



Avaliação do Programa de Reintegração de Refugiados do ACNUR em Angola

Jeff Crisp, SADP
José Riera, SADP
Raquel Freitas, Consultora

SADP/2008/04
Agosto 2008

Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas

O Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas (SADP) do ACNUR dedica-se à análise e avaliação sistemáticas das políticas, programas, projectos e práticas do ACNUR. O SADP também promove investigação rigorosa sobre questões relacionadas com o trabalho do ACNUR e encoraja uma troca activa de ideias e informação entre profissionais humanitários, decisores políticos e a comunidade de investigação. Todas estas actividades são desenvolvidas com o objectivo de consolidar a eficácia operacional do ACNUR, e assim melhorar a capacidade da organização para cumprir o seu mandato em prol dos refugiados e outras pessoas deslocadas.

Policy Development and Evaluation Service
United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
1211 Geneva 2
Switzerland

Tel: (41 22) 739 8433

Fax: (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

internet: www.unhcr.org

Todos os relatórios de avaliação do SADP estão disponíveis ao público. As versões electrónicas são colocadas no site do ACNUR e podem ser solicitadas cópias em papel através do SADP. São autorizadas referências, citações e cópias, desde que a fonte seja devidamente mencionada. As posições expressas nas publicações do SADP não são necessariamente as do ACNUR. As designações e mapas utilizados não implicam a expressão de qualquer posição ou reconhecimento por parte do ACNUR relativamente ao estatuto legal de um território ou das suas autoridades.

Índice

Sumário de constatações e recomendações.....	1
1. Introdução: a avaliação	7
2. Ambiente operacional e resultados atingidos	11
3. O processo de reintegração	15
4. O programa de reintegração	27
5. Conclusão: repensar a reintegração	39
Anexo I: Termos de Referência	43
Anexo II: Lista de entrevistados e itinerário	48
Annex III: Map	53

Sumário de constatações e recomendações

Introdução

Esta avaliação constitui parte de uma série de avaliações que estão a ser desenvolvidas pelo Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas (SADP) do ACNUR, e que se centram na análise do papel da organização no regresso e reintegração de refugiados e outras populações deslocadas internamente. Estas avaliações estão a ser usadas para testar e aperfeiçoar a política de reintegração do ACNUR; para melhorar a eficácia e potenciar o impacto dos programas de reintegração do ACNUR; e para aprofundar a compreensão do ACNUR sobre o processo de reintegração.¹

Sumário de constatações

Desde o final do conflito em Angola, em 2002, foi possível o regresso à pátria, de mais de 400,000 dos seus refugiados.² Cerca de 225,000 desses, repatriaram de forma organizada e com assistência do ACNUR, entre 2003 e 2007.

O repatriamento voluntário desta grande população refugiada foi um feito importante, devido aos níveis de destruição e deslocação que ocorreram ao longo dos 30 anos de guerra em Angola; à dimensão imensa do país; ao número e variedade de áreas para as quais os refugiados regressaram; e ao estado extremamente pobre das infra-estruturas. A operação de repatriamento também teve que fazer face à muito limitada capacidade institucional angolana, quer a nível governamental quer a nível não-governamental.

Para além de assistir no repatriamento de uma população refugiada de grande dimensão, o ACNUR levou a cabo um vasto conjunto de actividades de recepção e reintegração em áreas de retorno. Entre elas, o estabelecimento de centros de recepção, e de passagem; reparação e reabilitação de infra-estruturas; distribuição de bens alimentares e não-alimentares, bem como sementes e utensílios; construção de pontos de água, postos de saúde e Centros de Empoderamento de Mulheres; e ainda actividades de formação e sensibilização para questões como as minas terrestres, HIV-SIDA e violência sexual e de género.

Estas actividades conferiram aos refugiados angolanos, incentivos, meios e confiança para regressarem. Forneceram uma “almofada” para as populações regressadas e para os residentes locais, que se defrontavam com as dificuldades do regresso, e ajudaram a despoletar o processo de reintegração, ao conferir uma sensação de segurança e ao assistir no estabelecimento de novas formas de subsistência.

Apesar destas realizações, as palavras que melhor descrevem o estado actual do processo de reintegração são “limitado” e “fragmentado”. Limitado, porque muitos

¹ A política de reintegração foi partilhada com o Comité Executivo do ACNUR. Ver ‘UNHCR’s role in support of the return and reintegration of displaced populations: policy framework and implementation strategy’, EC/59/SC/CRP.5, Fevereiro 2008.

² Algumas fontes do ACNUR indicam 450,000. Os números são incertos devido à dificuldade em contabilizar a dimensão do repatriamento espontâneo.

repatriados encontraram obstáculos sérios nos seus esforços de reintegração em Angola, e fragmentado porque o progresso feito no processo de reintegração difere substancialmente de uma zona para outra.

O carácter difícil do processo de reintegração manifestou-se de variadas formas: baixos níveis de segurança alimentar para os repatriados e as suas comunidades; acesso limitado a empregos; a actividades geradoras de rendimento e a serviços públicos; e um movimento significativo de repatriados das zonas rurais para zonas urbanas. Estas circunstâncias tiveram consequências particularmente adversas para as mulheres, raparigas e outros repatriados com necessidades especiais.

Um constrangimento particularmente sério do processo de reintegração foi a impossibilidade da maioria dos repatriados obter documentos de identidade nacionais e de validar as qualificações académicas e profissionais que obtiveram enquanto no exílio. Como resultado destes problemas, ao que acresce a incapacidade de muitos repatriados falarem em português, os antigos refugiados tendem a sentir-se marginalizados da sociedade angolana e alienados pelo Estado.

O processo de reintegração de repatriados também sofreu constrangimentos ligados a várias características do programa do ACNUR em Angola. Durante os primeiros dois anos da operação de repatriamento, a organização estava fortemente concentrada na logística do retorno. Dentro da estrutura do ACNUR não havia recursos dedicados especificamente à reintegração, e o planeamento sistemático da reintegração apenas começou no início de 2005, quando o ACNUR envolveu as autoridades e a Equipa do Escritório das Nações Unidas na formulação de uma Iniciativa de Reintegração Sustentável (IRS).

A IRS foi, em grande medida, um modelo de planeamento participativo de reintegração. Mas quando foi lançado oficialmente, em Março de 2006, o ACNUR já estava a ser pressionado pelos doadores e outros actores, para reduzir o programa de reintegração em Angola. Como resultado dessas pressões, nos meses que se seguiram ao lançamento da IRS os níveis de pessoal e presença no terreno foram rapidamente reduzidos. No final de 2007, o envolvimento do ACNUR no programa de reintegração tinha efectivamente terminado.

Lamentavelmente, dada a ausência de outros actores dispostos a financiar e implementar a IRS, o impacto da iniciativa foi negligenciável. Acresce que, nestas circunstâncias, parece provável que muitos dos projectos de reintegração implementados pelo ACNUR venham a revelar-se insustentáveis.

Podem ainda identificar-se algumas preocupações adicionais relativamente ao regresso e reintegração dos refugiados angolanos.

Primeiro, o ACNUR presentemente não tem qualquer capacidade de monitorizar a protecção e bem-estar dos repatriados do país, apesar das circunstâncias difíceis em que estes se encontram, e apesar de continuar a haver refugiados que regressam a Angola de forma espontânea.

Segundo, muitos angolanos continuam no exílio e o ACNUR está presentemente envolvido em conversações com os Estados relevantes, relativamente ao seu eventual repatriamento. Caso tais regressos se revelem possíveis, e com o pessoal e estrutura

de que dispõe actualmente, o ACNUR terá dificuldade em desempenhar um papel significativo no processo de repatriamento e reintegração.

Finalmente, as actividades do ACNUR em Angola são crescentemente orientadas para questões de asilo e migrações, uma evolução motivada pelos influxos substanciais de pessoas de outros países africanos, a maioria deles imigrantes económicos, mas que incluem também pequenos números de refugiados e de requerentes de asilo. Apesar de este movimento migratório misto se encontrar evidentemente no âmbito da competência do ACNUR, seria irresponsável da parte da organização abandonar o seu interesse pela situação dos repatriados angolanos.

Política e programas de reintegração

As recomendações deste relatório foram divididas em dois grupos: as que dizem respeito à política de reintegração do ACNUR em termos gerais, e as que dizem respeito ao caso de Angola em particular.

Relativamente ao primeiro grupo, esta avaliação do programa do ACNUR em Angola confirma quer o alcance geral da política de reintegração da organização, quer as suas disposições mais específicas. Assim, recomenda-se que o ACNUR avance com a finalização, disseminação e operacionalização da política, tendo plenamente em conta as seguintes lições retiradas do programa de Angola.

