BEATRIZ DE BARROS SOUZA

**Proteção aos direitos das mulheres em campos de refugiados:
um Estudo de Caso (Dadaab, Quênia)**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Dra. Eva Alterman Blay

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2017

BEATRIZ DE BARROS SOUZA

**Proteção aos direitos das mulheres em campos de refugiados:
um Estudo de Caso (Dadaab, Quênia)**

Versão corrigida

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob orientação da Profa. Dra. Eva Alterman Blay.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo
2017

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SOUZA, Beatriz de Barros

Proteção aos direitos das mulheres em campos de refugiados: um
Estudo de Caso (Dadaab, Quênia) / Beatriz de Barros SOUZA ;
orientadora Eva Alterman Blay -- São Paulo, 2017.
108 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direitos
Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Refugiados. 2. Africanos. 3. Direitos da Mulher. 4. Direitos
Humanos. 5. Direito Humanitário. I. Blay, Eva Alterman, orient. II. Título.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: SOUZA, Beatriz de Barros

Título: Proteção aos direitos das mulheres em campos de refugiados: um Estudo de Caso (Dadaab, Quênia)

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito (Área de concentração: Direitos Humanos).

Aprovada em: 04 / 05 / 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Pela bisavó Mariana,

In memorian

Para mãe,

Com amor e com tudo

AGRADECIMENTOS

À Fundação Sasakawa pela Bolsa SYLFF no último ano desta pesquisa.

À professora Eva Blay, pela honra inenarrável de ser vossa orientanda.

Aos professores André de Carvalho Ramos e Guilherme Assis de Almeida (FADUSP), meus “mestres especiais”, pela acolhida e pela amizade.

À Laura Degaspere Mascaro e Bethânia Suano, por insistirem para que eu me candidatasse às vagas de aluna especial na FADUSP, anos atrás.

Ao professor Pietro Alarcón (PUC-SP), pelas primeiras aulas sobre refúgio.

À professora doutora Carla Cristina Garcia (PUC-SP), coordenadora do NIP (Núcleo Inanna de Pesquisa), pela confiança (que é recíproca) de todos esses anos.

A Liv Sarmento, coordenadora do Projeto Migração, e aos demais irmãos de jornada nesta extensão universitária do professor Wagner Menezes (FADUSP).

À professora Daniela Guertzenstein (FFLCH-USP) e ao filósofo Francisco Freitas (*doutorando*, PUC-SP), pelos gentis convites para trocas de saberes.

A Daniel de Oliveira Cunha (*mestrando*, FADUSP) por ceder voluntariamente tanto de seu tempo e seu saber sobre África desde o primeiro ano de mestrado.

A Renan Marques Birro (Unifap), pelo apoio desde o vestibular até quando o destino permitiu à nossa amizade suportar as distâncias.

A todas e a todos os poetas dos saraus, porque sem poesia não posso viver e sem a poesia de vocês eu não posso ver a vida.

À minha família e aos amigos leais, anjos da mais alta ordem: é verdade que “*no hay camino. Se hace camino al andar*” (Antonio Machado, 1912).

É igualmente verdade que, sem vocês, esse caminho não teria nem chegada nem propósito que me fizesse caminhar.

*«(...) não são as diferenças que
nos imobilizam, mas o silêncio.
E restam muitos silêncios
para romper.»*

Audre Lorde (1977)

RESUMO

SOUZA, Beatriz de Barros. **Proteção aos direitos das mulheres em campos de refugiados: um Estudo de Caso (Dadaab, Quênia)**. 2017. 108 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O presente trabalho pretende analisar criticamente as medidas protetivas a direitos das mulheres nos campos de Dadaab (Quênia), onde boa parte da população está em *situação de refúgio prolongado*. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) enquadra nessa situação as populações a partir de 25 mil refugiados que vivam no exílio por cinco anos ou mais (ACNUR, 2004). Fundado em 1992, Dadaab consiste atualmente no maior complexo de campos de refugiados do mundo, com quase 260 mil pessoas registradas; na maioria, somalis com até seus 18 anos. Nesses campos como em outros, o ACNUR atua junto a órgãos, governamentais ou não, a que denomina parceiros na proteção a refugiados. As normas que embasam tal proteção nessas situações, em particular no continente africano, são descritas no Capítulo 1. As medidas protetivas às principais violações de direitos das mulheres em campos são alvos do Capítulo 2. O Capítulo 3 aborda os campos de Dadaab e as medidas de proteção a direitos humanos das mulheres nesses locais, fazendo o contraponto aos dados oficiais. Na *Conclusão*, inquietações com os dilemas dessa proteção são retomadas com vistas a fomentar o debate a respeito dos campos e assentamentos de refugiados no Direito contemporâneo.

Palavras-chave: África (Quênia), Campos de Refugiados, Direitos Humanos, Direitos das Mulheres

ABSTRACT

SOUZA, Beatriz de Barros. **Protecting women's rights in refugee camps: a case study (Dadaab, Kenya)**. 2017. 108 p. Dissertação (Mestrado, Direitos Humanos) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This research aims to critically analyze the protective measures of the women's rights in the Dadaab camps (Kenya), where much of the population is namely bearing a *protracted refugee situation*. The High Commissioner of the United Nations for Refugees (UNHCR) fits in such a category any "populations from 25,000 refugees or more living in exile for five years onwards" (UNHCR, 2004). Established in 1992, Dadaab is nowadays the largest camp complex, with almost 260,000 registered individuals, most of whom are under 18 Somali refugees. In this, as in other camps, UNHCR partners with other entities, either governmental or not, namely to protect the refugees' rights. The main norms supporting their actions particularly in such situations in the Africa region are described in Chapter 1. The protective measures for major women's rights violations in the camps are dealt with by Chapter 2. Then Chapters 3 addresses the field Dadaab and measures to protect human rights of women in such places, further questioning the official data. Eventually, the final *Conclusions* recalls issues related to protection dilemmas that might renew debates on both refugee camps and settlements in contemporary Law studies.

Keywords: Africa (Kenya), Refugee Camps, Human Rights, Women's Rights

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capítulo 1. A Proteção a Direitos em Situação de Refúgio Prolongado	21
1.1. A Proteção Internacional em Situação de Refúgio Prolongado	22
1.1.1 A Proteção do ACNUR a Direitos dos Refugiados	23
1.1.2 A Situação de Refúgio Prolongado para o DIR	25
1.1.3 Os Campos em Situação de Refúgio Prolongado	29
1.2. A Proteção Regional na Situação de Refúgio Prolongado em África	32
1.2.1 Proteção a Refugiados no Sistema Africano de Direitos Humanos	34
1.2.2 A Situação de Refúgio Prolongado em África	37
1.2.2.1 Sudaneses na África Central (Grandes Lagos)	38
1.2.2.2 Somalis no Chifre da África	39
1.2.3 Os Campos em Situação de Refúgio Prolongado em África	40
1.2.3.1 Demografia	40
1.2.3.2 Medidas Protetivas	42
1.2.3.2.1 Somalis na Etiópia	42
1.2.3.2.2 RDC em Uganda	43
Capítulo 2. A Proteção às Mulheres Refugiadas em África	46
2.1. A Proteção aos Direitos das Mulheres Refugiadas	46
2.1.1 A Proteção Internacional aos Direitos das Mulheres	47
2.1.2 A Proteção às Mulheres no Direito Internacional dos Refugiados	49
2.1.3 A Feminização da Proteção em Situação de Refúgio Prolongado	53
2.2. A Proteção aos Direitos das Mulheres em África	55
2.2.1 A Proteção Regional às Mulheres em África	56
2.2.2 A Proteção às Mulheres Refugiadas em África	59
2.2.3 A Proteção às Mulheres nos Campos em África	61
2.2.3.1 A Proteção às Mulheres Somalis em Dollo Aldo (Etiópia)	63
Capítulo 3. A Proteção a Direitos nos Campos de Dadaab	66
3.1. As fases dos campos de refugiados de Dadaab (Quênia)	66
3.1.1 Demografia em Dadaab: “vinte anos de crise” (1992-2012)	67
3.1.2 Geopolítica em Dadaab: riscos de fechamento (1996-2016)	70
3.1.3 Dadaab entre o reassentamento e a repatriação voluntária	74
3.2. Aspectos gerais dos atuais campos de Dadaab	76
3.2.1 A vida cotidiana nos campos de Dadaab	77
3.2.2 A Proteção aos Refugiados Dadaab	79
3.2.2.1 Medidas específicas de Proteção	80
3.2.2.2 Outras medidas protetivas	82
3.2.3 A Proteção a Mulheres Refugiadas em Dadaab	82
3.2.3.1 Principais violações a direitos das mulheres em Dadaab (2014-2015)	83

3.2.3.2 Principais medidas protetivas a mulheres em Dadaab (2014-15)	84
CONCLUSÃO	86
BIBLIOGRAFIA	89
LISTA DE ANEXOS	99

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. No original, em Inglês: *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

AG-ONU: Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

CEDAW: Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). No original, em Inglês: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

HRW: *Human Rights Watch*.

OIM: Organização Internacional para as Migrações. No original, em Inglês: *International Organization for Migration* (IOM).

ONU: Organização das Nações Unidas.

RCA: República Centroatricana.

RDC: República Democrática do Congo.

SGBV: Violência Sexual e Baseada em Gênero. No original, em Inglês: *Sexual and Gender-Based Violence*.

UA: União Africana, antiga OUA (Organização para a Unidade Africana).

UNRWA: Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina. No original, em Inglês: *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscará desvelar as medidas de proteção a direitos de mulheres nos campos de refugiados em África¹ com um enfoque sobre os campos em Dadaab (Quênia), habitados por maioria somali em situação de refúgio prolongado.

Desde ao menos o fim da Guerra Fria: “(...) os movimentos migratórios vem se tornando um fenômeno cada vez mais complexo” (ALMEIDA; SEVERO, 2015, p. 556). Atualmente há em torno de 244 milhões de migrantes internacionais (ONU, 2016, p. 1)² dos quais mais de 65 milhões deslocados forçosamente, um recorde (ACNUR, 2016, p. 5). Em sua maioria (52,6 milhões), estes são pessoas de interesse (*sob o mandato de proteção*) do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (*Idem Ibidem*).³

Pesquisa recentemente promovida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) divulgou, pela primeira vez, a opinião pública mundial em torno das migrações (OIM, 2015). Embora sem abordar os vários *status* migratórios dessa população, indica que: “(...) em toda grande região do mundo, exceto na Europa, pessoas estão mais inclinadas a querer que os fluxos de imigração nos seus países ou permaneçam nos níveis atuais ou cresçam, em vez de diminuir” (*Op. Cit.*, p. 1).⁴ A exceção europeia surpreende, haja vista que, ao final de 2015:

“Regiões em desenvolvimento abrigavam 86 por cento dos refugiados do mundo sob o mandato do ACNUR. A 13,9 milhões de pessoas, essa foi a maior porcentagem em mais de duas décadas. Os Países Menos Desenvolvidos asilavam 4,2 milhões de refugiados ou cerca de 26 por cento do total global.” (ACNUR, 2016, p. 2)⁵

¹ Como pontua P. J. Houtondji (2008): “Em termos gramaticais, referimo-nos à história de África: *historia Africae* em Latim, em que *Africae*, genitivo de *África*, seria um genitivo objetivo, e não um genitivo subjetivo. Na mesma ordem de ideias, a sociologia ou a antropologia africana significam a sociologia ou antropologia de África enquanto genitivo objetivo, ou seja, um discurso sociológico ou antropológico sobre África e não uma tradição sociológica ou antropológica desenvolvida por africanos em África.” (*Op. Cit.*, p. 151, *grifos no original*).

² ONU. *International Migration Report 2015: Highlights*. Disponível: <www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf> [1 mai 17]

³ No original: “The total number of refugees and internally displaced persons (IDPs) protected or assisted by UNHCR stood at 52.6 million, compared to 46.7 million at the end of 2014.”

⁴ No original: “(...) in every major region of the world – with the important exception of Europe – people are more likely to want immigration levels in their countries to either stay at the present level or to increase, rather than to decrease”. Tradução livre da autora.

⁵ No original: “Developing regions hosted 86 per cent of the world’s refugees under UNHCR’s mandate. At 13.9 million people, this was the highest figure in more than two decades. The Least Developed Countries provided asylum to 4.2 million refugees or about 26 per cent of the global total.” Tradução livre.

Ademais, tais discriminações contra os imigrantes estão na contramão dos legados desse continente às chamadas “três vertentes” tradicionais da proteção internacional aos direitos humanos: o *Direito Internacional Humanitário*, o *Direito Internacional dos direitos Humanos strictu sensu* e o *Direito Internacional dos Refugiados*. Estas vertentes, que interagem entre si e se reforçam mutuamente, foram quase todas positivadas no pós-guerra europeu (CANÇADO TRINDADE et. al., 1996).

O atual Direito Internacional Humanitário, por exemplo, ainda que com raízes na criação do “Comitê Internacional de Socorro aos Feridos” (1863), mais tarde “Comitê Internacional da Cruz Vermelha” (1880), consta positivado em sua quase totalidade no Protocolo nº 1 (1977),⁶ relativo aos conflitos armados internacionais (*Idem ibidem*).

Por sua vez, o Direito Internacional dos Direitos Humanos no sentido *estricto*, resguardada a relevância da “internacionalização em sentido amplo” do século XIX ao XX (CARVALHO RAMOS, 2013, p. 52), surge de forma consolidada: “(...) em resposta às atrocidades cometidas pelo nazismo” (PIOVESAN, 2013, p. 77).

Já o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) principia em 1921, quando a Sociedade das Nações: “(...) devido ao crescente fluxo de refugiados (...) estabelece (...) o Alto Comissariado para Refugiados Russos nomeando o norueguês Fridtjof Nansen como Alto Comissário” (*Idem ib.*, p. 30). Em 1949 é criado o ACNUR e no ano posterior seu mandato de zelar pelas pessoas deslocadas em virtude de conflitos,⁷ tal como refugiados e apátridas. Publicada em 1951, a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*⁸ considera ‘refugiada’ a toda pessoa que:

“(...), temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais eventos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (ONU, 1951, p. 2)

⁶ Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. Adotado aos 8 de Junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados. Entrada em vigor aos 7 de Dezembro de 1979, em conformidade com o artigo 95.^o

⁷ Conforme artigo 1º do Estatuto do ACNUR, aprovado pela Res. AG-ONU n. 429 (V) de 1950, *supra*. O referido órgão foi criado pela Res. AG-ONU n. 319 (IV) de 3 de dezembro de 1949.

⁸ Adotado em 28 de julho de 1951 pela *Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas*, convocada pela Res. AG-ONU n. 429 (V) em 14 dezembro 1950. Em vigor desde 22 de abril 1954.

Essa definição perdeu sua restrição geográfica com o *Protocolo Adicional* (1967)⁹ e foi posteriormente expandida por contribuição sobretudo de documentos regionais. No sistema africano, por exemplo, o alicerce dessa proteção consiste da *Convenção que Regula Aspectos Específicos dos Refugiados em África* (1969),¹⁰ ratificada por 45 Estados, da qual se falará mais no primeiro capítulo.

Dado, entretanto, que a Convenção de 1951 não estabelecia parâmetros ditos *processuais*, coube ao ACNUR, em atenção à Resolução nº 08/1977 de seu Comitê Executivo, publicar os “requisitos básicos para um processo de identificação de refugiados aceitável” na primeira edição do seu ‘*Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da condição de refugiado*’ (LEITE, 2014, p. 128). Esse processo teria por objetivo: “(...) estabelecer os fatos pertinentes da solicitação de refúgio, aplicados aos instrumentos legais válidos referentes aos Direitos dos Refugiados, a fim de atribuir ou negar o status de refugiado” (SEVERO, 2014, p. 15).

Importa salientar que esse procedimento está intimamente relacionado às três ditas “soluções duradouras” para o refúgio: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento (em um terceiro Estado).¹¹ Tais soluções ‘durariam’ como proteção internacional feita de “substituto temporário” àquela: “(...) no geral provida pelos Estados a seus nacionais no exterior até que o refugiado possa outra vez se beneficiar da proteção nacional” (ACNUR, 2007, p. 17),¹² sendo proibido o rechaço (*refoulement*) ou “devolução” à força pelo Estado de acolhida.

Quando há uma dificuldade de recorrer a tais soluções, na prática, os países de acolhida buscam outros tipos de arranjo, como os campos de refugiados, tidos como “(...) o principal método de assistência a refugiados no mundo em desenvolvimento” (SCHMIDT, 2003, p. 1).¹³ Atualmente há dezenas¹⁴ de organizações humanitárias nos

⁹ Disponível: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso: [1 mai 17]

¹⁰ Adotada a 10 Setembro 1969 pela Assembleia dos Chefes de Estado e Governo. Entrou em vigor em 20 de Junho 1974. Disponível: <<http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/>>. [1 mai 17]

¹¹ ACNUR (site): “As Nações Unidas atribuíram ao ACNUR o mandato de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas.” Disponível: <www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>. Acesso: [1 mai 17]

¹² No original: “*International protection is a temporary substitute for the protection normally provided by States to their nationals abroad until the refugee can again benefit from national protection.*”

¹³ No original: “*(...) camps and, albeit to a much lesser degree, planned rural settlements, constitute the main method of refugee assistance in the developing world, with the notable exception of Latin America.*” Tradução livre da autora.

campos além do próprio ACNUR, que as divide tradicionalmente em parcerias de ‘implantação’ e de ‘operação’. Por essa classificação:

“Parceiros de Implantação (IPs) são organizações que implantam programas em nome do ACNUR, e recebem fundos para fazê-lo, conforme um sub-acordo firmado pelas duas agências. Parceiros Operacionais (OPs) são organizações que trabalham no tema do refúgio embora não recebam fundos do ACNUR” (ACNUR; EC, 2004, p. 10).¹⁵

O ACNUR publicou pela primeira vez uma *Política sobre Alternativas aos Campos* no ano de 2014.¹⁶ Por esse documento, estima que: “cerca de 40% de todos os refugiados vivem em campos” (*Op. Cit.*, p. 4).¹⁷ Tacitamente, admite que os campos *não são solução* para o refúgio e, explicitamente, apenas que neles impera: “(...) certo nível de limitação a direitos e deveres dos refugiados e sua habilidade de fazer escolhas significativas sobre suas vidas” (*Op. cit.*, p. 4).¹⁸

Com o tempo, o órgão reconhece que tais características tenderiam a se agravar e nesses casos fala em *situação de refúgio prolongado*, categoria que define como o “limbo” das: “populações de vinte e cinco mil refugiados ou mais vivem no exílio em países em desenvolvimento por ao menos cinco anos” (ACNUR, 2004, p. 2), sem perspectiva de solução duradoura. Tal definição, embora um alvo de críticas por sua arbitrariedade (MUNENE, 2012, p. 18), abrange mais de trinta populações atualmente (ACNUR, 2015, p. 11), à exceção dos palestinos, sob o zelo da UNRWA.

Entre estas populações, os somalis na diáspora são hoje a maior do continente africano. No Chifre da África, é a Somália o país que produz mais refugiados (1.105.618), seguida por Eritreia (383.869), Etiópia (88.149), Quênia (7.474) e Djibuti (921).¹⁹ As quatro últimas cifras somadas é quase aquela dos refugiados somalis concentrados no Quênia, onde: “A assistência aos refugiados geralmente não é

¹⁴ Lista completa de organizações parceiras do ACNUR no Chifre da África: <data.unhcr.org/horn-of-africa/partnerlist.php> [1 mai 17]

¹⁵ No original: “Implementing Partners (IPs) are organisations which implement programmes on behalf of UNHCR, and receive funding to do so, according to a sub-agreement signed by the two agencies. Operational Partners (OPs) are organisations working in the refugee field but do not receive funding from UNHCR.” Tradução livre da autora.

¹⁶ Disponível: <<http://www.unhcr.org/5422b8f09.pdf>>. Acesso: [1 mai 17]

¹⁷ No original: “Some forty percent of all refugees live in camps, (...)” Tradução livre da autora.

¹⁸ No original: “The defining characteristic of a camp, however, is typically some degree of limitation on the rights and freedoms of refugees and their ability to make meaningful choices about their lives”

¹⁹ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e45a846.html>>. [1 mai 17]

provida antes de sua mudança para os campos” (ACNUR; EC, 2004, p. 16).²⁰ O país possui atualmente dois grandes campos de refugiados: Kakuma, perto da fronteira com o Sudão do Sul; e Dadaab a cerca de 100km da fronteira com a Somália.

O complexo de Dadaab foi criado em 1992 na semiárida província de Garissa para abrigar até 90 mil em três campos (Ifo, Dagahaley e Hagadera). Eram sobretudo somalis em fuga massiva²¹ da guerra civil que se seguiu à queda de Siad Barré em 1991,²² dos quais quase 75 mil cruzaram a fronteira apenas entre Outubro 1991 e Fevereiro de 1992.²³

Atualmente conhecido como o “maior campo de refugiados do mundo”, Dadaab possui cerca de 260 mil pessoas,²⁴ sendo cerca de 10 mil na terceira geração.²⁵ No geral, possuem 17 anos ou menos (60%), são de nacionalidade somali (95%) ou etíope (4%) e vivem nos campos “antigos” (cerca de 80%).²⁶ Apesar da constante superlotação, o Quênia autorizou expandir Dadaab apenas em 2011 com mais dois campos: Ifo 2 e Kambioos. Destarte, as diferenças entre os residentes dos campos “antigos” e dos “novos” seriam “consideráveis”, pois:

“Grande parte dos residentes antigos (...) chegou em Dadaab nos anos 1990 e possuem filhos e netos nascidos nos campos. Esses campos se parecem com vilas que cresceram livremente e tornaram-se centros comerciais ligando o nordeste do Quênia e o sul da Somália. Em contraste, a maior parte dos residentes dos campos novos (...) fugiu da fome de 2011 e são principalmente pastores” (ACNUR, Jun 2014, p. 1).²⁷

²⁰ No original: “Assistance is generally not provided to refugees prior to their move to the camps.” Trad. livre da autora.

²¹ Sobre o conceito de influxo ‘massivo’, Jacobsen (1996; p. 657) afirma: “A mass influx of refugees is defined as that which occurs when, within a relatively short period (a few years), large numbers (thousands) of people flee their places of residence for the asylum country.” Tradução livre da autora.

²² Ver, p. ex.: ABDI, 2005; BRADBURY & HEALY, 2010; KIRUI; MWARUVIE, 2012; CHKAM, 2016.

²³ CANADA (Gov.), *Immigration and Refugee Board of. Restoration of Multiparty Government and Kenyans of Somali Origin*. Mar, 1992. Disponível: <www.refworld.org/docid/3ae6a80a28.html>. [1 mai 17]

²⁴ ACNUR (Dadaab). Dados de Abril, 2017. Até junho, 2016 havia mais de 300 mil pessoas registradas. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=3&country=110>>. [1 mai 17]

²⁵ ACNUR. “Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, completa 20 anos”. De 21/02/12. <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/dadaab-o-maior-campo-de-refugiados-do-mundo-com-pleta-20-anos>>. [1 mai 17]

²⁶ ACNUR (ISP - Dadaab). *Dadaab Population Statistics: 31 Dec 2015*. Download disponível no link: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1696>>. [1 mai 17]

²⁷ No original e na íntegra: “There is a considerable difference between the old camps, established 1991 and 1992, and the new camps, established in 2011. A large part of the residents in the old camps (Ifo, Dagahaley, Hagadera) arrived in Dadaab in the 1990s and have children and grandchildren born in the camps. The old camps resemble naturally-grown towns and have developed into commercial hubs connecting north-eastern Kenya and southern Somalia. In contrast, most of the residents in the new camps (Ifo 2 and Kambioos) came during the 2011 famine and are mainly pastoralists.” Trad. livre. IN:

De modo geral, a totalidade dos refugiados de Dadaab está exposta aos fatores de risco de um local com estas características. No entanto, o presente estudo focará a proteção às *mulheres* nesses campos, consoante a observação geral de que, embora atualmente: “(...) receba muito mais atenção internacional (...), impedir a SGBV permanece um desafio complexo” (ACNUR, 2011, p. 5).²⁸

De fato, a temática da proteção aos direitos das mulheres é historicamente muito recente nas três vertentes da proteção internacional a direitos humanos. No Direito Internacional dos Refugiados, foi apenas com as normas interpretativas do ACNUR sobre a Convenção de 1951 a partir de 1970 que emergiria uma “análise sensível ao gênero” (SEVERO, 2014, p. 76).

Já o Direito Internacional Humanitário do final do século XIX, quando do seu surgimento ‘formal’,²⁹ não distinguia entre direitos de homens e mulheres, fato que permanece até meados do XX. Em 1949, então: “(...) surge a Terceira Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra e a quarta referente à Proteção de Civis em Tempo de Guerra, que contiveram cerca de trinta artigos de especial relevância às mulheres”, fato largamente atribuível às duas Guerras mundiais (SEVERO, 2014, p. 25).

No Direito Internacional dos Direitos Humanos, então, há que se destacar a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, promulgada no âmbito das Nações Unidas em 1979. Apesar das críticas ao seu teor “essencialista”, por definir uma ‘mulher-convencional’ para ser seu sujeito de direitos (ZAPATER, 2014), esta Convenção inovou por imprimir aos Estados, pela primeira vez, ‘deveres para com as suas cidadãs’ (MERRY, 2001, p. 83).

No geral tida como um ‘divisor de águas’ no meio da ‘Década da Mulher’ (1976-85),³⁰ ela impactou ainda, certa forma, o modo de o DIR encarar a proteção específica às mulheres. Após diversas posições oficiais nesse sentido a partir de 1985, o ACNUR publica seu primeiro dossiê temático sobre o assunto: as *Diretrizes*

ACNUR *Briefing Note: June, 2014*. Disponível: <<https://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1375>>. [1 mai 17]

²⁸ ACNUR. *Ação contra a violência sexual e de gênero: uma estratégia atualizada*. Junho, 2011. Disponível: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Acao_contra_a_violencia_sexual_e_de_genero.pdf?view=1>. [1 mai 17]

²⁹ Normalmente situado na data da celebração da Convenção para a Melhoria das Condições dos Feridos e dos Enfermos das Forças Armadas em Campanha de 1864.

³⁰ ONU. *Global Issues: Women*. IN: <www.un.org/en/globalissues/women/>. [1 mai 17]

sobre a *Proteção às Mulheres Refugiadas* (1991).³¹ Apesar do título, esse texto não marca sua posição oficial face à Convenção de 1951; apenas precede um documento de fato *interpretativo* do Direito Internacional dos Refugiados que são as chamadas *Diretrizes do Departamento de Proteção Internacional* do ACNUR, iniciadas em 2002,³² e mencionadas no segundo capítulo da presente.

Note-se que mesmo textos regionais posteriores à Convenção de 1951 sobre o refúgio foram: “(...) igualmente cegos quanto a garantias contra a desigualdade sexual” (EDWARDS, 2010, p. 23).³³ Embora essa postura tenha mudado aos poucos, ainda falta muito para uma garantia de seus direitos na prática, seja regional ou global, dos órgãos em tese responsáveis por essa proteção.

Os campos de refugiados contemporâneos, em suma, parecem tensionar cada vez mais o campo do Direito, tanto no plano internacional quanto no regional. Desafiam também as Relações Internacionais, na medida em que indicam questões geopolíticas com consequências globais que partem aparentemente do mero âmbito local.

São, todavia, incipientes as incursões no tema em nosso país (SOUZA, 2016), de onde a sistematização para a posterior análise dos dados buscado no presente trabalho ser, em sua maior parte, esquematizada pela própria autora como se segue.

Nota metodológica

Este trabalho privilegia o método investigativo-descritivo de análise dos dados qualitativos encontrados em bases de dados oficiais sobre as medidas protetivas aos direitos humanos das mulheres nos campos de Dadaab (Quênia), em particular os abertos a consulta pública.³⁴ Nesses campos, o ACNUR desenvolve ações em âmbitos como primeiros socorros, atenção à saúde, e outros. A presente pesquisa sistematizou dados das principais ações relatadas como “de proteção” de 2014 a 2016, únicos relatórios disponíveis, para estudar tais medidas “protetivas”.³⁵

³¹ ACNUR. *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Tradução livre da autora. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d4f915e4.html>>. [1 mai 17].

³² Disponível: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf?view=1>. [1 mai 17]

³³ No original: “*Later regional refugee instruments have been similarly blind to safeguards against sexual inequality.*” Tradução livre da autora.

³⁴ Alguns são classificados como “*UNHCR staff only*”. Por exemplo, o serviço *Request a Map*, para obter mapas com dados georreferenciados: <<http://maps.unhcr.org/en/requests>> [1 nov 2016]

³⁵ Vide “Anexos”.

A primeira consideração presente ao longo da dissertação diz respeito à escassez de dados, principalmente no Brasil. O site do ACNUR em Português não dispõe de traduções das publicações temáticas sobre tais locais,³⁶ como a citada *Política sobre Alternativas a Campos de Refugiados* (2014). Mesmo outros dados disponíveis são incompletos. Assim, ao tratar do recente declínio dos campos na África Subsaariana, o ACNUR fornece apenas dados estatísticos, afirmando que: “Em 2012,(...) eram 70% dos tipos de acomodação (...) mas caíram para 63% em 2013 e outra vez para 60% em 2014”,³⁷ embora ainda seja o arranjo predominante (67%) na zona rural da região atualmente (ACNUR, 2015, p. 43).³⁸

Não são citadas, porém, as possíveis causas para esse declínio e, no geral há poucos dados nas bases sobre o tema recomendadas pela ONU.³⁹ Atualmente, quatro destas estão em funcionamento,⁴⁰ das quais as mais utilizadas na coleta de dados serão, pelo detalhe, as bases dos *Portais de Compartilhamento de Informação*⁴¹ sobre os somalis no Quênia.⁴² Nesse *Portal* em específico, os dados referem-se centralmente a Dadaab e estão agrupados em *Funding; Infographics; Reports and assessments; Statistics e Updates*.⁴³ Dentre esses, *Funding* é a categoria com menos dados publicados (apenas dois textos) e *Statistics* a que possui maior número de publicações, sendo cerca de 150 ao todo.

Dados qualitativos (*updates*) prevalecem de 2013 (julho) a 2015 (setembro). Observam, na maioria, um formato de relatório quinzenal ou mensal de atividades. Os estatísticos, relativos à demografia, cobrem o período de existência dos *Portais* (2011 a 2015) desagregados por nacionalidade, faixa etária⁴⁴ e sexo.

³⁶ A referida página possui cerca de 40 (quarenta) publicações temáticas, das quais ao menos um quarto se refere ao trabalho desta agência e a aspectos da temática do refúgio no Brasil. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/>>. [1 mai 17]

³⁷ No original: “In 2012, planned/managed camps accounted for 70 per cent of all accommodation types in sub-Saharan Africa, but dropped to 63 per cent in 2013 and again to 60 per cent in 2014.” Tradução livre da autora.

³⁸ ACNUR. *Global Trends 2014*. 2015. Disponível: <<http://unhcr.org/556725e69.html>> Acesso: [1 mai 17]

³⁹ ONU. ‘Statistics & Maps: Refugees and Asylum Seekers’. IN: *Research Guides at Library of the UN*. Acesso: libraryresources.unog.ch/content.php?pid=472543&sid=3867919>. [1 mai 17]

⁴⁰ A base “UNHCR - Standards and indicators Report” não foi encontrada. [1 mai 17]

⁴¹ *Information Sharing Portals* (ISP). Tradução livre. Acesso: <<http://data.unhcr.org/>>. [1 mai 17]

⁴² *Information Sharing Portals: Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis*. Acesso: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=3&country=110>>. [1 mai 17]

⁴³ ACNUR: <data.unhcr.org/horn-of-africa/documents.php?page=1&view=grid&Region%5B%5D=3>. ‘Document Categories’. Acesso: [1 mai 17]

⁴⁴ Os quintis de faixas etárias nessas planilhas são: 0-4; 5-11; 12-17; 18-59; e 60+.

Faltam, no entanto, dados centrais à pesquisa, como as taxas estimadas de subnotificação da violência sexual contra as mulheres, e alguns até menos específicos, como seu estado civil ou perfil domiciliar.

Ademais, em razão dessa relativa escassez, por vezes, bases “datadas” ou “terciárias” de dados, como um *ranking* dos campos de 2013⁴⁵ e um outro das situações de refúgio prolongado no mundo,⁴⁶ foram utilizadas para se consolidar algumas informações, analisadas à luz da literatura pertinente.

Referencial Teórico

No presente trabalho, são mobilizadas diversas áreas do conhecimento para a análise das medidas compiladas a partir das bases anteriormente descritas, com um destaque especial para a Antropologia, além das Relações Internacionais e do Direito.

A literatura reunida a partir de estudos antropológicos, entre estes, cumpriu papel de destaque na medida em que os campos ainda não foram, tal como se verá no primeiro capítulo, bem conceituados internacional e juridicamente. Destacam-se, nesse sentido, conceitos que servirão para fomentar as discussões propostas ao longo do texto, como a “despolitização da ajuda” de Didier Fassin (2012), elaborado a partir de precedentes antropológicos importantes como Liisa Malkki (1995),⁴⁷ ou ainda discussões sobre o racismo em África de Mahmood Mamdani (1996),⁴⁸ entre outros.

Dadaab de fato ilustra as críticas mais prementes ao Direito Internacional com relação às atuais situações prolongadas de refúgio, detalhadas no primeiro capítulo. Por sua vez, a lenta consolidação do Direito das Mulheres no plano internacional e em África emerge do segundo capítulo. O terceiro e último, ao se debruçar sobre Dadaab, está preocupado ademais com a aplicação dessas normas e políticas públicas nesse contexto geográfico e histórico, com um viés eminentemente pós-colonial e de gênero, cuja centralidade para análises futuras será então resgatada na *Conclusão*.