1. Planeamento da reintegração

O planeamento da reintegração deve começar desde a fase mais preliminar de uma operação de repatriamento. Deve ser o mais inclusivo e participativo possível, envolvendo autoridades nacionais e locais desde o início, bem como actores de desenvolvimento e doadores, ONGs e instituições da sociedade civil, e ainda repatriados e residentes locais. Tal planeamento deve adoptar uma abordagem centrada na área e na comunidade, que traga benefícios equitativos a antigos refugiados, deslocados internos e residentes locais. O ACNUR deve criar uma base de dados de parceiros implementadores com experiência em reintegração, que possam ser convidados a trabalhar com a organização quando o processo de planeamento indique que há falta de tais actores. Simultaneamente, e para assegurar a sustentabilidade, o processo de planeamento deve, sempre que possível, incluir actividades de capacitação aos níveis nacional e local.

2. Estratégia de reintegração

Um resultado principal do processo de planeamento deve ser a definição de uma estratégia de reintegração coerente, que possa ser partilhada com os escritórios do ACNUR relevantes (quer no país de origem, quer em países de asilo), e com outros parceiros interessados. O documento de estratégia, deve definir os objectivos do programa de reintegração e os princípios em que se baseia; as actividades que serão desenvolvidas com vista a atingir tais objectivos, e ainda, a divisão de trabalho a ser estabelecida entre os diferentes actores envolvidos no programa. O documento de estratégia deve ser actualizado sempre que necessário e deve ser acompanhado de outros documentos, fornecendo aos funcionários do ACNUR e aos seus parceiros, aconselhamento detalhado no que diz respeito a questões específicas de reintegração,

tais como monitorização dos repatriados, documentação, promoção de questões ligadas à propriedade, terra, e meios de subsistência.

3. Protecção e soluções

Sempre que o ACNUR se empenhar em operações de repatriamento de larga escala, deve explicar e demonstrar aos outros parceiros envolvidos, que a organização tem um mandato para protecção de refugiados e soluções duradouras. O ACNUR deve evitar um enfoque excessivo na logística do retorno e na celeridade e dimensão do movimento de repatriamento. Quando envolvido em tais operações, o ACNUR deve também assegurar que os seus esforços para dar resposta às dimensões sócio-económicas da reintegração são acompanhados por um envolvimento igualmente activo nas áreas da protecção, direitos humanos e Estado de direito. Igualmente, o ACNUR deve fundamentar o seu envolvimento no processo de reintegração mais frequentemente em termos de “construção da paz”, “segurança humana”, e “reconciliação” e menos frequentemente em termos de “desenvolvimento”.

4. Papel catalítico

O ACNUR deve enfatizar desde o início de qualquer programa de reintegração, que o seu papel é limitado e essencialmente catalítico, destinado a encorajar e assistir outros actores a assumir responsabilidade pelas dimensões de longo prazo e de desenvolvimento, do processo de reintegração. Em países como Angola, que sofreram elevados níveis de devastação e deslocação, não é realista imaginar que o processo de reintegração se possa completar nos dois ou três anos que normalmente caracterizam o envolvimento do ACNUR nesses processos.

5. Monitorização

A monitorização da protecção e da reintegração deveriam ser reafirmadas como actividades centrais do ACNUR em situações de pós-repatriamento, especialmente quando há elementos concretos que sugerem que os repatriados se deparam com qualquer forma de discriminação ou de desvantagem sistemática. De acordo com este princípio, as actividades de monitorização devem ser financiadas através do pilar refugiados (Pilar Um), da nova estrutura orçamental do ACNUR. O ACNUR deve empenhar-se num diálogo com os Estados doadores e outros parceiros envolvidos, sobre as limitações de uma abordagem meramente quantitativa da monitorização da reintegração, e enfatizar a necessidade de esta se centrar em questões como a de até que ponto os repatriados se sentem a salvo, em segurança e acolhidos pela sua sociedade e pelo seu Estado.

6. Desmobilização responsável

A política de reintegração do ACNUR expressa reservas relativamente ao conceito de “estratégias de saída”, uma vez que tal conceito implica que a organização se deve orientar para uma retirada rápida dos programas de reintegração, independentemente das circunstâncias em que se encontrem os repatriados. Nessa base, a política compromete o ACNUR a uma estratégia diferente, de uma “desmobilização responsável”, sugerindo que tal deverá normalmente acontecer num período de três anos. A experiência de Angola sugere que se deve reconsiderar

este compromisso em termos da sua interpretação e operacionalização, sobretudo em situações em que outros actores não conseguem ou não estão dispostos a dar um contributo significativo para o processo de reintegração. O programa de Angola também demonstra que a desmobilização só se pode realizar de forma responsável, se existirem sistemas eficazes de monitorização da reintegração.

7. Recursos humanos e estrutura

Em países que se encontrem a receber números significativos de repatriados, devem ser destacados para o terreno, funcionários de reintegração com experiência, apoiados, sempre que possível, por uma Unidade de Reintegração específica no Escritório Local. Os Representantes do ACNUR e outros altos funcionários responsáveis por programas de reintegração devem, idealmente, ter conhecimentos prévios de questões de recuperação inicial, reabilitação e Estado de direito, bem como capacidades excelentes de trabalho inter-agências.

8. Programas de informação

O ACNUR deve assegurar que futuros repatriados têm acesso a informação rigorosa sobre as condições que vão encontrar no seu país de origem e sobre as formas e níveis de assistência que receberão no regresso. O ACNUR deve monitorizar de perto tais programas de assistência, por forma a assegurar que os repatriados recebem efectivamente o apoio que lhes foi prometido.

9. Documentação

Os Memorandos de Entendimento e Acordos Tripartidos relativamente a repatriamento voluntário, devem incluir sistematicamente normas relativas à obtenção e re-obtenção de documentos de identidade nacional. Esta questão assume particular importância no contexto de situações prolongadas de asilo, nas quais os adultos e crianças correm o risco de se tornarem apátridas ao regressar.

10. Certificação

Os Acordos Tripartidos e outros ligados ao retorno e reintegração de refugiados, devem sempre incorporar normas relativas à validação de diplomas que tenham sido obtidos no estrangeiro. O ACNUR e seus parceiros devem fornecer apoio efectivo a este processo.

11. Língua

Para além de aprenderem a língua do país de asilo, os refugiados em situações prolongadas, devem ser encorajados e assistidos a reterem a língua do país de origem, para que não se encontrem em desvantagem quando estiverem em condições de regressar.

Recomendações para o programa de Angola

1. Priorização

Embora se reconheça a importância das questões de migrações e asilo em Angola, o ACNUR não deve perder o interesse pela situação dos repatriados no país e por aqueles que possam vir a regressar. O seu retorno e reintegração devem continuar a constituir uma prioridade do ACNUR.

2. Documentação

O ACNUR deve desenvolver todos os esforços para solucionar as circunstâncias que presentemente impedem muitos repatriados de receber documentos de identidade nacional e de ter as suas qualificações reconhecidas em Angola. Para atingir esses objectivos, o ACNUR deve trabalhar em estreita parceria com todas as entidades nacionais, regionais e internacionais, que tenham um interesse e envolvimento nestas questões.

3. Monitorização

O ACNUR deve estabelecer um sistema de monitorização de retorno e reintegração, mesmo que, à falta de uma presença no terreno, tal monitorização tenha que ser limitada na sua abrangência e regularidade. Adicionalmente, as conclusões desta avaliação devem ser complementadas por uma recolha mais aprofundada sobre a reintegração, centrando-se (a) na segurança alimentar e formas de subsistência nas zonas de retorno; (b) na presença e movimento de repatriados nas zonas urbanas; e (c) no estado actual dos projectos de reintegração financiados pelo ACNUR. As modalidades desta recolha devem ser discutidas com o MINARS, com a Equipa do Escritório da ONU, com ONGs relevantes e com instituições académicas.

4. Sustentabilidade

Apesar das sérias dificuldades com que o ACNUR se viu confrontado em relação a esta questão, o ACNUR deve desenvolver esforços renovados para encorajar as autoridades, actores de desenvolvimento e Estados doadores, a apoiar a reabilitação e o processo de reconstrução nas áreas de retorno. Tal iniciativa é necessária, para assistir na reintegração da população repatriada existente, mas também para criar condições que possibilitem o retorno e reintegração dos refugiados angolanos remanescentes.

5. Refugiados remanescentes

O ACNUR deve continuar a participar nas discussões tripartidas relativamente ao repatriamento voluntário dos refugiados remanescentes em países de asilo, realizar uma estimativa do número que pode desejar regressar e formular planos de contingência relativamente ao papel do ACNUR no movimento, recepção e reintegração dessas populações. Simultaneamente, o ACNUR deve promover activamente opções de instalação local para os refugiados que não queiram regressar, sobretudo os que tenham desenvolvido ligações sociais e económicas estreitas no seu país de asilo.

1. Introdução: a avaliação

Objectivos

1. Esta avaliação constitui parte de uma série de avaliações que estão a ser desenvolvidas pelo Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas (SADP) do ACNUR, e que se centram na análise do papel da organização no retorno e reintegração de refugiados e outras populações deslocadas internamente. Em particular, a avaliação pretende atingir três objectivos:

- Analisar a relevância e operacionalidade do rascunho de política do ACNUR sobre o retorno e reintegração, que a organização apresentou ao seu Comité Executivo.
- Retirar as lições do caso de Angola, que possam ser aplicadas ao planeamento e implementação de futuros programas de retorno e reintegração, e,
- Assistir o ACNUR nos seus esforços para desenvolver uma melhor compreensão do processo de reintegração.