⁴⁵ Vide “Anexos”.

⁴⁶ Migration Policy Centre in European Institute University (2014). Acesso: <www.migrationpolicycentre.eu/docs/Protracted-refugees-wall-map.pdf> [1 mai 17]

⁴⁷ Trecho original: “(...) the development discourse on refugees has sometimes facilitated the continued depoliticization of refugee movements (...)”

⁴⁸ No original: “The history of civil society in colonial Africa is laced with racism (...), for civil society was first and foremost the society of the colons.” Tradução livre da autora.

Capítulo 1. A Proteção a Direitos em Situação de Refúgio Prolongado

Este capítulo delinea o quadro geral da proteção *internacional* a direitos dos refugiados nos campos em situação de refúgio prolongado, na primeira parte, e o da proteção *regional* a esses direitos em África, na segunda. Antes de passar a tais temáticas, contudo, seria importante localizá-las no Direito Internacional.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e o Direito Internacional Humanitário (DIH) são três vertentes da proteção internacional a direitos humanos (CANÇADO TRINDADE *et al.*, 1996). Quando observado o desenvolvimento normativo de cada qual, o DIR seria então:

“(...) um segmento menos desenvolvido do vasto corpo do pós-II Guerra [de] direitos humanos fundados na Carta da ONU e do direito humanitário. Sua base customária é estreita, e consiste sobretudo da regra de *non-refoulement* (...). Tratado internacional de vocação universal, (...), é limitado a uma Convenção e um Protocolo, suplementados por um instrumento específico sobre refugiados a nível regional (nominalmente, em África)” (DURIEUX, 2014, p. 223).⁴⁹

Seriam, contudo, poucas as referências explícitas a direitos humanos no DIR, sobretudo em publicações do ACNUR (MENEZES; REIS, 2013, p. 149), sendo “apenas recentemente” que “as agências humanitárias começaram a incorporar a linguagem de direitos humanos nas considerações de seu trabalho” (HARREL- BOND, 2002, p. 75).⁵⁰

Dessa forma, embora, no geral, seja: “(...) hoje impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (PIOVESAN, 2001, pp. 38-39), na prática da “relação entre direitos humanos e refúgio”:

“(…), ainda não é consensual a compreensão de que os primeiros devem constituir parâmetro para a determinação do status de

⁴⁹ No original: “*Contemporary international refugee law (IRL), however, is a rather under-developed segment of the vast body of post-WWII , UN Charterbased human rights and humanitarian law. Its customary basis is thin, consisting mainly of the rule known as non-refoulement, (...). Treaty law of universal vocation, (...), is limited to one Convention and one Protocol, supplemented by one refugee-specific instrument at the regional (namely, African) level.*” Tradução livre da autora.

⁵⁰ No original: “*It is only recently that humanitarian agencies have begun to incorporate the language of human rights into considerations of their work.*” Tradução livre da autora.

refugiado (...), frequentemente, tenta-se desconstruir tal relação visando exatamente a evitar o imperativo moral que os direitos humanos representam.” (MENEZES; REIS, 2013, p. 158)

Deve-se considerar, não obstante, uma “base filosófica comum” de que derivam a “proteção internacional dos refugiados” e a “proteção internacional dos direitos humanos” (PIOVESAN, 2001, p. 61) para que se busque lograr, enfim, uma efetiva proteção aos direitos humanos dos refugiados, tanto no plano internacional, como no regional. Esses dois planos, embora intrinsecamente imbricados, serão no presente metodologicamente separados de modo a propiciar uma análise em dois níveis da proteção nos campos, particularmente aqueles em situação de refúgio prolongado, de interesse do presente trabalho.

1.1. A Proteção Internacional em Situação de Refúgio Prolongado

Pode-se afirmar que, sob uma perspectiva histórica, a consolidação dos atuais mecanismos internacionais proteção a refugiados procede de movimentos simultâneos em duas ordens (“vertentes”):

“(...) uma *institucional*, materializada no estabelecimento de organizações que têm como escopo a assistência e a proteção dos refugiados; e uma *jurídica*, que ocorre por meio da redação de instrumentos convencionais, extraconvencionais e domésticos, os quais conceituam o termo “refugiado” e definem o estatuto jurídico de seus beneficiários.” (FISCHEL DE ANDRADE, 2001, pp. 99-100)

No “plano global”, seria então o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) o representante da “vertente institucional” dessa proteção (*Idem*, p. 100). Desde ao menos o final da Guerra Fria, contudo, mudanças vem sendo propostas nessa estrutura. Bakewell (2001), entre outros, alerta para “o perigo de a mesma agência ser responsável pela proteção e a ajuda” (BAKEWELL, *Op. Cit.*, p. 9).

⁵¹ Caberia então descrever, em linhas gerais, de quais maneiras seria a proteção efetivada nesse órgão, como se verá na primeira seção *infra*.

O modo como aspectos da proteção podem vir a ser alterados em *situação de refúgio prolongado* será estudado na segunda seção. A terceira abordará a proteção nas áreas designadas como “campos” de refugiados.

⁵¹ No original: “However, (...), it seems dangerous to have the same agency responsible for both protection and aid.” Tradução livre da autora.

1.1.1 A Proteção do ACNUR a Direitos dos Refugiados

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe duas mudanças centrais, uma quanto à forma e outra relativamente ao conteúdo, na proteção internacional aos refugiados. A ‘formal’ ou institucional consistiria no dado de que:

“O Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados findou suas atividades em 1946, momento no qual a Liga das Nações foi oficialmente extinta, e o Comitê Intergovernamental para Refugiados foi extinto em 1947, dando início aos trabalhos da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados na égide da Organização das Nações Unidas (ONU).” (SEVERO, 2014, p. 31)

A mudança com relação ao conteúdo dessa proteção, para Liisa Malkki (1995), ocorre com o estabelecimento do ACNUR em 1951, ponto em que: “(...) os refugiados começaram a emergir mais claramente como problema internacional social ou humanitário, em vez de eminentemente militar”,⁵² como antes “vivamente ilustrado” pelo “plano de operações definitivo dos Aliados para administrar os refugiados” ao final da guerra, então denominado “plano SHAEF” (*Op. Cit.*, p. 500).⁵³ Cada vez menos “militarizado”, portanto, o refúgio deixa aos poucos de ser objeto de acordos entre Estados e passa à produção normativa humanitária internacional.

Dessa normatização no âmbito do ACNUR, ao longo do tempo, dois tipos de proteção se consolidaram: um quanto aos refugiados “convencionais” e outro destinado a solicitantes de refúgio (BAKEWELL, 2001, p. 1). O primeiro tipo estaria baseado em seu Estatuto (1950),⁵⁴ e visaria a:

“(...) garantir que se trate os refugiados conforme as disposições das convenções de refugiados internacionais (...), mas também convenções regionais como a Convenção da Organização da Unidade Africana Sobre os Aspectos específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969)” (BAKEWELL, *Op. Cit.*, p. 1).⁵⁵

⁵² No original: “At this point, refugees began to appear more clearly as an international social or humanitarian problem, rather than as a primarily military one.” Tradução livre da autora.

⁵³ No original: “The definitive Allied operations plan for administering the refugees, known as the SHAEF Plan, illustrates vividly what a military, administrative gaze on displacement revealed: (...)” Tradução livre da autora.

⁵⁴ *Estatuto do ACNUR*. Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral da ONU, de 14 dezembro 1950. Acesso: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>> [1 mai 17]

⁵⁵ No original: “Within UNHCR’s statute the key role of protection is to ensure that the refugees are treated in accordance with the provisions of the international refugee conventions (...) but also regional conventions such as the Organisation of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969). Tradução livre da autora.

O segundo tipo partiria do '*Manual do ACNUR para Emergências*' a fim de:

“(...) «garantir a admissão e o asilo, pelo menos temporário; evitar o regresso forçado (*“refoulement”*); e assegurar que os refugiados sejam tratados de acordo com padrões básicos de direitos humanos»” (BAKEWELL, *Idem ib.*).⁵⁶

No geral, o país de acolhida seria o primeiro responsável por ambos os tipos de proteção, bem como pelo chamado processo de determinação do “status” dos refugiados. Em situações não-usuais, como em um influxo massivo de pessoas, pode o ACNUR conduzir o processo, casos em que: “(...) ele o faz consoante ao seu próprio mandato” (WOOD, 2014, p. 571).⁵⁷ A 'definição do mandato' do ACNUR constaria do *Programa de Indução à Proteção* (2006)⁵⁸ (*Id. ibid.*) e reconheceria como 'refugiadas' tanto pessoas enquadradas nos critérios convencionais, como as:

“(...) fora do seu país, [que] a ele não possam retornar em razão de sérias e indiscriminadas ameaças à sua vida, integridade física ou liberdade que resultem de violência generalizada ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública” (ACNUR, *Op. Cit.*, p. 89).⁵⁹

No Quênia e na África do Sul, a autora desvelou ainda uma outra definição, aplicável por funcionários desse órgão ao:

“[solicitante de refúgio] fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual e não possa a ele retornar devido a sérias e indiscriminadas ameaças à sua vida, integridade física ou liberdade que resultem de violência generalizada ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública como previsto na Convenção de 1969” (WOOD, 2014, p. 573).⁶⁰

⁵⁶ No original: “For the field, UNHCR’s Handbook for Emergencies (1999) summarises the priority aims of international protection in emergencies as being to ‘ensure admission and at least temporary asylum; prevent forcible return (*“refoulement”*); and ensure that refugees are treated in according to basic human rights standards’.” Tradução livre da autora.

⁵⁷ No original: “As in other countries where UNHCR conducts RSD, it does so pursuant to its own mandate. (...) The full scope of UNHCR’s ‘mandate refugee definition’ is set out in its Protection Induction Programme: (...)” Tradução livre da autora.

⁵⁸ ACNUR. “Glossary of Terms”. IN: UNHCR & International Protection: Protection Induction Program. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/44b5021d2>>. [1 mai 17]

⁵⁹ No original: “Under UNHCR’s mandate, two categories of persons may qualify for refugee status: (1) Those who meet the criteria of the refugee definition contained in the 1951 Refugee Convention and (2) persons outside their country and unable to return owing to serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalised violence or events seriously disturbing public order.” Tradução livre da autora

⁶⁰ No original: “The RSD Assessment Form – used by Eligibility Officers conducting RSD – uses a different definition again, (...), which asks the interviewing officer to indicate whether the refugee applicant is: outside of his/her country of nationality or habitual residence and is unable to return there owing to serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order as envisaged under the 1969 OAU Convention.” Tradução livre da autora

Embora a distinção entre tais definições e as chamadas “convencionais” seja: “(...) vista, no geral, como insignificante” (*Idem ibid*, p. 572),⁶¹ tal polissemia na “conceituação do que seja o refugiado” importa, entre outros, porque:

“Antes de mais nada, os conceitos legais, (...), são decisivos para caracterizar as obrigações contratuais ou convencionais dos Estados que são signatários desses instrumentos. (...) Todos os Estados signatários tem, em conformidade com o direito dos tratados, a prerrogativa de exigir que todos os refugiados recebam o que lhes é devido, de acordo com a Convenção (...)” (CASELLA, 2001, p. 20).

Essa relativa pluralidade de significados ilustra, portanto, as várias formas assumidas pela proteção internacional nas diferentes situações de refúgio.

1.1.2 A Situação de Refúgio Prolongado para o DIR

A noção de situação de refúgio prolongado precede na literatura à própria definição do termo pelo ACNUR, em 2004. Karen Jacobsen (2001), por exemplo, identifica vinte e duas “(...) populações maiores de 100 mil que viviam no exterior por 10 anos ou mais” no período de 1980 a 1999 (JACOBSEN, *Op. cit.*, p. 1).⁶² O próprio ACNUR incorpora o termo em 2001, quando seu Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas (SADP)⁶³ designa “situação de refúgio prolongado” como: “(...) assentamentos ou campos organizados, contanto que existam por mais de cinco anos sem claras perspectivas de encontrar uma solução duradoura (...)” (SCHMIDT, 2003, p. 3).⁶⁴

Pouco tempo depois, na sua *Agenda para Proteção* (2002), o ACNUR se compromete com “(...) revisar todas as situações de refúgio prolongado existentes” à época,⁶⁵ o que se concretiza no seu Comitê Executivo com uma resolução sobre

⁶¹ No original: “(...) *all, in practice the distinction between the two definitions is mostly viewed as insignificant – that is, if it has been noticed at all.*” Tradução livre da autora.

⁶² No original: “(...) *where refugee populations greater than 100,000 lived in host countries for more than ten years.*” Tradução livre da autora.

⁶³ No original: “*Evaluation and Policy Analysis Unit (EPAU)*”. Fonte: ACNUR (site).

⁶⁴ No original: “*The UNHCR’s Evaluation and Policy Unit has in some ways taken this last approach by introducing the umbrella terms of ‘protracted refugee situations’. (...) The terminology applies to both organized settlements and camps, as long as they exist for more than five years without clear prospects of finding a durable solution such as voluntary repatriation, local integration, or resettlement.*” Tradução livre da autora.

⁶⁵ *Agenda for Protection* (Goal 5). Acesso: <www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html> [1 mai 17]

Situação de Refúgio Prolongado (2004)⁶⁶ que define tais situações como a de um “estado de limbo duradouro e intratável” (ACNUR, 2004, paras. 2-3)⁶⁷ e estabelece as “dimensões objetivas” da definição, pelas quais se encaixariam em tal situação as: “(...) populações de 25 mil refugiados ou mais vivendo no exílio em países em desenvolvimento por cinco anos ou mais, excluindo refugiados palestinos, sob mandato da UNRWA⁶⁸” (*Id. ibidem*, par. 5).⁶⁹ Elenca ainda os “principais problemas” (*Idem ibidem*, par. 8-13)⁷⁰ e afirma a natureza *política* das *causas subjacentes* (*Idem ib.*, par. 15) a estas situações, listando alguns “passos” para que o ACNUR ajude a “preparar os refugiados rumo a uma solução duradoura” (*Idem ibidem*, par. 17).⁷¹ Por fim, conclama as “partes interessadas” (*stakeholders*) a “(...) responder de modo efetivo às situações de refúgio prolongado (...)” (*Id. ibidem*, par. 28),⁷² que não se resolveriam “apenas com humanitarismo” (*Op. cit.*, par. 40).⁷³

Nos anos seguintes, novos textos oficiais são produzidos. O texto “*Situações de Refúgio Prolongado: Revisitando o Problema*” (junho, 2008)⁷⁴ lança a *Iniciativa Especial em Situações de Refúgio Prolongado*.⁷⁵ Esta *Iniciativa* visava repensar as situações: i) dos afegãos no Irã e Paquistão; ii) de Myanmar em Bangladesh; iii) bósnios e croatas na Sérvia; iv) Burundi na Tanzânia; e v) eritreus no leste do Sudão. A escolha se deu a partir de cinco “critérios” (*Idem ib.*, paras. 17-18),⁷⁶ não apenas

⁶⁶ ACNUR. “*Protracted Refugee Situations*”. IN: *Standing Committee: 30th meeting* (Jun, 2004). Acesso: <www.refworld.org/pdfid/4a54bc00d.pdf> [1 mai 17]

⁶⁷ No original: “*For the purposes of this review, a protracted refugee situation is one in which refugees find themselves in a long-lasting and intractable state of limbo.*” Tradução livre.

⁶⁸ Agência da ONU de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo.

⁶⁹ Trecho no original: “*Using a crude measure of refugee populations of 25,000 persons or more who have been in exile for five or more years in developing countries, and excluding Palestinian refugees who fall under the mandate of UNRWA, (...)*”. Tradução livre da autora.

⁷⁰ No original: “*Consequences: wasted lives, squandered resources, future problems*” Trad. livre

⁷¹ Trechos no original: “*(...), there are a number of steps UNHCR may take to improve the lot of refugees and to prepare them for an eventual durable solution. (...) Essential elements of a strategy include: (i) providing refugees with physical, legal and economic security; (ii) removing barriers to self-reliance; and (iii) creating opportunities.*” Tradução livre.

⁷² No original: “*The key to responding effectively to protracted refugee situations is partnership with all stakeholders (...). With refugees, (...); host governments (...); development actors (...); and with the international community (...).*” Tradução livre.

⁷³ Trechos no original: “*Protracted refugee situations are symptomatic of political failures, neglect and unequal distribution of resources. (...) But solutions to protracted situations will not be solved by humanitarianism alone.*” Tradução livre.

⁷⁴ ACNUR. “*Protracted Refugee Situations: Revisiting the Problem.*” 2 Jun 2008. EC/59/SC/CRP.13 [Trad. livre]. Acesso: <<http://www.unhcr.org/484514c12.html>> [1 mai 17]

⁷⁵ *High Commissioner's Special Initiative on Protracted Refugee Situations*. Tradução livre

⁷⁶ No original: “*a) Prospects for success; b) Protection needs; c) Host State perspectives; d) Costs and benefits; e) UNHCR capacity.*” Tradução livre da autora

numéricos, de modo que a segunda situação sequer constava da listagem de 2004 do ACNUR (*Op. Cit*), mas veio a ser contemplada assim mesmo.

Após essa *Iniciativa*, o ACNUR anuncia⁷⁷ que os *Diálogos sobre Desafios à Proteção* de dezembro iriam: “(...) lidar com o problema das situações de refúgio prolongado de maneira mais efetiva e igualitária” (ACNUR, 2008, p. 3).⁷⁸ No ano seguinte, o Comitê Executivo publica sua “*Conclusão sobre Situações de Refúgio Prolongado*” (2009),⁷⁹ que termina, entre outros, por:

“*Reafirmar* seu apelo à comunidade internacional como um todo, (...) para garantir, em espírito de responsabilidade compartilhada, a eventual disposição de fundos adequados para fins humanitários e de desenvolvimento, entre outros recursos, inclusive com apoio às comunidades de acolhida e países de origem a fim de providenciar assistência e encontrar soluções duradouras para as situações de refúgio prolongado” (*Op. cit.*, par. (p), *grifo original*).⁸⁰

Desses documentos,⁸¹ só o de 2004 enumerou oficialmente tais situações (ACNUR, *Op. cit.*, Anexo I). Na época, havia 38 contra 27 de 1993 (*Idem ibidem*, par. 6). Até 2014,⁸² se mantidos os mesmos critérios, haveria nestas situações um número equivalente ao patamar de dez anos antes: 6.2 milhões de pessoas. Novas situações podem surgir sem previsão de solução das atualmente existentes.⁸³

A definição de 2004, embora pareça “final”, não deve ser vista como uma “solução” para todos os problemas, no entanto, por algumas razões. Primeiro, desse modo ficam excluídos certos segmentos populacionais, como os solicitantes que: “(...)”,

⁷⁷ ACNUR. “*Protracted Refugee Situations: A discussion paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, Geneva, December 2008*”. 20 Nov. 2008. UNHCR/DPC/2008/Doc. 02. [Tradução livre]. Acesso: <<http://www.unhcr.org/492ad3782.html>> [1 mai 17]

⁷⁸ No original: “*The opening section identifies a number of commitments that UNHCR considers to be essential if the international community is to address the problem of protracted refugee situations in a more effective and equitable manner.*” Tradução livre.

⁷⁹ ACNUR. “*Executive Committee Conclusion on Protracted Refugee Situations*”. *ExCom Conclusions* No. 109. Dez, 2009. Acesso: <www.unhcr.org/4b332bca9.html> [1 mai 17]

⁸⁰ No original: “*Reaffirms its call to the international community at large, (...), to ensure, in a spirit of burden sharing, timely availability of adequate development and humanitarian funding and other resources, including sufficient support for host communities and countries of origin in order to provide assistance and achieve durable solutions in protracted refugee situations.*” Tradução livre. Acesso: <<http://www.unhcr.org/4a1d43986.html>> [1 mai 17]

⁸¹ Documentos disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/4a1d43986.html#official>>. Acesso: [1 mai 17]

⁸² Adaptado de: *Migration Policy Centre, da European Institute University* (2014). Acesso: <<http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/Protracted-refugees-wall-map.pdf>> [1 mai 17]

⁸³ Possíveis novas situações de refúgio prolongado: Síria, Mali, Sudão do Sul e Costa do Marfim.

vivem clandestinamente em áreas urbanas, evitando o contato com as autoridades e sem *status legal*” (ACNUR, 2006, p. 108).⁸⁴

Segundo, o discurso oficial do ACNUR sobre buscar “soluções duradouras” para tais situações “nos limites de suas capacidades”, deve ser posto quanto às ações efetivamente tomadas. De fato, a *Iniciativa de Soluções Transitórias do ACNUR e PNUD em Colaboração com o Banco Mundial* (2010)⁸⁵ seria a “(...) última na longa fila de iniciativas de unir atores humanitários e de desenvolvimento na busca de soluções duradouras” (ACNUR, 2013, par. 151).⁸⁶ Note-se, porém, que a própria consolidação das soluções ditas ‘duradouras’ no ACNUR foi gradual. A resolução “*A Solução do Problema dos Refugiados e a Proteção aos Refugiados*” (1989)⁸⁷ indicava que uso do termo ‘solução’ seria mais adequado “*per se*” (*Op. Cit.*, cl. 20),⁸⁸ no que não foi observada.

Terceiro, e tão relevante quanto as avaliações *a posteriori* destas iniciativas efetivamente tomadas,⁸⁹ importa lembrar que: “(...) as organizações humanitárias possuem a responsabilidade de analisar as implicações de segurança no longo prazo acerca das decisões sobre onde providenciar ajuda” (HORST; SAGMO, 2015, p. 1).⁹⁰ Isto significa rever o conteúdo de tais iniciativas face ao crescente dessas situações no presente, pois: “Essa falha em buscar abordagens mais criativas e positivas para as situações de refúgio prolongado representa um desperdício extraordinário de recursos” (JACOBSEN, 2001, p. 3).⁹¹

⁸⁴ No original: “Long-staying urban refugees are not typically included in an understanding of protracted refugee situations. Yet tens of thousands live clandestinely in urban areas, avoiding contact with the authorities and bereft of legal status.” Tradução livre. IN: UNHCR. “Protracted refugee situations: the search for practical solutions”. *The State of the World's Refugees*. 2006. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4444afcb0.pdf>> [1 mai 17]

⁸⁵ UNHCR. *Concept Note Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank* (2010). Acesso: <<http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html>> [1 mai 17]

⁸⁶ No original: “The Transitional Solutions Initiative is the last in a long line of initiatives that have sought to bring humanitarian and development actors together in the search for durable solutions.” Tradução livre da autora.

⁸⁷ UNHCR, *Solution to the Refugee Problem and the Protection of Refugees*. IN: EC/SCP/55 (23 Ago 1989). Acesso: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68cd21c.html>> [1 mai 17]

⁸⁸ No original: “In relation to the problem of the refugee, (...) The simple term “solution” might be quite adequate in itself.” Tradução livre da autora.

⁸⁹ Vide item ‘Evaluation Reports’ na página do Serviço de Avaliação do site da instituição, Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/4a1d28526.html>>. Acesso: [1 mai 17]

⁹⁰ No original: “This policy brief argues that humanitarian organizations have the responsibility to analyze the long-term security implications of their decisions on where to provide aid.” Tradução livre

⁹¹ No original: “This failure to look for more creative and positive approaches to protracted refugee situations represents an extraordinary waste of resources.” Tradução livre da autora.

Sintoma talvez mais visível dessa ‘falha’, a duração prolongada de campos de refugiados será abordada na seção que segue.

1.1.3 Os Campos em Situação de Refúgio Prolongado

Atualmente, “campos” são a principal forma de alocar refugiados nas zonas rurais, com cerca de dois terços desses, contra cerca de 15% dos arranjos urbanos (ACNUR, 2015, p. 43).⁹² Outros dados acerca desses lugares, como o total global e data de fundação, não estão consolidados até o presente. Acerca de suas origens, Liisa Malkki (1995) afirma: “Foi por volta do fim da II Guerra Mundial que o campo de refugiados se tornou uma tecnologia de poder padronizada e generalizável na administração de deslocamentos massivos” (*Op. Cit.*, p. 498).⁹³

A literatura, no geral, aponta cinco parâmetros para caracterizar os campos com relação a outros tipos de assentamento: a) restrição à *liberdade de trânsito*; b) limitado *modo de assistência* / integração dos refugiados à *economia*; c) um *modo de governança*; d) a *designação como local / abrigo temporário (independente da duração)*; e) o *tamanho ou densidade populacional* (SCHMIDT, 2003, p. 4).⁹⁴ No entanto, raras análises comparam: “(...) efeitos dos campos com outros tipos de assentamentos no bem-estar de refugiados, nas economias e estruturas políticas locais, ou nos níveis gerais de segurança e conflito” (*Idem Ib.*, p. 6).⁹⁵

Entre outras razões para esta ausência, há a falta de uma definição “oficial” desses locais. Em sua recente *Política de Alternativas aos Campos* (2014), o ACNUR caracteriza esses locais por um “(...) grau de limitação nos direitos e liberdades dos refugiados, e na habilidade de fazerem escolhas significativas sobre suas vidas” (*Op.*

⁹² ACNUR. *Global Trends 2014*. Acesso: <<http://unhcr.org/556725e69.html>> [1 mai 17]

⁹³ No original: “It was toward the end of World War II that the refugee camp became emplaced as a standardized, generalizable technology of power in the management of mass displacement.” Tradução livre da autora.

⁹⁴ No original: “In the wider literature, ‘camps’ are rarely conceptually defined, even though a number of characteristics underlie the usage of the term. (...) What follows are five parameters which frequently underlie the usage of the terms ‘camps’ or ‘settlements’, and which serve to define refugee accommodation. (...) (1) Freedom of movement: (...); (2) Mode of assistance/economics: (...); (3) Mode of governance: (...); (4) Designation as temporary locations/shelter (...); (5) Population size and/or density: (...)” Tradução livre da autora.

⁹⁵ No original: “Not many texts systematically compare the effects of camp and settlement situations on refugee welfare, host economies, and political structures, or general levels of security and conflict.” Tradução livre da autora

cit., p. 4).⁹⁶ Nesse texto, alega benefícios na fase emergencial e recomenda “evitar o estabelecimento de campos” ou, se estabelecidos, que sejam “superados ou tornados assentamentos sustentáveis” (*Op. Cit.*, p. 12).⁹⁷

Não são apontadas, contudo, as responsabilidades de cada ator em campo nessa superação. Desse modo, se a situação de refúgio prolongado pode ser, no âmbito do ACNUR, definida como ‘limbo’, campos de refugiados são considerados, no geral: “(...) arranjos anômalos, situados no território de um Estado de Acolhida, mas na prática geralmente administrado por um vasto conjunto de atores que não autoridades estatais” (JANMYR, 2014, p. 43).⁹⁸

De fato, esta é a principal configuração da atuação do ACNUR nos campos, oficializada, segundo Maja Janmyr (2014), por “acordos” classificáveis então como “contratos internacionais” (*Op. cit.*, p. 52).⁹⁹ Ao analisar tais formas contratuais, nota que: “Diversas cláusulas do Acordo Tripartite de Subprojeto (...) visam a absolver o ACNUR da responsabilidade pela conduta de seus parceiros de implantação quando prestam serviços ao ACNUR” (*Op. Cit.*, p. 57-58).¹⁰⁰ Ainda assim, ao menos em tese: “Atos e omissões dos parceiros de implantação do ACNUR podem ser atribuídos [a este] (...) e, assim, incorrer em responsabilidade internacional do ACNUR por violar normas internacionais de direitos humanos” (*Op. Cit.*, p. 67).¹⁰¹

Na prática, embora seja prioritariamente responsabilidade estatal o ato de “(...) assegurar a administração apropriada de refugiados, campos e assentamentos nos seus territórios”, isso nem sempre se reflete nas “estruturas efetivamente

⁹⁶ No original: “*The defining characteristic of a camp, however, is typically some degree of limitation on the rights and freedoms of refugees and their ability to make meaningful choices about their lives.*” Tradução livre da autora.

⁹⁷ No original: “*Alternatives to camps are achieved when UNHCR is able to (...) achieve solutions without resorting to the establishment of camps and when existing camps are phased out or transformed into sustainable settlements.*” Tradução livre.

⁹⁸ No original: “*The refugee camp may be considered an anomalous establishment, being situated on the territory of a Host State but in practice often managed by a wide range of actors other than State authorities.*” Tradução livre da autora.

⁹⁹ No original: “*The Tripartite Sub-Project Agreement is arguably to be considered an international contract.*” Tradução livre da autora.

¹⁰⁰ No original: “*Several clauses of UNHCR’s Tripartite Sub-Project Agreement aim at absolving UNHCR from responsibility for the conduct of its implementing partners when these perform services for UNHCR.*” Tradução livre da autora.

¹⁰¹ No original: “*This article has argued that acts and omissions of UNHCR’s implementing partners may be attributable to UNHCR under ARIIO Article 6 and may as such incur the international responsibility of UNHCR for violations of international human rights law.*” Tradução livre da autora.

estabelecidas” (OKOTH-OBBO, 2001, p. 102).¹⁰² No atual padrão internacional, cada vez mais, os países reduzem sua parcela no “dever de auxílio”, enquanto o ACNUR e parceiros assumem “progressivamente maiores responsabilidades de longo prazo” (CRISP; SLAUGHTER, 2009, p. 1-2).¹⁰³

Esse fato, na literatura sobre o tema, consta do debate entre críticos dos custos e defensores benefícios dos campos (SCHMIDT, 2003, p. 7),¹⁰⁴ que remonta aos anos 1970-1980 (CRISP; JACOBSEN, 1998, p. 27). Nesse debate, Jacobsen (1996) aponta três fatores de influência nas decisões dos países de acolhida quanto ao modelo de assistência a ser adotado: a) o chamado “regime internacional dos refugiados”; b) a comunidade local, e; c) os “próprios refugiados” (JACOBSEN, 1996, p. 657).¹⁰⁵ Dessa forma, ou seriam os países de acolhida a “insistirem no estabelecimento de campos”, ou os “refugiados que se unem em grandes grupos, formando assentamentos de larga escala que afinal se institucionalizam” (CRISP; JACOBSEN, 1998, p. 28).¹⁰⁶

A literatura, então, nota que, a partir de 1980 e 1990: “(...) os Estados industrializados voltaram-se cada vez mais à tarefa de reduzir o número de pessoas de outras partes do mundo tentando entrar ou permanecer no seu território.” (CRISP; SLAUGHTER, 2009, p. 4)¹⁰⁷ Foram denominadas “práticas de *non-entrée*” estas

¹⁰² No original: “If it may be said that Governments have the overall responsibility to ensure proper management of refugees, camps and settlements on their territories, this is not always reflected in the structures that are actually established.” Tradução livre da autora.

¹⁰³ No original: “Host country involvement has generally been quite limited, (...), while UNHCR and its humanitarian partners have assumed a progressively wider range of long-term refugee responsibilities,” Tradução livre

¹⁰⁴ No original: “In sum, camp critiques point to the way camp settings prevent integration of refugees and host populations, increase dependency on relief aid, and ignore the resources and capacities of refugees themselves, as well as neglecting the repercussions of a refugee influx on the host populations. On the other hand, ‘defenders’ of camps emphasize their advantages in facilitating organized repatriation of refugees, attracting international assistance due to the higher visibility of impact, and their superior ability to monitor and target recipients and distribute aid faster and more effectively, especially in the short-run and in immediate emergency situations.” Tradução livre.

¹⁰⁵ No original: “Three sources of pressure on the government are emphasized in the article. The first consists of those institutions and individuals (...) frequently referred to as the international refugee regime. (...) The second source of pressure is the local community (...). A third source of pressure comes from the refugees themselves.” Tradução livre da autora

¹⁰⁶ No original: “Indeed, UNHCR’s policy is to avoid the establishment of camps if viable alternatives are available. In most situations, it is the host government that insists on the establishment of camps, or the refugees themselves who congregate in large groups, forming large-scale settlements which eventually become institutionalised.” Tradução livre da autora

¹⁰⁷ No original: “During the 1980s and 1990s, the industrialized states became increasingly preoccupied with the task of reducing the number of people from other parts of the world who were seeking to enter and remain on their territory.” Tradução livre da autora

“tentativas dos países poderosos de prevenir os refugiados de chegarem à sua jurisdição, ponto em que teriam direito ao *non-refoulement* e outros da Convenção dos Refugiados” (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015, p. 244).¹⁰⁸

Entre suas formas mais ‘tradicionais’, a prática de *non-entrée* pode incluir: o controle migratório nas companhias de transporte; as ‘zonas internacionais’ internas; e a ‘coerção em alto-mar’ (*Id. ibidem*, p. 245). A sua ‘nova geração’, por sua vez, seria baseada na: “(...) cooperação internacional, com a coerção ocorrendo no território, ou sob a jurisdição, do país de residência ou trânsito” dos refugiados (*Idem ibid.*, p. 248),¹⁰⁹ e variam de “simples acordos diplomáticos” até “operações conjuntas de controle migratório em larga escala” (*Id. ibidem*, p. 250).¹¹⁰

Pelo exposto, hoje parece frágil, mesmo em modelos ‘meramente’ teóricos, a premissa pela qual: “(...) um governo pode tomar e de fato toma decisões acerca dos refugiados contrárias a desejos e recomendações de países doadores (...)” (JACOBSEN, 1996, p. 656).¹¹¹ Seria mais interessante pensar, com Jenniffer Hyndman (2011), que: “campos em situação de refúgio prolongado são um sintoma dessas táticas geopolíticas” (*Op. Cit.*, p. 12).¹¹²

Na próxima seção, veremos traços dessa dinâmica em África, pensando ainda suas implicações para o Direito dos Refugiados no continente.

1.2. A Proteção Regional na Situação de Refúgio Prolongado em África

Fala-se, há décadas, das “dimensões alarmantes” dos deslocamentos em África (SCHULTHEIS, 1989, p. 3).¹¹³ Em 1986, Barbara Harrel-Bond dizia que:

¹⁰⁸ No original: “The practice of non-entree - comprising efforts by powerful states to prevent refugees from ever reaching their jurisdiction at which point they become entitled to the benefit of the duty of non-refoulement and other core rights set by the Refugee Convention - has long been a feature of the refugee protection landscape.” Tradução livre da autora.

¹⁰⁹ No original: “The new approaches are predicated on international cooperation, with deterrence occurring in the territory, or under the jurisdiction, of the home state or a transit country.” Trad. livre.

¹¹⁰ No original: “There are myriad forms of cooperation-based non-entree, ranging from simple diplomatic agreements to full-scale joint operations to effect migration control.” Trad. livre da autora.

¹¹¹ No original: “It is assumed that the government can and does make decisions about refugees that may be against the wishes or recommendations of donor countries or international refugee organizations.” Tradução livre da autora.

¹¹² No original: “Protracted refugee camps are one symptom of these geopolitical tactics.” Trad. livre

¹¹³ No original: “(...), present displacement patterns in Africa have several alarming dimensions.” Trad. livre da autora.

“Refugiados são um dos mais sérios problemas do nosso tempo. Diariamente os números escalam. Ninguém realmente sabe quantas pessoas foram deslocadas, mas podem estar certos de que o problema em África veio para ficar. (...) Enquanto isso, orçamentos de auxílio crescem e agências humanitárias proliferam” (HARREL-BOND, *Op. cit.*, p. xi).¹¹⁴

Muitos desses aspectos permanecem, em larga medida, inalterados nos dias atuais. No início do século, a “tendência positiva” de “declínio no número de refugiados” se: “(...) revertera com a escalada dos conflitos na Somália e República Democrática do Congo a partir de 2008. Desde então, África tem vivido aumentos anuais substanciais nos totais de refugiados” (ACNUR, 2014, p. 2).¹¹⁵ Atualmente, o continente abriga a maior parte dos refugiados sob mandato do ACNUR, mesmo se considerada a classificação regional feita por este, que acopla o Norte da África ao Oriente Médio,¹¹⁶ sendo que:

“Com 4,4 milhões de indivíduos, a região da África Subsaariana abrigava a maior parte dos refugiados. Refugiados advindos de cinco países (Somália, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Sudão e República Centro-Africana) perfaziam 3,5 milhões (80%) da população refugiada total residindo na região ao final de 2015.” (ACNUR, 2016, p. 14)¹¹⁷

Ademais, os orçamentos das agências humanitárias priorizam claramente programas de “auxílio” sobre os de desenvolvimento, ainda hoje, em contextos de “crises” humanitárias. Segundo o ACNUR (2015):¹¹⁸

“As três maiores emergências sozinhas – a situação na Síria, no Sudão do Sul e no Iraque – consumiram 42% do orçamento para 2015

¹¹⁴ No original: “*Refugees are one of the most serious problems of our time. Daily the numbers escalate. No one really knows how many people have been uprooted, but one may be very sure the problem in Africa is not going away. (...) Meanwhile, relief budgets climb and humanitarian agencies proliferate.*” Tradução livre da autora.

¹¹⁵ No original: “*This positive trend reversed with the escalation of fighting in Somalia and the Democratic Republic of the Congo beginning in 2008. Since that time, Africa has experienced substantial annual increases in refugee numbers.*” Tradução livre da autora. IN: ACNUR. *Overview of the refugee situation in Africa. Background paper for the high-level segment of the 65th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme on “Enhancing International Cooperation, Solidarity, Local Capacities and Humanitarian Action for Refugees in Africa”*. Genebra, 29 - 30 Set 2014. Acesso: <<http://www.unhcr.org/54227c4b9.pdf>> [1 mai 17]

¹¹⁶ “*Total Refugees*” IN: “*Table 1 Refugee populations by UNHCR regions (End - 2015)*”. No original: “Africa: 4,413,500; Americas: 746,800; Asia and Pacific: 3,830,200; Europe: 4,391,400; Middle East and North Africa: 2,739,500”.

¹¹⁷ No original: “*With 4.4 million individuals, the sub-Saharan Africa region hosted the largest number of refugees. Refugees originating from five countries (Somalia, South Sudan, the Democratic Republic of the Congo, Sudan, and the Central African Republic) accounted for 3.5 million (80%) of the total refugee population residing in this region by the end of 2015.*” Tradução livre da autora.

¹¹⁸ ACNUR. “*Needs and Funding Requirements*”. In: *Global Appeal 2016-17*. Genebra, 2015. Acesso: <<http://www.unhcr.org/564da0e20.pdf>> [1 mai 17]

do ACNUR. Isso teve um impacto considerável em outras operações que devem responder a crises prolongadas, onde a resposta teve de ser priorizada ao ponto do mínimo absoluto para as intervenções de salvar vidas” (ACNUR, *Op. Cit.*, p. 19).¹¹⁹

Nesta seção, a primeira parte desvela características gerais da proteção a Direitos Humanos dos refugiados em África. A segunda traz as principais situações de refúgio prolongado no continente, e a última, os seus campos de refugiados.

1.2.1 Proteção a Refugiados no Sistema Africano de Direitos Humanos

A Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) sobre Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969) é considerada “pedra triangular da proteção a refugiados em África” (WOOD, 2014, p. 558).¹²⁰ Afirma-se que: “Nem a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos ou a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança, de conteúdos ‘mais africanos’, se comparam” (OKOTH-OBBO, 2001, p. 105).¹²¹

Quanto ao contexto de sua criação, importa lembrar que: “Em 1969, África ainda era um continente engajado no processo de descolonização (...)” (WOOD, 2014, p. 557).¹²² A preocupação com essa conjuntura vê-se refletida na definição expandida de ‘refugiado’, dado que além da definição que consta da Convenção da ONU de 1951, a Convenção Africana de 1969 prevê que se aplique o termo:

“§2º) (...) também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (OAU, 1969, Art. 1).¹²³

¹¹⁹ No original: “The three largest emergencies alone – the Syria situation, the South Sudan situation and the Iraq situation – take up 42 per cent of UNHCR’s 2015 budget. This has had a considerable impact on other operations that have to respond to protracted crises, where the response has had to be prioritized to the absolute minimum for urgent life-saving interventions.” Tradução livre da autora.

¹²⁰ Trecho no original: “Despite more than forty years passing since the Convention’s adoption, (...), the 1969 Convention remains the cornerstone of African refugee protection.” Tradução livre da autora.

¹²¹ No original: “Not even the African Charter on Human and Peoples’ Rights or the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, both of which actually have more telling African catalogues, can compare.” Tradução livre da autora.

¹²² No original: “In 1969, Africa was a continent still very much engaged in the process of decolonization; (...)” Tradução livre da autora.

¹²³ Cf. ACNUR. Disponível: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>> [1 mai 17]

A definição do termo ‘refugiado’ contida nesse parágrafo é considerada, em comparação com a Convenção da ONU de 1951, uma ‘definição expandida’ por oferecer ao refugiado uma proteção ‘mais ampla’ em ao menos quatro situações:

“Em primeiro lugar, (...), focando as condições gerais no país de origem do refugiado, em vez do seu medo de perseguição, (...), individual. Segundo, a natureza generalizada dos eventos causais de refugiados (...). Em terceiro, (...) o refugiado não é obrigado a buscar proteção em seu próprio país antes de qualificar para o status de refugiado alhures. Por fim, (...), a definição expandida de refugiado é particularmente adequada para a determinação do status baseada em grupo e a proteção em situações de influxo em massa” (WOOD, 2014, p. 559).¹²⁴

Essa definição teria inspirado posteriores, como a Declaração de Cartagena sobre Refugiados da América Central, em 1984 (OKOTH-OBBO, 2001, p. 114). A Convenção de 1969 fora ainda o “primeiro instrumento internacional a codificar em tratado os princípios da repatriação voluntária de refugiados” (*Id. ibid.*, p. 122).¹²⁵ Sua amplitude de alcance pode ser atestada pelo número de ratificações: quarenta e cinco países ao todo até a presente data.¹²⁶

Para alguns, porém, a sua ‘romantização’, além de desencorajar um “exame mais crítico” de conteúdo (*Id. ibid.*, p. 106),¹²⁷ seria o fator *ideológico* que, somado a um *cultural* (o “lugar secundário das leis e da magistratura”)¹²⁸ e um *institucional* (a ‘*eficácia limitada*’ de órgãos ligados à Convenção),¹²⁹ explicaria seu escasso “desenvolvimento do escopo e princípios” (*Op. cit.*, p. 105-107).¹³⁰

¹²⁴ No original: “First, (...), focusing on general conditions in the refugee’s country of origin rather than his or her individual, (...), fear of persecution. Second, the generalized nature of the refugee- generating events (...). Third, (...) the refugee is not required to first seek protection within in their own country before qualifying for refugee status elsewhere. Finally, (...), the expanded refugee definition is said to be particularly suited to group-based RSD and the provision of protection in situations of mass influx.” Tradução livre da autora.

¹²⁵ No original: “The OAU Convention is credited with having been the first international instrument to codify in treaty terms the principles on the voluntary repatriation of refugees.” Tradução livre.

¹²⁶ União Africana (UA): <<http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/ratification>> [1 mai 17]

¹²⁷ Trecho no original: “(...), the Convention has essentially been sheltered from the kind of rigorous inquiry which, (...)” Tradução livre da autora.

¹²⁸ Trecho no original: “(...) the secondary place of law and judicature.” Tradução livre da autora.

¹²⁹ Trecho original: “(...) the OAU’s respective organs (...) seem to be confronted by a picture of limited effectiveness.” Trad. livre da autora.

¹³⁰ Trecho no original: “(...) why, in the thirty years since, there has been no significant development of the legal scope and principles of the OAU Convention. (...) We offer that there are three main factors, one ideological, the other cultural and the last institutional. The ideological factor concerns the idealised and even romanticized way in which the Convention has been viewed so far.” Trad. livre.

Deve-se ressaltar que nenhum compilado de seus *travaux préparatoires* foi publicado, fator, entre outros, do “risco” de se “atribuir à Convenção propósitos e intenções que nunca pretendeu ter” (OKOTH-OBBO, *Op. cit.*, p. 87).¹³¹ Entre esses objetivos nunca pretendidos pela União Africana (UA), estaria a proteção prolongada nos campos de refugiados, que se pensava então serem apenas provisórios.

Some-se a isto o fato de que, quando a Convenção entrou em vigor (1974), as “condições políticas e materiais” das “expressões de solidariedade para com os refugiados do continente” estariam “minadas” (SLAUGHTER; CRISP, 2009, p. 3).¹³² Se, na época de sua criação, os países africanos: “(...) apresentavam elevado grau de hospitalidade às pessoas que fugiam de conflitos nos países vizinhos e próximos” (SLAUGHTER; CRISP, 2009, p. 2),¹³³ a partir dos anos 1980 se começa a notar “um novo clima” em África” (HARREL-BOND, 1986, p. 159)¹³⁴ para com os refugiados. De fato, até o fim dos anos 1980:

“Esforços vãos de relacionar assistência ao desenvolvimento e a refugiados iniciaram em 1960 com o “desenvolvimento integrado zonal”, em seguida foram retomados no “modelo de ajuda aos refugiados e desenvolvimento”, culminando em 1984, com a segunda Conferência Internacional para Assistência a Refugiados em África (ICARA II)” (JACOBSEN, *Op. cit.*, pp. 24-25).¹³⁵

Após ICARA II, mesmo essas tentativas teriam esmorecido. A autora atribui os sucessivos “esforços vãos” desse período, certa medida, ao fato de que:

“Governos de acolhida relutam em distribuir fundos destinados ao desenvolvimento para projetos envolvendo não-nacionais, e as agências de desenvolvimento enxergam o auxílio a refugiados como prerrogativa de agências de assistência” (JACOBSEN, 2001, p.25)¹³⁶

¹³¹ No original, na íntegra: “The dangers which lurk behind studying the Convention in this manner, that is, primarily through the eyes and interpretations of others, are easy to spot. They include attributing to the Convention purposes and intentions it never pretended to have.” Tradução livre da autora.

¹³² No original: “By the time that the OAU Refugee Convention came into force in 1974, the political and material conditions which had underpinned such expressions of solidarity with the continent’s refugees were already being undermined.” Tradução livre da autora

¹³³ No original: “In the initial phase of the post-colonial period, the people and politicians of Africa demonstrated a significant degree of hospitality towards people who were fleeing from conflict in nearby and neighbouring states.” Tradução livre da autora

¹³⁴ No original: “There’s a ‘new mood’ in Africa concerning refugees.” Tradução livre da autora.

¹³⁵ No original: “Ill-fated efforts to link development and refugee-related assistance began in the 1960s with “integrated zonal development”, then were tried again in the 1970s and 1980s with the “refugee aid and development approach” culminating in 1984, at the second International Conference on Assistance to Refugees in Africa (ICARA II).” Tradução livre da autora.

¹³⁶ No original: “Host governments are reluctant to assign development-earmarked funds to projects involving non-nationals, and development agencies see refugee assistance as the prerogative of relief agencies.” Tradução livre da autora.

Para Crisp e Slaughter (2009), essa mudança se deveria a quatro fatores: o crescente influxo de refugiados; o agravamento de questões domésticas; a mudança na natureza dos conflitos (da descolonização às disputas internas) bem como nas percepções quanto aos doadores de recursos (*Op. cit.*, p. 3).¹³⁷

Em todo caso, atualmente, o sistema de proteção a refugiados em África padece de uma falta grave: a escassez de dados. De fato, sequer a Convenção de 1969 possui mecanismos de acompanhamento, sendo “visível” a “falta de informação disponível quanto à sua implantação” (WOOD, 2014, p. 561).¹³⁸ Nota-se, por exemplo, que na África do Sul e no Quênia, dois países onde o ACNUR conduz os processos de determinação do status de refugiado, as decisões: “(...) não são publicadas e, em todo caso, contém uma análise legal limitada” (*Id. ib.*, p. 572).¹³⁹

Se parece haver um consenso, afinal, a necessidade de soluções inovadoras nesse sistema, vejamos na próxima seção como ele opera em duas situações de refúgio prolongado no continente africano: os sudaneses na África Central (região dos Grandes Lagos) e os somalis no Chifre da África (exceto o Quênia, objeto do terceiro capítulo do presente).

1.2.2 A Situação de Refúgio Prolongado em África

O continente africano teve o maior orçamento regional do ACNUR em 2015, totalizando mais de dois bilhões de dólares, seguido pelo Norte da África e Oriente Médio; em terceiro, Ásia e Pacífico com um quarto desse valor e o mesmo para a Europa, ao final (ACNUR, 2015, p. 13).¹⁴⁰

¹³⁷ No original: “First, significant changes were taking place in the number of refugees that the continent was obliged to accommodate.(...) Second, the capacity of those countries to accommodate an ever growing number of refugees was declining. (...) Third, the refugee movements witnessed in Africa and other developing regions began to assume a new character. (...) Finally, the last two decades of the 20th century witnessed a growing sense amongst the developing countries that they were obliged to bear a disproportionate share of responsibility for the global refugee problem.” Tradução livre da autora

¹³⁸ No original: “(...), one of the definition’s most notable features is the remarkable lack of available information on its implementation.” Tradução livre da autora.

¹³⁹ No original: “[In Kenya] As in South Africa, (...) UNHCR RSD decisions are not published and, in any event, contain limited legal analysis.” Tradução livre da autora.

¹⁴⁰ ACNUR. “Needs and Funding Requirements”. In: *Global Appeal 2016-17*. Genebra, 2015. Acesso: <<http://www.unhcr.org/564da0e20.pdf>> [1 mai 17]

Esta seção acaba por constatar, porém, que apesar desses indicadores, as principais situações de refúgio prolongado em África não se resolveram na última década. Os dados sistematizados pela autora nesse sentido¹⁴¹ indicam um menor número de pessoas nessas situações, caindo de 2.4 milhões em 2003 para pouco mais de 2 milhões em 2013, bem como um declínio no total de casos, com doze que não cabem mais na definição de 2004. Contudo, o surgimento de novas situações de refúgio prolongado sugere que talvez se reverta negativamente esse quadro.¹⁴²

Note-se ainda que a escassez de informações qualitativas acerca de algumas dessas situações dificulta uma leitura mais generalista a partir desse levantamento de dados. Assim, ao menos duas dessas situações, cujas cifras ultrapassavam 25 mil em 2013, não alcançavam esse número dez anos antes. Isto dificulta precisar o “ponto de viragem” e estabelecer se entram ou não nessa categoria os congoleses no Burundi e os sudaneses na Etiópia, por exemplo. O ideal seria atualizar esse levantamento pelo ACNUR, de modo a propiciar o monitoramento, a avaliação e a formulação de novos projetos com vistas a interferir nesse quadro.

Na presente ausência desses dados, contudo, esta seção aborda duas grandes situações de refúgio prolongado em África hoje, a título descritivo: os sudaneses na África Central (Grandes Lagos) e os somalis no Chifre da África.¹⁴³

1.2.2.1 Sudaneses na África Central (Grandes Lagos)

Atualmente, na região dos Grandes Lagos da África Central, os refugiados provenientes do Sudão concentram-se no Sudão do Sul e no Chade. Neste último, próximo à fronteira com o Sudão, há cerca de uma dúzia de campos de refugiados,¹⁴⁴ na maior parte, instalados entre 2004 e 2005 (ACNUR, 2008).¹⁴⁵ Os sudaneses hoje são o maior grupo refugiado no Chade: seu número praticamente triplicou entre 2003 e

¹⁴¹ Vide Anexos.

¹⁴² Ao ao menos oito situações não indicadas pelo ACNUR em 2004 como existentes em 2003 foram constatadas no levantamento acerca de 2013. Vide Anexos.

¹⁴³ Sem aprofundar em demasia quanto aos somalis no Quênia, objeto de estudo do presente.

¹⁴⁴ ACNUR. *2015 year-end information on the East and Horn of Africa subregion* (...). Disponível: <<http://reporting.unhcr.org/node/38>> [1 mai 17]

¹⁴⁵ No original: “Between January 2004 and May 2005, UNHCR established 12 refugee camps in eastern Chad, (...)”. ACNUR. “Republic of Chad”, IN: *UNHCR Global Appeal 2008-2009*, p. 127. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8cae.pdf>> [1 mai 17]

2013¹⁴⁶ e somam hoje cerca de 304 mil dentre os 380 mil registrados junto ao ACNUR nesse país (ACNUR, 2016).¹⁴⁷

Em que pese esse contingente de refugiados, o país ainda não possui legislação doméstica na matéria. O ACNUR afirma que busca: “(...) advogar junto ao parlamento do Chade uma lei nacional de refúgio. O desafio continua a ser a curta duração dos ministros no cargo dadas frequentes trocas ministeriais que minam o processo de *advocacy*” (*Id. ib.*, p. 2).¹⁴⁸

No Sudão do Sul, onde aproximadamente 251 mil dos 273.293 refugiados em maio de 2016 eram sudaneses (ACNUR, 2016),¹⁴⁹ por outro lado, há uma lei nacional sobre o refúgio em vigor desde junho de 2012.¹⁵⁰ Menos de um ano, portanto, após a sua independência do vizinho ao norte.¹⁵¹ A existência desse instrumento, contudo, estaria longe de ser suficiente perante as “necessidades humanitárias” desse país na avaliação do Comissariado para Assuntos Humanitários da ONU, cujo representante recentemente clamou pelo encerramento “imediato” dos conflitos (OCHA, 2016).¹⁵²

1.2.2.2 Somalis no Chifre da África

A presença de somalis em outros países da região vem de longa data. Para Cindy Horst (2001): “A dispersão familiar para lugares diferentes constitui estratégia há muito utilizada pelos somalis a fim de reduzir os efeitos dos desastres naturais ou daqueles provocados pelos seres humanos” (HORST, *Op. Cit.*, p. 2).¹⁵³

Atualmente, a população refugiada nessa região corresponde a mais de 950 mil somalis, dispersos, sobretudo, entre Quênia, Iêmen, Etiópia e, em menor escala,

¹⁴⁶ Vide Anexos.

¹⁴⁷ ACNUR. *Chad Factsheet: 30 April 2016*. Disponível: <<http://www.unhcr.org/protection/operations/524d81849/chad-fact-sheet.html>> [1 mai 17]

¹⁴⁸ No original: “UNHCR continues its advocacy efforts for the Chadian parliament to pass the national asylum law. The challenge remains the short term of line ministers in office as a result of frequent ministerial reshuffling which impedes the advocacy process.” Tradução livre da autora.

¹⁴⁹ ACNUR. *South Sudan Factsheet: May, 2016*. Disponível: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCRSouthSudanFactsheet_May2016.pdf> [1 mai 17]

¹⁵⁰ Sudão do Sul. *Refugee Act 2012*, Disponível: <www.refworld.org/docid/51499cd02.html> [1 mai 17]

¹⁵¹ UN News Centre. Disponível: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39034>> [1 mai 17]

¹⁵² No original, na íntegra: “There is no military solution to this conflict; the fighting must stop and the atrocities must end immediately.” Trad. livre. Disponível: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/USG_ERC_Stephen_O'Brien_remarks_to_the_press_South_Sudan10Aug16.pdf> [1 mai 17]

¹⁵³ No original: “The family dispersing to different places is a strategy the Somalis have long used in order to reduce the effects of man-made or natural disasters.” Tradução livre da autora.

também na Uganda, Djibouti, Egito e Eritreia.¹⁵⁴ Em sua maioria, nasceram após a criação de Dadaab, dado que mais da metade (52%) possui dezessete anos ou menos.¹⁵⁵ Tipicamente, há relativa paridade de gênero nessas bases de dados.

Após Dadaab, seria Dollo Aldo (Etiópia) o complexo com maior número de somalis na região, com quase 215 mil pessoas registradas junto ao ACNUR até o fim de julho (2016).¹⁵⁶ O complexo de Dollo Aldo conta com um “centro de recepção” (população não informada) e cinco campos de refugiados contendo cerca de 40 mil pessoas cada, mais ou menos o total que reside em toda a Uganda.¹⁵⁷

Os tamanhos e os tipos de arranjos variam, portanto, em cada situação. Na próxima seção, os arranjos que podem ser considerados campos nessas situações serão então mais detidamente estudados.

1.2.3 Os Campos em Situação de Refúgio Prolongado em África

Para ilustrar as características dos campos em África, serão utilizados dados de um *ranking* sobre os *Cinquenta Campos de Refugiados Mais Populosos do Mundo* (2013).¹⁵⁸ À época desse mapeamento, dos quinze maiores, havia dez em África. Estes, à exceção de Dadaab, serão detalhados nas duas seções adiante.

1.2.3.1 Demografia

Logo após os quatro maiores campos de Dadaab, portanto, em quinto lugar, viria o campo de Nyarugusu (Tanzânia) então com 67.817 refugiados advindos, em maioria,¹⁵⁹ da República Democrática do Congo (RDC). Dados do ACNUR (2016) dizem que 61.090 refugiados no local são da RDC, a maioria abaixo de 18 anos.¹⁶⁰

Em oitavo lugar no mapa, estaria Nakivale (Uganda), à época com 61.385 refugiados, na maioria, da RDC. Os últimos dados indicam uma redução no campo,

¹⁵⁴ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/regional.php>> [1 mai 17]

¹⁵⁵ *Idem ibidem*.

¹⁵⁶ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=7&country=65>> [1 mai 17]

¹⁵⁷ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=229>> [1 mai 17]

¹⁵⁸ Vide Anexos. No original: “*Fifty Most Populous Refugee Camps*”. Tradução livre da autora.

¹⁵⁹ Proporção não informada para nenhum campo por esse mapeamento (ACNUR & ESRI, 2013).

¹⁶⁰ Cf. 01 jun 2016. Disponível: <<http://data.unhcr.org/drc/country.php?id=212>> [1 mai 17]

atualmente com 41.488 refugiados da RDC.¹⁶¹ Haveria, porém, mais de 200 mil dessa nacionalidade no país em dez campos diferentes, e mais de 67 mil apenas em Rwamwanja.¹⁶²

Em décimo segundo, o campo Melkadida (Etiópia) teria 42.365 refugiados, e em seguida Bokolmany (Etiópia) com 40.423 em 2013. Ambos hoje integram os cinco campos em Dollo Aldo, com mais de 214 mil somalis ao todo,¹⁶³ tido como “o maior complexo de refugiados após Dadaab, no Quênia” segundo o ACNUR.¹⁶⁴

Em décimo quarto, estaria Bredjing (Chade) à época do mapeamento com 37.494 refugiados provenientes, principalmente, do Sudão. Embora pesquisas por esse campo não tenham retornado resultado, haveria mais de 550 mil pessoas de interesse no país e ao menos dez campos de refugiados.¹⁶⁵

Em décimo quinto, o campo de Batil, no Sudão do Sul, também com maioria de sudaneses, com 36.754 refugiados naquela contagem. Não há mais registro de nenhum campo com esse nome, em que pesem os mais de 270 mil refugiados no país, dos quais mais de 250 mil dessa mesma origem. Ao todo, estão divididos em cinco campos: Upper Nile (134.527), Unity (111.813), Central Equatoriana (14.674), Western Equatoriana (8.838) e Jonglei (2.409), segundo o ACNUR (2016).¹⁶⁶

Nos termos do ACNUR (2004),¹⁶⁷ os deslocados do Sudão do Sul ainda não podem ser considerados como ‘em situação de refúgio prolongado’, visto que, de acordo com relatos oficiais, o ‘começo das hostilidades’ no país teria ocorrido em 2013, portanto, há menos de cinco anos (UNMISS, 2015, p. 1).¹⁶⁸ No Chade, a falta de precisão dos dados disponíveis com relação ao contexto de chegada de cada parcela de sudaneses torna difícil dizer se esta seria ainda a situação indicada pelo ACNUR em 2004 como ‘*prolongada*’ (ACNUR, *Op. cit.*, p. 10), ou se a parte afetada pelo conflito recente no Sudão do Sul, ou ainda se partes de ambos os casos.

¹⁶¹ Cf. 31 dez 2015. Disponível: <<http://data.unhcr.org/drc/country.php?id=229>> [1 mai 17]

¹⁶² *Idem ibidem*.

¹⁶³ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=7&country=65>> [1 mai 17]

¹⁶⁴ ACNUR. “*Somali refugee population still rising in Ethiopia, new camp planned*”. 2012. Disponível: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2012/10/508142086/somali-refugee-population-still-rising-ethiopia-new-camp-planned.html>> [1 mai 17]

¹⁶⁵ Disponível: <reporting.unhcr.org/node/2533#_ga=1.242253250.115919345.1463328426> [1 mai 17]

¹⁶⁶ Cf. 31 mai 2016. Disponível: <<http://data.unhcr.org/SouthSudan/country.php?id=251>> [1 mai 17]

¹⁶⁷ Cf. item 1.1.2 *supra*.

¹⁶⁸ <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SS/UNMISS_HRD4December2015.pdf> [1 mai 17]

Aos seis campos *supra* correspondem ao menos¹⁶⁹ três situações de refúgio prolongado: somalis na Etiópia, nacionais da RDC em Uganda e estes na Tanzânia. Como desta última situação não há mais que dados estatísticos, na próxima seção as duas primeiras ilustrarão as medidas protetivas nos campos em África.

1.2.3.2 Medidas Protetivas

As situações selecionadas para ilustrar medidas protetivas nos campos de refugiados — somalis na Etiópia e nacionais da RDC em Uganda — abrangem parte significativa dessa população em África. Foram selecionados os principais dados contidos nos relatórios mais recentes do ACNUR nesses campos.

1.2.3.2.1 Somalis na Etiópia

Na sua base de dados sobre o complexo de Dollo Aldo, os documentos do ACNUR de carácter descritivo mais recentes são de março, 2013.¹⁷⁰ Nesses textos, além da data de fundação de cinco campos,¹⁷¹ há dados muito sumários acerca dos atores humanitários e seus principais desafios cotidianos.

Em Bokolmanyó,¹⁷² por exemplo: “A verificação dos registos mais recente foi conduzida (...) em julho, 2010” (*Op. Cit.*, p. 1),¹⁷³ denotando um sério obstáculo ao trabalho do ACNUR de “prover a proteção e monitorar a entrega de serviços a todos os refugiados” no local,¹⁷⁴ para não falar do seu “direito à documentação” (Convenção ONU de 1951, Art. 27). Haveria ainda violações ao direito à moradia, pois: “A maioria dos refugiados ainda vivem em tendas de emergência apesar de passados quase quatro anos do estabelecimento do campo (...)” (*Op. Cit.*, p. 1).¹⁷⁵

¹⁶⁹ Que se pode determinar com clareza serem enquadradas no conceito do ACNUR de 2004.

¹⁷⁰ <<http://data.unhcr.org/hom-of-africa/documents.php?page=1&view=grid&Region%5B%5D=7&Type%5B%5D=4>> [1 mai 17]

¹⁷¹ São eles: Bokolmanyó (2009), Melkadida (2010), Kobe (2011), Hilaweyn (2011) e Buramino (2011).

¹⁷² Disponível: <<http://data.unhcr.org/hom-of-africa/download.php?id=1145>> [1 mai 17]

¹⁷³ No original: “Registration verification was last conducted in Bokolmanyó Camp in July 2010.” Trad. livre da autora.

¹⁷⁴ No original: “UNHCR provides protection and monitors delivery of services to all refugees in Bokolmanyó Camp.” Tradução livre da autora

¹⁷⁵ No original: “The majority of refugees still live in emergency tents despite passage of almost 4 years since the camp establishment (...)” Tradução livre da autora

As medidas protetivas estão listadas em tabelas que explicitam atividades e atores responsáveis por cada área de atuação, que eram onze em Hilaweyn,¹⁷⁶ por exemplo, à época um campo em fase de “manutenção e cuidado” (*Maintenance & Care*). Nesse campo, são listadas doze ações específicas de “Proteção e Serviços Comunitários”, majoritariamente executadas pelo ACNUR, com ou sem a ajuda de seus parceiros, notadamente ARRA, SC-I, UNICEF, IRC, HelpAge e PWO.

Das quatro ações executadas sem participação do ACNUR, três eram de caráter setorial, visando crianças,¹⁷⁷ idosos¹⁷⁸ e vítimas de violência sexual;¹⁷⁹ e uma relativa à segurança do local.¹⁸⁰ Quanto às ações protagonizadas pelo ACNUR sem o apoio de terceiros, também em número de quatro, são mais abrangentes, e vão desde equipamentos até resolução de conflitos entre refugiados e comunidade local.¹⁸¹ Com seus parceiros, as ações, igualmente variadas, tendem a ser um pouco menos abrangentes.¹⁸²

Em sendo inviável, porém, atualizar esses dados, por ora, se passará ao caso dos congoleses em Uganda.

1.2.3.2.2 RDC em Uganda

O informe do ACNUR de maio (2016), o item referente à ‘Proteção’ traz doze ações executadas no mês: duas de caráter mais “geral”; duas para as “Pessoas com Necessidades Especiais”; quatro de “Proteção à Criança”; e outras quatro de

¹⁷⁶ No original: *Health, Nutrition, Water, Hygiene & Sanitation, Protection & Community Services, Shelter, Core Relief Items, Logistics, Education, Environment, Food, Livelihoods*. Acesso: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1147>> [1 mai 17]

¹⁷⁷ No original: “*Child friendly spaces with playgrounds, games and materials* (Actors: SC-I, UNICEF)”.

¹⁷⁸ No original: “*Supporting Older age people*. (Actors: HelpAge, PWO)”

¹⁷⁹ No original: “*Women & Girls' Wellness Centre and Outreach Center open, providing case management and psychosocial support services for survivors of GBV and activities (...)*. Actors: IRC”

¹⁸⁰ No original: “*On-site ARRA Protection Officer is the first point of contact for security liaison and cases of detention*. (Actors: ARRA)”

¹⁸¹ No original: “*Grinding mill for women; Refugee/Host community conflict resolution; Protection monitoring, individual case follow-up and provision of community services; Registration updates, lost ration cards and newborn and death registration (“continuous registration”).*”

¹⁸² No original: “*Child protection activities, including establishing child-friendly spaces* (UNHCR, SC-I, UNICEF); “*Supporting camp self-management committees* (UNHCR, ARRA); “*Establishing programmes that prevent and respond to Sexual and Gender Based Violence incidents* (UNHCR; IRC); “*Facilitation of family reunification, including for Unaccompanied Minors and Separated Children* (UNHCR; ARRA).”

enfrentamento à “*Violência Sexual e Baseada em Gênero*”.¹⁸³ As “gerais” versam sobre o monitoramento pelo ACNUR e por HIJRA¹⁸⁴ em duas prisões da província de Kisoro (Kihhi e Kanungu), bem como a apreciação de um “(...) recurso para três refugiados acusados e detidos em Kisoro por entrada ilegal (*Op. Cit.*, p. 2).¹⁸⁵

Quanto a *peessoas com necessidades especiais* em Nakivale, relata visitas da ARC a domicílio com encaminhamento de casos e a construção de “cabines” junto a voluntários em Rwamwanja (*Op. cit.*, p. 2).¹⁸⁶ Na *proteção às crianças*, ARC aconselhou “jovem de 15 anos com deficiências” e encaminhou três “menores desacompanhados” em Nakivale; em Kisoro, a Cruz Vermelha de Uganda soube de 35 crianças identificadas como “em risco” para buscar suas famílias. Em Kyaka II, o *Danish Refugee Council* (DRC) avaliou 16 menores em risco (*Op. Cit.*, p. 2-3).¹⁸⁷

Finalmente, no combate à violência sexual, teria sido atendida outra vítima de estupro no país de origem em Kisoro, totalizando 72 identificadas desde janeiro (2016), com taxa de incidência a 76%. Em Nakivale, ARC recebeu e assistiu duas vítimas de “estupro no país de origem”. Em Rwamwanja, jovens de 18 a 25 anos foram treinados para notar, reportar e monitorar casos relativos a essa violência. Em Kyaka II, DRC conduziu “sensibilizações de porta-a-porta” sobre o tema, após relatos de

¹⁸³ No original: “*Protection*”, “*Persons with Specific Needs (PSNs)*”, “*Child Protection*” e “*Sexual Gender Based Violence (SGBV)*”. Tradução livre da autora.