2. Assim, o enfoque da avaliação pode ser sintetizado em termos dos três “Ps”: política, programa e processo. No presente relatório, procurou-se de todas as formas dar atenção igual a cada uma destas questões.

3. Os Termos de Referência, reproduzidos no Anexo I, contêm uma lista mais detalhada do âmbito desta avaliação.

Metodologia

4. A avaliação foi levada a cabo por dois membros do SADP e uma consultora independente. Após consultas entre a equipa de avaliação, o Escritório Regional do ACNUR para África, e o seu Escritório Local em Luanda, estabeleceu-se um itinerário de missão que permitiria à equipa visitar uma amostra diversa de zonas de repatriamento, e observar uma variedade de cenários de retorno distintos (ver Anexo II).

5. Em concreto, durante a missão de três semanas em Angola, em Maio de 2008, a equipa de avaliação visitou as áreas que recebem maiores concentrações de repatriados vindos da República Democrática do Congo (RDC) e Zâmbia, bem como uma região onde se encontra uma mistura de antigos refugiados e pessoas deslocadas internamente. Designadamente:

- áreas no Norte (Mbanza Congo e Cuimba, Província do Zaire) povoadas por grandes números de repatriados da RDC;
- áreas a Leste de Luanda (Malange, Saurimo, Luena, Província de Moxico), acolhendo repatriados oriundos sobretudo, mas não apenas, da Zâmbia;

- a cidade de Huambo e seus arredores, que acolheu grandes números de deslocados durante o conflito armado em Angola, mas que também recebeu muitos repatriados de países de asilo vizinhos.

Os principais métodos utilizados pela equipa de avaliação foram:

- reuniões com funcionários relevantes do ACNUR na Sede;
- entrevistas telefónicas com funcionários anteriormente destacados em Angola;
- análise de documentos de programa;
- análise de fontes secundárias e comparação de literatura; e,
- visitas aos locais, entrevistas com interlocutores chave no terreno e discussões com grupos de foco de repatriados e residentes locais.

6. Quando no terreno, a equipa de avaliação aproveitou todas as oportunidades que teve, para encontros com repatriados, quer individualmente quer colectivamente, por vezes em grupos reunidos com a ajuda de líderes locais (sobas), com líderes dos repatriados, funcionários governamentais e antigos parceiros operacionais do ACNUR.

7. A equipa de avaliação adoptou uma abordagem sensível ao género e idade, possibilitando que o membro feminino da equipa aprofundasse as questões relativas a desafios de reintegração que afectam particularmente as mulheres e raparigas repatriadas, bem como sobre os papéis que elas têm assumido desde que regressaram ao seu país de origem.

8. Sempre que possível, os membros da equipa visitaram casas de repatriados, bem como escolas, postos de saúde, mercados, pontos de recolha de água e instalações de recenseamento eleitoral em áreas de repatriados, de modo a melhor avaliar as condições de vida nas zonas de retorno. Neste aspecto, a equipa de avaliação beneficiou amplamente das excelentes redes de conhecimento e sociais dos funcionários nacionais do ACNUR, que acompanharam a equipa ao longo dos 4,200 km de viagem por estrada. A equipa de avaliação gostaria de deixar uma nota de profunda apreciação a todos os membros do Escritório Local do ACNUR em Luanda, que deram um excelente apoio à missão.

Constrangimentos

9. A missão foi confrontada com alguns constrangimentos, que tornaram a avaliação complexa, mas que em última análise não comprometeram o seu rigor.

10. Uma primeira ordem de constrangimentos foi a dispersão dos funcionários do ACNUR que tinham estado envolvidos no programa de repatriamento e reintegração em Angola, e que actualmente se encontram espalhados por diversas zonas do mundo. Para beneficiar dos seus conhecimentos, a parte preparatória da avaliação incluiu um grande número de entrevistas telefónicas e comunicações via e-mail com esses funcionários. Esta preparação foi particularmente útil, uma vez que, quando

da missão de avaliação, apenas um dos três funcionários internacionais em Luanda, tinha tido experiência directa no programa.

11. Uma segunda ordem de constrangimentos foi a inexistência de uma presença do ACNUR fora de Luanda. Em 2006 foram encerrados seis escritórios de terreno, restando apenas três em funcionamento em 2007. Após o encerramento oficial do repatriamento organizado, em Março de 2007, e até ao final desse ano, o ACNUR encerrou os escritórios restantes. Assim, a equipa de avaliação visitou várias zonas onde o ACNUR não tinha uma presença desde algum tempo.

12. A presença limitada de parceiros operacionais nas zonas de retorno constitui uma terceira e importante ordem de constrangimentos. Durante a preparação da missão a equipa de avaliação soube que o ACNUR tinha sido confrontado com uma escassez de ONGs experientes nas zonas de retorno, sobretudo nas zonas mais remotas. Uma vez que o financiamento para actividades de reintegração cessou efectivamente em 2007, a maioria dos parceiros operacionais que estavam a trabalhar com o ACNUR foram terminando ou reduzindo substancialmente a escala dos seus programas.

13. Uma última ordem de constrangimentos foi o tempo necessário para viagens no país, devido às longas distâncias que tinham que ser percorridas por estrada, e ao estado muito degradado da maioria das estradas fora da capital. Este problema agravou-se devido a encerramentos inesperados de aeroportos. Assim, foi necessário despendar demasiado tempo em viagens por estrada (incluindo, por exemplo, uma viagem de quatro dias de Mbanza Congo a Luena, via Luanda), o que limitou o tempo disponível para visitas de terreno, entrevistas e discussões de grupo.

14. Finalmente, a equipa de avaliação não visitou os países de asilo que tinham acolhido (e continuam a acolher) os refugiados angolanos, e portanto não pôde beneficiar das perspectivas dos funcionários do ACNUR e de outros actores envolvidos em trabalho nessas zonas. Este constrangimento não foi considerado significativo, uma vez que o enfoque principal da avaliação era na fase pós-repatriamento do programa. A equipa conseguiu, no entanto, aproveitar entrevistas com repatriados, para obter informação sobre a sua experiência durante o período em que viveram no exílio.

2. Ambiente operacional e resultados atingidos

15. Angola tem tido uma história turbulenta e violenta. Após um longo período de domínio colonial severo, teve início uma luta de libertação colonial aproximadamente entre 1961 e 1975, quando o governo português abandonou o país, deixando que uma coligação de três grupos nacionalistas assumisse o poder. No entanto, essa coligação não tardou a dissolver-se, e o país mergulhou numa longa guerra civil que envolveu dois protagonistas: o governo do MPLA e o movimento de oposição da UNITA. Em consequência do intenso conflito armado, cerca de 600,000 angolanos fugiram do país, a maioria deles refugiando-se na República Democrática do Congo, na Namíbia e na Zâmbia.

16. A paz finalmente chegou a Angola em Fevereiro de 2002, com a morte de Jonas Savimbi, o líder da UNITA. Apenas dois meses mais tarde, o MPLA e a UNITA concordaram num cessar-fogo, e em Agosto de 2002 foi assinado um acordo de paz abrangente. Milhares de refugiados reagiram a estes desenvolvimentos, regressando espontaneamente à sua pátria, e em Junho de 2003, o ACNUR lançou um programa de repatriamento voluntário organizado e de reintegração, ao qual, até à data do encerramento em 2007, tinham sido atribuídos cerca de 100 milhões de dólares.

17. No decurso dos últimos cinco anos, os esforços do ACNUR para apoiar o retorno e reintegração dos refugiados angolanos, têm sido potenciados por uma série de factores positivos.

- a) Comparativamente com outros países em situação de “pós-conflito”, em Angola verificou-se relativamente pouca violência desde que foi assinado o acordo de paz.
- b) Desde o final da guerra, o país tem tido uma economia em expansão.
- c) A fertilidade do terreno em Angola e a fraca densidade populacional das zonas rurais, ajudaram os repatriados nos seus esforços para obter acesso a terra e praticar uma agricultura de subsistência.
- d) Na fase inicial do programa do ACNUR, os países doadores foram relativamente generosos na sua atribuição de fundos.
- e) Os próprios refugiados estavam ansiosos por repatriar e demonstraram notáveis qualidades de resistência e engenho durante o processo de repatriamento e reintegração.

18. No entanto, em todos os outros aspectos, quer os repatriados quer o ACNUR, viram-se confrontados com enormes desafios. Em entrevista com um membro da equipa de avaliação, o Director do Escritório Regional do ACNUR para África, que tinha servido anteriormente como Representante da organização em Luanda, descreveu Angola como “o contexto de reintegração mais difícil de todo o continente”. A equipa de avaliação não só corrobora esta afirmação, como iria talvez mais longe e descreveria Angola como um dos contextos de reintegração mais difíceis de todo o mundo.