¹⁸⁴ Ao que parece, uma organização parceira chamada “*Humanitarian Just Relief Aid*”. Website: <www.hijra.or.ke> [1 mai 17]

¹⁸⁵ Trecho no original: “*In Kisoro, UNHCR and HIJRA carried out joint prison monitoring at Kihhi and Kanungu government prisons in Kanungu district. (...) Meanwhile, HIJRA successfully filed an appeal for three refugees who have been convicted and jailed in Kisoro Prison for illegal entry. (...) In Rwamwanja, a similar visit was conducted to Katojo Prison, Rwimi Prison and Kampiringisa Rehabilitation Centre. There were 17 persons of concern (16 male and 1 female) and were all provided with NFIs.*” Tradução livre da autora.

¹⁸⁶ No original: “*In Nakivale, ARC conducted PSN home visits (...), during which one case with heart complications was identified and referred to MTI Nakivale Health Centre III for further medical examination and support. In Rwamwanja, ARC held a meeting with community youth volunteers ahead of PSN hut construction in Base Camp, Buguta B and Mahani B villages. Three PSN huts were subsequently constructed in Bugata and Nkoma B villages.*” Tradução livre da autora.

¹⁸⁷ No original: “*In Nakivale, ARC conducted one Best Interest Assessment for a 15-year-old boy living with disability. He was counseled together with his parents to look at life positively. In Nakivale, ARC conducted follow ups for three Un Accompanied Minors (UAMs) [...]. In Kisoro, a total of 35 children at risk were identified including 18 separated children, 17 unaccompanied minors and 3 children at risk. (...) Uganda Red Cross was notified and initiated the family tracing process for both unaccompanied and separated children. (...) In Kyaka II, DRC conducted 16 Best Interest Assessments for 16 children at risk (...).*” Tradução livre da autora.

subnotificação dos casos. (*Op. Cit.*, p. 3).¹⁸⁸ Os relatórios não trazem, todavia, a quantificação desse casos quando possivelmente perpetrados *dentro* dos campos.

Nota-se, assim, que a violência contra as mulheres de diversas faixas etárias constitui tema bastante sensível nos campos, a ser aprofundado no próximo capítulo. Antes, contudo, cabem ainda duas considerações diante do exposto no presente.

A primeira consiste em notar que, embora anteriores, os relatórios sobre os somalis na Etiópia são mais ricos em detalhes institucionais, por exemplo, relativos à organização e distribuição do auxílio humanitário e da proteção, do que os mais recentes sobre os congoleses em Uganda. Pode-se supor que esses detalhes estariam disponíveis nas bases a serem constantemente atualizadas pelo ACNUR, porém essa atualização, na prática, não é tão constante nem tão eficiente em termos de clareza quanto aos papéis das organizações *in loco*, por exemplo.

A segunda conclui, enfim, não ser possível apenas a partir com base nesses e em documentos afins avaliar o quanto a busca de soluções duradouras pelo ACNUR e seus parceiros ocorre, nesses campos, de fato “nos limites de sua capacidade”, tal como afirma seu discurso oficial, anteriormente visto. A falta de dados qualitativos e mesmo financeiros em cada operação prejudica e muito a avaliação, ainda que no plano teórico, do mérito dessa afirmação.

¹⁸⁸ No original: “*In Kisoro, HIJRA and MTI identified one SGBV case involving rape in the country of origin. The survivor was supported with psychosocial and medical support. (...) This brings to a total of SGBV survivors identified since the beginning of January 2016 and 72, with rape accounting for 76%. In Nakivale, ARC received and handled 2 female SGBV cases of rape which happened in the country of origin. (...) In Rwamwanja, some 450 youths aged 18 to 25 years were trained in SGBV-basic knowledge, monthly reporting processes, and monitoring to improve on timely reporting. (...) In Kyaka II, DRC conducted community door to door sensitizations on SGBV prevention and response with regard to the Laws of Uganda in Byabakora following community reports that some people do not open up, and neither do they come to the DRC office to report any incident of SGBV related cases.*” Tradução livre da autora.

Capítulo 2. A Proteção às Mulheres Refugiadas em África

A proteção aos direitos das mulheres percorreu dois tortuosos séculos entre a França jacobinista, que executou Olympe de Gouges por sua defesa do ideal de igualdade de gênero (HUNT, 2009, pp. 171-172), e a proclamação, na Conferência de Viena (1993), dos “direitos humano das mulheres e crianças do sexo feminino” como “uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais” (ONU, *Op. Cit.*, par. 18).¹⁸⁹

Como nota Eva Blay (2008): “Até então os Direitos das Mulheres não tinham um capítulo específico no âmbito dos Direitos Humanos” (*Op. cit*, p. 23). Desde então, em razão da “rápida expansão” da “concepção de violência de gênero como violação a direitos humanos” dos anos 1990 (MERRY, 2001, p. 87),¹⁹⁰ a proteção a direitos das mulheres emerge como tópico em diversos ramos do Direito, como, no Direito dos Refugiados. Contudo, ainda hoje, países resistem a “(...) aceitar que direitos das mulheres são de fato direitos humanos” (MUSALO, 2014, p. 48).¹⁹¹

Esse é o quadro geral no qual o capítulo desvela a proteção internacional e regional aos direitos dessas mulheres e crianças, compilados na primeira parte. A segunda aborda a sua proteção nos campos de refugiados e características gerais em África, com especial atenção para aquelas em situação de refúgio prolongado.

2.1. A Proteção aos Direitos das Mulheres Refugiadas

No geral, sob deslocamento forçado, as mulheres tipicamente: “(...) perfazem cerca de cinquenta por cento dos refugiados, deslocados internos ou apátridas, (...)” (ACNUR, *site*).¹⁹² Nestas circunstâncias, tem sido mais tematizada a sua proteção:

¹⁸⁹ ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. Viena, 14 - 25 de Junho de 1993.

¹⁹⁰ No original: “*The conception of gender violence as a human rights violation expanded rapidly during the 1990s.*” Tradução livre da autora.

¹⁹¹ No original: “*The comments of some who oppose protection often reveal a resistance to accepting that women's rights are indeed human rights, (...).*” Tradução livre da autora.

¹⁹² No original: “*In times of displacement, this problem escalates. Women and girls make up around 50 per cent of any refugee, internally displaced or stateless population, and those who are unaccompanied,*

“Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que confere igualdade a todos os seres humanos, passando pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) (...), além da posterior Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, adotada em 1993, tem-se reconhecido que mulheres em situação de conflito são especialmente vulneráveis à violência.” (SEVERO, 2014, p. 25-26)

A presente seção buscará delinear o modo como se construiu a proteção a essas mulheres, portanto, no âmbito do Direito Internacional na primeira parte e na sua aplicação em África na segunda. Serão comentados ainda os aspectos da proteção a essas mulheres e meninas nos campos de refúgio prolongado em África.

2.1.1 A Proteção Internacional aos Direitos das Mulheres

O principal instrumento de proteção aos direitos das mulheres no sistema onusiano atual consiste na *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres* (CEDAW, 1979),¹⁹³ cujo artigo 1º estabelece:

“(…), a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo” (*Op. Cit.*, 1979).

Antes de sua publicação, o período de 1975 a 1985 foi declarado pela ONU “Década da Mulher”, conforme demanda da primeira *Conferência Mundial sobre as Mulheres*, na Cidade do México (1975).¹⁹⁴ A sua *Declaração do México sobre Igualdade das Mulheres*,¹⁹⁵ então, declarou um compromisso com a igualdade, o

pregnant, heads of households, disabled or elderly are especially vulnerable.” Acesso: <<http://www.unhcr.org/en-us/women.html>> [1 mai 17]

¹⁹³ Adotada pela Resolução n. 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1979. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Setembro de 1981, cf. artigo 27.º, n.º 1. Disponível: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_por_tugues.pdf> [1 mai 17]

¹⁹⁴ UN-Women. “Full Report”, In: *World Conference of the International Women's Year Mexico City. 1975* (para. 182). Acesso: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>> [1 mai 17]

¹⁹⁵ No original, em Inglês: “*Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace*”. Tradução livre da autora.

desenvolvimento e a paz.¹⁹⁶ Menos genérico, por sua vez, seu *Plano de Ação*¹⁹⁷ reconheceu “movimentos de mulheres” à época como “forças progressistas” cuja ação causava efeito junto à “opinião pública”.¹⁹⁸

Acerca do perfil sociológico do sujeito “mulher” que constitui o objeto central de proteção da CEDAW, podemos depreender, por seu artigo 1º e a proibição da discriminação de estado civil, que este sujeito é visto: “(...) não como um ser em si mesmo, mas sim um ser em relação a um homem, e a um contexto conjugal e familiar” (ZAPATER, 2014, p. 3). Lembrando que a categoria “mulher” atrelada a um tal contexto remonta à chamada “Antiguidade Clássica” greco-romana, quando: “(...) a mulher tinha durante toda a sua vida, uma condição jurídica de menor, pouco diferente da condição de seus filhos” (BADINTER, 1985, pp. 28-29).

Na esteira desse tom mais “conservador”, o dado de que o termo ‘feminista’ surja uma única vez no *Plano de Ação do México* (1975) e, mesmo assim, apenas para distinguir ‘grupos feministas’ das ‘organizações de mulheres’ (*Op. cit.*, para. 188)¹⁹⁹ sugere algum receio quanto ao seu uso. Quanto ao uso de outro termo então completamente ausente e hoje usual, o termo “gênero”, Joan Scott (1989) nota que teria sido apenas muito recentemente que: “(...) as feministas começaram a utilizar a palavra “gênero” mais seriamente, no sentido mais literal, como uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos” (*Op. Cit.*, p. 2).

Nessa época, portanto, estaria praticamente ausente, o que explica o tema da “violência de gênero” emergir apenas dos documentos finais da *Conferência Mundial dos Direitos Humanos* (Viena, 1993).²⁰⁰ Tanto os seus textos, todavia, quanto os da *IV Conferência Mundial sobre a Mulher* (Pequim, 1995) foram marcos no tema, pois: “(...) reiteraram a indivisibilidade dos direitos humanos das mulheres em relação aos

¹⁹⁶ No original: “The World Conference (...): 1. Affirms its faith in the objectives of the International Women’s Year, which are equality, development and peace; 2. Proclaims its commitment to the achievement of such objectives.” Tradução livre da autora.

¹⁹⁷ No original: “World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women’s Year”. Tradução livre da autora.

¹⁹⁸ No original: “During the last decades, women’s movements and millions of women together with other progressive forces acting in many countries have focused public opinion at the national and international levels on all these problems.” Tradução livre da autora.

¹⁹⁹ No original: “Many representatives were encouraged, however, by the progress achieved in recent years in various parts of the world through the growing awareness of the need to integrate women more fully into the national political structure and in some cases through pressure from women’s organizations and feminist groups.” Tradução livre da autora.

²⁰⁰ *Declaração e Plano de Ação.*

direitos humanos e a gravidade das violações cometidas contra mulheres em tempos de guerra” (SEVERO, 2014, p. 26).

A Conferência de Pequim em 1995 se iniciara em meio a um clima “misto de euforia visível e ansiedade profunda”, tendo sido então “a maior conferência jamais realizada sob os auspícios das Nações Unidas” (ALVES, 2001, p. 217-218). Diferentemente da CEDAW: “A IV Conferência sobre a Mulher, (...), foi, na verdade, não somente mundial, em termos de participação, mas também abrangente e pluridimensional em termos de abordagem” (*Idem ibidem*, p. 226). Muito embora as “relações de gênero” fossem “o cerne das preocupações e dos documentos adotados” então (*Idem ib.*, p. 241), do lado de “fora”, o debate da “despolitização” do termo ‘gênero’ e “seu uso indiscriminado sem o caráter político inicial feminista” seguia acirrado (BEIRAS; CANTERA, 2014, p. 31).

Nos últimos anos, com essa gradual positivação dos direitos das mulheres: “(...) também avançaram substancialmente os entendimentos de igual tratamento e direitos iguais dentro da proteção internacional a refugiados” (EDWARDS, 2003, p. 47).²⁰¹ A essa discussão, então, passaremos doravante.

2.1.2 A Proteção às Mulheres no Direito Internacional dos Refugiados

O Plano de Ação de Pequim (1995) elencou as mulheres refugiadas como “particularmente vulneráveis à violência” (*Op. cit.*, par. 116), decerto influenciando o ACNUR a lançar, no mesmo ano, suas “(...) diretrizes específicas sobre prevenção e resposta à violência sexual contra refugiados” (SEVERO, 2014, p. 48).²⁰² Desta feita, desde ao menos os anos 1990 seria: “(...) clara a prioridade dos direitos das mulheres refugiadas na agenda de gênero do ACNUR, embora claramente não (...) dominem a agenda geral de proteção internacional” (EDWARDS, 2010, p. 40).²⁰³

²⁰¹ No original: “The codification of women’s and children’s rights has also substantially advanced understandings of equal treatment and equal rights within the international refugee protection framework.” Tradução livre da autora.

²⁰² UNHCR. *Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*. 8 Mar 1995. Segundo o ACNUR, o documento em tela foi substituído em 2003 por: UNHCR. *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines on Prevention and Response*. Acesso: <www.refworld.org/docid/3ae6b33e0.html> [1 mai 17]

²⁰³ No original: “Since the early 1990s it is clear that the rights of refugee women have become priorities on UNHCR’s gender agenda, although notably these issues have far from dominated the general international protection agenda.” Tradução livre da autora.

A esse respeito, Alice Edwards (2010) propõe cinco estágios na proteção aos direitos das refugiadas. O primeiro seria o período de 1950 a 1985, intitulado “direitos dos refugiados são *direitos de homens refugiados*” (*Op. cit.*, p. 22),²⁰⁴ haveria uma “cegueira completa” frente à desigualdade sexual no DIR (*Id. ibid.*).²⁰⁵ Isto dificultaria “reconhecer mulheres como refugiadas”, *a priori*, e o acesso destas aos “direitos, serviços e assistência”, posteriormente (EDWARDS, 2010, p. 23).²⁰⁶

O segundo estágio (1985-atual),²⁰⁷ iniciado no fim da “Década da Mulher”,²⁰⁸ seria melhor traduzido por: “direitos dos refugiados são direitos das mulheres”. Em “resposta” à “omissão das mulheres dos instrumentos e políticas de refugiados centrais para a proteção e assistência humanitária” (*Id. ibidem*),²⁰⁹ buscara reparar a “negligência dos direitos humanos das mulheres” (*Idem*, p. 31) do estágio anterior.²¹⁰ Tais esforços culminariam na publicação pelo ACNUR de sua *Política sobre Mulheres Refugiadas* (1990),²¹¹ ainda em vigor. Posteriormente, em 2001, o órgão passa a editar suas “Diretrizes sobre Proteção Internacional”. A primeira dessas dizia não ser “(...) necessário adicionar mais uma causa na definição da Convenção de 1951” para a proteção às mulheres refugiadas (ACNUR, *Op. Cit.*, para. 6).²¹²

Ambas as frentes de atuação desse segundo estágio, todavia, teriam obtido “resultados mistos” (EDWARDS, 2010, p. 30).²¹³ Por um lado, um rol de agressões contra as mulheres poderia, desde então, servir para fundamentar a solicitação de refúgio, embora haja poucos “casos de sucesso” (*Id. ibidem*).²¹⁴ Por outro, focar nas

²⁰⁴ No original: “Stage 1, 1950–1985: refugee rights as “refugee men’s rights””. Trad. livre da autora.

²⁰⁵ No original: “This stage is characterized by a complete blindness to women, gender, and issues of sexual inequality. Admittedly it is a pre-feminism period, (...)” Trad. livre da autora.

²⁰⁶ No original: “This played out in the difficulties women faced in being recognized as refugees in the first place and, subsequently, in refugee women’s access to rights, services, and assistance.” Trad. livre da autora.

²⁰⁷ *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*. Sigla em referência ao nome original, em Inglês.

²⁰⁸ Vide item 2.1.1, *supra*.

²⁰⁹ No original: “In direct response to the omission of women from mainstream refugee instruments and policies governing protection and humanitarian assistance, feminist scholars and activists began to challenge prevailing norms, (...)”. Tradução livre da autora.

²¹⁰ No original: “The second area of neglect of women’s concerns has been in relation to the human rights of refugee women.” Tradução livre da autora.

²¹¹ “Policy on Refugee Women”. Trad. livre. Acesso: <www.unhcr.org/3ba6186810.html> [1 mai 17]

²¹² ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n° 1: Perseguição baseada no Gênero, sob o Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 2002. Acesso: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf?view=1> [1 mai 17]

²¹³ No original: “The results of these conceptual shifts has however been mixed.” Trad. livre da autora.

²¹⁴ No original: “Gender-related forms of persecution have been held to encompass, for example, domestic violence, rape and sexual violence, genital mutilation, forced marriage, trafficking, or

agressões seria “pouco benéfico” no quesito de alteração das relações humanas em prol das supostas vítimas, pois:

“Em momento algum, (...), o engajamento de homens refugiados foi assegurado nos papéis transformadores para dividir esse fardo e responsabilidade entre homens e mulheres e a comunidade de entorno, embora continue a haver projetos “piloto” e esforços de pequena escala”. (EDWARDS, 2010, p. 35)²¹⁵

O terceiro estágio (1997-2004) teria iniciado na adoção da política “*Gender mainstreaming*” pela ONU em 1997, de se “avaliar as implicações para homens e mulheres de cada ação planejada” na Organização (*Id. Ibidem*).²¹⁶ Nesse estágio, o ACNUR teria “mudado pontos focais” no campo; e buscado maior “distinção entre “sexo” e “gênero” nas suas diretrizes (*Idem*, p. 37).²¹⁷ A nova política, no entanto, foi acusada de não “empoderar as mulheres refugiadas” (*Idem ibidem*).²¹⁸

Reagindo às críticas, o ACNUR inicia o quarto estágio com a política sobre “idade, gênero e diversidade”,²¹⁹ de 2004 até hoje. Apesar do vasto rol de ações: “(...) não há uma declaração única para explicar o que a política realmente abrange, o que deve ser depreendido de documentos relacionados” (*Idem*, p. 38).²²⁰ O quinto e último estágio, “[re-]elevar homens e meninos”,²²¹ começa em 2009 a visibilizá-los como “*vítimas e carentes de proteção*”²²² de certas agressões,²²³ notando “*novas influências*” nos processos de “determinação do status de refugiado”²²⁴ (*Idem*, p.

transgressing social mores. (...) Yet these successful cases seem to remain exceptions despite over a decade of positive case law.” Tradução livre da autora.

²¹⁵ No original: “At no time, however, has the full engagement of refugee men been secured in transforming roles to share this burden and responsibility between women and men and the wider community, although there continue to be “pilot” projects and small-scale efforts.” Trad. livre

²¹⁶ No original: ““Gender mainstreaming” was cast as a “process” of “assessing the implications for women and men of any planned action, (...), in all areas and at all levels.” Tradução livre da autora.

²¹⁷ No original: “For its part, UNHCR has responded to the gender mainstreaming agenda by appointing gender focal points in their field operations, (...). UNHCR has also been careful to distinguish between “sex” and “gender” in its guidelines, although there continues to be much conflation between the terms in practice.” Tradução livre da autora.

²¹⁸ No original: “In some ways, “gender mainstreaming” has become a neutralising philosophy, rather than an empowering one for refugee women.” Tradução livre da autora.

²¹⁹ No original: “Stage 4, 2004–present: intersectionality, multiple discrimination, and UNHCR’s “age, gender and diversity mainstreaming” policy”. Tradução livre da autora.

²²⁰ No original: “Despite this impressive roll-out, there is no single statement to explain what the policy actually entails, rather this must be gleaned from various related documents.” Trad. livre da autora.

²²¹ No original: “Stage 5, 2009–present: “[re-]surfacing” men and boys”. Tradução livre da autora.

²²² No original: “6.1. Refugee men as victims and in need of protection”. Tradução livre

²²³ Como p. ex.: “castration, forced sterilization, military recruitment, human trafficking for prostitution or pornography, organ removal, forced labour, or punishment for transgressing social mores such as homosexuality.” (Op. cit., p. 41)

²²⁴ No original: “New influences in refugee status determination”. Tradução livre da autora.

40-42). Por essa cronologia, o segundo, o quarto e o quinto estágios estariam hoje sobrepostos.

Em que pesem todas os alegados avanços, desafios permanecem. Mesmo que amplamente referido em documentos, por exemplo: “Ironicamente, o termo “gênero” segue assaz contestado no meio internacional” (CHARLESWORTH, 2005, p. 16),²²⁵ o que pode ser verificado pelas reservas de países a documentos em tais termos.

Essa contestação impacta ainda nos segmentos populacionais que migram em razão de um temor estatal ao “efeito chamada” (CROCI, 2008, p. 26-27),²²⁶ sobretudo em influxos massivos ou casos polêmicos, como o de Fauziya Kassindja, no qual o governo estadunidense teria notado que:

“(…) cerca de 3 milhões de garotas são submetidas à mutilação genital (FGC) todo ano, e que uma decisão positiva no seu caso inundaria os EUA com mulheres e meninas em busca de proteção. No entanto, a decisão no seu caso veio há dezoito anos, e as hordas de mulheres refugiadas não se materializaram.” (MUSALO, *Op. Cit.*, p. 48)²²⁷

O dado de que esse temor não se concretiza seria devido menos, portanto, às “práticas de *non-entrée*”, e muito mais, segundo a autora, ao fato que:

“(…) mulheres em busca de proteção normalmente são originárias de países onde possuem poucos ou nenhum direito, limitando sua aptidão de buscar qualquer proteção. São no geral cuidadoras de filhos e família estendida, tendo de escolher entre deixá-los para trás ou expô-los aos riscos da jornada ao potencial país de refúgio.” (MUSALO, *idem ibidem*)²²⁸

Tais “razões”, entretanto, podem engendrar certos estereótipos e influenciar a proteção internacional a direitos humanos como um todo, nem sempre de modo positivo, como se verá adiante.

²²⁵ No original: “Ironically, the term “gender” remains keenly contested internationally.” Tradução livre.

²²⁶ Trecho no original: “(…) é o papel atribuído aos primeiros que chegaram que, principalmente através da correspondência privada, chamam ou convidam a encontrá-los parentes, amigos e conhecidos.”

²²⁷ No original: “Fear of the opening of the floodgates was repeatedly given voice around the case of Fauziya Kassindja, with some commentators observing that approximately 3 million girls are subject to FGC each year, and that a positive decision in her case would lead to the United States being deluged with girls and women seeking protection. However, the positive decision in her case came down 18 years ago, and the hordes of refugee women have not materialized.”. Trad. livre da autora

²²⁸ No original: “the fact that women who have claims to protection often come from countries where they have little or no rights, which limits their ability to leave in search of protection at all. They are frequently the primary caretakers for their children and extended family, and have to choose between leaving family behind or exposing them to the risks of travel to the potential country of refuge.” Tradução livre da autora.

2.1.3 A Feminização da Proteção em Situação de Refúgio Prolongado

No começo do século XXI, ganha força entre defensores de certos grupos “vulneráveis”, sua abordagem não mais como um “fardo”, e sim como um “recurso” para os países de residência. Dentre outros grupos, falava-se de “mulheres de baixa renda” (SASSEN, 2000, p. 524)²²⁹ e refugiados (JACOBSEN, 2001, p. 27).²³⁰

Em alguma medida, nos últimos anos, esse discurso repercutiu em diversas organizações internacionais de diferentes ramos da “governança global”, que então passaram a representar, sobretudo, as mulheres enquanto “recursos chave” para se alcançar “várias finalidades” em seus programas (OLIVIUS, 2014, p. 94).²³¹ Tais representações, entretanto, podem ter efeitos colaterais, na medida em que: “(...) refletem frequentemente imagens essencialistas das mulheres e das capacidades específicas delas esperadas” (*Id. ib.*, p. 95).²³² Desse modo, haveria um risco de que: “Não apenas a participação das mulheres é instrumentalizada, como ainda deve entregar resultados irreais” (*Idem ib.*, p. 107).²³³

Trabalhos de campo realizados por Olivius (2014) em alguns assentamentos do continente asiático, as mostras de produção ou consolidação de desigualdades em virtude da feminização da proteção, todavia, foram mistos em razão do:

“(...) papel das mulheres ativistas refugiadas que se beneficiaram da legitimação da participação e liderança das mulheres ao passo em que desafiavam a perspectiva neoliberal de “*business case*” da participação das mulheres por intermédio de um foco em igualdade, justiça e direitos” (OLIVIUS, *Op. Cit.*, p. 117).²³⁴

Nem sempre, portanto, os processos feminizados desfavorecem potenciais beneficiários, embora isto seja mais arriscado sem seu envolvimento engajado.

²²⁹ No original: “*These counter-geographies lay bare the systemic connections between, (...), the mostly poor and low-wage women often considered a burden rather than a resource, (...)*.” Trad. livre.

²³⁰ No original: “*One approach is to embrace refugees and view them as a potential asset.*”

²³¹ No original: “*Representations of women as key resources for the achievement of a range of ends are not unique to the field of humanitarian aid, but have become very resonant in international organizations working in different fields of global governance.*” Tradução livre da autora.

²³² No original: “*(...), representations of women as resources frequently draw on essentialist images of women and the specific capacities they are expected to bring to the table.*” Tradução livre da autora.

²³³ No original: “*Women’s participation is not only instrumentalised, but expected to deliver unrealistic results.*”. Tradução livre da autora.

²³⁴ No original: “*One important explanation for this is the role of refugee women activists who have benefitted from the instrumental legitimization of women’s participation and leadership but also challenged the neoliberal “business case” perspective on women’s participation through a focus on equality, justice, and rights.*” Tradução livre da autora.

Esse lado mais “problemático” dos estereótipos de gênero no discurso e na prática da proteção internacional humanitária tem sido com frequência ignorado. Para Hyndman e Gilles (2011), contudo, além da caracterização “estereotipada” de “certos programas, práticas e identidades”, o processo de “feminização”,²³⁵ onde quer que seja, pode indicar uma “produção de desigualdades” (*Op. Cit.*, p. 363).²³⁶

A “feminização da proteção”, então, seria uma relação generificada entre as medidas protetivas do regime internacional de proteção e os sujeitos a serem “beneficiados” por tais medidas. Nesse sentido, o que Barbara Harrell-Bond (1986) nomeou “imposição da ajuda” pode ser considerado feminizado, ocorrendo quando: “Agências humanitárias presumem que os refugiados sempre requerem auxílio e que a assistência material deva vir de fora do país de acolhida” (*Op. Cit.*, p. 9).²³⁷

A feminização no refúgio, porém, não se restringe à ajuda nos campos de refugiados, sendo parte ainda do processo mais amplo de *feminização da situação de refúgio*, onde: “(...) refugiados que permanecem a postos em grandes campos são autenticados como mais benignos ou aceitáveis do que os que se movem, buscando refúgio em um lugar melhor” (HYNDMAN; GILLES, 2011, p. 366).²³⁸ A “*Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes*” (AG-ONU, 2016)²³⁹ chega a prever, em um mesmo parágrafo (par. 20), a busca por “prevenir e reduzir” o deslocamento forçado junto à “proteção e assistência” aos deslocados internos.²⁴⁰

Essa discrepância se evidencia, de certa forma, nos discursos da “crise” migratória, termo, aliás, usual na filosofia moderna (BRAIDOTTI, 2002, p. 3),²⁴¹ cujo viés ocidental, por vezes, reforçou estereótipos. Na década de 1980, em África, com

²³⁵ No original: “*Thus the feminization of a phenomenon refers to a shift in gender relations toward those considered ‘female’ or feminine.*” Tradução livre da autora.

²³⁶ No original: “*Feminization can lead to the attribution of certain programmes, practices and identities as passive, helpless, static, but it can also signal the gendering of labour market segmentation and the production of inequalities.*” Tradução livre da autora.

²³⁷ No original: “*Humanitarian agencies assume that refugees always require relief and that material assistance must come from outside the host country.*” Tradução livre da autora.

²³⁸ No original: “*(...) refugees who stay put in large camps are authenticated as more benign or acceptable compared with those who move, seeking asylum in a better place.*” Tradução livre.

²³⁹ No original: *New York Declaration for Refugees and Migrants*, tradução livre da autora. Disponível: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1> [1 mai 17]

²⁴⁰ No original e na íntegra: “*We note the need for reflection on effective strategies to ensure adequate protection and assistance for internally displaced persons and to prevent and reduce such displacement.*” Tradução livre da autora.

²⁴¹ Segundo a autora: “Tanto assim, que o estado de crise tem se tomado o *modus vivendi* dos filósofos ocidentais: nós nos comprazemos com isto, escrevemos interminavelmente sobre isso, e se a crise não existisse, provavelmente teríamos que inventá-la.” *Grifo* no original.

relação à disparidade de gênero verificada por “agências de desenvolvimento dos países industrializados”, Jane Palpart (1985) afirma que estas “(...) não atuaram para melhorar a situação. A maioria é dominada por homens e possui políticas e programas que refletem estereótipos de gênero ocidentais dos seus criadores” (*Op. cit.*, p. 6).²⁴² No que tange a programas de auxílio humanitário à época, Harrel-Bond (1986) nota que: “Infelizmente, por ignorância ou mesmo por preconceitos pessoais, tanto os agentes da política quanto os de campo por vezes sem saber servem para enfraquecer a posição das mulheres” (HARREL-BOND, *Op. Cit.*, p. 266).²⁴³

Seria, portanto, o caso de se incorporar essa dimensão à avaliação de tais programas no continente que, atualmente, com sua alta taxa de situações de refúgio prolongado, enfrenta ainda desafios aos direitos das mulheres, alguns dos quais serão expostos na seção que segue, com enfoque especial sobre refugiadas..

2.2. A Proteção aos Direitos das Mulheres em África

Estamos em plena “Década das Mulheres Africanas” (2010-2020),²⁴⁴ como declarou a União Africana (UA) em 2009, mesmo ano em que aprovou sua *Política de Gênero*²⁴⁵ e um ano antes de criar o *Fundo das Mulheres Africanas* (2010).²⁴⁶ No entanto, ainda em 2013, havia quase três milhões de jovens mulheres africanas sob risco de “mutilação genital” ao ano²⁴⁷ e uma persistente discriminação contra as meninas nas escolas,²⁴⁸ indicativos da histórica desigualdade sexual no continente. Há décadas se afirma que as razões deste estado de coisas seriam ‘complexas’ e deitariam raízes no fato de que, após a descolonização:

“Governos africanos independentes foram tomados por homens da elite — educados em escolas coloniais e, portanto, expostos a estereótipos ocidentais de gênero. (...) De fato, a evidência sugere

²⁴² No original: “Development agencies from the industrial countries have not worked to improve the situation. Most agencies are dominated by men and have policies and programs that reflect the Western gender stereotypes of their creators.” Tradução livre da autora.

²⁴³ No original: “Unfortunately, through ignorance and sometimes through personal prejudices, both policy-makers and fieldworkers, often unknowingly, contribute to the further weakening of women’s position.” Tradução livre da autora.

²⁴⁴ No original (cf. site da UA): “The African Women’s Decade (2010-2020)”. Tradução livre da autora.

²⁴⁵ “AU Gender Policy”. In: <www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/gender_policy_2009.pdf> [1 mai 17]

²⁴⁶ No original: “Fund for African Women (FAW)”. Trad. livre. In: <www.au.int/en/wgd> [1 mai 17]

²⁴⁷ MOHAMED *et al.*, 2013, p. 55. Tradução livre da autora.

²⁴⁸ MOHAMED *et al.*, 2013, p. 76. Tradução livre da autora.

apoio generalizado para a manutenção dos privilégios patriarcais obtidos durante o período colonial.” (PALPART, 1985, p. 5)²⁴⁹

Atualmente, no tocante à questão humanitária em África: “A violência sexual e de gênero, particularmente contra mulheres, permanece um problema central dos campos de refugiados e deslocados internos” (MOHAMED *et al.*, 2013, p. 73).²⁵⁰ Nos campos de diversas regiões do globo, essa violência e o “roubo” seriam de fato os dois “tipos de crimes” mais comuns, seguidos por “sequestros, abduções e desaparecimentos, especialmente de garotas” (COSTA, 2006, p. 10-11).²⁵¹ Em que pese a gravidade do tema, porém, até esta pesquisa sobre os mecanismos de justiça nos campos: “(...) relativamente poucos estudos se devotaram a isso e não havia diretriz disponível” (*Idem ib.*, p. 1).²⁵²

Esta seção comentará brevemente sobre os direitos dessas mulheres, em primeiro lugar, como um todo, para em seguida aprofundar nas questões daquelas refugiadas no continente africano, analisando enfim os principais debates em torno de sua proteção nos campos, com foco nos em situação de refúgio prolongado.

2.2.1 A Proteção Regional às Mulheres em África

O ano de 2015 foi declarado na União Africana “*Ano do Empoderamento e Desenvolvimento das Mulheres rumo à Agenda da África 2063*”,²⁵³ que em 2014 lançou ainda o “*Programa para a Paz e Segurança de Gênero*” (2015-2020).²⁵⁴

Anterior e mais expressivo para o Direito, a organização adotou, em 2003, o “*Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das*

²⁴⁹ No original: “*The reasons for continuing sexual inequality in Africa are complex. Independent African governments were taken over by elite males — men who had been educated in colonial schools and, therefore, exposed to Western gender stereotypes. (...) In fact, the evidence suggests widespread support for maintaining patriarchal privileges gained during the colonial period.*” Trad. livre

²⁵⁰ No original: “*Sexual and gender-based violence, particularly against women, also remain a prevailing problem in refugee and internally displaced camps.*” Tradução livre da autora.

²⁵¹ No original: “*It is noteworthy that amongst the 13 countries surveyed for this study, no significant regional differences were found with regard to the types of crimes reported in refugee camps (...). Indeed, one of the most important findings is the fact that theft and SGBV, (...), are the pervasive justice issues. (...) Kidnapping, abductions and disappearances, especially of young girls were also reported by most countries surveyed.*” Tradução livre da autora.

²⁵² No original: “*Thus far relatively few studies had been devoted to this and no guidance was available.*” Tradução livre da autora.

²⁵³ No original: “*Year of Women Empowerment and Development towards Africa's Agenda 2063*”. Trad. livre da autora

²⁵⁴ No original: “*Gender Peace and Security Programme 2015-2020*”. Tradução livre da autora.

Mulheres em África”, ou “Protocolo de Maputo”, com um total de 36 ratificações até o presente.²⁵⁵ Dos precedentes do Protocolo (2003), a Carta de Banjul (1981)²⁵⁶ e a CEDAW (1979) seriam “os mais relevantes na forma e interpretação”, pois este “respondeu primeiramente às deficiências de ambos.” (DAVIS, 2009, p. 958).²⁵⁷

No que tange à Carta de Banjul, sua principal deficiência seria relativa ao fato de que, em que pese visar “direitos aos homens e às mulheres em África”, os direitos destas são “mencionados de forma explícita em apenas em um artigo” (*Id. ibidem*, p. 955),²⁵⁸ que seria o artigo 18 (§3), no qual, ainda assim, sua proteção está atrelada à da criança. A única outra menção ao tema e, portanto, seu precedente normativo na Carta de 1981, consiste da proibição do preconceito por motivos de “sexo”, entre outros, no seu artigo 2º, onde lê-se:

“Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente Carta, sem nenhuma distinção, nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.” (*Op. cit.*, Art. 2º)

Quanto à CEDAW, sua principal fragilidade seria o seu elevado número de reservas,²⁵⁹ que denota a diferença no nível de aceitação entre ambos. De fato:

“(…), diversos Estados africanos, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), acompanharam suas ratificações com listas extensivas de reservas, sugerindo insatisfação generalizada com as menções proverbiais da CEDAW sobre direitos das mulheres. A Carta, adotada apenas dois anos mais tarde, possui reservas de somente dois países, sugerindo satisfação com sua abordagem deveras mais conservadora dos direitos das mulheres.” (WING; SMITH, 2003, p. 58)²⁶⁰

²⁵⁵ In: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/women-protocol/>> [1 mai 17]

²⁵⁶ *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, adotada em 1981, em vigor desde 21.10.1986. In: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>> [1 mai 17]

²⁵⁷ No original: “Specifically, the Banjul Charter and CEDAW are the most relevant to the shape and interpretation of the Protocol, as the Protocol responded primarily to the perceived deficiencies of each.” Trad. livre da autora.

²⁵⁸ No original: “Although the Banjul Charter was designed to guarantee the rights of both men and women, women's rights are only mentioned explicitly in one article.” Tradução livre da autora.

²⁵⁹ Disponível: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations-country.htm>> [1 mai 17]

²⁶⁰ No original: “(…), a number of African states party to the Convention for the Elimination of All Discrimination Against Women (CEDAW) accompanied their ratifications with extensive lists of reservations, suggesting African states' overall dissatisfaction with CEDAW's outspokenness on women's rights. The Charter, which was adopted just two years later, has but two countries entering reservations, suggesting satisfaction with its much more conservative approach to women's rights.” Tradução livre da autora

Esse “conservadorismo” do conteúdo da Carta de Banjul tem sido imputado, sobretudo, ao chamado “fator cultural” pois, ao contrário de instrumentos regionais de direitos humanos, seria “altamente inspirada pelas “tradições e valores” (leia-se cultura) africanos.” (TAMALE, 2008, p. 54).²⁶¹ No momento após a descolonização do continente, todavia, a ênfase nesse fator teve, como efeito colateral, o reforço ao estigma do subdesenvolvimento para as mulheres africanas, pois:

“(…), a maioria dos especialistas em desenvolvimento culpava a continuada existência de tradições “primitivas, pré-modernas” pelo subdesenvolvimento de África. Presumiam que a modernização finalmente triunfaria, com bem-estar psicológico e material para todas as pessoas. Como tanto a pobreza urbana quanto a rural persistiram, sobretudo entre as mulheres, desenvolvimentistas as culpavam por manter um comportamento tradicional improdutivo” (PALPART, 1985, p. 2).²⁶²

Antes de 2003, portanto, independentemente dos fatores envolvidos é fato que a Comissão Africana de Direitos Humanos (“a Comissão”), intérprete da Carta, raras vezes abordou as ditas “questões das mulheres” (WING; SMITH, 2003, p. 62).²⁶³ Mesmo criando, em 1998, o mecanismo do *Relator Especial para Direitos das Mulheres em África*,²⁶⁴ tanto a Comissão quanto este Relator padeceram de “falta de fundos, *expertise*, e cooperação de instituições relevantes” (*Idem ib.*, p. 63).²⁶⁵

Quando do advento do Protocolo de Maputo, portanto, grandes eram as suas “promessas” para a “promoção e proteção aos direitos das mulheres africanas” (*Id. ibid.*, p. 78).²⁶⁶ Foram oito anos entre a resolução de 1995, e a promulgação, em 2003. Para “além de um longo período de esboço”,²⁶⁷ Davis (2009) indica quatro desafios no

²⁶¹ No original: “*The African Charter on Human and People’s Rights (Banjul Charter) mainly differs from the other regional human rights instruments that preceded it (e.g. the European and American counterparts), in that it was highly inspired by African “traditions and values” (read culture).*” Trad. livre

²⁶² No original: “*most development specialists blamed Africa’s underdevelopment on the continued existence of “primitive, pre-modern” traditions. They assumed that modernization would eventually triumph, bringing material and psychological well-being for all. As both rural and urban poverty persisted, especially among women, development planners blamed women for clinging to unproductive traditional behavior.*” Tradução livre da autora

²⁶³ No original: “*Women’s issues have gone mostly unaddressed by the Commission.*” Tradução livre.

²⁶⁴ “Estabelecido pela Comissão Africana na 23^a Sessão Ordinária realizada em Banjul, Gâmbia, em Abril de 1998.” In: <<http://www.achpr.org/pt/mechanisms/rights-of-women/>> [1 mai 17]

²⁶⁵ No original: “*Like the rest of the Commission, the Special Rapporteur on the Rights of Women in Africa has been hindered by a lack of funds, expertise, and cooperation from relevant institutions.*” Tradução livre da autora.

²⁶⁶ No original: “*This document is perhaps the most promising vehicle at the AU’s disposal for promoting and protecting African women’s rights.*” Tradução livre da autora.

²⁶⁷ No original: “*However, the Protocol faces obstacles beyond a lengthy drafting period.*” Trad. livre.

Protocolo, a saber: o enfoque restrito às mulheres; a falta de clareza na “implantação, interpretação, e aplicação”; a falta de “força” vinculante e, por último, o modo “como” será implantado (DAVIS, *Op. Cit.*, p. 962-963).²⁶⁸

Esse último, para a sociedade civil, pode ser traduzido como uma questão: “(...) a menos que contribua para mudanças substanciais na situação de meninas e mulheres africanas.” (MOHAMED *et al.*, 2013, p. 39).²⁶⁹ A próxima seção discorre acerca da pertinência ou não dessas críticas e tece ponderações com relação ao segmento específico das mulheres refugiadas em África.

2.2.2 A Proteção às Mulheres Refugiadas em África

Na década de 1970, em meio às resoluções e tratados internacionais contra a discriminação às mulheres na ONU: “As mulheres africanas tornaram-se uma questão muito publicizada de desenvolvimento” (PALPART, 1985, p. 7).²⁷⁰

Na década seguinte, alguns destes programas concebidos para “incrementar a produtividade feminina” no continente, embora algo “melhores que no passado”, no geral, deram “pouco resultado”, sobretudo por se atrelarem a “estereótipos de gênero” e por esperarem que “remendos resolvam o problema” (PALPART, 1985, p. 7).²⁷¹ Após tais críticas, a *Política sobre Mulheres Refugiadas* (1990) do ACNUR buscou enfim sanar essa ignorância, como visto anteriormente.

Até o começo da década atual, contudo, Dale Buscher (2010) se ‘espanta’ pelo “tanto que nos distanciamos como comunidade internacional de um documento excessivamente simplista e, simultaneamente, pelo tão pequeno progresso que de fato

²⁶⁸ No original: “First, a protocol solely focused on women may encounter problems that will not become apparent until much later. (...) The second broad concern is that the Protocol provides little guidance as to what form of law should govern the implementation, interpretation, and application of the articles within the domestic courts of the States Parties. (...) The third, and perhaps most basic, concern is that using a protocol rather than a stand-alone treaty or other instrument lacks the force necessary for handling human rights issues. (...), the overriding concern is not when or if the Protocol will be implemented, but how it will be implemented.” Tradução livre da autora.

²⁶⁹ No original: “There is no doubt that the Protocol is useless if it does not contribute to substantial changes in the situation of African women and girls.” Tradução livre da autora.

²⁷⁰ No original: “African women became a much publicized development issue.” Tradução livre.

²⁷¹ No original: “While the programs generated by these policies are certainly an improvement over those of the past, most of them have achieved little so far. (...) They cling to gender stereotypes and hope that bandages will help solve the problem.” Tradução livre da autora.

obtivemos” (BUSCHER, *Op. Cit.*, p. 5).²⁷² Ainda assim, nota que as *Diretrizes de Proteção a Mulheres Refugiadas* (1991) avançam: “(...) ao incluir demandas de proteção física das mulheres refugiadas e reconhecer a relação entre proteção e assistência” (BUSCHER, 2010 p. 6).²⁷³ A análise institucional dessas *Diretrizes*, porém, revelou uma implantação “desigual, incompleta e *ad hoc*, em vez de global e sistemática” (*Idem ib.*, p. 7).²⁷⁴

Caso ilustrativo dessas deficiências na implantação das *Diretrizes* (1991) no continente africano diria respeito a um relatório do ACNUR lançado em parceria com a ONG *Save the Children*, em 2002, sobre ‘abuso sexual de crianças na África Ocidental’. Após um ‘frenesi midiático’ em torno dessa publicação, o ACNUR tivera:

“(...) diversas atividades de resposta, inclusive uma edição do Boletim do Secretário Geral, (...) a promulgação de códigos de conduta (...), o estabelecimento de mecanismos para receber denúncias da população beneficiária e protocolos de investigação das denúncias, e o princípio do Projeto Construindo Organizações Mais Seguras” (BUSCHER, 2010, p. 13).²⁷⁵

A proteção hodierna a direitos humanos das mulheres deve observar enfim desenvolvimentos epistemológicos feministas recentes, como o aporte de Kimberlé Crenshaw (1995) ao termo “interseccionalidade” como um “sistema complexo de estruturas opressão que são múltiplas e simultâneas” (CABRERA, 2011, p. 10),²⁷⁶ pelo que mulheres podem perceber as mesmas situações de modos distintos. Por exemplo, sob a perspectiva da literatura africana, entretanto, há dúvidas acerca do que efetivamente considerar “retrocessos” ou “avanços” nessa seara. Para Tobin (2009):

²⁷² No original: “Reviewing the seven short pages of that policy today, one is struck both by how far we have come as an international community from that overly simple policy document and, simultaneously, how little progress we’ve actually made.” Tradução livre da autora.

²⁷³ No original: “(...) in 1991, UNHCR released its Guidelines on the Protection of Refugee Women (the Guidelines), which went beyond legal protection to include refugee women’s physical protection needs and recognized the relationship between protection and assistance.” Tradução livre da autora.

²⁷⁴ Trecho no original: “(...), the assessment found that, overall, implementation of the Guidelines was uneven, incomplete, and occurring on an ad hoc basis rather than in a globally consistent and systematic way (...).” Tradução livre da autora.

²⁷⁵ Trechos no original: “(...) release of a UNHCR/Save the Children Report on the sexual abuse of children in West Africa in 2002. (...) The media frenzy surrounding the release of the report findings, (...) led to numerous response activities including the release of the Secretary General’s Bulletin, (...), the enactment of agency-level codes of conduct for staff (...), the establishment of mechanisms for the receipt of complaints by the beneficiary population and complaints investigation protocols, and the initiation of the Building Safer Organizations Project.” Tradução livre da autora.

²⁷⁶ No original, em Espanhol: “El término ‘interseccionalidad’ fue acuñado por la experta legal Kimberlé Williams Crenshaw en 1995. (...) Crenshaw define la interseccionalidad como la expresión de un ‘sistema complejo de estructuras opresión que son múltiples y simultáneas.’” Tradução livre.

“(...) o modo como direitos humanos tem sido construídos e usados no combate a práticas de FGC e outros erros específicos de gênero em comunidades africanas é ineficaz na prática e moralmente inapropriado” (*Op. cit.*, p. 522).²⁷⁷

A sigla “FGC” ou “FGM” atende por “mutilação genital feminina”, classificada em quatro tipos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e definida por esta como: “(...) prática que prejudica das mais diversas formas meninas e mulheres” (OMS *et al.*, 2009, p. 2).²⁷⁸ Embora o tipo IV reprove práticas ‘para fins não-médicos’ (*Idem ib.*, p. 6), exclui explicitamente os ‘piercings’ de adereços “bem comuns nos países ocidentais, (...)” (TAMALE, 2008, p. 63).²⁷⁹

Em que pesem as controvérsias, o ACNUR (2003) cita a FGM na “*Definição expandida de violência sexual e de gênero*” (*Op. Cit.*, p. 11),²⁸⁰ afirmando então que a condena tanto quanto às demais expressões dessa forma violência. Feitas estas ressalvas, a seção que segue passará ao estudo da proteção às mulheres refugiadas em África contra essa e outras formas de violações aos seus direitos.

2.2.3 A Proteção às Mulheres nos Campos em África

A proteção a direitos das mulheres em campos ou arranjos similares, onde não há uma tipificação precisa no Direito, está suscetível a desafios peculiares no enfrentamento a possíveis violações. Nesse sentido, o estudo de Costa (2006) para o ACNUR desvela que, além das leis do país de acolhida, às quais os refugiados estariam “claramente submetidos”, haveria ainda nesses lugares:

“(...) um complexo sistema de administração da justiça, com muitas e variadas fontes de leis e outras obrigações, códigos ou normas que regulamentam (e sancionam) certos tipos de comportamento” (COSTA, *Op. Cit.*, p. 15).²⁸¹

²⁷⁷ No original: “(...) the way human rights have been constructed and used to combat practices of FGC and other gender-specific wrongs within African communities has often been practically ineffective and morally inappropriate.” Tradução livre da autora.

²⁷⁸ Disponível: <<http://www.who.int/eportuguese/publications/mutilacao.pdf>> [1 mai 17]

²⁷⁹ No original: “(...) piercing and enhancing – practices that are fairly common in Western countries, but which have never been condemned by the W.H.O., (...)” Tradução livre da autora.

²⁸⁰ IN: *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: UNHCR Guidelines for Prevention and Response*. 2003. Acesso: <www.unhcr.org/3f696bcc4.pdf> [1 mai 17]

²⁸¹ No original: “While refugees are clearly subject to the laws of the host country, many refugee camps in fact have a complex system of administration of justice with multiple and varied sources of law and other obligations, codes or rules regulating (and sanctioning) certain types of behaviour.” Tradução livre.

Para os refugiados que buscam reparação enquanto vítimas de algum tipo de violação, o sistema dos campos parece ser mais “acessível, familiar e com uma resolução rápida, particularmente na forma de compensação financeira” (*Id. ib.*, p. 50).

²⁸² Note-se que: “A exceção mais explícita a essa preferência seria no caso de sobreviventes de certos tipos de violência sexual e de gênero” (*Idem ibidem*).²⁸³ No entanto, sua existência pode indicar obstáculos ao acesso de refugiados à justiça formal local, como: falta de representação legal adequada; pouca familiaridade com sistemas legais formais; temor a represálias e pressão da comunidade; incerteza do resultado; escassez de meios; etc. (*Id. ib.*, p. 27-29).²⁸⁴

Subsiste a demanda, endereçada ao ACNUR, para que a instituição “revise, esclareça e explique” a função desses sistemas nas suas *Diretrizes sobre Violência Sexual e de Gênero* (COSTA, 2006, p. 61),²⁸⁵ pois estas carecem de atualização desde 2003.²⁸⁶ Materiais mais recentes, tais como o *Manual do ACNUR para a Proteção de Mulheres e Garotas* (2008),²⁸⁷ sequer indicam a sua existência.

Esse apagamento da “norma” local, contudo, não é recente no contexto mais amplo do continente africano. Antes da sua descolonização:

“O pensamento ocidental enxergava a África pré-colonial como pré-lei, (...). Nenhum crédito foi dado aos sistemas jurídicos africanos pré-existent, que foram referidos, muitas vezes, como ‘direito costumeiro’, ‘tradicional’, ‘selvagem’ ou ‘não-civilizado’.” (MUTUA, 2016, p. 163)

Esses mecanismos de justiça pré-existent sobreviveram ao colonialismo e, dessa forma: “(...) meramente ignorá-los ou proibi-los provavelmente apenas fará com

²⁸² No original: “(...) victims in general have tended to perceive the system as accessible, familiar and providing a quick resolution, particularly in the form of the financial compensation (...)” Tradução livre

²⁸³ No original: “The most explicit exception to this preference would appear to be in the case of survivors of certain types of SGBV crimes.” Tradução livre da autora.

²⁸⁴ No original: “(...), some of the most common obstacles and deterrents to accessing the formal state legal system include the following: (...); Lack of adequate legal representation (...); Lack of knowledge or familiarity with formal legal systems (...); Fear of reprisals and community pressure (...); Uncertainty of outcome and delays (...); Lack of financial means (...)” Tradução livre da autora.

²⁸⁵ No original: “(...), some participants in this study urged UNHCR to review, clarify and expound on the role of refugee DRS in the organisation’s SGBV Guidelines.” Tradução livre da autora.

²⁸⁶ UNHCR. *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*. Tradução livre. In: <www.unhcr.org/3f696bcc4.pdf> [1 mai 17]

²⁸⁷ UNHCR. *Handbook for the Protection of Women and Girls*. Tradução livre da autora. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/47cfa9fe2.html>> [1 mai 17]

que corram mais às escuras” (COSTA, 2006, p. 74).²⁸⁸ Essa ausência pode ser constatada, ainda, nos relatórios de grandes campos onde o ACNUR atua.

2.2.3.1 A Proteção às Mulheres Somalis em Dollo Aldo (Etiópia)²⁸⁹

Dollo Aldo abriga o maior contingente de refugiados somalis fora do Quênia em um único complexo: são cerca de 214 mil pessoas registradas junto ao ACNUR de um total de aproximadamente 252 mil em toda a Etiópia.²⁹⁰

Todavia, há poucas informações no Portal do ACNUR sobre ações efetivas, sendo mais frequente a produção de estatísticas.²⁹¹ Os últimos relatórios descritivos de Dollo Aldo, embora datem de 2013, devem ser resgatados então para uma compreensão de como funcionava sua “Estrutura Administrativa” há alguns anos. Estariam as funções divididas entre: “Governo da Etiópia”; “residentes do campo” e “administração local”.²⁹² As funções de “Governo” seriam desempenhadas por ARRA, um órgão governamental, com “apoio” do ACNUR, enquanto a administração local consistiria somente do “*Chairman* de Kebele”, pessoa que seria:

“(…) responsável pela administração local (de não-refugiados) em nome de Dollo Ado Woreda, Estado Regional Somali, Etiópia. O *Chairman* de Kebele e seu comitê são consultados sobre a relação entre refugiados e comunidade de acolhida, usufruto de recursos naturais e administração de conflitos entre refugiados e comunidades de acolhida, com o auxílio de anciãos locais”.²⁹³

Os residentes do complexo, enfim, estariam então organizados de modo distinta em cada campo, porém, todos possuíam ao menos três organizações: um Comitê Central de Refugiados; uma Associação de Mulheres e um Comitê para a Distribuição de Alimentos.²⁹⁴ Não necessariamente cumpriam o mesmo papel nos

²⁸⁸ No original: “(…), *simply ignoring or prohibiting them will most likely only drive them underground.*” Tradução livre da autora.

²⁸⁹ Vide item 1.2.3 *supra*.

²⁹⁰ ISP Dollo Aldo. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=65>> [1 mai 17]

²⁹¹ Seção ‘*Who’s Doing What Where*’ no “ISP Dollo Aldo”, *supracit.*

²⁹² No original: “*Role of Ethiopian Government*”; “*Role of Camp Residents in Self-Management*” e “*Role of Camp Residents in Self-Management*”, vsubitens de “*Administrative Structure*”. Trad. livre.

²⁹³ No original: “*The Kebele Chairman is responsible for local (non-refugee) administration on behalf of Dollo Ado Woreda, Somali Regional State, Ethiopia. The Kebele Chairman and his administrative committee are consulted about refugee-host community relationship, natural resource use and managing conflicts between the refugee and host communities, with the help of local elders.*” Trad. livre da autora.

²⁹⁴ No original: “*Refugee Central Committee (RCC)*”; “*Women’s Association*”; e “*Food Distribution Committee*”. Tradução livre da autora.

campos, como ilustrado pela Associação de Mulheres. Em Kobe,²⁹⁵ por exemplo, a mesma representava:

“(...) as preocupações de todas as mulheres e garotas no campo para estruturas de relevância, tais como o ARRA, o ACNUR e seus parceiros, entre outros comitês de administração do campo, inclusive o de Alimentos e Itens não-alimentares, Comitês de Distribuição, Educação, Comitê Ambiental e o RCC. o Grupo de Mulheres deverá ser responsável por promover a segurança, a saúde e o bem-estar das mulheres e meninas no campo de Kobe. A associação de mulheres receberá um moedor de grãos para atividades de geração de renda. (...)”.²⁹⁶

Em Buramino,²⁹⁷ esta associação supostamente: “administra um moedor de grãos (projeto de geração de renda), mobiliza grupos de mulheres e representa os interesses das mulheres à coordenação do campo”.²⁹⁸ Dessa forma, cumpriria com funções similares àquela em Hilaweyn,²⁹⁹ onde a este dado apenas seria acrescido o da sua composição: “35 mulheres eleitas por residentes do campo”.³⁰⁰

Em Melkadida,³⁰¹ por sua vez, a associação: “Auxilia a distribuir absorventes, a mobilizar as mulheres para projetos comunitários e representa os interesses das mulheres na administração do campo”.³⁰² Bokolmany,³⁰³ por fim, parece sintetizar um pouco cada uma dessas funções, na medida em que, nesse local, a associação:

“(...) representa os interesses das mulheres refugiadas na gestão do campo e endereça questões das mulheres e crianças no campo. Também auxilia os atores humanitários com, entre outros, a mobilização das mulheres para projetos de base comunitária e distribuição de absorventes. Há um comitê separado para gerenciar

²⁹⁵ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1143>> [1 mai 17]

²⁹⁶ No original: “The group represents the concerns of all women and girls in the camp to relevant camp bodies including ARRA, UNHCR and its partners and other camp management committees, including the Food and Non-food items, Distribution Committee, education, Environment Committee and the RCC. The Women’s Group shall be responsible for promoting the safety, health and well-being of all women and girls in Kobe camp. The women association are provided with the grinding mill as an income generating activities. (...)” Tradução livre da autora.

²⁹⁷ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1144>> [1 mai 17]

²⁹⁸ No original: “runs a grinding mill (income generating project), mobilizes women’s groups and represents women’s interests in camp coordination.” Tradução livre da autora.

²⁹⁹ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1147>> [1 mai 17]

³⁰⁰ No original: “35 women elected by camp residents”. Tradução livre da autora.

³⁰¹ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1146>> [1 mai 17]

³⁰² No original: “Helps with the distribution of sanitary pads, the mobilization of women for community projects and represents women’s interests in camp management.” Tradução livre da autora.

³⁰³ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1145>> [1 mai 17]

moedores de grãos como um projeto gerador de renda para as mulheres com o apoio do ACNUR”.³⁰⁴

Essas diferenças sutis de atuação podem ser, em parte, atribuídas ao modo como os atores humanitários estão territorialmente distribuídos para a realização de funções muito parecidas. Isto pode ser evidenciado, por exemplo, pela divisão dos atores humanitários conforme frentes de atuação, tal como a frente específica de combate à violência sexual e de gênero no *Portal* do ACNUR.³⁰⁵

Nesta frente, ARRA (*Administration for Refugee and Returnee Affairs*),³⁰⁶ consta ao lado de IRC (*International Rescue Committee*),³⁰⁷ IMC (*International Medical Corps*)³⁰⁸ e PAPDA (*Partnership for Pastoralists Development Agency*).³⁰⁹ Ao acessar as informações específicas de cada qual, entretanto, fica evidente que apenas ARRA estaria presente nos cinco campos. IMC desenvolveria tais ações em Melkadida Kobe e Bokolmany; IRC em Hilaweyn e Buramino; e PAPDA apenas em Bokolmany.

Desses quatro, apenas IRC (2011) publicou um material (único) com relação à sua atuação nessa frente.³¹⁰ Os dados, no geral, apontavam para violações bem graves, como ilustra o trecho em que: “Participantes de vários grupos relataram que, além de violência sexual, aquela perpetrada por parceiro íntimo e a agressão física de estranhos (...) eram diárias para mulheres e garotas em Halewen” (*Op. Cit.*, p. 6).³¹¹ Não há relatos de medidas tomadas por esse ou outros atores desde então.

Como se verá no próximo capítulo, as mulheres e meninas em Dadaab estão expostas a desafios similares, agravados por fatores geopolíticos, entre outros, bem como por sua própria magnitude.

³⁰⁴ No original: “represents the interests of refugee women in camp management and addresses issues concerning women and children in the camp. It also helps humanitarian actors with, amongst others, mobilization of women for community based projects and distribution of sanitary pads. There is a separate committee responsible for running grinding mills as an income generation project for women with support from UNHCR.” Tradução livre da autora.

³⁰⁵ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=7&country=65>> [1 mai 17]

³⁰⁶ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=5>> [1 mai 17]

³⁰⁷ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=26>> [1 mai 17]

³⁰⁸ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=24>> [1 mai 17]

³⁰⁹ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=38>> [1 mai 17]

³¹⁰ Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=461>> [1 mai 17]

³¹¹ No original: “Participants in several groups reported that, in addition to sexual violence, intimate partner violence and physical assault by strangers (often associated with firewood collection) were daily occurrences for women and girls in Halewen.” Tradução livre da autora.

Capítulo 3. A Proteção a Direitos nos Campos de Dadaab

No começo de 1990, Daniel Arap Moi, ex-presidente queniano: “(...) admitiu refugiados somalis no Quênia sob a condição de residirem apenas nos campos próximos à fronteira” (HYNDMAN, 2011, p. 10).³¹² Desses, há dois atualmente em aberto: Kakuma, com maioria de sudaneses, e Dadaab, de maioria (95%) somali.

O caso dos somalis em Dadaab possui todas as principais características de uma situação de refúgio prolongado. Estabelecido no início dos anos 1990 para até noventa mil pessoas, o complexo comportava cerca de 340 mil em julho, dentre as registradas, das quais mais de 320 mil eram somalis.³¹³ Ao final de agosto, no entanto, o ACNUR já contabilizava “apenas” um pouco mais de 260 mil somalis no local,³¹⁴ fato que atribui majoritariamente à sua organização dos fluxos de “retorno voluntário” para a Somália, embora não negue que possam ser influenciados ainda pela recente ameaça do Governo do Quênia de encerrar as atividades no campo.

Este capítulo busca resgatar a narrativa dos refugiados que habitam esses campos, com um enfoque especial sobre os somalis, e segue a estrutura de divisão em duas partes. A primeira narra os eventos que marcaram a existência de Dadaab e a segunda aborda fatos mais contemporâneos relativos a esses campos, com um olhar particular sobre as mulheres que neles residem.

3.1. As fases dos campos de refugiados de Dadaab (Quênia)

No início dos anos 1990, as situações de deslocamento forçado eram lidas em duas ‘fases’, uma “emergencial” e outra “pós-emergencial”, com base nas taxas de mortalidade verificadas *in loco*. A primeira teria duração de “1 a 12 meses”, ou o equivalente ao “(...) período em que as taxas de mortalidade são maiores que as experienciadas antes do deslocamento”, sendo “superada” quando as “taxas brutas de

³¹² No original: “(...) then President Daniel Arap Moi grudgingly allowed Somali refugees into Kenya on the condition that they reside only in the camps located near the border.” Tradução livre da autora.

³¹³ ACNUR. Download: <<https://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1924>> [1 mai 17]

³¹⁴ ACNUR. Download: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1942>> [1 mai 17]

mortalidade caem para menos de 1 por 10 mil por dia” (TOOLE; WALDMAN, 1990, p. 3296).³¹⁵

Essa terminologia ainda hoje é utilizada, embora com um pouco menor rigor quanto aos critérios objetivos. A *Política de Alternativas aos Campos* (2014), por exemplo, afirma que, embora os campos sejam “uma ferramenta importante para o ACNUR: “(...) representam um comprometimento que limita os direitos e liberdades dos refugiados e com frequência permanecem após passada a *fase emergencial* e as razões essenciais para sua existência” (*Op. Cit.*, p. 4, *grifo meu*).³¹⁶

Dadaab coloca em xeque tais categorias à medida em que, com o passar dos anos, ambas as fases ficam sobrepostas. Nesta seção, portanto, o histórico de Dadaab será abordado sob três narrativas. A primeira, dita “demográfica”, trata das sucessivas crises de aumento populacional nos campos; a “geopolítica” narra os fatos sob a ótica das sucessivas ameaças de seu fechamento pelo governo do Quênia; e a “humanitária” aborda as soluções duradouras privilegiadas no campo.

3.1.1 Demografia em Dadaab: “vinte anos de crise” (1992-2012)

Embora a maioria dos quenianos nunca tivesse “ouvido falar” ou pudesse “apontar no mapa” a localização de Dadaab para uma pesquisa em 2009 (KIRUI; MWARUVIE, 2012, p. 161),³¹⁷ o local recebe refugiados desde os anos 1990.

O ano era 1992, e a média de refugiados que chegavam ao Quênia por dia girava em torno de 900 — na sua maioria, somalis — quando ao todo: “Dezessete campos de refugiados foram estabelecidos a princípio sob a responsabilidade das autoridades quenianas” (CHKAM, 2016, p. 82).³¹⁸ Entre estes, o conjunto inicial de três

³¹⁵ No original: “The “emergency” phase is the period during which mortality rates are higher than those experienced prior to displacement. This phase varies in length from 1 to 12 months. The emergency phase can be considered to be over when crude mortality rates (CMRs) drop to less than 1 per 10000 per day.” Tradução livre da autora.

³¹⁶ No original: “While camps are an important tool for UNHCR, they nevertheless represent a compromise that limit the rights and freedoms of refugees and too often remain after the emergency phase and the essential reasons for their existence have passed.” Tradução livre da autora.

³¹⁷ No original: “Until 2009, majority of Kenyans had not heard of Dadaab and hardly knew of its geographical location in the Kenyan map.” Tradução livre da autora.

³¹⁸ No original: “Throughout 1992, an average of 900 refugees arrived in Kenya each day (...) – the vast majority being Somalis. Seventeen refugee camps were established and were initially under the responsibility of the Kenyan authorities.” Tradução livre da autora.

campos de refugiados (Hagadera, Dagahaley e Ifo) a que se chamou Dadaab na região nordeste, distante cerca de 100km da fronteira com a Somália.

Dadaab foi inaugurado, sobretudo, em virtude de que, naquele ano de 1992: “(...) passou a ser quase impossível ao regime internacional humanitário administrar campos em Liboi, região muito próxima à fronteira com a Somália, onde a violência ainda ocorria com uma frequência diária” (ABDI, 2005, p. 6-7).³¹⁹ Embora tivesse capacidade inicial para até noventa mil pessoas,³²⁰ relata-se que: “Ao fim de 1991, 92.000 Somalis fugiram para o Quênia. A soma passou dos 210.000 em meados de 1992 e, fomentada por fome e violência na Somália, a 320.000 no fim do ano” (KIRUI; MWARUVIE, 2012, p. 166).³²¹ Em virtude da escalada desse influxo, porém, o governo queniano suspendeu o procedimento de determinação do status dos refugiados em 1993 (ACNUR; EC, 2004, p. 5), o qual exercia até então junto a um público “relativamente pequeno” de solicitantes (WOOD, 2014, p. 566).³²²

Passada a “fase emergencial aguda” de 1991-95 (CHKAM, 2016, p. 82):³²³ “Essa foi sucedida por um período mais calmo de 1996 a 2006. Certa localização e estabilização das dinâmicas do conflito no centro-sul da Somália geraram novos movimentos em uma escala bem menor” (LINDLEY, 2011, p. 16).³²⁴ Diante disso, no entanto, o Quênia deixou cada vez mais de lado a questão dos refugiados. Assim:

“Desde a descontinuidade desse procedimento pelo Governo, este realizara um único exercício de registro em cada um dos campos; entretanto, nenhum registro regular e sistemático pelo Governo tem sido realizado e, face a isto, mais da metade dos refugiados no Quênia não foi registrada por ele. Essa responsabilidade foi passada ao ACNUR” (ACNUR; EC, 2004, p. 5).³²⁵

³¹⁹ No original: “These camps were created in mid-1992 after it became almost impossible for the international humanitarian regime to run the camps in Liboi, a border region too close to southern Somalia where violence was still occurring on a daily basis.” Tradução livre da autora.