O contexto

19. Quando começou o movimento de repatriamento voluntário para Angola, o país tinha estado em guerra durante cerca de quatro décadas, período durante o qual quase um milhão de pessoas havia morrido por causas relacionadas com o conflito. Para além das muitas pessoas que tinham deixado Angola como refugiados, mais quatro milhões tinham sido deslocados dentro do país, muitos deles concentrando-se na segurança relativa de Luanda e de outros centros urbanos. Uma parte significativa dos refugiados que presentemente estão a “regressar” a Angola, tinham na verdade nascido no exílio e nunca anteriormente tinham estado no seu suposto país de origem.

20. O movimento humano em larga escala não foi a única consequência do conflito armado. Durante a guerra, muitas das escolas, hospitais, estradas, pontes, edifícios e empresas comerciais, tinham sido destruídas ou caído em desuso. As minas terrestres e outros dispositivos por explodir estavam espalhados pela maior parte do país, dificultando ainda mais a instalação dos repatriados nas zonas escolhidas, e o estabelecimento de meios de subsistência como a agricultura, pesca ou comércio.

21. Nestas circunstâncias, a implementação de um programa de repatriamento e reintegração com estas dimensões esticou o ACNUR ao limite. Embora a organização tivesse uma presença sólida em Angola, durante a longa guerra civil, não tinha tido acesso a muitas das áreas de retorno. Os refugiados estavam a regressar a muitas zonas distintas de Angola, exigindo que o ACNUR abrisse escritórios em muitas áreas diferentes, distantes centenas de quilómetros. Evidentemente, as questões de logística, comunicações, segurança e condições de alojamento adequado para os funcionários do ACNUR, tornaram-se problemas sérios para os funcionários destacados para a operação.

22. Ao nível político, o contexto operacional representava um desafio igualmente difícil. Embora a paz tivesse regressado a Angola de uma forma muito definitiva, como é natural, o país encontrava-se ainda marcado por tensões políticas e sociais persistentes. Muitos dos repatriados e das suas principais áreas de retorno, eram identificados com a UNITA, limitando o interesse do governo em dedicar-lhes recursos.

23. Para além disso, a política oficial de desenvolvimento seguida pelo governo depois da guerra, foi fortemente orientada para as zonas urbanas e para a maximização de rendimentos da indústria petrolífera. Embora esta estratégia tenha resultado em sinais muito evidentes de crescimento económico e prosperidade, especialmente em Luanda, tais sinais geralmente não se encontram nas áreas onde os repatriados se instalaram.

24. Finalmente, o ACNUR viu-se constrangido a trabalhar num contexto organizacional extremamente difícil. Tal como será descrito em mais pormenor adiante, a capacidade das autoridades era limitada, em particular ao nível local. A sociedade civil era fraca, e este problema agravou-se, dada a ausência generalizada de ONGs internacionais com experiência na área de operações do ACNUR. O programa de retorno e reintegração não foi fortemente apoiado por outros membros da Equipa do Escritório da ONU, e as agências que fizeram parcerias com o ACNUR por vezes apresentavam resultados insatisfatórios.

25. Apesar das condições difíceis descritas acima, o ACNUR registou uma quantidade de resultados entre 2003 e 2006. Entre eles inclui-se:

- a) O estabelecimento de 10 novos escritórios do ACNUR nas zonas Norte, Sul, Leste e Centro do país, que empregaram até 120 funcionários internacionais.
- b) O estabelecimento de uma complexa rede de transporte e logística para o programa de repatriamento.
- c) Vastas reparações em estradas, pontes e pistas de aterragem nas zonas de retorno de refugiados.
- d) Construção de mais de 20 centros de recepção e estações de trânsito para assistência aos refugiados no seu regresso.
- e) Distribuição de cestas alimentares, itens não-alimentares, sementes e instrumentos para as populações repatriadas.
- f) Formação dada aos repatriados em questões como a malária, HIV-SIDA, violência sexual e de género, e informação sobre minas terrestres.
- g) Construção e reabilitação de 220 poços e pontos de recolha de água, 1,750 latrinas, 75 postos de saúde, e oito Centros de Empoderamento de Mulheres.

26. Segundo interlocutores entrevistados pela equipa de avaliação, estas actividades serviram alguns objectivos importantes.

27. Em primeiro lugar, deram aos refugiados angolanos um incentivo e a confiança para regressarem. Tendo vivido em campos administrados pelo ACNUR durante muitos anos, eles conheciam e confiavam na organização, tinham beneficiado dos seus serviços, e estavam motivados a regressar, por saberem que o ACNUR estaria à sua espera no outro lado da fronteira.

28. Em segundo lugar, o programa do ACNUR forneceu a cerca de 400,000 refugiados os meios para repatriarem, 225,000 dos quais regressaram com assistência do ACNUR, viajando por via terrestre e aérea desde seis países de asilo. Sem as actividades descritas acima, o repatriamento para Angola teria certamente tido dimensões menores, teria sido mais lento, e teria implicado muito mais dificuldades para os repatriados.

29. Em terceiro lugar, as iniciativas do ACNUR em Angola serviram para fornecer uma “almofada” aos repatriados e às populações locais nos primeiros momentos do retorno, distribuindo bens essenciais, recursos e serviços que de outra forma não estariam disponíveis. Paralelamente, o programa do ACNUR ajudou a dar o “pontapé de saída” para o processo de reintegração, em particular pela sensação de segurança que deu aos repatriados e por os assistir nos seus esforços iniciais de encontrar novos meios de subsistência.

30. Finalmente, as actividades de repatriamento e reintegração que o ACNUR desenvolveu foram de importância particular porque, de uma forma geral, todos os outros actores em Angola – governo nacional e local, agências de desenvolvimento, ONGs e organizações da sociedade civil – se mostraram incapazes ou indisponíveis

para fornecer o mesmo tipo de serviços. A esse respeito, o contributo do ACNUR para a resolução da situação dos refugiados angolanos, uma das populações maiores e mais duradouras de África, foi ímpar.

31. Tal não significa que o programa não tenha tido desafios sérios. Durante o seu trabalho, a equipa de avaliação identificou uma série de questões dignas de preocupação:

- a) O enfoque predominante do ACNUR na logística do regresso, e o menor nível de atenção dado à reintegração sustentável, em particular nas fases iniciais do movimento de repatriamento;
- b) O facto de ter decorrido um período de tempo considerável antes que começasse o planeamento estruturado da reintegração;
- c) A forma abrupta como o ACNUR fechou o seu programa de reintegração e desmantelou a sua presença no terreno;
- d) A presente ausência de qualquer sistema significativo de protecção de repatriados e de monitorização da reintegração; e,
- e) O falhanço generalizado de outros actores chave em dar um apoio substantivo ao processo de reintegração em zonas de retorno.

32. Estes e outros aspectos do programa serão examinados com maior profundidade nas secções seguintes do relatório, após uma análise do processo de reintegração que decorreu ao longo dos últimos cinco anos.

3. O processo de reintegração

“Embora o Produto Interno Bruto continue a aumentar de forma consistente a uma taxa de mais de 10 por cento ao ano, a economia, baseada quase inteiramente nas indústrias extractivas (petróleo e diamantes), oferece poucas perspectivas de emprego. As condições de vida continuam extremamente difíceis para a grande maioria da população, com 68 por cento a viver abaixo do limiar da pobreza, com acesso seriamente limitado a serviços básicos, particularmente nas zonas rurais, e taxas de mortalidade materna e infantil entre as mais altas do mundo. Paralelamente, a pobreza urbana continua a aumentar, com uma explosão de musseques à volta de Luanda e de outros grandes centros urbanos do país.”³

33. No passado, foram desenvolvidos vários esforços para definir e medir o “processo de reintegração”, mas nenhum deles se revelou inteiramente satisfatório. Esta avaliação utiliza a definição constante da declaração provisória do ACNUR sobre política de reintegração, ou seja, “o estabelecimento progressivo de condições que permitam aos repatriados e suas comunidades, exercer os seus direitos sociais, económicos, civis, políticos e culturais, e assim, desfrutar de vidas pacíficas, produtivas e dignas.”

34. A equipa de avaliação não pretendeu medir o processo de reintegração em Angola de uma forma particularmente científica. Por um lado, a equipa de avaliação praticamente não teve acesso a qualquer dado que fosse actual, fiável ou expresso de forma quantitativa. Por outro lado, os constrangimentos práticos que confrontaram a avaliação foram tais, que se tornou impossível a utilização de técnicas de amostragem aleatória, mesmo que de pequena escala, e muito menos de sondagens mais abrangentes.

35. Assim, a análise que se segue baseia-se em entrevistas e discussões em grupos de foco com repatriados, residentes locais e outros actores envolvidos no processo. Durante estas conversas (que envolveram mulheres e homens, jovens, idosos, pessoas com deficiência e também membros de grupos étnicos diversos), a equipa de avaliação concentrou-se numa mistura de indicadores de reintegração subjectivos e objectivos: o grau de contentamento manifestado pelos repatriados por estarem de volta ao seu país de origem e a medida em que tinham sido bem acolhidos por outros membros da comunidade; o grau de segurança e protecção que sentiam da parte das autoridades; a medida em que tinham conseguido estabelecer novos meios de subsistência, atingir segurança alimentar e gerar rendimentos pecuniários; e a capacidade de aceder a bens, serviços e informação considerada essencial para o seu bem-estar.