³²⁰ Disponível: <[http://www.acnur.org/noticias/noticia/dadaab-el-campo-de-refugiados-mas-grande-del-mundo-cumple-20-anos/?sword_list\[\]=dadaab&no_cache=1](http://www.acnur.org/noticias/noticia/dadaab-el-campo-de-refugiados-mas-grande-del-mundo-cumple-20-anos/?sword_list[]=dadaab&no_cache=1)> [1 mai 17]

³²¹ No original: “By the end of 1991, some 92,000 Somali’s had fled to Kenya. The number grew to at least 210,000 by mid-1992 and propelled by Somali’s unchecked violence and famine, to 320,000 by year’s end.” Tradução livre da autora.

³²² No original: “(...) in the early 1990s. Prior to that time, the country received relatively small numbers of refugees, (...)” Tradução livre da autora.

³²³ No original: “1991-1995: the acute emergency phase and subsequent consolidation” Tradução livre

³²⁴ No original: “This was followed by a quieter period from 1996 to 2006. A relative localisation and stabilisation of conflict dynamics in south-central Somalia entailed much less fresh movement.” Tradução livre da autora.

³²⁵ No original: “Since the discontinuance of Refugee Status Determination (RSD) by the Government, the Government has undertaken a one-off registration exercise in each of the camps; however, no regular and systematic registration by the Government is being done, and as a consequence over half

A continuidade desse quadro significou menos “habilidade” para o ACNUR:

“(…), responsabilizar o Governo do Quênia e os doadores por temas de proteção (...), pois dependia dos mesmos governos para, respectivamente, acessar e financiar as operações nos campos.” (LINDLEY, 2011, p. 22)³²⁶

Nesse íterim, o influxo voltou a crescer e, em 2008, passados dois anos de “novos conflitos” na Somália, Dadaab começa a ser reportado o “maior campo do mundo” (CHKAM, 2016, p. 86).³²⁷ Aos novos influxos, eram somados os antigos, sendo possível que haja: “(...) refugiados no local desde a abertura de Ifo, o primeiro campo, em 1992” (HYNDMAN, 2011, p. 11).³²⁸

Com o tempo, o Quênia adotou certas medidas: em 2006, é promulgada a primeira legislação específica sobre a matéria, o ‘*Refugees Act*’.³²⁹ Ao lado disso: “Normas complementares entraram em vigor em 2009 e um Departamento para Refugiados (DRA) foi criado no Ministério do Interior para a Imigração e o Registro de Pessoas” (LINDLEY, 2011, p. 21).³³⁰ Embora o DRA tivesse “(...) assumido a recepção e o registro de refugiados em março, 2011” (*Idem ib*).³³¹ na prática, seria ainda: “(...) o ACNUR, em vez do governo, que conduz a maior parte das atividades de proteção no país” (WOOD, 2014, p. 567).³³²

A expansão foi autorizada pelo Quênia, então, apenas em 2011, quando sua população cresceu “mais de 50% em menos de um ano” (HYNDMAN, 2011, p. 10).³³³ Essa nova onda migratória deveu-se sobretudo à “grande fome” na região, que vitimou

the refugees currently in Kenya are not registered by the Government. This responsibility has fallen to UNHCR.” Tradução livre da autora

³²⁶ No original: “(…), the organization’s ability to hold the Kenyan and donor Governments to account on protection issues was widely perceived as having diminished, as it depended on those same Governments for access and funding for the camp operations respectively.” Tradução livre da autora.

³²⁷ No original: “In 2006, as a result of renewed fighting in Somalia, the Dadaab population started to increase dramatically again, (...), congestion, and in 2008 it began to be reported as the largest camp in the world.” Tradução livre da autora.

³²⁸ No original: “(…), some refugees have lived there since the opening of the first camp, Ifo refugee camp, in 1992.” Tradução livre da autora.

³²⁹ Disponível: <<http://www.refworld.org/docid/467654c52.html>> [1 mai 17]

³³⁰ No original: “Accompanying Refugee Regulations entered into force in 2009 and a Department of Refugee Affairs (DRA) was established within the Ministry of State for Immigration and Registration of Persons.” Tradução livre da autora.

³³¹ No original: “(…) , the DRA took over the reception and registration of refugees in March 2011.” Tradução livre da autora.

³³² No original: “(…) in practice it is still UNHCR, rather than the government, that undertakes the majority of protection activities in the country.” Tradução livre da autora.

³³³ No original: “The Dadaab refugee population grew from 308,784 in January 2011 to 463,602 in October 2011, an increase of more than 50% in less than a year.” Tradução livre da autora.

mais de 260 mil somalis de 2010 a 2012.³³⁴ Com a permissão do governo do Quênia, foram abertos Ifo Il e Kambioos. À época, o Quênia alegava “razões de segurança” para a sua não-expansão (KIRUI; MWARUVIE, 2012, p. 167),³³⁵ bem como, por vezes, para ameaçar fechá-los, como se verá adiante.

3.1.2 Geopolítica em Dadaab: riscos de fechamento (1996-2016)

Ao longo dos anos, os campos de Dadaab sofreram diversas ameaças de fechamento abrupto por parte do Governo do Quênia, as quais remontam, de fato, aos primeiros anos após seu estabelecimento.

Nos anos 1990, em meio às “profundas mudanças na ordem internacional” ao final da Guerra Fria: “A Somália se tornaria um laboratório para novas formas de engajamento quando a comunidade internacional respondeu com intervenção militar e humanitária em escala sem precedentes” (BRADBURY; HEALY, 2010, p. 11).³³⁶

A princípio, a UNOSOM (Operação das Nações Unidas na Somália) foi criada pelo Conselho de Segurança (Res. n.º. 751/1992)³³⁷ somente para “monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio” (Art. 3),³³⁸ sendo seguida pela “UNITAF”, liderada pelos EUA, e a “UNOSOM II”, operante até 1995.³³⁹ Mais ofensivas, eram no geral vistas pelos somalis como “invasões por forças de ocupação” (LITTLE, 2012, p. 194).³⁴⁰

Em 1996, com o “fim humilhante da UNOSOM” e com o “declínio no auxílio” à Somália (BRADBURY; HEALY, 2010, p. 11),³⁴¹ Arap Moi, então presidente do Quênia:

“(...) clamou pela remoção de todos os refugiados do solo queniano. Embora o governo tenha ao final recuado frente a essa demanda, as autoridades continuaram pressionando pelo fechamento dos campos

³³⁴ BBC Africa. “Somália famine killed 260,000 people”. Acesso: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-22380352>> [1 mai 17]

³³⁵ No original: “(...), security fears remains Kenya’s big concern and has continued to frozen a plan to enlarge the world’s biggest refugee camp.” Tradução livre da autora

³³⁶ No original: “The Somali civil war erupted at a time of profound change in the international order, (...). Somalia was to become a laboratory for a new form of engagement when the international community responded with a humanitarian and military intervention on an unprecedented scale.” Tradução livre da autora.

³³⁷ Acesso: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992))> [1 mai 17]

³³⁸ No original: “(...) to monitor the cese-fire in Mogadishu.” Tradução livre da autora.

³³⁹ Acesso: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2b.htm>> [1 mai 17]

³⁴⁰ No original: “Since the Somali state’s collapse in 1991, military offensives by foreign troops, (...), have been perceived locally as invasions by occupying forces, with disastrous results.” Trad. livre.

³⁴¹ No original: “UNOSOM’s humiliating departure from Somalia was followed by international disengagement and a decline in foreign aid.” Tradução livre da autora.

próximos às áreas urbanas. (...) Como resultado, o ACNUR fechou dois campos de refugiados em abril de 1996, inclusive o maior campo da costa, Utange.” (KIRUI; MWARUVIE, 2012, p. 166)³⁴²

Desde então, tem havido relativa proximidade temporal entre as medidas restritivas à imigração, por um lado, e ataques perpetrados por grupos terroristas, notadamente de origem somali em território queniano, pelo outro. O primeiro desses ataques teve por alvo a embaixada estadunidense em Nairóbi em agosto 1998, atribuído ao Al-Qaeda.³⁴³ Nesse ano, dos quinze campos existentes, restaram em aberto só Dadaab e Kakuma (ACNUR; EC, 2004, p. 4). Diante dessa reorganização:

“(...) o ACNUR recomendou mais monitoramento da fronteira perto de Dadaab e o estabelecimento de um centro de passagem dado o temor de que o total de pessoas que chegavam a Dadaab fosse menor que o total das que cruzavam a fronteira. As autoridades quenianas não apoiaram a recomendação por inferir que a mesma geraria um ‘fator de empuxo’.” (*Idem ib.*, p. 15)³⁴⁴

Após o 11/9 nos EUA, a Somália: “(...) atrai renovado interesse como paraíso potencial e terreno fértil para terroristas internacionais” (BRADBURY; HEALY, 2010, p. 13).³⁴⁵ De fato, em 2006: “(...) a mudança da guerra civil somali no contexto da guerra global ao terror, aliada a problemas ambientais, geraram uma nova crise de deslocamento” (LINDLEY, 2011, p. 17),³⁴⁶ sendo que os três anos de 2006 a 2008 teriam sido “catastróficos” nesse sentido (BRADBURY; HEALY, 2010, p. 14).³⁴⁷

Em 2007, surge a AMISOM (Missão da União Africana para a Somália).³⁴⁸ Nesse ano, o Quênia, embora “negasse a devolução de refugiados”, fechou a fronteira

³⁴² No original: “(...), the then Kenyan president Daniel Arap Moi called for the removal of all refugees from Kenyan soil. Although the government eventually backed away from Moi’s demand, authorities continued to press for the closure of refugee camps near urban areas. (...) As a result, UNHCR closed two refugee camps in April 1996, including the largest coastal camp, Utange.” Trad. livre

³⁴³ CNN. 1998 U.S. Embassies in Africa Bombings Fast Facts. Atualizado em 27/07/2015. Acesso: <<http://edition.cnn.com/2013/10/06/world/africa/africa-embassy-bombings-fast-facts/>> [1 mai 17]

³⁴⁴ No original: “UNHCR has recommended closer monitoring of the border near Dadaab and the establishment of a transit centre because of the concern that the number of arrivals in Dadaab may bear little relation to the number of people crossing the border. The Kenyan authorities did not support the recommendation because of their concern that it would create a ‘pull factor’.” Trad. livre

³⁴⁵ Trecho original, na íntegra: “In the climate of international insecurity that followed the 9/11 attacks on the US, the failed state of Somalia attracted renewed interest as a potential haven and breeding ground for international terrorists.” Tradução livre da autora.

³⁴⁶ No original: “Since 2006 the transformation of the Somali civil war in the context of the global war on terror, combined with environmental problems, produced a fresh displacement crisis.” Trad. livre.

³⁴⁷ No original: “The three years from 2006-08 were catastrophic for Somalis.” [1 mai 17]

³⁴⁸ Criada pelo Conselho de Segurança e Paz da União Africana aos 19 de Janeiro de 2007. Acesso: <<http://amisom-au.org/amisom-background/>> [1 mai 17]

com a Somália.³⁴⁹ Em 2010, a região sofreu do primeiro ataque do grupo terrorista somali Al-Shabaab fora de casa, durante uma transmissão da Copa do Mundo em Kampala, Uganda.³⁵⁰

Três anos depois, a resolução 2102/2013 do Conselho de Segurança cria a Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM).³⁵¹ Também em 2013, um novo atentado do Al-Shabaab abalou a região. O alvo foi um shopping em Nairóbi, onde dezenas de pessoas, entre as quais supostamente familiares do presidente Uhuru Kenyatta, foram assassinadas.³⁵²

O grupo perpetrou ainda outros ataques no país entre junho³⁵³ e novembro³⁵⁴ do ano seguinte. Ao final de 2014, o Governo do Quênia propôs uma emenda (ato n.º 19) à Lei de Segurança com o duplo objetivo de restringir refugiados aos campos e de limitar o total dessas pessoas a 150 mil, este último revogado pela Suprema Corte em 2015.³⁵⁵

Outro ataque do Al-Shabaab, dessa vez à Universidade de Garissa, em abril 2015, vitimou quase cento e cinquenta pessoas. Após esse episódio, o Governo do Quênia ameaçou novamente fechar os campos de Dadaab, no que foi dissuadido mais tarde após “pressão internacional”.³⁵⁶ Nessa época, o governo estadunidense chegou a prometer US\$45 milhões em fundos para o governo queniano.³⁵⁷

Em 2016, o Quênia voltou a anunciar que fecharia os campos até novembro por “questões de segurança”.³⁵⁸ O ACNUR informou em julho³⁵⁹ que: “A Petição 227 de 2016 contestando o fechamento de Dadaab e desmembramento do DRA foi citada no

³⁴⁹ New York Times. <www.nytimes.com/2007/01/04/world/africa/04somalia.html?_r=0> [1 mai 17]

³⁵⁰ Al Jazeera. <www.aljazeera.com/news/africa/2010/07/2010711212520826984.html> [1 mai 17]

³⁵¹ ONU. <<https://nacoesunidas.org/nova-missao-da-onu-na-somalia-e-aprovada-pelo-conselho-de-seguranca/>> [1 mai 17]

³⁵² BBC. <<http://www.bbc.com/news/world-africa-24191606>> [1 mai 17]

³⁵³ Al Jazeera. <<http://aje.me/1INamiH>> [1 mai 17]

³⁵⁴ Al Jazeera. <<http://aje.me/150OD1B>> [1 mai 17]

³⁵⁵ Decisão na íntegra disponível em: <<http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/106083/>> [1 mai 17]

³⁵⁶ IBT. <<http://www.ibtimes.com/kenya-retracts-plans-close-dadaab-worlds-largest-refugee-camp-after-international-1912768>> [1 mai 17]

³⁵⁷ Washington Post <<http://wpo.st/ryhP2>> [1 mai 17]

³⁵⁸ BBC. <<http://www.bbc.com/news/world-africa-36418604>> [1 mai 17]

³⁵⁹ ACNUR (Quênia). *Kenya Fact-sheet, July 2016*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/hom-of-africa/download.php?id=1934>> [1 mai 17]

tribunal. A Corte determinou que a audiência do caso ocorra em Outubro 2016” (ACNUR, *Op. cit.*, p. 3).³⁶⁰

Essa ameaça mais recente veio a ser adiada pelo próprio governo do Quênia em seis meses.³⁶¹ Para alguns analistas, esta, assim como as anteriores, no fundo, teria sido apenas uma manobra geopolítica, ou seja:

“(...) uma maneira de o Quênia recolocar essa questão na agenda internacional em uma época em que a atenção mundial foca a crise migratória na Europa, e porque Nairóbi está infeliz com a lentidão das repatriações voluntárias para a Somália previstas no acordo de 2013” (*Africa Research Bulletin*, 2016, p. 20988).³⁶²

Em síntese, tais ameaças de fechamento abrupto exemplificam a movimentação cada vez mais forçada dessa população. Nesse quadro, o ACNUR condena oficialmente a posição do Governo do Quênia enquanto reafirma sua busca de soluções duradouras para os refugiados em Dadaab.

Tais alegações do ACNUR, entretanto, podem ser contestadas tanto pela variação nos seus próprios registros, sobretudo entre julho e setembro de 2016, quanto pelas denúncias de diferentes agências humanitárias.³⁶³ De acordo com a *Refugees International* (2016), caracterizar de “voluntário” o processo retorno “enquanto persistir o prazo para fechamento dos campos” seria não mais que uma “zombaria” (*Op. Cit.*, p. 9).³⁶⁴

A *Human Rights Watch* (2016) classificou o programa de retorno dos somalis como sendo “alimentado pelo medo e pela desinformação”, em relatório de setembro de 2016, concordando que não possui os requisitos necessários para ser designado um retorno “voluntário”.³⁶⁵ A Anistia Internacional (2016) destacou, embora implícito

³⁶⁰ No original: “Petition 227 of 2016 challenging the closure of Dadaab and the disbandment of DRA was mentioned in court. The court directed that the matter goes to full hearing in October 2016.” Tradução livre da autora.

³⁶¹ Al Jazeera. “Kenya delays Dadaab refugee camp closure by six months”. 16 nov 2016. Disponível: <<http://aje.io/f2x7>> [1 mai 17]

³⁶² No original: “Analysts say it a way for Kenya to put the issue back on the international agenda at a time when the world’s attention is focused on the migrant crisis in Europe, and as Nairobi is unhappy with the slow pace of voluntary repatriations to Somalia envisaged under the 2013 accord.” Trad. livre.

³⁶³ Vide relato confidencial, obtido por troca de correspondência pessoal, em Anexos.

³⁶⁴ No original: “It is a mockery to call the process voluntary while the deadline still exists.” Tradução livre da autora. Disponível: <<https://www.refugeesinternational.org/reports/2016/somalia>> [1 mai 17]

³⁶⁵ No original: “Kenya’s repatriation program for Somali refugees, fueled by fear and misinformation, does not meet international standards for voluntary refugee return.” Tradução livre da autora. Disponível: <<https://www.hrw.org/print/294082>> [1 mai 17]

em todas essas afirmações, que: “Tais retornos violariam o Direito Internacional, ali incluído o princípio de *non-refoulement*, e constituiria uma violação grave a direitos humanos dos refugiados”.³⁶⁶

A próxima seção passará, então, ao debate humanitário acerca da busca por soluções duradouras em Dadaab ao longo de sua existência.

3.1.3 Dadaab entre o reassentamento e a repatriação voluntária

Quando dos primeiros influxos de somalis no Quênia: “Havia a compreensão generalizada de que os novos refugiados fugiam temporariamente e que voltariam aos lares originais tão logo estivessem estáveis” (KUMSSA *et al.*, 2014, p. 146).³⁶⁷ Vinte anos após o ACNUR declarar 1990 como “década da repatriação voluntária”, (CHKAM, 2016, p. 83).³⁶⁸

Atualmente, o retorno voluntário ainda prevalece sobre as outras soluções duradouras no discurso dos habitantes de Dadaab,³⁶⁹ convencidos de que “poucos serão reassentados em um terceiro país no Ocidente” (ACNUR e DRC, 2013, p. 4).

Sob a ótica institucional, em tese, o mesmo se repete. Em 2013, foi celebrado o “*Acordo Tripartite pela Repatriação Voluntária de Refugiados Somalis Residentes no Quênia*” entre ACNUR, Somália e Quênia,³⁷⁰ com a pretensão de: “(...) fornecer um quadro legal à repatriação voluntária, segura e digna de refugiados somalis da República do Quênia e sua reintegração à República Federal da Somália” (Art. 2).³⁷¹

³⁶⁶ No original: “Such returns would violate international law including the principle of non-refoulement, and would constitute a serious violation of the human rights of the refugees.” Tradução livre da autora. Disponível: <<https://www.amnesty.org/en/documents/afr32/5118/2016/en/>> [1 mai 17]

³⁶⁷ No original: “Largely, it was understood that these new refugees were temporarily fleeing; and once their original homes stabilized, they would return.” Tradução livre da autora.

³⁶⁸ No original: “(...) UNHCR proclaimed the 1990s to be the decade of voluntary repatriation, (...)” Tradução livre da autora.

³⁶⁹ ACNUR. *New Somali president brings hope to Dadaab's refugees*. Notícia de 15/10/2004. Acesso: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=416fc8ce4>>. [1 mai 17]

³⁷⁰ No original: “*Tripartite Agreement Between the Government of the Republic of Kenya, the Government of the Federal Republic of Somalia and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Voluntary Repatriation of Somali Refugees Living in Kenya, 2013*”. Acesso: <<http://www.refworld.org/pdfid/5285e0294.pdf>> [1 mai 17]

³⁷¹ No original: “The objective of this Agreement is to provide for a legal framework for the safe and dignified voluntary repatriation of Somali refugees from the Republic of Kenya and their reintegration in the Federal Republic of Somalia .” Tradução livre da autora.

O Acordo de 2013, porém, não estipula um prazo para o cumprimento desse objetivo, que deixa a encargo da Comissão Tripartite (Art. 3)³⁷² a ser composta por indicação das Partes (Art. 4, §1).³⁷³ Tampouco estabelece critérios de “segurança” e “dignidade” da “repatriação voluntária”, que seria o: “(...) retorno voluntário do refugiado ao país de origem com a intenção específica de voltar a servir-se da proteção nacional do país de origem” (Art. 1, §5).³⁷⁴

Em junho de 2014, o ACNUR emitiu nota oficial acerca desses movimentos de retorno, intitulada “*Posição sobre os Retornos ao Centro e Sul da Somália*”.³⁷⁵ Por um lado: “(...), a situação de segurança em muitas partes do centro e do sul da Somália continua volátil, e a capacidade do Estado e suas instituições de proteger civis habitando essas regiões continua fraca, inclusive a nível local” (*Op. Cit.*, par. 4). Nesse contexto, chama a atenção que, de dezembro 2013 a junho 2014: “(...) mais de 34.000 somalis foram deportados de diferentes países para a Somália, (...)” (*Idem*, par. 7). Ademais, haveria “casos confirmados de refugiados e solicitantes de refúgio”, cuja deportação “configura *refoulement*” (*Idem*, par. 8).

Atualizada em maio de 2016,³⁷⁶ o ACNUR ainda mantinha a posição de que: “A situação geral de segurança em Mogadíscio e nas regiões ao centro e sul da Somália continua volátil” (*Op. Cit.*, par. 3),³⁷⁷ e que, portanto: “O conflito continua a impactar negativamente na situação humanitária, (...)” (*Idem*, par. 9).³⁷⁸ No último parágrafo desta atualização, o órgão informa que seu papel nesse processo seria:

“(...) apoiar aqueles indivíduos que, estando plenamente cientes da situação nos seus locais de origem ou em área alternativa à sua escolha, optem voluntariamente por retornar. Qualquer função do ACNUR no apoio aos movimentos de repatriação voluntária para a Somália ou envolvimento nos esforços em prol da reintegração sustentável de retornados e deslocados internos na Somália não deverão ser construídos como a implicar em uma avaliação pelo ACNUR quanto à segurança e outros aspectos da situação na

³⁷² No original: “A Tripartite Commission is hereby established.” Tradução livre da autora.

³⁷³ No original: “Each Party shall designate not more than four representatives to the membership of the Commission.” Tradução livre da autora.

³⁷⁴ No original: “The term “voluntary repatriation” refers to the voluntary return of a refugee to the country of origin with the specific intention to re-avail him or herself of the national protection of the country of origin.” Tradução livre da autora.

³⁷⁵ Acesso: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9669.pdf?view=1>> [1 mai 17]

³⁷⁶ Acesso: <<http://www.refworld.org/docid/573de9fe4.html>> [1 mai 17]

³⁷⁷ No original: “The general security situation in Mogadishu and the regions of southern and central Somalia remains volatile.” Tradução livre da autora.

³⁷⁸ No original: “The conflict also continues to have a detrimental impact on the humanitarian situation, (...)”. Tradução livre da autora.

Somália para os que se candidatarem à proteção internacional nos países de asilo” (ACNUR, *Op. Cit.*, par. 25).³⁷⁹

Dessa forma, o ACNUR parece repassar aos refugiados a responsabilidade última pela decisão de regressar ou não ao país de “origem”, ainda que, em agosto, com a resistência nada desprezível de três quartos dos refugiados em Dadaab.³⁸⁰ Assim, parece persistir a crença institucional de que os campos: “(...) facilitam a repatriação – ao menos porque as condições austeras desencorajariam as pessoas de permanecerem demasiado” (JACOBSEN, 2001, p. 7).³⁸¹

Essas ‘condições austeras’ de Dadaab serão descritas na próxima parte, com um enfoque sobre as medidas oficialmente adotadas pelo ACNUR e seus parceiros para contorná-las.

3.2. Aspectos gerais dos atuais campos de Dadaab

Jacobsen (2001) elenca sete aspectos com base em que se faria a distinção entre assentamentos próprios ou organizados e campos de refugiados,³⁸² e o complexo de Dadaab preenche os sete para ser considerado enquanto tal.

Desde o primeiro, o “status de refugiados *prima facie*” que o Governo do Quênia lhes concede, passando pela localização “rural” e “próximo à fronteira”, moradia e economia precárias, a proteção e a administração partilhadas de modo desigual com o governo local, até o sétimo, quanto à falta da integração local como solução duradoura.³⁸³ Em que pese esse quadro: “Se comparados aos residentes

³⁷⁹ No original: “Any assistance provided by UNHCR for return to Somalia aims at supporting individuals who, being fully informed of the situation in their places of origin or an alternative area of their choice, choose voluntarily to return. Any role of UNHCR in the support to voluntary repatriation movements to Somalia and any involvement by UNHCR in efforts aimed at sustainable reintegration for returnees and IDPs in Somalia should not be construed as implying an assessment on the part of UNHCR of the safety and other aspects of the situation in Somalia for individuals who have applied for international protection in countries of asylum”. Tradução livre da autora.

³⁸⁰ No original: “A UNHCR-led refugee population fixing exercise carried out in August revealed that an overwhelming 74 per cent of Somali refugees did not want to return yet largely fearing ongoing insecurity at home.” IN: Reliefweb [portal]. *Dadaab’s broken promise: A call to reinstate voluntary, safe and dignified returns for the Dadaab refugee community*. 10 Out 2016. Disponível: <<http://reliefweb.int/report/kenya/dadaab-s-broken-promise-call-reinstate-voluntary-safe-and-dignified-returns-dadaab>> [1 mai 17]

³⁸¹ No original: “(...) camps are seen as facilitating repatriation – not least because the austere conditions discourage people from staying in them long.” Tradução livre da autora.

³⁸² Vide Anexos.

³⁸³ Vide anexos.

locais, os refugiados são no geral vistos no gozo de bom status nutricional, melhores serviços de saúde e educação gratuita” (KUMSSA *et al*, 2014, p. 150).³⁸⁴

Algumas características gerais, portanto, podem constituir de fato um fator de conflito, como descritas na primeira parte *infra*. A segunda descreve, em suma, as principais medidas tomadas pelos atores humanitários nos campos, e a última parte analisa estas medidas com relação às mulheres que os habitam.

3.2.1 A vida cotidiana nos campos de Dadaab

Algumas características dos campos podem ser atribuídas à região, que os submete: “(...) a enchentes frequentes e secas severas; enchentes, em particular, forçaram milhares de refugiados sair dos lares, e afetaram a infraestrutura geral e a logística de transporte” (CHKAM, 2016, p. 84).³⁸⁵

Se a infraestrutura nos “arredores” de Dadaab, onde “recém-chegados”³⁸⁶ vivem em “casas improvisadas” (KUMSSA *et al*, 2014, p. 147),³⁸⁷ padece de certa precariedade, a vida no seu interior seria regada a morosidade. O mercado de Ifo 2, por exemplo, começou a ser construído apenas em fevereiro de 2015.³⁸⁸ Até então, sua ausência obrigava: “(...) residentes a viajarem para Ifo e Dagahaley a fim de comprar itens essenciais”.³⁸⁹ Essa falta é grave onde: “Negócios são a fonte privilegiada de renda (...)” dos refugiados (KUMSSA *et al*, 2014, p. 152).³⁹⁰

Quanto à renda, supostamente: “(...) a maioria vive abaixo da linha da pobreza. Isso pode ser evidenciado pela infraestrutura precária, oportunidades de geração de

³⁸⁴ No original: “*In comparison to local residents, the refugees are often perceived to enjoy relatively good nutritional status, receive better health services, and free schooling.*” Tradução livre da autora.

³⁸⁵ No original: “*The Dadaab camps have always been subject to frequent floods and severe droughts; the floods, in particular, have forced thousands of refugees out of their homes and have also affected camp infrastructure and transportation logistics, (...)*”. Trad. livre da autora

³⁸⁶ Dados do ACNUR indicavam a existência de 3.088 solicitantes de asilo em Dadaab até junho, 2016. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1906>> [1 mai 17]

³⁸⁷ No original: “*Since new arrivals often cannot be accommodated in the camps, they have settled around the camp where they live in makeshift abodes.*” Tradução livre

³⁸⁸ ACNUR. *UNHCR bi-weekly Update, Dadaab, Kenya: 16 - 28 February 2015*. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1544>> [1 mai 17]

³⁸⁹ No original e na íntegra: “*The construction of Ifo 2 market has commenced. There is currently no market in the camp and this obliges its residents to travel to Ifo and Dagahaley camps to buy essential commodities.*” Tradução livre da autora.

³⁹⁰ No original: “*Business is the most preferred source of income and livelihood in Daadab.*” Trad. livre

renda inadequadas, altos índices de subnutrição, etc” (KUMSSA *et al*, 2014, p. 149).³⁹¹ Maiores dados sobre os programas de geração de renda nos campos são difíceis de obter, pois: “Embora haja vários estudos de perfil dos refugiados de Dadaab, (...), parece haver bem menos documentos sobre o que de fato lhes é ofertado em termos de apoio material” (ACNUR e DRC, 2013, p. 2).³⁹²

Qualquer que seja a quantia, contudo: “Tais incentivos não correspondem a salários pagos a quenianos pelo mesmo trabalho, pois diz-se que, nesse caso, os refugiados careceriam de licença de trabalho das autoridades quenianas” (HORST, 2009, p. 83).³⁹³ Isso geraria, eventualmente, conflitos com a comunidade local pelos “recursos escassos” da região (*Idem ibidem*, p. 147).³⁹⁴

Para além dessa disputa, a tensão por vezes emerge nos campos em linhas étnicas ou nacionais.³⁹⁵ Segundo Samad (2002), o sistema de castas somali seria estruturado em clãs patrilineares,³⁹⁶ cujos “párias”: “(...) enfrentam discriminação, abuso e ataques nos campos de refugiados e comunidades em áreas fronteiriças onde muitos ainda perecem” (SAMAD, *Op. cit*, p. 4).³⁹⁷ No país da maioria de seus residentes, os diferentes agrupamentos sociais (clãs) são vetores na disputa por poder ainda hoje, sendo mister apreender suas diferenças, em especial para as organizações humanitárias, grandes mediadoras nesses eventuais conflitos.

Quanto a essas organizações, o ACNUR elenca cerca de vinte parceiras em dezessete frentes de atenção aos refugiados em Dadaab.³⁹⁸ As mais atuantes no local

³⁹¹ No original: “(...) the majority live below the poverty line. This is clearly evidenced by poor infrastructure, inadequate income-generating opportunities, high levels of starvation, malnutrition, etc.” Tradução livre da autora.

³⁹² No original, em Inglês: “Although there are numerous profiles of the Dadaab refugees and their aspirations and capacities, there seems to be far less documentation on what is actually being offered to them in the way of livelihood support.” Tradução livre da autora.

³⁹³ No original: “Such incentives do not correspond to salaries paid to Kenyans for the same job, because it is said that in that case, refugees would require a work permit from the Kenyan authorities.” Tradução livre da autora.

³⁹⁴ No original: “(...) conflict between the host community residents and refugees is mainly triggered by the competition over scarce resources (...)”. Tradução livre da autora.

³⁹⁵ Ver, por exemplo, o registro pelo qual: “Non-Somali refugees living in Dagahaley camp reported to face discrimination at water points and in other areas in the camps.” ACNUR (Dadaab). *Update*, 16 - 28 February. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1544>> [1 mai 17]

³⁹⁶ A autora identifica ao menos treze clãs “nobres” (Darood, Hawiye e Isaak os principais) e sete sub-clãs dos “Midgan-Madhiban”, ou “párias”, há séculos vigente no país como na diáspora.

³⁹⁷ No original, em Inglês: “The Midgan-Madhiban and other outcaste persons face on going discrimination, abuse and attack in the refugee camps and communities in those adjacent areas where many Somalis still languish.” Tradução livre da autora

³⁹⁸ Segundo o ACNUR (ISP - Dadaab), seus parceiros atuam em: a) *Child Protection*; b) *Community Services*; c) *Core Relief Items (CRIs)*; d) *Education*; e) *Environment*; f) *Food*, g) *Gender-Based Violence*;

seriam o próprio ACNUR e a CARE,³⁹⁹ em nove frentes cada. Na específica de enfrentamento à violência sexual e baseada em gênero (SGBV),⁴⁰⁰ seriam CARE e IRC (*International Rescue Committee*) assim listados no seu portal.

No geral, contudo, a literatura indica que os serviços prestados por esses atores seriam: “(...) inadequados para melhorar a condição socioeconômica e o bem-estar dos refugiados” em Dadaab (KUMSSA *et al.*, 2014, p. 146).⁴⁰¹ O ACNUR em Dadaab aparentemente recepciona a crítica, ao mesmo tempo em que afirma que: “Restrições impostas aos refugiados pelo Governo do Quênia dificultam sua existência financeiramente independente (...)”.⁴⁰²

Mesmo suas ações “bem-sucedidas”, porém, podem ser controversas, dado que: “(...) o sucesso do programa é medido por empregos criados e renda gerada, sem atentar a riscos tais como a exposição à violência sexual, ao assédio, abuso físico, à exploração e o não-pagamento de salários” (BUSCHER, 2012, p. 46).⁴⁰³ Os discursos oficiais, portanto, devem ser, sempre que possível, confrontados com relatos dos próprios refugiados acerca de sua situação.