36. Com base nos dados recolhidos desta forma, as duas palavras que melhor descrevem o processo de reintegração angolano são “limitado” e “fragmentado”. Limitado, porque muitos repatriados encontraram obstáculos sérios aos seus esforços por desfrutar de um grau de segurança humana progressivamente maior.

³ UNHCR, ‘Background note on the Angola operation’, Março 2007.

Fragmentado, porque a experiência dos repatriados foi consideravelmente diferente de uma zona para outra.

Padrões de reintegração

37. No que diz respeito à natureza dispersa do processo de reintegração, a equipa de avaliação chegou a três conclusões principais. Primeiro, os refugiados que regressaram da República Democrática do Congo (RDC), parecem ter tido uma experiência de reintegração mais positiva do que aqueles que regressaram da Zâmbia. Não é fácil fornecer uma explicação coerente para esta diferença, mas ela parece estar associada ao facto de a RDC proporcionar um ambiente socio-económico mais dinâmico e empreendedor do que a Zâmbia, e de os refugiados que regressaram da RDC terem trazido com eles uma maior determinação em explorar quaisquer oportunidades que encontrassem em Angola.

38. Para além disso, a degradada situação de segurança na RDC levou a que os repatriados daquele país fizessem uma apreciação mais positiva da sua vida em Angola, enquanto muitos dos que regressaram da Zâmbia comparavam a sua qualidade de vida em Angola de forma desfavorável em relação à que tinham no seu país de asilo.

39. Acresce que, embora a equipa de avaliação tenha relutância em falar de um “síndrome de dependência”, foi evidente que os repatriados da Zâmbia tinham em geral maior predisposição do que os da RDC, para ver o ACNUR como o fornecedor de todos os recursos, apresentando à equipa uma “lista de supermercado” de solicitações de assistência. Na verdade, uma queixa consistente dos repatriados da Zâmbia, ao contrário dos da RDC, era que o ACNUR tinha dado informação falsa relativamente às formas e níveis de apoio que eles receberiam aquando da chegada a Angola. No entanto, os funcionários do ACNUR refutaram esta acusação.

40. Em segundo lugar, a equipa de avaliação verificou que os refugiados que tinham regressado a comunidades rurais e que estavam a viver ao lado de antigos deslocados e de pessoas que não tinham sido deslocadas, manifestaram níveis relativamente elevados de satisfação com as suas circunstâncias actuais. Esta constatação é algo surpreendente, dado o nível muito reduzido de actividade económica nas zonas rurais de Angola e a dificuldade de acesso a serviços públicos nessas zonas.

41. As explicações mais convincentes para esta situação parecem ser a de que existe pelo menos um mínimo de igualdade e solidariedade social nas aldeias, que os repatriados de países de asilo reconhecem que não estão pior do que outros membros da comunidade, e que, com a agricultura de subsistência se consegue manter pelo menos um nível básico de segurança alimentar. A equipa de avaliação também recolheu alguns dados que sugerem que os sobas, “tradicionais” anciãos das aldeias, que também agem em nome das autoridades, desempenharam um papel importante na distribuição de terra aos repatriados e têm tido um papel activo na resolução de disputas e na promoção da cooperação entre grupos diferentes dentro das suas comunidades.

42. Em terceiro lugar, e em contraste, os repatriados que se concentraram dentro e à volta dos centros urbanos angolanos, parecem ser os menos integrados de entre os antigos refugiados. Esta situação resulta de vários factores.

43. Muitos dos repatriados que optaram pela reinstalação em áreas urbanas, têm competências e qualificações que foram adquiridas no exílio, mas não conseguem encontrar trabalho, uma vez que não falam português, e devido às dificuldades na obtenção de documentos de identidade angolanos e no reconhecimento das suas qualificações. Como resultado, sentem um nível particularmente elevado de frustração e insatisfação.

44. Uma vez que vivem em áreas urbanas, estes repatriados na sua maioria têm acesso limitado a terra ou podem ter de viajar longas distâncias (duas horas de caminho nalguns casos), para poderem dedicar-se à produção agrícola. Como resultado, eles têm dificuldade em satisfazer as suas necessidades alimentares essenciais. Ao mesmo tempo, ao viver dentro ou próximo da cidade, estão expostos às graves desigualdades da vida na Angola urbana, sendo regularmente confrontados com o facto de existirem bens e serviços que eles não têm possibilidade de adquirir ou consumir.

45. Uma vez que vivem com outros repatriados, e raramente conversam com outros membros da população, estes antigos refugiados adoptaram uma identidade e mentalidade colectiva na qual eles se retratam como cidadãos desfavorecidos, de segunda classe, cujos interesses foram ignorados pelo Estado e pelo ACNUR. Como se explicará mais adiante nesta secção, esta percepção tem algum fundamento.

46. Para concluir este exame da natureza dispersa do processo de reintegração, a equipa de avaliação gostaria de ilustrar essa característica, com um “mau exemplo” de reintegração, que encontrou nos arredores da cidade de Luena, no Leste de Angola. Cerca de 5,000 repatriados tinham sido alojados nesta zona pelas autoridades desde o início de 2007, e tinham ficado concentrados num espaço confinado, com pouco acesso a terra arável, com contacto limitado com membros da população local, e poucas oportunidades de se dedicarem a actividades geradoras de rendimento.

47. O nível de solidariedade social era baixo, e ilustrado pela ausência de apoio comunitário aos membros vulneráveis da população, e, o que era mais impressionante, pelo facto de os repatriados da RDC e da Zâmbia terem sido alojados em partes separadas e segregadas da povoação, e recusarem ter algo que ver uma com a outra. Nestas circunstâncias, torna-se difícil evitar a conclusão de que, ao regressarem a Angola, estas pessoas tinham trocado a vida num campo de refugiados por uma nova e talvez mais difícil vida, naquilo que era em todos os sentidos, um campo de repatriados.⁴

Dimensões da reintegração

48. Para além de examinar a experiência de reintegração de diferentes grupos de repatriados angolanos, a equipa de avaliação entendeu ser útil (e consistente com os

⁴ Aqueles que repatriaram da RDC por via aérea, afirmaram que a vida lhes foi mais dificultada porque não tinham podido regressar com todos os seus pertences, devido ao limite que tinha sido imposto pelo ACNUR, de 40 quilogramas de bagagem autorizada por família.

seus termos de referência), analisar algumas dimensões específicas desse processo, incluindo segurança alimentar e meios de subsistência, acesso a serviços, mobilidade, documentação e questões de diversidade.

Segurança alimentar e meios de subsistência

49. A equipa de avaliação concluiu que muitos repatriados ainda tinham dificuldade em atingir níveis básicos de segurança alimentar. Embora nas principais zonas de retorno não houvesse qualquer evidência de subnutrição séria, e muito menos de uma crise humanitária, a capacidade de os repatriados se alimentarem continua a ser uma preocupação importante.

50. A alimentação tem sido um problema persistente desde os primeiros dias do programa de repatriamento e reintegração. Segundo o relato de Alexandra Kaun, num estudo recentemente publicado pelo ACNUR, o programa de rações alimentares do PAM teve que ser cortado em 2004, devido a constrangimentos orçamentais. Para além disso, os problemas de acesso, a deficiente identificação de beneficiários e os bloqueios na distribuição alimentar, originaram desigualdades sérias na distribuição das rações. Na Província de Moxico, por exemplo, “alguns receberam rações por inteiro, outros receberam rações apenas para alguns meses, e outros não receberam quaisquer rações.”

51. Desigualdades semelhantes foram registadas na distribuição de sementes e instrumentos, uma tarefa levada a cabo pela FAO. Nestas circunstâncias, muitos repatriados viam-se obrigados a recorrer a uma variedade de estratégias de subsistência, incluindo “pesca, caça, comércio, trabalho à peça, cultivo em terra alheia, ou a depender das rações de membros da família.”⁵

52. Ultrapassar o nível mais básico de subsistência, continua a ser um desafio considerável para muitos repatriados. Embora a terra que cultivam seja geralmente fértil, os inputs agrícolas continuam a ser escassos, limitando a quantidade de terra que é cultivada. Para além disso, o estado terrível da infra-estrutura rural do país, impede frequentemente que os repatriados comerciem qualquer excedente que consigam produzir.

53. A experiência em Angola demonstra que tais constrangimentos podem ser ultrapassados através de intervenções apropriadas. Como relatou uma ONG internacional no Moxico em Fevereiro de 2008, “era impressionante observar o aumento na área de cultivo, pelas famílias que utilizaram as sementes distribuídas pelo projecto com financiamento do ACNUR.”⁶ Infelizmente, no entanto, tal como uma outra secção deste relatório explicará, tais projectos encontram-se hoje em dia manifestamente ausentes das principais zonas de retorno.