A seguir, serão listados e comentados exemplos desses programas e suas medidas declaradas como de proteção aos refugiados em Dadaab, sendo focadas as mulheres na última seção desta parte.

3.2.2 A Proteção aos Refugiados Dadaab

Os relatórios periódicos de ações desenvolvidas pelo ACNUR e respectivos parceiros em Dadaab desde 2014, cujos trechos selecionados estão reproduzidos ao

h) *Health*; i) *HIV/AIDS*; j) *Livelihood*; k) *Logistics*; l) *Nutrition*, m) *Protection*; n) *Registration*; o) *Shelter*; p) *Transportation* e q) *Water & Sanitation*. Tradução livre.

³⁹⁹ Atua com: *Community Services, Core Relief Items (CRIs), Education, Food, Gender-Based Violence, HIV/AIDS, Logistics, Protection, Water & Sanitation*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=7>>. [1 mai 17]

⁴⁰⁰ Tradução livre de *Sexual and Gender-Based Violence* ou SGBV, referida no portal ISP do ACNUR.

⁴⁰¹ No original: “*These services are inadequate to improve the overall socioeconomic conditions and well-being of the refugees.*” Tradução livre da autora.

⁴⁰² No original: “*Restrictions imposed on refugees by the Government of Kenya make it difficult for them to establish a financially independent existence (...).*” Trad. livre. IN: *Dadaab briefing note*, Jun 2014. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1375>>. [1 mai 17]

⁴⁰³ No original, em Inglês: “*(...) programme success is measured by jobs created and income generated, without attention to risks such as exposure to sexual violence, harassment, physical abuse, exploitation and non-payment of wages.*” Tradução livre da autora.

final deste trabalho,⁴⁰⁴ trazem sempre categorias designadas conforme as áreas ou frentes de atuação. Nesta seção, serão analisadas aquelas descritas como ‘de proteção’ e as ‘outras’,⁴⁰⁵ exceto as relativas à SGBV, referidas na próxima seção.

3.2.2.1 Medidas específicas de Proteção

As informações descritas no item ‘*Proteção*’,⁴⁰⁶ assim como os respectivos relatórios, são muito sucintas, tratando, no geral, das ações tomadas ao longo de um a quinzena ou mês.

No período analisado, prevalecem dados sobre as soluções perseguidas e o apoio no acesso a mecanismos (laicos ou não) de justiça, tanto dos refugiados que buscam ‘aconselhamento jurídico’ quanto daqueles reportados sob custódia nos centros de detenção locais. Em outras ocasiões, esta seção trata de temas como infraestrutura para proteção específica (crianças, mulheres, etc.), o policiamento ou ainda as ameaças de fechamento de Dadaab.

Os dados acerca das soluções duradouras (principalmente, a repatriação ou ‘retorno’ voluntários) são praticamente os únicos desse rol encontrados também em outros documentos dessa mesma base, sendo o mais recente a esse respeito de agosto, 2016.⁴⁰⁷ Em síntese, esse último informe, específico sobre retorno voluntário de somalis, indica que:

“Desde o lançamento do *Return Help Desk* em todos os campos de Dadaab ao final de novembro 2013; dos 36.008 entrevistados, 35.753 expressaram o desejo de repatriar-se à Somália. 20.078 indivíduos foram repatriados à Somália até 5 Agosto 2016. 2.367 foram desativados da base de dados *proGres* por *no-show* ou ida espontânea. Enquanto 13.308 refugiados que desejam retornar (a princípio) permanecem ativos.” (ACNUR Dadaab, *Op. Cit.*, p. 5, *grifos da autora*)⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Salvo exceções, os relatórios foram publicados com frequência quinzenal ou mensal desde 2014 no portal do ACNUR sobre Dadaab. Vide “Anexos”.

⁴⁰⁵ Nos *Anexos*, referidas como ‘*Others*’.

⁴⁰⁶ No original: “*Protection*”. Trad. livre da autora.

⁴⁰⁷ ACNUR (Dadaab). *Voluntary Return from Kenya to Somalia as of 05.08.2016*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1926>> [1 mai 17]

⁴⁰⁸ No original: “*From the launch of Return Help Desk in all Dadaab's camps at the end of November 2013; 36,008 PoCs were interviewed and 35,753 among them have expressed their intention to repatriate to Somalia. 20,078 Individuals have been repatriated to Somalia as of 5th August 2016. 2,367 have been inactivated in proGres database for No-show or spontaneous departure. While 13,308 refugees willing to return (in principle) remain active.*” Tradução livre.

Já os dados sobre o acesso à justiça, embora esparsos, ilustram um pouco a atuação humanitária em Dadaab. Em 2014,⁴⁰⁹ por exemplo, consta que havia “153 refugiados e solicitantes” detidos em Garissa sendo assistidos pelo ACNUR e o *Refugee Consortium of Kenya* (RCK). Este último, segundo o *Portal* do ACNUR,⁴¹⁰ consiste de uma ONG que se destacaria por ser “(...) a única organização do Quênia que foca em temas dos refugiados e deslocados internos com uma abordagem de direitos humanos e justiça social”.⁴¹¹

Quanto às medidas de infraestrutura, merece destaque a decisão do poder Judiciário do Quênia de estabelecer uma corte (“*Kadhi Court*”) para toda pessoa de fé islâmica em Dadaab, em 2014.⁴¹² Designada a priori como “permanente”,⁴¹³ a Corte permanece, contudo, em Garissa,⁴¹⁴ devido a “escasso apoio material”.⁴¹⁵ Ao que tudo indica, o aparato foi “móvel” até abril de 2016,⁴¹⁶ quando se relata que a edificação “permanente” estaria “50% completa”.⁴¹⁷

No que tange a casamentos e divórcios” civis, relatório de fevereiro (2015)⁴¹⁸ menciona o licenciamento de líderes comunitários nos campos para tais ofícios⁴¹⁹ pelas leis quenianas. Pelo *Marriage Act* (2014), o matrimônio consistiria da “união voluntária entre um homem e uma mulher” (Art. 3, 1º§) maiores de 18 (Art. 4).⁴²⁰

⁴⁰⁹ ACNUR (Dadaab). *UNHCR Dadaab bi-weekly Update, 1-15 October*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1479>> [1 mai 17]

⁴¹⁰ Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/partner.php?OrgId=41>> [1 mai 17]

⁴¹¹ No original: “It is the only Kenyan organisation that focuses on refugee and IDP issues using a human rights and social justice approach.” Tradução livre da autora.

⁴¹² ACNUR (Dadaab). *15 February 2014 Sitrep*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1321>> [1 mai 17]

⁴¹³ No original: “The Kenyan Judiciary established a permanent Kadhi Court in Dadaab and deployed one Kadhi and three support staff on 9th February.” Tradução livre da autora.

⁴¹⁴ ACNUR (Dadaab). *31 March 2014 UNHCR Dadaab Sitrep*. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1346>> [1 mai 17]

⁴¹⁵ No original: “During the reporting period, the Kadhi services were relocated back to Garissa due to lack of material support.” Tradução livre da autora.

⁴¹⁶ ACNUR (Dadaab). *UNHCR Dadaab bi-weekly update 16-30 April 2016*. Download disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1880>> [1 mai 17]

⁴¹⁷ No original: “UNHCR has supported the construction of the court house which is 50% complete. (...) The Khadi Mobile court was in session from 25-29 April where he adjudicated on personal law issues of refugees professing the Muslim faith.” Tradução livre da autora.

⁴¹⁸ ACNUR (Dadaab). *Dadaab bi-weekly Update, 16-28 February*. Download disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1544>> [1 mai 17]

⁴¹⁹ No original: “Additional religious leaders in the camps will be licensed to officiate marriages and divorce in order to streamline the issuance of civil registration documents.” Tradução livre.

⁴²⁰ No original e na íntegra: “Art. 3 (1) Marriage is the voluntary union of a man and a woman whether in a monogamous or polygamous union and registered in accordance with this Act. (...) Art. 4. A person shall not marry unless that person has attained the age of eighteen years.” Tradução livre. Disponível: <kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/TheMarriage_Act2014.pdf> [1 mai 17]

3.2.2.2 Outras medidas protetivas

O rol de ‘outras’ medidas de proteção a direitos dos refugiados, certo modo, ilustra a variedade de temas sobre os quais os atores humanitários buscam incidir: segurança, saúde, educação, moradia, etc. No geral, os projetos que embasam tais medidas partem do que Malkki (1995) chamou “discurso de desenvolvimento sobre refugiados”, o qual, por vezes:

“(...) ao invés de abordar os processos políticos, históricos que geraram um certo grupo de refugiados, e que impactam muito além do país de asilo e do campo de refugiados, os projetos de desenvolvimento tendem a ver um mundo inteiro em um campo de refugiados” (MALKKI, *Op. Cit.*, p. 507).⁴²¹

Além de, no geral, passarem ao largo dessas questões, chama a atenção a inconsistência de certos argumentos utilizados à guisa de justificativa do alcance por vezes restrito de certas ações. Relatório de novembro (2014),⁴²² por exemplo, aponta o “financiamento limitado” como razão para o fato de que “nem toda família” possa “receber uma latrina familiar” apenas dois meses após informar que, junto a seus parceiros, levará a “aprendizagem por *tablets*” a 18 mil jovens em Dadaab.⁴²³

Certas escolhas de projetos, todavia, impactarão sobretudo nas mulheres dos campos, sobre as quais resta agora voltar o olhar.

3.2.3 A Proteção a Mulheres Refugiadas em Dadaab

As violências contra as mulheres nos campos de refugiados podem emergir relacionadas aos aspectos dos campos e seus arredores, ou ainda aos conflitos em curso no país de origem, tal como visto anteriormente.⁴²⁴ Pesquisas indicam, que, em Dadaab, mulheres sofrem violência sobretudo: “(...) (a) na ida aos arbustos para

⁴²¹ Trecho original: “(...) *the development discourse on refugees (...) instead of foregrounding the political, historical processes that generated a given group of refugees, and that reach far beyond the country of asylum and the refugee camp, development projects tend to see a whole world in a refugee camp.*” Tradução livre da autora.

⁴²² ACNUR (Dadaab). *Dadaab bi-weekly Update*, 16-30 November, 2014. Download disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1514>> [1 mai 17]

⁴²³ Vide ‘Anexos’. Tradução livre da autora.

⁴²⁴ Das 173.733 mulheres (50% do total) registradas em Dezembro (2015) em Dadaab, 165.873 (cerca de 95%) eram somalis e 6.956 (quase 4%) etíopes, pelo que se focará nas somalis.

coletar lenha, e (b) no trânsito pelo campo, sem acompanhante do sexo masculino” (AUBONE e HERNANDEZ; 2013; p. 34).⁴²⁵

Esta seção busca resgatar as principais medidas protetivas a mulheres (de várias idades) em Dadaab. Para tanto, parte do último relatório do ACNUR (2015)⁴²⁶ sobre as principais ocorrências registradas com relação à SGBV no local. Na segunda, então, serão descritas as principais medidas protetivas a direitos das mulheres no período, não tendo sido encontrado relatório temático mais recente.

3.2.3.1 Principais violações a direitos das mulheres em Dadaab (2014-2015)

No relatório ora analisado, o ACNUR cita a redução de 14,4% nos casos relacionados a SGBV entre junho de 2014 e de 2015 (*Op. cit.*, p. 1). Contam-se, somente, os casos *registrados*, sendo omitidas as possíveis causas ou medidas protetivas que mais teriam contribuído para esse declínio no período, bem como sua relação com fatores de risco previamente elencados.

O relatório em questão oferece ainda informações incompletas tanto acerca do perfil das vítimas quanto da modalidade de violação sofrida. Quanto ao primeiro, afirma que: “Dos 533 incidentes de SGBV registrados, 207 representando 38,8% eram mulheres casadas, 54 representando 10,1% eram mulheres solteiras, 32 representando 6% eram divorciadas”.⁴²⁷ Com relação às violações, indica que:

“136 incidentes representando 25,5% registrados como assédio físico; 50 incidentes registrados representando 9,3% eram estupro, 47 incidentes registrados representando 8,1% foram [assédio] sexual, 39 dos incidentes registrados representando 7,3% [?] enquanto 7 incidentes registrados representando 1,3% foram abuso emocional.” (ACNUR, *Op. cit.*, p. 6)⁴²⁸

⁴²⁵ No original: “most incidents of sexual violence by a non-family member occur (a) while going out to the bush to collect firewood, and (b) while in transit from one part of the camp to another, unaccompanied by a male companion.” Tradução livre da autora.

⁴²⁶ UNHCR Dadaab, *SGBV Report*, August 2015. Disponível: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1685>> [1 mai 17]

⁴²⁷ No original: “Out of 533 reported SGBV incidences, 207 representing 38.8% were married women, 54 representing 10.1% were single women and 32 representing 6% were divorced from spouses.” Tradução livre da autora.

⁴²⁸ No original: “136 reported incidences representing 25.5% were physical assault; 50 reported incidences representing 9.3% were rape, 47 reported incidences representing 8.1% were sexual, 39 of the reported incidences representing 7.3% while 7 reported incidents representing 1.3% were emotional abuse.” Tradução livre da autora.

Nesse caso, além da patente incompletude dos dados, falta definição mais precisa das categorias de violações, como “assédio físico” em contraposição ao “sexual”. Por fim, o mesmo relatório cita a prevalência da violência perpetrada por parceiro íntimo,⁴²⁹ sendo 63,2% dos casos registrados e atendidos por uma clínica em menos de 72h.⁴³⁰ Acerca desse último índice, importa notar que:

“Parcela muito pequena de quem experiencia violência sexual de fato denuncia o crime em razão do estigma, vergonha, medo de retaliação, falta de serviços ou desconfiança nos disponíveis. Não é possível estimar de modo preciso o índice de violência sexual só com os relatórios de casos. *É impróprio presumir tendências com base nesses relatórios.*” (UN Action, 2008, p. 2, grifo no original)⁴³¹

3.2.3.2 Principais medidas protetivas a mulheres em Dadaab (2014-15)

O relatório analisado na seção anterior traz ainda as principais medidas do ACNUR entre 2014 e 2015, como o seu projeto “EMAP” (*Engagement of Men in Accountable Practices*), a assistência jurídica, o treinamento dos seus parceiros em prevenção e resposta à SGBV e no seu sistema de dados (*Op. Cit.*, pp. 1-2). No período, o EMAP teria envolvido “480 indivíduos da comunidade de refugiados, sendo 250 mulheres, 230 homens”,⁴³² com o objetivo de que:

“(...) homens prestem atenção às vozes das mulheres e que se tornem valorosos aliados na prevenção da violência contra mulheres e garotas. Prevê-se que, após o treinamento EMAP, os participantes sejam multiplicadores de intervenções que ocorrem junto às atividades existentes de resposta e intervenções” (*Op. Cit.*, p. 3).⁴³³

⁴²⁹ No original: “Intimate partner violence was the leading between married and former couples.” Tradução livre da autora.

⁴³⁰ No original: “63.2% of the individuals reported Sexual and Gender Based Violence within 72 hours and received clinical care.” Tradução livre da autora.

⁴³¹ No original: “A very small percentage of those who experience sexual violence actually report the crime because of stigma, shame, fear of retribution, or lack of services or confidence in available services. It is not possible to make accurate assessments about the number of cases of sexual violence from case reports alone. It is inappropriate to make assumptions about trends from case reports.” Trad. livre. IN: UN Action Against Sexual Violence in Conflict. Guidance Note: “Reporting and Interpreting Data on Sexual Violence from Conflict-Affected Countries: Dos and Don’ts”. 2008. Disponível: <www.stoprapenow.org/uploads/advocacyresources/1282164733.pdf> [1 mai 17]

⁴³² No original: “480 individuals from the refugee community comprising 250 women, 230 men”. Tradução livre da autora.

⁴³³ No original e na íntegra: “It is envisaged that men will pay attention to women’s voices by becoming worthy allies in the prevention of violence against women and girls. It is anticipated that after EMAP training, the participants will be instrumental in carrying undertaking interventions alongside the existing response and interventions activities.” Tradução livre da autora.

Sobre a assistência prestada, o ACNUR diz apenas que: “237 sobreviventes de violência baseada em gênero receberam assistência legal individual em 2015” (*Op. Cit.*, p. 4).⁴³⁴ Não há detalhamento dos tipos assistidos como dentre os 533 “incidentes” registrados no período coberto pelo relatório, mencionados no item supra. Precede, contudo, de breve descrição dos mecanismos jurídicos, qual seja:

“O ACNUR firmou entendimento com a Corte Superior de Garissa para permitir que oficiais do Judiciário realizem rodadas mensais em Dadaab uma vez na semana. A Corte Móvel também lida com casos das áreas de infância e família onde partes que professam a fé muçulmana são presididos pelo Kadhi” (*Op. Cit.*, pp. 3-4).⁴³⁵

Quanto aos casos judicializados nessas instâncias, no primeiro semestre de 2015: “56 sobreviventes foram envolvidos em 47 casos da Corte móvel nos quais dois perpetradores foram processados e condenados com sucesso.” A organização considerou os resultados comparativamente “ganhos significativos” com relação ao ano anterior, quando: “(...) em cerca de 70 casos, somente três perpetradores foram processados com sucesso” (*Op. Cit.*, p. 3).⁴³⁶

Não há, contudo, indicativo da pena sentenciada a tais réus. De acordo com a legislação queniana, nomeada *Sexual Offences Act* (2006), ao estupro cabe pena mínima de dez anos de reclusão, podendo chegar à perpétua (Art. 3, 3º§).⁴³⁷

⁴³⁴ No original: “237 survivors of gender based violence have received individual legal counselling during 2015”. Tradução livre da autora.

⁴³⁵ No original: “UNHCR has entered into an understanding with the Garissa High Court to allow Judiciary officials to conduct circuit rides to the Dadaab camps every month once a week. The Mobile Court also handles children cases, family laws disputes where parties professing the Muslim faith are presided by the Kadhi.” Tradução livre da autora.

⁴³⁶ No original e na íntegra: “significant gains attributed to the joint efforts of SGBV Working Group has been witnessed in the first half of the year, where 56 survivors were involved in 47 centralised Mobile Court Cases where two perpetrators were successfully prosecuted and convicted as compared to the entire 2014 where out of 62 survivors involved in about 70 cases, only 3 perpetrators were successfully prosecuted.” Tradução livre da autora.

⁴³⁷ Disponível: <<http://www.kenyalaw.org/lex//actview.xql?actid=CAP.%2062A>> [1 mai 17]

CONCLUSÃO

No presente estudo, o objetivo de desvelar medidas protetivas em Dadaab a direitos dos refugiados como um todo e das mulheres em particular, por uma revisão documental e bibliográfica, enfrentou desafios bastante representativos da proteção internacional a direitos nos campos em situação de refúgio prolongado em África.

Logo no primeiro capítulo foi debatido se o conceito de proteção pode ser mais amplo, em se tratando de sujeitos ditos “convencionais”, ou mais restrito, caso se tratem de refugiados *prima facie*, como os habitantes de Dadaab. Em todo caso, a “polissemia” em torno do sujeito a ser protegido em cada situação soma-se à constatação de que se evita, em dadas ocasiões, abordar os “direitos humanos dos refugiados”, notadamente no âmbito dos documentos oficiais do ACNUR.

A proteção a ser oferecida, então, por esse órgão aos refugiados sob seu mandato, ao mesmo tempo em que enfrenta questões conceituais, passa a ocupar cada vez mais espaço nos contextos de “influxos massivos” dessas pessoas em outros países. Nesses casos, apesar de que deveria desempenhar apenas um papel residual na proteção, responsabilidade primeira dos Estados no Direito dos Refugiados, vem assumindo mais funções com o passar dos anos e a deterioração de conflitos locais.

Assim como o conceito de proteção, portanto, também foi problematizada a definição de situação de refúgio prolongado enquanto “limbo”, a qual pode ser uma categoria analítica útil para visibilizar alguns pontos nos quais os sistemas de proteção tem falhado em adotar abordagens mais criativas a contextos críticos, em vez do uso, ainda corrente, dos campos de refugiados.

Não se deve perder de vista, no debate, que “campos” como os conhecemos hoje eram tecnologia padrão da gestão de refugiados ao final da II Guerra, quando predominava o viés securitário (MALKKI, 1995). Eis uma razão para julgar tardia a *Política de Alternativas aos Campos* (2014) do ACNUR. Com o recrudescimento das práticas de ‘*non-entrée*’ nos países de primeira acolhida a refugiados, porém, é possível que tanto estes quanto os Estados ditos “desenvolvidos” ainda recorram a campos para manter estas pessoas o mais longe possível das suas fronteiras.

Décadas após declarado o término da descolonização, as dimensões dos deslocamentos em África seguem “alarmantes”. O continente que ajudou a expandir o conceito de “refugiado” por intermédio da Convenção de 1969 não poderia prever, à época, a perpetuação dos fatores de mudança do “clima de hospitalidade” em África, sobretudo a partir dos anos 1980. Nessa época, nem as iniciativas internacionais que visavam a busca por soluções duradouras puderam aprofundar o legado do período anterior, como atesta, por um lado, o relativo abandono dessas mesmas iniciativas e, por outro, a escassez de mecanismos de monitoramento.

Assim, os relatórios dos campos africanos trazidos ao fim dos dois primeiros capítulos são, em boa medida, sintomáticos dessa falta de um sistema continental de monitoramento da situação de seus refugiados. Falta que se repetiu em Dadaab mesmo quando se buscou analisar relatórios das organizações atuantes nesse que persiste como o maior complexo de campos do mundo. Certamente, se houvesse maior transparência quanto a ações no longo prazo, como relatórios oficiais anuais, ao menos do ACNUR, isto facilitaria análises da ação humanitária nesses lugares que abrigam parcela tão significativa dos refugiados do mundo.

No que tange a violações às meninas e mulheres, o segundo capítulo ressalta a resistência ainda significativa ao fato que direitos das mulheres são direitos humanos, inscrito na Conferência de Viena (1993), como lembra Eva Blay (2008). Resistência esta que se exprime desde o número de reservas à CEDAW (1979) até os entraves para concessão de refúgio em razão de violência contra as mulheres, tal como no caso de Fauziya Kassindja nos EUA.

Muitas manifestações dessa violência podem vir a agravar a “precariedade” da vida nos campos de refugiados (BUTLER, 2015), já bastante precária para resistir às manobras geopolíticas dos Estados, razão pela qual o maior desses foi no terceiro capítulo abordado. Lamentavelmente, a escassez e desorganização de dados abertos torna precária ainda a generalização de conclusões sobre campos de refugiados, ainda muito dependentes de estudos *in loco* mesmo em regiões de conflito armado.

Ao passo em que cresce, portanto, a produção normativa e teórica sobre a proteção a direitos das mulheres, mesmo as refugiadas, cresce também o número de vidas em situação de refúgio prolongado e à espera de saírem um dia, após gerações, dessa situação rumo a uma solução “duradoura” em outros Estados.

Dadaab consiste na maior dessas situações e em um alerta de peso acerca do que pode vir a acontecer em outras. À medida que novos campos são inaugurados, a busca por solução duradoura prometida aos antigos falha cada vez mais em produzir resultados. Seus “novos” habitantes possuem um perfil já distinto dos “antigos” e toda a situação não apresenta indícios de mudança em breve.

Pode-se considerar de particular importância, portanto, o resgate histórico das ameaças de fechamento aos campos de Dadaab no terceiro capítulo para contrastar com as medidas ditas de proteção à sua população, em particular, a feminina. Quando tais ameaças, mesmo as mais recentes, eram mais prementes, a figura do retorno ao país de origem emergia nos relatórios oficiais como solução duradoura para cada vez mais pessoas, com o apoio do ACNUR e seus parceiros.

Se o papel desses atores humanitários nos campos de refugiados, por um lado, aumenta em termos de responsabilidades assumidas face aos Estados de acolhida, por outro pode estar a perder em capacidade de ofertar soluções duradouras para a proteção efetiva da população diretamente sob seus cuidados.

Falta capacidade a esses atores, enfim, para demandar aos Estados medidas que mudem de maneira substancial o quadro atual da proteção internacional a direitos humanos de todas as pessoas, homens e mulheres, em deslocamento forçado e à espera de uma solução duradoura nos campos em situação de refúgio prolongado.

Pesquisas futuras são necessárias, portanto, para produzir mais dados e ainda se confrontar com os já disponíveis de modo a responsabilizar de maneira mais justa os atores que se debruçam sobre situações tais como as dos campos de Dadaab.

BIBLIOGRAFIA

ABDI, Awa M. “*In Limbo: Dependency, Insecurity, and Identity amongst Somali Refugees in Dadaab Camps*”. In: *Refuge*, Vol. 22 (2), pp. 6-14. 2005. Acesso: <<http://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21328>> [1 mai 17]

ACNUR. *Policy on Alternatives to Camps*. Genebra, 2014. Acesso: <<http://www.unhcr.org/5422b8f09.pdf>> [1 mai 17]

_____. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. Genebra, 2016. Acesso: <<http://www.unhcr.org/576408cd7>> [1 mai 17]

_____; DRC (Danish Refugee Council). *The Dadaab Dilemma: A Study on Livelihood Activities and Opportunities for Dadaab Refugees*. 2013. Acesso: <http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/Horn_of_Africa_and_Yemen/Dadaab_Livelihood_Study_Final_Report.pdf> [1 mai 17]

_____; European Commission (EC): *Analysis of Refugee Protection Capacity Kenya*. 2004. Acesso: <<http://www.unhcr.org/429b1d3e2.pdf>> [1 mai 17]

Africa Research Bulletin. “*KENYA: Dadaab To Close?*”. IN: *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, 53, pp. 20987-20989. 2016. Acesso: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-825X.2016.07034.x/abstract>> [1 mai 17]

ALMEIDA, Guilherme A. de; ARAÚJO, Nádia (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALMEIDA, Guilherme A. de; SEVERO, Thais Lara M. “Direitos dos Refugiados no ordenamento brasileiro e no Direito Internacional”. IN: FERRAZ, Carolina V.; LEITE, Glauber S. (Coord.). *Direito à Diversidade*. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 554-561.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas sociais: A Década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

AUBONE, Amber; HERNANDEZ, Juan. “*Assessing Refugee Camp Characteristics and The Occurrence of Sexual Violence: A Preliminary Analysis of the Dadaab*”

Complex.” IN: *Refugee Survey Quarterly*. Oxford, 2013. Acesso: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2013/10/23/rsq.hdt015>> [1 mai 17]

BADINTER, Elisabeth. *Um Amor conquistado: o mito do amor materno*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BAKEWELL, Oliver. “Refugee aid and protection in rural Africa: working in parallel or cross-purposes?”. IN: *New Issues in Refugee Research* (WPS n. 35), pp. 1-12. Londres, 2001. Acesso: <<http://www.refworld.org/docid/4ff57df2.html>> [1 mai 17]

BEIRAS, Adriano; CANTERA, Leonor M. “Feminismo pós-estruturalista e masculinidades: contribuições para a intervenção com homens autores de violência contra mulheres”. IN: BLAY, Eva Alterman (Org). *Feminismos e Masculinidades: Novos Caminhos para Enfrentar a Violência Contra a Mulher*, pp. 29-43. 1a Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de Mulheres e Direitos Humanos*. São Paulo: Editora 34 (USP), 2008.

_____. *O Brasil como Destino: Raízes da imigração judaica contemporânea para São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2013.

BRADBURY, Mark; HEALY, Sally. “Endless war: a brief history of the Somali conflict”. IN: *Conciliation Resources Accord Series* (21), pp. 10-14. Londres, 2010. Acesso: <www.c-r.org/downloads/21_Somalia.pdf> [1 mai 17]

BRAIDOTTI, Rosi. “Diferença, Diversidade e Subjetividade Nômade” (Tradução: Roberta Barbosa). IN: *Labrys: estudos feministas*, n. 1-2, Brasília: UnB, jul/dez 2002. Disponível: <<http://www.unb.br/ih/his/gefem>> [1 mai 17]

BUSCHER, Dale. *Refugee Women: Twenty Years On*. IN: *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29 (2), pp. 4-20. Oxford, 2010. Acesso: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/29/2/4.abstract>> [1 mai 17]

_____. “Making work safe for displaced women”, in: *Forced Migration Review*, no. 41, 2012. Acesso: <<http://www.fmreview.org/preventing/buscher>> [1 mai 17]

BUTLER, Judith. *Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?*. 1a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CABRERA, Patricia M. *Violencias interseccionales. Debates Feministas y Marcos Teóricos en el tema de Pobreza y Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica*. CAWN, 2011. Acesso: <www.cawn.org/assets/Violencias%20Interseccionales.pdf> [1 mai 17]

CANÇADO TRINDADE, Antônio A.; PEYTRINET, Gérard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. ACNUR; Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Orgs.), 1996.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. “Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos”. IN: *Revista CEJ*, Brasília v. 9 n. 29, pp. 53-63, abr./jun. 2005. Acesso: <www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/663> [1 mai 17]

_____; ALMEIDA, Guilherme A. de; RODRIGUES, Gilberto. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

CASELLA, Paulo B. “Refugiados: conceito e extensão”. IN: ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nadia (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. pp. 17-26.

CHARLESWORTH, Hilary. “Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations”. IN: *Harvard Human Rights Journal* (18), 2005

CHKAM, Hakim. “Aid and the Perpetuation of Refugee Camps: The Case of Dadaab in Kenya 1991–2011”. IN: *Refugee Survey Quarterly*, 35, pp. 79-97. 2016. Acesso: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2016/04/15/rsq.hdw005.full>> [1 mai 17]

COSTA, Rosa da. *The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice*. ACNUR/PPLA/2006/01. Genebra, 2006. Acesso: <<http://www.unhcr.org/44183b7e2.html>> [1 mai 17]

CRISP, Jeff. "No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa." In: *New Issues in Refugee Research*. Geneva: PDES (ACNUR), 2003. Acesso: <<http://www.unhcr.org/3e2d66c34.html>> [1 mai 17]

_____; JACOBSEN, Karen. "Refugee camps reconsidered". In: FMR (3), 1998. Acesso: <www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR03/fmr307.pdf> [1 mai 17]

_____; SLAUGHTER, Amy. "A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations". In: *New Issues in Refugee Research*. Geneva: ACNUR, 2009. Acesso: <www.refworld.org/docid/4fe03cb72.html> [1 mai 17]

CROCI, Federico. "O chamado das cartas: migrações, cultura e identidade nas cartas de chamada dos italianos no Brasil". IN: *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, v. 14, n. 2 p. 13-39, 2008. Acesso: <www.uff.br/locus/files/2010/02/art-01-o-chamado-das-cartas.pdf> [1 mai 17]

DAVIS, Kristin. "The Emperor is still naked: why the protocol on the rights of women in Africa leaves women exposed to more discrimination". In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, May, 2009, Vol. 42(3), p. 949 (44).

DURIEUX, Jean-François. "Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law". In: *Netherlands Yearbook of International Law* (45) 2014. p. 221-253

EDWARDS, Alice. "Age and Gender Dimensions", IN: *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultation on International Protection*. E. Feller, V. Turk & F. Nicholson (eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 46-80. Acesso: <www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html> [1 mai 17]

_____. "Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy (1950-2010)", IN: *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29 (2): pp. 21-45.

Oxford: University Press, 2010. Acesso: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/29/2/21.abstract>>. [1 mai 17]

FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press, 2012.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. "Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados". IN: ALMEIDA, Guilherme A. de; ARAÚJO, Nadia (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. pp. 99-125.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; HATHAWAY, James C. "Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence". In: *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, p. 235-284.

HARREL-BOND, Barbara E. *Imposing aid: Emergency assistance to refugees*. New York: Oxford University Press, 1986. Acesso: <http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2936> [1 mai 17]

_____. "Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?". In: *Human Rights Quarterly*, v. 24, pp. 51-85, 2002. Acesso: <www.unhcr.org/4d94749c9.pdf> [1 mai 17]

HORST, Cindy. "Vital links in social security: Somali refugees in the Dadaab camps, Kenya". IN: *New Issues in Refugee Research* (WPS n. 38), Genebra: ACNUR, 2001. Acesso: <<http://www.refworld.org/docid/4ff57a912.html>> [1 mai 17]

_____. *Transnational Nomads: How Somalis cope with Refugee Life in the Dadaab camps of Kenya*. IN: *Studies of Forced Migration*, vol. 19. Nova Iorque: Berghahn Books, 2009.

_____; SAGMO, Tove Heggli. "Humanitarianism and Return: Compromising Protection?". IN: *PRIO Policy Brief*, 3, Oslo: PRIO, 2015. Acesso: <www.prio.org/Publications/Publication/?x=8646> [1 mai 17]

HOUTONDJI, Paulin J. "Conhecimento de África, conhecimento de africanos: Duas perspectivas sobre os estudos africanos". IN: *Revista Crítica de Ciências Sociais*. CES. Laboratório Associado da Universidade de Coimbra, p. 149-60, Março, 2008.

HUNT, Lynn. *A invenção dos Direitos Humanos: uma história*. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HYNDMAN, Jennifer. "A Refugee Camp Conundrum: Geopolitics, Liberal Democracy, and Protracted Refugee Situations". IN: *Refuge*, Vol. 28 (2), pp. 7-15, 2011. Acesso: <<http://www.yorku.ca/jhyndman/pdf/Refuge-11.pdf>> [1 mai 17]

_____; GILES, Wenona. "Waiting for what? The feminization of asylum in protracted situations". IN: *Gender, Place & Culture*, 18(3). 2011. Acesso: <<http://www.yorku.ca/jhyndman/pdf/GenderPlaceCulture-11.pdf>> [1 mai 17]

JACOBSEN, Karen. "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes". IN: *The International Migration Review*, Vol. 30 (3), pp. 655-678. Nova Iorque: CMS, 1996.

_____. "The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries". IN: *New Issues in Refugee Research* (WPS n. 45), Genebra: ACNUR, 2001. Acesso: <<http://www.unhcr.org/3b7d24059.html>> [1 mai 17]

JANMYR, Maja. "Attributing Wrongful Conduct of Implementing Partners to UNHCR: International Responsibility and Human Rights Violations in Refugee Camps". IN: *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2014 (5), p. 42-69

KIRUI, Peter; MWARUVIE, John. "The Dilemma of Hosting Refugees: A Focus on the Insecurity in North-Eastern Kenya". IN: *International Journal of Business and Social Science*. Vol. 3 No. 8. pp. 161-171. 2012. Acesso: <http://www.ijbssnet.com/journals/Vol_3_No_8_Special_Issue_April_2012/18.pdf> [1 mai 17]

KUMSSA, Asfaw; WILLIAMS, James Herbert; JONES, John F.; MARAIS, Eric A. Des. *Conflict and Migration: The Case of Somali Refugees in Northeastern Kenya*. IN: *Glob Soc Welf* (1), 2014. pp. 145-156. Acesso: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s40609-014-0006-9>> [1 mai 17]

LEITE, Larissa. *O Devido Processo Legal para o Refúgio no Brasil*. [Tese de Doutorado]. Biblioteca da Faculdade de Direito (USP). FADUSP: São Paulo, 2014.

LINDLEY, Anna. “*Between a Protracted and a Crisis Situation: Policy Responses to Somali Refugees in Kenya*”. IN: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30 (4), 2011. pp. 15-49. Acesso: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/30/4/14>> [1 mai 17]

LITTLE, Peter D. “*On the Somalia Dilemma: Adding Layers of Complexity to an Already Complex Emergency*”. IN: *African Studies Review*, Vol. 55 (1), 2012. pp. 191-95. Acesso: <<http://dx.doi.org/10.1353/arw.2012.0018>> [1 mai 17]

LORDE, Audre. A transformação do silêncio em linguagem e em ação (“*The Transformation of Silence into Language and Action*”). Chicago, 1977. Traduzido por: *Mulheres Rebeldes (blog)*. IN: *Cadernos de Crítica Feminista*, Ano 7, n. 6, SOS Corpo, Recife, 2013. Acesso: <<http://mulheresrebeldes.blogspot.com.br/2009/05/audre-lorde.html>> [1 mai 17]

MAMDANI, Mahmood. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Cape Town: Princeton, 1996.

MALKKI, Liisa H. “*Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things*”. IN: *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, 1995. pp. 495-523.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. “Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56 (1), 2013. pp. 144-162. Acesso: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100008>> [1 mai 17]

MERRY, Sally Engle. “*Women, Violence and the Human Rights System*”. IN: *Women, Gender and Human Rights. A Global Perspective*. Majorie Agosin (ed.). EUA: Rutgers University Press, p. 83-97. 2001.

MORENO, Marta Regina F. y Garcia. “Discursos em disputa: uma leitura alternativa acerca dos dilemas da ação internacional na Somália durante a década de 1990”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, vol. 57 (1), p. 59-76, 2014. Acesso: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400104>> [1 mai 17]

MOHAMED, Faiza J.; KOMBO, Brenda; SOW, Rainatou. *Journey to Equality: 10 Years of the Protocol on the Rights of Women in Africa*. 2013. Acesso: <www.equalitynow.org/sites/default/files/MaputoProtocol_JourneytoEquality.pdf> [1 mai 17]

MUNENE, Anne. *Human Rights in Protracted Somali Refugees of Dadaab Camp, Kenya: impact of Protracted Refugees*. Saarbrücken: LAP, 2012.

MUSALO, Karen. "Personal Violence, Public Matter: Evolving Standards in Gender-Based Asylum Law". In: *Harvard Intl. Review*. 36 (2). 2014-2015. pp. 45-48. Acesso: <<http://hir.harvard.edu/personal-violence-public-matter-evolving-standards-in-gender-based-asylum-law/>> [1 mai 17]

MUTUA, Makau. "A África e o Estado de Direito". IN: *Revista SUR*, v.13, n.23, 2016. pp. 159-173. Acesso: <<http://sur.conectas.org/afrika-e-o-estado-de-direito/>> [1 mai 17]

OKOTH-OBBO, George. "Thirty Years On: a legal review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa." IN: *RSQ*, Oxford. (20), n. 1, 2001. Acesso: <www.unhcr.org/42d673472.pdf>. [1 mai 17]

OLIVIUS, Elisabeth. "Displacing Equality? Women's Participation and Humanitarian Aid Effectiveness in Refugee Camps". In: *Refugee Survey Quarterly*, 2014, v. 33(3), pp. 93-117.

PALPART, Jane L. "African Women and Development: Gender in the Lagos Plan of Action". In: *Women and International Development*. Dalhousie University, Working Paper n. 87. 1985. Acesso: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAX584.pdf>. [1 mai 17]

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 6a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
_____. "O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados". IN: ALMEIDA, Guilherme A. de; ARAÚJO, Nadia (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. pp. 27-64.

SAMAD, Asha A. *"Brief Review of Somali caste systems: statement to the committee on the elimination of racial discrimination"*. IDSN: Londres, 2002. Acesso: <www.madhibaan.org/faq/somalia-brief-2002.pdf> [1 mai 17]

SASSEN, Saskia. *"Women's Burden: Counter-Geographies of Globalization and the Feminization of Survival."* IN: *Journal of International Affairs*, v. 53(2), pp. 503-524. 2000. Acesso: <www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Womens-Burden.pdf> [1 mai 17]

SCHAFER, Loveness H. *"True Survivors: East African Refugee Women"*. IN: *Africa Today*. v. 49(2). 2002. pp. 29-48. Acesso: <www.muse.jhu.edu/article/39580> [1 mai 17]

SCHMIDT, Anna. *"Camps versus settlements"*. IN: *FMO Thematic Guide*, 2003. Acesso: <www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/camps-versus-settlements> [1 mai 17]

SCHRAEDER, Peter J. *"Involuntary Migration in Somalia: The Politics of Resettlement"*. In: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 24, No. 4 (Dec., 1986), pp. 641-662

SCHULTHEIS, Michael J. *"Refugees in Africa: The Geopolitics of Forced Displacement"*. In: *African Studies Review*, Vol. 32, No. 1 (Apr., 1989), pp. 3-29

SCOTT, Joan. *"Gênero: uma categoria útil para análise histórica"*. Trad.: Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila, 2002 (Texto original: *"Gender: a useful category of historical analyses"*). In: *Gender and the politics of history*. Nova Iorque, 1989.

SEELINGER, Kim Thuy. *"Forced marriage and asylum: Perceiving the invisible harm"*. In: *Columbia Human Rights Law Review*, v. 42 (1) pp. 55-117. 2010. Acesso: <http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Forced_marriage_and_asylum_Seelinger_2010_0.pdf> [1 mai 17]

SEVERO, Thaís Lara Marcozo. *A aplicação da categoria de gênero para a qualificação jurídica da mulher refugiada*. [Dissertação de Mestrado] Biblioteca da Faculdade de Direito (USP). FADUSP: São Paulo, 2014.

SOUZA, Beatriz de B. “Estudos no Brasil sobre campos de refugiados”. IN: *Anais do IX Encontro da Andhep*, 2016. ISSN: 2317-0255. Acesso: <www.andhep.org.br/anais/arquivos/9encontro/GT7/GT7_mund_tensoes.pdf> [1 mai 17]

TAMALE, Sylvia. “*The right to culture and the culture of rights: a critical perspective on women’s sexual rights in Africa*”. In: *Feminist Legal Studies*, Vol. 16(1), pp.47-69, 2008. Acesso: <<http://philpapers.org/rec/TAMTRT>> [1 mai 17]

TOBIN, Theresa W. “*Using Rights to Counter “Gender-Specific” Wrongs*”. IN: *Human Rights Review*, vol. 10 (4), pp. 521-530. 2009. Acesso: <<http://philpapers.org/rec/TOBURT>> [1 mai 17]

TOOLE, Michael J; WALDMAN, Ronald J. “*Prevention of Excess Mortality in Refugee and Displaced Populations in Developing Countries*”. IN: *JAMA*. Vol. 263, No. 24, 1990. pp. 3296-3302.

WING, Adrien Katherine; SMITH, Tyler Murray. “*The New African Union and Women’s Rights*”. In: *13 Transnat’l L. & Contemp. Probs*. Vol. 13. pp. 33-81. 2003. Acesso: <http://ir.uiowa.edu/law_pubs/1585/> [1 mai 17]

ZAPATER, Maíra Cardoso. “A mulher ‘convencional’: reconhecimento de direitos ‘universais’ e padrão hegemônico de gênero”. IN: *Anais do III Simpósio Gênero e Políticas Públicas*. UEL: Londrina, 2014. ISSN 2177-8248. Acesso: <www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT10_Maíra%20Zapater.pdf> [1 mai 17]

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A: Mapa “*Os cinquenta campos mais populosos do mundo*” (ACNUR & ESRI, 2013 - recorte)

ANEXO B: “*Panorama dos campos de refugiados de Dadaab*” (ACNUR, 2012)

ANEXO C: “*Situações de Refúgio Prolongado em África (2003-2013)*”

ANEXO D: “*Diferentes Tipos de Acomodação de Refugiados*” (JACOBSEN, 2001, tradução livre)

ANEXO E: *Medidas de proteção em Dadaab* (ACNUR, 2014-16, trechos originais)

ANEXO F: “*Relato confidencial sobre a situação atual em Dadaab*” (Acervo pessoal, Novembro de 2016)

ANEXO A: Mapa “Os cinquenta campos mais populosos do mundo” (ACNUR & ESRI, 2013 - recorte*)⁴³⁸

*Outros campos do continente africano e colocação no *ranking*: 17° *Buramino*, Etiópia; 18° *Fugnido*, Etiópia; 19° *Oure Cassoni*, Chade; 22° *Kobe*, Etiópia; 23° *Hilaweyn*, Etiópia; 24° *Rwamanja*, Uganda; 25° *Ifo 2 East*, Quênia; 26° *Touloum*, Chade; 27° *Goz Amer*, Chade; 32° *Farchana*, Chade; 33° *Am Nabak*, Chade; 34° *Adiharush*, Etiópia; 36° *Gaga*, Chade; 39° *Iridimi*, Chade; 40° *Kyangwali*, Uganda; 41° *Treguine*, Chade; 42° *Mile*, Chade; 43° *Kounoungou*, Chade; 44° *Djabal*, Chade; 47° *Kambioos*, Quênia; 48° *Ali-Addeh*, Djibouti; 49° *Kayaka II*, Uganda; 50° *Wad Sherife*, Uganda.

⁴³⁸ ACNUR & ESRI (2013): <<http://storymaps.esri.com/stories/2013/refugee-camps/>> [1 mai 17].

ANEXO B: “Panorama dos campos de refugiados de Dadaab” (ACNUR, 2012)⁴³⁹

⁴³⁹ Tradução livre. Download: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=868>> [1 mai 17]

ANEXO C: “Situações de Refúgio Prolongado em África (2003⁴⁴⁰-2013)”⁴⁴¹

Região / País		Status da Proteção (ACNUR)				TOTAL		Assistidos ACNUR (%)	
Destino	Origem	Assistidos		Não-Assistidos					
		2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Centro/Gdes Laos		670.000	620.000	370.000	141.000	1.000.000	761.000	67	83
Burundi	RDC	13.000	45.000	27.000	0	41.000	45.000	32	100
RCA	Sudão	36.000	2.000	0	3.000	36.000	5.000	100	40
Chade	Sudão	55.000	291.000	55.000	16.000	110.000	307.000	50	95
	RCA	0	73.000	0	8.000	0	81.000	0	90
Conao	RDC	0	32.000	0	0	0	32.000	0	100
RDC	Anaola*	43.000	12.000	81.000	60.000	120.000	71.000	36	16
	Ruanda	0	11.000	0	32.000	0	44.000	0	25
	Sudão	11.000	3.000	34.000	0	45.000	3.000	24	100
Ruanda	RDC	35.000	73.000	0	0	35.000	73.000	100	100
Tanzânia	Burundi	320.000	13.000	170.000	22.000	490.000	35.000	65	37
	RDC	150.000	65.000	0	0	150.000	65.000	100	100
Leste/Chifre da Áfr.		620.000	956.000	55.000	55.000	670.000	1.011.000	93	90
Diibouti	Somalia	25.000	20.000	0	0	25.000	20.000	100	100
Etiópia	Sudão	95.000	34.000	0	0	95.000	34.000	100	100
	Eritreia	0	84.000	0	0	0	84.000	0	100
	Somalia	0	241.000	0	0	0	241.000	100	100
Quênia	Somalia	150.000	475.000	0	0	150.000	475.000	100	100
	Sudão	63.000	4.000	0	0	63.000	4.000	100	100
Sudão	Eritreia	73.000	84.000	35.000	26.000	110.000	110.000	66	77
	Chade	0	13.000	0	29.000	0	42.000	0	31
Uganda	Sudão	180.000	1.000	20.000	0	200.000	1.000	90	100
África Meridional		130.000	7.000	91.000	5.000	220.000	12.000	59	58
Zâmbia	Anaola	72.000	-	87.000	-	160.000	-	45	-
	RDC	54.000	7.000	4.000	5.000	58.000	12.000	93	58
África Ocidental		220.000	107.000	110.000	0	330.000	107.000	67	100
Camarões	Chade	0	2.000	39.000	0	39.000	2.000	0	100
	RCA	0	96.000	0	0	0	96.000	0	100
Costa Marfim	Libéria	74.000	2.000	0	0	74.000	2.000	100	100
Gana	Libéria	42.000	5.000	0	0	42.000	5.000	100	100
Guiné	Libéria	89.000	2.000	60.000	0	150.000	2.000	59	100
	Serra Leoa	15.000	200	10.000	0	25.000	200	60	100
Norte da África		160.000	90.000	10.000	26.000	170.000	116.000	94	50
Alaéria	Sahara	160.000	90.000	10.000	0	170.000	90.000	94	100
Mauritânia	Ocidental	0	0	0	26.000	0	26.000	0	0
Total África		1.760.000	1.826.000	630.000	227.000	2.470.000	2.007.000	71	76

*Legenda de cores: Azul: SRP inexistente em 2003; Verde: SRP existente em 2003; Amarelo: status indefinido em 2013; Vermelho: Estimativa (ACNUR) *desproporcional* (duas dezena ou mais) à soma dos valores disponíveis.

⁴⁴⁰ Dados ref. 2003 extraídos de ACNUR, 2004 (ANEXO I). Nota de rodapé, no original: “Refugee situations numbering 25,000 or more persons by the end of 2003 which have been in existence for 5 or more years. Industrialized countries are not included. Source: 2003 UNHCR Annual Statistical Report. Numbers rounded to two significant figures. Totals may not add up due to rounding.”

⁴⁴¹ Dados ref. 2013 extraídos de ACNUR (site).

ANEXO D. “Algumas Diferenças nos Tipos de Acomodação de Refugiados”
(JACOBSEN, 2001, p. 6)⁴⁴²

	<i>Tipos de Acomodação de Refugiados</i>		
	<i>Campos</i>	<i>Assentamentos Organizados</i>	<i>Assentamento Próprio</i>
<i>Status legal dos refugiados de acordo com o país de acolhida</i>	Definidos como <i>prima facie</i> ; sem status pleno de refugiados	Definidos como <i>prima facie</i> ; sem status pleno de refugiados	Sem status legal; normalmente definidos como imigrantes ilegais.
	(O ACNUR reconhece a todos como refugiados plenos)		
<i>Localização</i>	No geral, perto da fronteira (desde que a mais de 50km) e assim costuma ser em zonas rurais.	Podem evoluir a partir de campos que tenham se tornado estruturas permanentes.	Refugiado decide onde viver, sem muita influência do ACNUR. Cidades fronteiriças ou em áreas urbanas.
<i>Estruturas de Moradia e Acesso à Terra</i>	Feitas para serem temporárias (ocas ou tendas); sem acesso oficial à terra.	Às vezes, uma construção mais permanente; terra disponível para cultivo.	Como a moradia local; a terra é negociada junto à população local.
<i>Administração</i>	Pelo ACNUR e país de acolhida; ONGs fornecem aos refugiados auxílio e assistência	Inicialmente, seria administrado pelo ACNUR/ou país de acolhida, e então entregue ao governo.	Não administrado
<i>Atividade econômica</i>	Nenhuma costuma ser permitida; projetos nos campos geram a renda.	Refugiados no geral podem cultivar a terra e ter ação limitada no mercado local.	Refugiados no geral ativos na economia local (mesmo sem permissão legal)
<i>Proteção</i>	País de acolhida: responsável técnico pela segurança e proteção dos refugiados, embora o ACNUR assuma cada vez mais esse papel.	Como nos campos.	Sem proteção formal; ACNUR às vezes fornece cobertura.
<i>Soluções Duradouras</i>	Repatriação ou Reassentamento para terceiro país	Repatriação	Repatriação ou integração local.

⁴⁴² No original: “Table 2: Some Differences in Types of Refugee Settlement”. Trad. livre da autora.

ANEXO E. Medidas protetivas em Dadaab (ACNUR, 2014-16, trechos originais)⁴⁴³

UNHCR Dadaab Regular Updates Jan 2014 - Jun 2016 (Trechos Seleccionados)				
2014/ 1	Protection		SGBV & Women's Rights	Others
JAN	01-15	Counselling at the Return Help Desks across the five camps continued	The Kenya Certificate of Primary Education (KCPE) results for 2013 were released (...). The academic performance of girls was generally low.	New police buildings in Dadaab and Kambioos
	16-31	Most of those approaching the desks inquired mainly about the return package.	n/a	Another polio eradication campaign has been underway
FEV	01-15	The Kenyan Judiciary established a permanent Kadhi Court (...) for (...) refugee and host community practicing the Islamic faith.	In the last months, an increasing number of incidences of rape were reported by women who collect firewood in the bush surrounding the Dadaab camps.	(...) increased incidences of arrest of over 100 refugees and asylum seekers in the camps since January.
	16-28	On 17th February, the comprehensive Return Intention Survey started.	On 18th and 19th February, Action Against Hunger (ACF) with support from UNHCR and UNICEF conducted a one day sensitisation workshop on the Kenyan Breast Milk Substitutes Act.	Kenyatta University Campus in Dadaab officially inaugurated
MAR	01-31	During the reporting period, the Kadhi services were relocated back to Garissa due to lack of material support.	The International Women's Day on 8th March was observed across all five Dadaab camps.	It was proposed to add Somali language literacy course in the Dadaab curriculum in order to properly prepare children for a life in Somalia.
ABR	16-30	The continued police swoops in urban areas saw the relocation of hundreds of urban Persons of Concern (PoC) to the camps.	In Kambioos, a mass information campaign was conducted from 7th to 30th April at the IRC gender based violence support centre (...). The campaign reached over 2,000 women, school-going girls and members of Community Peace and Protection Teams	In an effort to improve the security of refugees in the camps and enhance their protection, UNHCR handed-over four vehicles to the Kenyan Administration Police
MAI	01-15	UNHCR regularly holds 'Tango Talks' in all Dadaab camps. In these meetings, the refugee community and police jointly discuss security matters.	An increasing number of women and girls in the Dadaab camps have children out of wedlock (...). (...), the community members committed themselves to creating awareness and their leaders were asked to intervene through dialogue (...).	50,000 new shelters are currently needed in Dadaab.
	16-31	On 22nd May, UNHCR and DRA undertook a joint mission to Liboi which is located 18 km west of the Somali border and constitutes an important border crossing point (...)	From 27th to 29th May, UNHCR in collaboration with Save the Children International organised a three-days training on refugee protection for 23 government officials (...) [including] international refugee and human rights law, (...). prevention of sexual abuse (...)	A 'Baby Friendly Hospital Initiative Assessment' was conducted in all five Dadaab camps to monitor the progress of the health facilities for national accreditation.
JUN	01-15	UNHCR and the IOM completed data analysis for the Return Intention Survey. (...) about 2.4% of the refugee population (...) are willing to voluntarily return (...).	SGBV training targeting men was organised by Danish Refugee Council (DRC) on 6th June in Ifo camp. The initiative sought to involve men as supportive partners in prevention and response to SGBV whilst focusing on the rights of women and children.	The planning phase for the installation of 750 solar streets lights in the Dadaab Operation has been completed.

⁴⁴³ Disponíveis: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=3&country=110>> [1 mai 17]

2014/ 2		Protection	SGBV & Women's Rights	Others
JUL	01 - 15	A child welfare centre is being established in Ifo 2 camp. The centre will support education development of children and ensure physical protection (...)	KRCS held sessions with adolescent girls (...). The discussion sessions reached 131 girls. (...). During this reporting period, a total of 409 survivors were issued with assorted dignity/hygiene kits and solar lamps.	On 4th July, UNHCR Dadaab received a ministerial delegation from Somalia's Juba Land.
	16 - 31	UNHCR in collaboration with RCK attended five court sessions to oversee the hearing of cases involving refugees	KRCS held eight focus group discussions with 148 adolescent girls on early marriages, FGM, HIV/AIDS, rape, denial of education, abuse of power, gender, sex and psychological abuse.	A community awareness campaign to mitigate maternal mortality is ongoing. The campaign includes bi-weekly radio live talks in which mothers who delivered in health facilities share their experience.
AGO	01 - 15	UNHCR officially opened the Protection Area in Kambioos, which will provide temporary shelter for individuals with immediate physical protection need.	UNHCR facilitated the release of a total of over 27,000 sanitary materials to partner agencies for targeted distribution to women and girls across the camps.	The Department of Refugee Affairs (DRA) commenced the issuance of movement passes for refugees who had been forcefully relocated from urban areas to the Dadaab camps earlier this year.
	16 - 31	(...) UNHCR conducted a verification exercise with 271 South Sudanese nationals in order to give them refugee status.	Radio talk shows have been launched on safe and appropriate mechanisms on SGBV prevention and reporting among persons with disabilities.	It is expected that the provision of lighting gadgets will reduce cases of gender based violence.
SET	16 - 30	During the reporting period, UNHCR held a sensitization forum on community policing inside and around refugee camps.	KRCS disseminated information (...). As a result of the exercise, community workers identified SGBV survivors and escorted them to health facilities for medical and psychosocial support. KRCS also conducted group therapy sessions to 12 survivors (...)	UNHCR and Partners Bring Tablet-based Learning to 18,000 Young People in Dadaab Refugee Camps
OUT	01 - 15	Currently, 153 refugees and asylum seekers are held in Garissa Prison Center and receive legal counseling by RCK.	Currently, nine survivors of Gender Based Violence and their children – a total of 24 individuals – are accommodated at the Safe Haven in Ifo camp.	Thirty women from Ifo 2 camp increased their knowledge on Selection, Planning & Management of Income Generating Activities.
	16 - 31	The handover process of Refugee Status Determination (RSD) from UNHCR to the government is still in transition.	Action against Hunger (ACF) with support from UNICEF and UNHCR conducted a three day workshop to finalize the Maternal and Infant and Young Child Nutrition (MIYCN)	Ban Ki-moon, Secretary-General of the United Nations, and Jim Yong Kim, President of the World Bank Group, visited the Dadaab Refugee Camps on 29th October.
NOV	01 - 15	For the first time in Garissa County, a full-fledged High Court has been established.	Planning for the 16 Days of Activism campaign against SGBV was underway (...). This year's campaign shall seek to call for an end to child marriage as commonly practiced in some societies.	Each family with such children [between 6 and 59 months] shall be issued with 2.1kg of complementary food every month.
	16 - 30	It was decided that one more family will be admitted to the Safe Haven in Ifo camp because of a threat of child abduction.	A women group comprising of 30 members in Kambioos have opened a bakery business at the IRC Community centre. The group uses a charcoal oven donated by IRC to bake cakes which are sold to the community and agency staff in Kambioos.	Due to limited funding, not all families can get a household latrine. During World Toilet Day, the community was encouraged to share latrines (...).
DEZ	01 - 15	The RSD Handover process to the government was still in transition (...).	The 16 Days of Activism campaign against SGBV ended. (...) Emphasis was placed on including boys and men in prevention of SGBV.	No case of polio was reported during the one-year period. This achievement was recognized by all (...).

2015/ 1	Protection	SGBV & Women's Rights	Others
JAN	01 - 15 On 14th January, two men forced their way into the Protection Area in Ifo Camp and physically assaulted three female residents.	Over 830 individuals (ca. 520 female) benefitted from an awareness campaign on SGBV in Ifo 2 Camp.	The road between Hagadera and Kambioos is being improved through the construction of a 30m long drift.
	16 - 31 The Mobile Court held sessions between 26th and 30th January in which 15 cases were adjudicated. Ten cases were SGBV related (...).	UNHCR in collaboration with IRC organized a workshop to discuss the preliminary findings from the Intimate Partner Violence (IPV) Research.	In all five Dadaab camps, 1,336 babies were registered between 16th and 31st January.
FEV	01 - 15 283 Individuals from the camps benefitted from protection counselling provided by UNHCR.	UNHCR and its SGBV partners held the monthly case conference in Ifo camp on 9th February. Seven cases were deliberated upon and appropriate intervention recommended.	UNHCR held meeting with Ifo Police as a follow up to ensure their attendance at the SGBV case conference. (...).
	16 - 28 Additional religious leaders in the camps will be licensed to officiate marriages and divorce (...).	Focus group discussions with men and mixed groups will take place in the next months. The intention is to create safe spaces for women to raise their concerns and discuss them with men.	UNHCR handed over new accommodation and a maternity block (...) to the health center at Borehole Five.
MAR	16 - 31 During the second half of March, 414 individuals approached UNHCR Protection staff in the five camp offices.	Section leaders in Hagadera were sensitized on safe delivery. Unsafe deliveries have in the past resulted in complications for mothers and infants.	More than 240 cooking demonstrations took place in 'Mother to Mother Support Groups' (...) feeding practices for children aged 6-23 months.
ABR	01 - 15 Following the announcement of the camp closure intention by Kenya's Deputy President, refugees have been very anxious about their future.	(...), UNHCR in collaboration with IRC, DRC and KRCS conducted a facilitators training for Engagement of Men in Accountable Practices (EMAP) towards prevention of violence against women and girls.	A tailoring training for 50 persons including 39 women is underway in Kambioos camp livelihood center.
	16 - 30 (...), a total of nine Persons of Concern (PoCs) (seven female and two male) were arrested and charged with being unlawfully present in Kenya and residing outside designated areas.	28 refugee leaders were trained by Danish Refugee Council (DRC) (...) through the concept of human rights and how it relates to SGBV. (...) CARE also conducted eight behavioral change forums targeting adult male in addition to distributing 30 mattresses	34 individuals (20 newly born babies and 14 add on spouses) were added to cases already in the USA resettlement pipeline during this reporting period.
MAI	01 - 15 "Dadaab Refugee camps not to be closed; UN High Commissioner for Refugees visits Dadaab"	n/a	(...), UNHCR attended three court sessions in Garissa to oversee court proceedings. (...) RCK attended to court issues daily.
	16 - 31 Opening of additional districts for voluntary return of Somali Refugees.	In order to improve the health of mothers and new born babies, (...), IRC recruited 42 (...) respected traditional birth attendants in the community (...) familiar with the cultural practices in the camps.	Through the 'reverse referral system' medical consultants from Nairobi are taken to the camps instead of patients having to travel to other parts of Kenya.
JUN	01 - 15 In the first half of June, 335 Individuals across the five Dadaab camps benefitted from protection counselling at the UNHCR field offices.	From 2nd to 12th June, a gynecologist consultant visited Dadaab within the framework of the reverse referral program implemented by UNHCR and (...) KRCS. During the visit, 200 patients were consulted and 17 patients operated	Action against Hunger (ACF) suspended its Maternal, Infant and Young Child Nutrition Programme (MIYCN) in Dadaab camps and the host community for security (...).
	16 - 30 In the second half of June, 261 Individuals benefitted from protection counselling in the Dadaab camps.	On June 17th the Safe Haven panel meeting was held (...). During the meeting the best interest of the eight cases accommodated at the facility were discussed.	UNHCR distributed nearly 12,100 solar lamps to students (...). Priority has given to the female students as they have less time to study (...)

2015/ 2		Protection	SGBV & Women's Rights	Others
JUL	01 - 15	(...) DRA opened a two weeks window to register refugees and asylum seekers who newly arrived or have lived in the camps for some months	IRC is currently constructing a support center for GBV survivors (...) at the Kambioos women center (...). , the pilot project Engagement of Men in Accountable Practices (EMAP) has so far involved 460 individuals (240 women; 220 men).	The Garissa Civil Registrar team issued 4,167 birth certificates. 1,451 of the babies were born at home instead of a hospital.
	01 - 15	UNHCR & IRC trained 34 section leaders from Hagadera refugee camp on protection and health related issues.	Community leaders play a major role in influencing community attitudes and practices regarding gender based violence, sexual exploitation, child abuse, Female Genital Mutilation (FGM) and home births.	The 30% reduction of World Food Programme's (WFP) food rations that started on 15th June, still continues. [On] World Breastfeeding Week (...).
AGO	16 - 31	(...), the way stations in Doble and Mogadishu had been expanded and can now accommodate 250 and 300 individuals respectively.	IRC is implementing an eight weeks session for women on EMAP [...] in Hagadera and Kambioos [...]. [It] is expected to help reduce intimate partner violence.	Like in other communities, camp based police need to hold suspects before taking them to court. The cell in Ifo camp is usually crowded with suspects and therefore needs improvement.
	01 - 15	On 31st August, UNHCR embarked on a new birth registration exercise. As of 15th September, 1,964 babies were registered (...)	On 3rd September, UNHCR held a meeting with representatives of South Sudanese refugees living in Ifo 2 camp.	The Ministry of Health declared the end of the Cholera outbreak in Dadaab refugee camps. The last positive case was recorded on 16th July.
2016/ 1		Protection	SGBV & Women's Rights	Others
ABR	16 - 30	(...) construction of the court house in Dadaab town.	. The forum that was held on 27th April, deliberated on 8 cases.	. Voluntary repatriation (...). Resettlement (...).
MAI	01 - 15	. 10 cases were handled in two detention centers based in Garissa.	. During the first three months of 2016, 281 incidences of SGBV were reported in Dadaab (...). 42 incidents of rape and sexual assault were reported representing 14.9% of the reported incidences.	The voluntary repatriation was suspended since the government announcement of camps closure.
JUN	01 - 15	UNHCR organized for the distribution of 49 bicycles	. 27 cases in Dagahaley, Ifo and Ifo 2 were deliberated upon (...).	. UNHCR chief Filippo Grandi has visited Kenya (...)
JUL	01 - 31	Documentation of persons of concern remains a challenge since the disbandment of DRA. Currently, there is a 3 year waiting period for a standard non-prioritised RSD interview.	(...) [SGBV] interventions are ongoing in all five Dadaab camps. In Ifo 2, ten adolescent girls benefited from mentorship sessions. 33 individuals comprising 15 women and 18 men participated in a community dialogue session in one of the community centres.	Malala Yousafzai, the youngest Nobel Peace Prize Laureate and an advocate for girls' education visited Dadaab camps and celebrated her 19th birthday with refugees.

ANEXO F: “*Relato confidencial sobre a situação atual em Dadaab*” (Acervo pessoal, Novembro de 2016)

De: *Confidencial***** <***@***.org> 15 de novembro de 2016 10:41

Para: Beatriz Souza <biadegiz@gmail.com>

“*Olá Beatriz!*

Não me esqueci de você, não. Na correria apenas.

Bom, querida, a situação aqui está um tanto complicada pela seguinte razão:

O governo não desistiu de fechar Dadaab. Tampouco existe uma posição definida quanto a essa data. O governo americano e UNHCR tem tentado adiar isso ao máximo, mas vemos o governo do Quênia dizer sim para os international donors e agir de outra forma conosco. Hoje mesmo, a Amnesty International divulgou seu relatório sobre Dadaab. Para você ver que nada está resolvido. Em dois meses, é o terceiro advocacy report: Human Rights Watch, Refugees International e agora AI.

Os refugiados estão sendo repatriados "voluntariamente" (cerca de 1,000 por mês), enquanto outros já saíram espontaneamente e os números estão muito flutuantes.

Além disso, o governo do Quênia, juntamente com UNHCR, está conduzindo o que chamamos de verification exercise, ou seja, está fazendo a recontagem de refugiados e solicitantes de asilo nos campos e centros urbanos. E por quê? Justamente por causa desses retornos espontâneos, mas também porque muitos quenianos, de origem Somali, estavam registrados como refugiados e vivendo nos campos de Dadaab e Kakuma.

Por outro lado, os Sul-Sudaneses vão e voltam para o Sudão do Sul e não se consegue determinar quem está aqui ou lá. Essa recontagem não acabou ainda. Muito pelo contrário, está sendo feita em Kakuma ao mesmo tempo que te escrevo e não se começou ainda a recontar nos centros urbanos. Sem contar que há muitos solicitantes de asilo que nem chegaram a ser registrados pelo governo ou UNHCR.

Tenho questionado, não apenas UNHCR, mas outras agências de reassentamento, e ninguém se arrisca a determinar as informações que você precisa antes do verification exercise estar finalizado.

É uma situação impar e inesperada.

Eu sei que você tem um deadline e estou com receio de não conseguir de ajudar a tempo. :(Beijo”