54. Os repatriados, em geral, tiveram muitas dificuldades em estabelecer meios de subsistência não-agrícolas e actividades geradoras de rendimentos. Embora muitos tenham regressado a Angola com competências que aprenderam nos campos de refugiados da RDC e Zâmbia, as oportunidades de emprego são muito escassas. O

⁵ Alexandra Kaun, ‘When the displaced return: challenges to reintegration in Angola’, *New Issues in Refugee Research*, No. 152, Janeiro 2008.

⁶ World Vision, ‘Moxico food security project: socio-economic reintegration of recent returnees in the province of Moxico’, Fevereiro 2008.

auto-emprego também é problemático, devido à escassez de matérias-primas, ao acesso difícil ao crédito, e à dificuldade em estabelecer comércio num contexto onde os bens são escassos e as estradas tão más, sobretudo durante a época das chuvas.

55. Embora a equipa de avaliação tenha testemunhado muitos sinais do crescimento económico e reconstrução, estes encontram-se quase exclusivamente em zonas urbanas. Em muitos casos, para além disso, os trabalhadores qualificados e semi-qualificados necessários para projectos de construção, são recrutados em Luanda.

56. Paradoxalmente, as grandes companhias chinesas que chegaram a Angola para trabalhar em grandes projectos de reabilitação infra-estrutural estão a importar a sua própria mão-de-obra. Assim, enquanto centenas de milhar de angolanos procuram desesperadamente um trabalho, os trabalhadores chineses reparam os muitos buracos das estradas do país.

Mobilidade

57. Como relata Kaun no seu estudo, a questão dos meios de subsistência está intimamente ligada à da mobilidade. “O desemprego afectou gravemente os padrões de repatriamento e migração,” escreve, “com muitos dos antigos deslocados e refugiados a escolher permanecer nos países de acolhimento ou a instalarem-se em zonas urbanas onde pensam ter mais oportunidades de emprego. Isto aplica-se particularmente no caso dos jovens, a maioria dos quais têm alguma educação ou formação, mas nenhuma oportunidade.”⁷

58. Alguns outros factores contribuíram para a urbanização da população repatriada. Quando chegaram a Angola, muitos repatriados não conseguiram instalar-se na zona de origem, devido à presença de minas terrestres e atrasos na obtenção de autorizações de segurança para viajar. Outros, sobretudo aqueles que tinham nascido no exílio e tinham perdido os pais, não sabiam qual era a sua “zona de origem”.

59. Alguns temiam ser recebidos de forma hostil se regressassem a uma zona rural, e nalguns casos, os repatriados verificaram que era simplesmente demasiado difícil e caro viajar para a zona de instalação que desejavam. Para todos esses repatriados, a permanência numa zona urbana representou a melhor, e talvez a única opção real que tinham à disposição.

60. Os movimentos de repatriados para zonas urbanas também foram motivados pela falta de serviços essenciais no interior angolano escassamente povoado, onde simplesmente não é viável disponibilizar escolas e postos de saúde que sejam facilmente acessíveis a cada aldeia. A qualidade de tais serviços funciona como outro desincentivo para a permanência em zonas rurais. Como relata Kaun, “mesmo que existam postos de saúde, eles não estão necessariamente providos de funcionários ou materiais. Em Luau, por exemplo, os postos de saúde foram construídos nalgumas aldeias circundantes, mas falta-lhes quer o pessoal tecnicamente qualificado, quer os medicamentos, tornando os postos virtualmente inúteis.

⁷ Alexandra Kaun, op cit.

61. O sector da educação está minado por problemas semelhantes, uma situação que actualmente representa uma séria fonte de ansiedade para muitos repatriados que tinham beneficiado de relativamente bons sistemas de educação na RDC, na Namíbia e na Zâmbia. Um desses repatriados, licenciado, que actualmente trabalha para uma ONG internacional, deu à equipa de avaliação um sumário convincente das frustrações da vida diária em Angola:

Os medicamentos, que supostamente são gratuitos, apenas podem ser comprados a preços elevados nas farmácias locais. São precisas horas em filas para água e as pessoas ficam tão frustradas que rebentam discussões junto à bomba de água. As estradas estão tão más que não conseguimos fazer chegar tratamento para os doentes, e é impossível fazer qualquer tipo de negócio. Têm que se pagar subornos para sequer se ser considerado para um trabalho. E as escolas estão tão sobrelotadas, que as aulas têm que ser dadas por turnos, o que implica que algumas crianças só podem caminhar de volta a casa, depois das 22.00h, o que é muito perigoso para as raparigas.

62. Confrontados com estas circunstâncias difíceis, um número incerto de repatriados, sobretudo homens jovens, saiu de Angola, ou para regressar à Zâmbia (a RDC é considerada demasiado perigosa), ou para viajar mais além em busca de emprego, sobretudo na África do Sul.

63. Embora a mobilidade não seja necessariamente um fenómeno negativo, especialmente se permitir a antigos refugiados acesso a novas oportunidades de subsistência e a melhorar o seu nível de vida, estas dinâmicas de retorno e movimentos secundários, devem ser vistos como uma característica preocupante do processo de reintegração, quanto mais não seja porque eles implicam a separação de membros de famílias e formas irregulares de migração. Também é desanimador notar que alguns repatriados qualificados regressaram à Zâmbia, porque as suas qualificações não são reconhecidas em Angola, privando assim o país das suas competências.

Idade, género, diversidade

64. A equipa de avaliação fez o possível por explorar as dimensões idade, género e diversidade, do processo de reintegração, tendo reuniões separadas com repatriados masculinos e femininos numa série de zonas diferentes. Nesta tarefa, a missão beneficiou grandemente com a inclusão de um elemento feminino lusófono na equipa de avaliação.

65. Tornou-se evidente para a equipa, que muitas das dificuldades de reintegração identificadas neste relatório, têm um impacto desproporcionado nas mulheres, devido à desigual divisão de trabalho na maioria dos lares de repatriados angolanos. Alimentar e tomar conta de uma família num contexto de insegurança alimentar e de escassez de dinheiro, por exemplo, coloca um fardo notável nas mulheres, tal como a ausência de dispositivos de saúde e de outros serviços sociais básicos.

66. Para além disso, tal como acontece com muitas populações deslocadas internamente, os lares encabeçados por mulheres estão sobre-representados entre os

repatriados, em parte devido a circunstâncias decorrentes do conflito armado, mas também devido ao facto de muitos homens repatriados se transferirem sozinhos para zonas urbanas, para procurar trabalho. Embora as mulheres e crianças por vezes beneficiem desta estratégia, com a recepção de remessas de dinheiro, a ausência do parceiro masculino também coloca um fardo físico e psicológico adicional nas mulheres que ficam nas aldeias rurais e isoladas de Angola.

67. Ao mesmo tempo, com tantos homens separados das suas famílias, e tantas dificuldades para os homens em conseguir oportunidades de emprego, as mulheres adquiriram algum poder. Como foi dito por um funcionário local do ACNUR bem informado, “as mulheres estão a tornar-se mais fortes e a criar novas oportunidades económicas para se sustentarem a si e às suas famílias.”

68. Com carácter menos positivo, a equipa soube que as mulheres chefes de família e aquelas que vivem sozinhas, defrontam-se frequentemente com dificuldades no acesso a terra (apesar de a lei angolana permitir às mulheres possuírem terra). E aquelas que têm acesso a terra têm problemas em cultivá-la. Tal como foi notado pela Human Rights Watch numa anterior análise do programa de reintegração, “a não ser que as mulheres tenham suficientes filhos para as ajudar a cultivar, a agricultura de subsistência...é virtualmente impossível.”⁸

69. De acordo com fontes de informação da missão, as mulheres repatriadas cujos parceiros as abandonaram, vêm-se nalguns casos, obrigadas a recorrer a prostituição para sobreviver, sobretudo quando têm crianças para sustentar. As jovens repatriadas que vivem em zonas urbanas também são consideradas particularmente vulneráveis à exploração e abuso sexual. A este respeito, as constatações da equipa de avaliação confirmam as do funcionário do ACNUR, que relatou a partir de Menongue, em Agosto de 2006:

As mulheres são vítimas de violência sexual e de género. Não há casos de violação mas existem espancamentos e linguagem abusiva. É frequente a poligamia e prostituição de raparigas. Algumas mães expressaram grande desilusão e preocupação em relação às suas filhas, que fizeram a 7^a e 8^a classe na Zâmbia, e que agora não têm o que fazer. As raparigas falam abertamente sobre os seus relacionamentos, dizendo que vão com homens para poderem ter algum dinheiro para comprar comida e outros itens necessários.⁹

70. Em termos mais gerais, algumas das pessoas entrevistadas durante a missão de avaliação, sublinharam a atmosfera de suspeita e violência que se tinha estabelecido em Angola durante o longo período do conflito armado, e a esse respeito chamaram a atenção para a vulnerabilidade particular das mulheres e crianças, que alegadamente estão envolvidas em bruxaria.¹⁰ Numa zona, a equipa de avaliação encontrou-se com uma ONG que tinha tido que estabelecer uma “casa segura” para mulheres mais velhas que estavam em risco devido a este fenómeno. Interessantemente, uma missão simultânea de avaliação do ACNUR que examinava

⁸ Human Rights Watch, ‘Coming home: return and reintegration in Angola: the responsibility to assist returnees’, 2005.

⁹ UNHCR, ‘Menongue-Kuando Kubango Province mission report, 16-20 August 2006’.

¹⁰ Para uma contextualização histórica desta questão, ver Inge Brinkman, ‘War, witches and traitors: cases from the MPLA’s eastern front in Angola’, *Journal of African History*, vol. 44, no. 2, 2003.

o programa de reintegração no sul do Sudão, regressou com constatações semelhantes relativamente a esta negligenciada questão de protecção de género e idade.

71. Em termos mais gerais, a equipa de avaliação concluiu que os repatriados mais idosos (alguns dos quais reconheceram que tinham regressado para poderem morrer no seu próprio país), constituem um grupo especialmente vulnerável. Isto é particularmente verdade no que diz respeito aos que estão sozinhos (por terem perdido ou sido separados dos membros da família), e àqueles que se vêm obrigados a cuidar de netos órfãos.

Documentação e certificação

72. Nas entrevistas da equipa de avaliação com os repatriados, o obstáculo mais frequentemente citado para a reintegração sustentável, era a falta de um cartão de identidade nacional ('Bilhete de Identidade'), para o qual a posse de um documento de registo de nascimento ('Cédula Pessoal') é uma pré-condição.

73. Sem o Bilhete, os repatriados não se podem candidatar a empregos no sector público ou privado, não se podem casar, sofrem limitações efectivas na sua liberdade de movimento, ficam expostos a tratamento discriminatório e mesmo em risco de expulsão como estrangeiros ilegais. À falta de uma Cédula, as crianças repatriadas não se podem registar na escola nem aceder a outros serviços. Estas condições colocam evidentemente constrangimentos enormes aos esforços dos repatriados para estabelecer novas formas de subsistência e tornar-se membros de pleno direito da sociedade angolana.

74. O Memorando de Entendimento (MdE) entre o Governo de Angola e o ACNUR, relativamente ao repatriamento voluntário de refugiados define "as medidas, disposições e questões que são necessárias em Angola para possibilitar o retorno ordeiro e a reintegração dos refugiados angolanos, em condições de segurança e dignidade."¹¹

75. O Artigo 8º do MdE reconhece que os cônjuges não-angolanos de refugiados e filhos nascidos no estrangeiro, não seriam considerados nacionais angolanos. O artigo dispõe que "o Governo adoptará as medidas necessárias para preservar a unidade das famílias de repatriados, permitindo a entrada e regularizando a residência em Angola dos respectivos cônjuges e filhos não-angolanos, de acordo com as disposições da Lei da Imigração e outra legislação aplicável."

76. O MdE também estende este princípio aos cônjuges e filhos de refugiados angolanos já falecidos. No entanto, o MdE não se pronuncia sobre a questão da documentação e obtenção de prova de cidadania angolana.

77. A missão de avaliação verificou que a grande maioria dos repatriados não conseguiu obter um Bilhete desde a sua chegada a Angola. Assim, a única forma de

¹¹ 'Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Angola e o ACNUR para o repatriamento voluntário de refugiados angolanos', Junho de 2003.

identificação de muitos repatriados, incluindo os que regressaram há cinco anos, é o seu formulário de repatriamento voluntário (FRV) do ACNUR.¹²

78. As razões apresentadas para esta situação incluem os gastos envolvidos (embora a quantia citada variasse substancialmente de repatriado para repatriado), a necessidade de subornar oficiais, e atrasos burocráticos. Alguns repatriados, chefes de família que tinham conseguido obter o Bilhete, afirmavam que não conseguiam suportar os custos de obtenção do Bilhete para os seus cônjuges e filhos, sobretudo nos casos de famílias numerosas.

79. Em termos mais gerais, a questão da identidade e cidadania é evidentemente uma questão particularmente sensível no contexto angolano. Segundo declarações de um quadro governamental de alto nível na cidade do Huambo, “não se é angolano apenas porque se diz que se é angolano.”

80. Este importante obstáculo ao processo de reintegração é conhecido há algum tempo. Foi apontado, por exemplo, num relatório da Human Rights Watch publicado em Agosto de 2003, à data em que estava a arrancar a operação de repatriamento do ACNUR. “Muitos destes angolanos”, afirmava, “não têm documentos para provar a sua identidade angolana...os seus filhos, nascidos em países de asilo, são frequentemente vistos como não-angolanos, embora sejam filhos de pais angolanos.”¹³

81. Em Janeiro de 2005, uma missão da Sede do ACNUR a Angola, observou que “a documentação permite acesso a direitos políticos, serviços sociais, emprego formal, atribuição de terra e acesso a serviços comerciais. Apesar do facto de o quadro legal existente para retorno e reintegração, fazer referência à provisão de documentação para todos os repatriados, esta apenas acontece relativamente a crianças com menos de 18 anos....Os repatriados adultos não estão a obter documentação.”¹⁴

82. O problema da documentação foi de novo identificado no relatório de uma missão de inspecção, decorrida em Outubro de 2006, seis meses antes do encerramento formal da operação de repatriamento. “Falta de cidadania e de documentos de identidade,” observava, “é a única grande questão de protecção para os repatriados em Angola actualmente...Apenas quando os repatriados tiverem acesso efectivo a um documento de identidade nacional, é que a sua reintegração estará completa”¹⁵

83. Instigado pelas conclusões deste relatório, e de acordo com as suas recomendações sobre esta questão, o Escritório Local do ACNUR em Luanda, com forte apoio do Departamento Regional para África na Sede, definiu e lançou uma importante iniciativa para assegurar que os repatriados conseguiriam obter acesso gratuito a estes documentos essenciais.

¹² A equipa de avaliação também verificou que estes documentos permitiram aos repatriados registar-se para votar nas eleições legislativas, marcadas para Setembro de 2008.

¹³ Human Rights Watch, ‘Struggling through peace: return and resettlement in Angola’, Agosto 2003.

¹⁴ ‘Mission report: consolidating an approach to reintegration’, UNHCR Angola e RLSS, Janeiro 2005.

¹⁵ ‘Standard inspection of UNHCR operations in Angola: final report to the High Commissioner from the Inspector General’, Março 2007.

84. A disponibilização de documentação para repatriados com idades iguais ou inferiores a 18 anos tornou-se na primeira prioridade do ACNUR em 2007, e foi implementada uma campanha em colaboração com o Ministério da Justiça e o Serviço Jesuíta para os Refugiados (JRS), que resultou na entrega de Cédulas a cerca de 100,000 crianças repatriadas.¹⁶ No entanto, o problema do Bilhete continua por resolver, o que demonstra a necessidade de o ACNUR encorajar e assistir as autoridades nos países de origem, a disponibilizar documentos de registo de nascimento e identidade aos repatriados, desde o início de qualquer programa de repatriamento.

85. Durante a sua missão em Angola, a equipa de avaliação registou numerosas manifestações de apreciação vindas de repatriados, sobre as excelentes oportunidades de educação e formação que tinham recebido do ANCUR e dos seus parceiros, enquanto viveram no exílio. Para além de competências práticas como carpintaria, construção e mecânica, muitos tinham adquirido qualificações profissionais como professores ou enfermeiros. Alguns destes tinham conseguido aprender português, obter um Bilhete e encontrar emprego.

86. No entanto, a missão também verificou que o problema da documentação, associado aos requisitos etários rígidos para acesso a concursos para a função pública, bem como os procedimentos demorados para a validação de qualificações profissionais adquiridas no estrangeiro, tornam muito difícil a muitos repatriados encontrar um trabalho e utilizar as suas competências. Embora o ACNUR tenha dado algum apoio a repatriados que desejavam validar os seus diplomas estrangeiros, esta função não parece ter tido um grau de prioridade suficiente no programa de reintegração.

Expectativas goradas

87. A avaliação do processo de reintegração em Angola que é apresentada neste relatório pode parecer negativa no seu todo. Tal não é a intenção.

88. Por exemplo, anteriormente ao acordo de paz de 2002, 250,000 pessoas na zona de Luena estavam dependentes de assistência alimentar do PAM. A produção agrícola praticamente tinha parado, tal como o abastecimento de água e energia. A população não conseguia deixar a cidade devido ao conflito armado e à presença de minas terrestres. Três mil deslocados tinham-se refugiado no principal hotel da cidade. E, escusado será dizer, os angolanos que haviam fugido para países como a RDC e Zâmbia, não tinham qualquer intenção de regressar a Luena, à Província de Moxico, ou a qualquer outra parte do país.

89. Embora Luena ainda apresente as cicatrizes da guerra, e embora muitos dos seus cidadãos continuem a viver em pobreza profunda, a situação na cidade actualmente é incomparavelmente melhor. A população tem liberdade de movimento, a segurança é relativamente boa, os serviços básicos estão a ser restabelecidos, as companhias chinesas e outras estão a reparar as estradas (embora com baixos níveis de qualidade), o hotel foi parcialmente renovado e está de novo a funcionar.

¹⁶ Este é o número apresentado pelas autoridades.

90. Para além disso, três anos após a assinatura do acordo de paz, a maioria dos refugiados da Província de Moxico tinha regressado a Angola. Embora haja indicações de que muitos se tenham fixado nas zonas urbanas (tal como 50 por cento de todos os cidadãos angolanos), eles continuam no seu país de origem.

91. Se houve uma falha no processo de reintegração em Angola, ela será talvez melhor descrita como uma *falha de expectativas*. No que diz respeito ao ACNUR, havia a expectativa de que programas compostos por actividades de alívio de curto prazo nas zonas de retorno, se transformariam em programas de desenvolvimento de mais longo prazo, disponibilizando benefícios equitativos a repatriados e a outros membros da população.

92. Também havia a expectativa de que o Estado angolano assumisse a responsabilidade pelo bem-estar dos repatriados, reconhecendo-os como cidadãos de pleno direito do país, apoiando os seus esforços para estabelecer novos meios de subsistência, e destinando uma proporção dos rendimentos colossais do petróleo para os serviços essenciais de que eles precisavam. Por razões explicadas noutras passagens deste relatório, em muitos sentidos tais expectativas não foram realizadas.

93. No que diz respeito aos próprios repatriados, a sensação de expectativas goradas é ainda mais forte e tangível. Embora a grande maioria dos entrevistados pela equipa de avaliação tenha confirmado que tomara a decisão certa ao repatriar, e que estavam satisfeitos por estarem em Angola, muitos também afirmaram que as condições que encontraram eram muito mais difíceis do que tinham imaginado quando fizeram a viagem de regresso. Uma proporção significativa atribuiu, pelo menos parte da culpa por esta situação, ao ACNUR. Segundo um repatriado, “o que nos prometeram não foi o que encontramos.” Nas palavras de outro, “o ACNUR disse-nos que era a altura certa para voltar e recebeu-nos quando regressámos. Mas a seguir o ACNUR deixou-nos subitamente e agora estamos numa situação muito difícil.”

94. Uma constatação ainda mais perturbante desta avaliação foi o forte sentimento de alienação manifestado por muitos repatriados em relação à sociedade angolana e ao Estado. Alguns disseram que havia ressentimentos por parte dos outros membros da população porque tinham vivido no exílio, recebido formação e educação, e tinham em geral experimentado uma vida melhor e mais segura do que aqueles que ficaram em Angola.

95. O facto de, em consequência da sua permanência na Zâmbia e na RDC falarem Inglês ou Francês, constituía uma fonte de fricção, e eram acusados de monopolizar os poucos trabalhos bem pagos junto de organizações internacionais e ONGs. As relações sociais entre os repatriados e as populações residentes também eram complicadas pelo facto de uma grande proporção dos antigos refugiados falar pouco ou nenhum português. Como resultado, eram designados pelos outros angolanos de forma desdenhosa, como “Zambianos” e “Zairenses”.

96. Em relação ao Estado, muitos repatriados informaram a equipa de avaliação que se sentiam “isolados”, “discriminados” e “indesejados” pelas autoridades, designadamente pelos problemas que tinham de enfrentar com documentação e certificação. Aqueles que eram originários de zonas de Angola associadas com a UNITA ou que tinham vivido em campos de refugiados onde o movimento tinha uma presença, sugeriram que tinham sérias desvantagens no acesso a trabalhos e a

outros recursos escassos, uma vez que a prioridade era invariavelmente dada a membros do MPLA.

97. Num episódio representativo, a equipa de avaliação perguntou a um grande grupo de repatriados qual a assistência que estavam a receber do MINARS, o Ministério da Assistência e Reinserção Social, e interlocutor oficial do ACNUR no programa de retorno e reintegração. Ao ouvir a questão, o grupo inteiro desatou espontaneamente a rir. Esta situação é reveladora da influência limitada do MINARS na estrutura estatal, e da escassez de recursos que lhe são atribuídos desde que o ACNUR se retirou do programa de reintegração.

98. A ausência de serviços governamentais num contexto de pobreza extrema e de fragilidade social tem consequências particularmente negativas para repatriados e para outros com necessidades especiais, tais como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Tal como relatou a Human Rights Watch, não há “qualquer evidência de assistência governamental a estas pessoas vulneráveis quando chegam aos seus destinos finais. Em vez disso, elas dependem do apoio das suas famílias e vizinhos, onde os recursos já são insuficientes, e das ONGs internacionais, que estão em vias de encerrar as suas operações em muitas zonas de retorno.”¹⁷

¹⁷ Human Rights Watch, op cit..

4. O programa de reintegração

“O governo não tem uma forte presença no terreno, e como resultado, existe uma capacidade administrativa local limitada. Também há uma presença limitada de organizações internacionais e agências da ONU nas zonas de retorno. Tais zonas caracterizam-se pela localização remota e isolamento, infra-estrutura e serviços básicos inexistentes ou destruídos ... Estas questões criaram um contexto onde não é assegurada a reintegração da população de repatriados, onde não é garantida a sustentabilidade, e não podem ser excluídos novos movimentos populacionais em busca de meios de subsistência sustentáveis.”¹⁸

Planeamento do programa

99. O planeamento do retorno e reintegração dos refugiados de Angola implicou uma quantidade de desafios para o ACNUR. Em consequência do longo conflito armado e da devastação resultante, o ACNUR não tinha tido uma presença, ou mesmo acesso a muitas das zonas para as quais se esperava o regresso dos refugiados.

100. Embora a morte de Jonas Savimbi rapidamente tenha dado lugar a um acordo de paz entre o MPLA e a UNITA, já anteriormente tinha havido cessar-fogos falhados, e não era fácil saber se a situação se manteria suficientemente estável para o regresso dos refugiados. E tinham que ser negociados Acordos Tripartidos com os Governos de Angola, RDC e Zâmbia, antes de se iniciarem repatriamentos organizados.

101. Quando, finalmente, esses acordos entraram em vigor, os refugiados angolanos já tinham decidido votar com os próprios pés, regressando ao seu país de origem, de forma espontânea. Em Julho de 2003, um mês após o lançamento do programa de repatriamento organizado do ACNUR, cerca de 130,000 refugiados tinham regressado a Angola, frequentemente com grande risco para eles próprios e sem qualquer assistência internacional.

102. A primeira prioridade do ACNUR neste contexto foi planear repatriamentos organizados e estabelecer escritórios no terreno, centros de recepção, sistemas logísticos e de comunicações necessários para que o repatriamento organizado tivesse lugar. Durante os primeiros dois anos do programa, dedicou-se relativamente pouco tempo ao planeamento da reintegração sustentável dos refugiados que regressavam. De acordo com um funcionário do ACNUR, “as actividades de reintegração estavam a decorrer, incluindo reparação de estradas e infra-estruturas, desminagem, assim como a reabilitação de escolas e centros de saúde. Mas reconhecemos que isto estava a ser implementado de uma forma reactiva e aleatória, sem uma análise sistemática das necessidades.”

¹⁸ UNHCR, ‘Reintegration in Angola: linking practical application to the 4Rs conceptual framework’, Dezembro 2006.

103. Em meados de 2004, foi adoptada uma abordagem mais direccionada para a tarefa da reintegração, quando a Secção do ACNUR de Reintegração e Instalação Local (SRIL), realizou uma missão de uma semana a Angola. O relatório dessa missão enfatizava a necessidade de mais “análise das soluções duradouras”, e recomendava a introdução de uma “abordagem 4Rs”, ligando actividades de repatriamento e reintegração de curto prazo a actividades de mais longo prazo de reabilitação e reconstrução.

104. A missão também sublinhou a necessidade de que outros actores – autoridades nacionais e locais, outras agências da ONU, doadores multilaterais e bilaterais, bem como o Banco Mundial -, trabalhassem com o ACNUR na formulação de uma “estratégia de reintegração concreta” que estivesse ligada ao Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) de Angola e à Estratégia de Combate à Pobreza, de forma a “garantir que as zonas de retorno são plenamente integradas nesses programas.”¹⁹

105. Seis meses mais tarde, uma segunda missão da SRIL reafirmou a necessidade de uma “estratégia de reintegração abrangente para zonas de retorno” e sublinhou que “os funcionários do ACNUR continuam demasiado focalizados na logística do repatriamento.”

Em Luanda não existe o posto de funcionário de reintegração. O único posto de funcionário de reintegração em toda a operação, é um P3 em Luena. Apesar de haver vários funcionários profissionais com vasta experiência de repatriamento e reintegração, houve pouco progresso na sistematização e implementação da reintegração. A capacidade do governo para reintegração é limitada quer a nível nacional quer a nível provincial... o ACNUR precisa pensar a todos os níveis para além do regresso dos refugiados, e olhar para mecanismos para maximizar o nosso contributo para a reintegração. Parcerias, alianças e ligações com outros actores são essenciais para apoiar a consolidação da reintegração.²⁰

106. Para lidar com essas fraquezas no programa, recorreu-se a um consultor, que se estabeleceu em Angola nos primeiros cinco meses de 2005. A sua base era junto do MINARS, com quem trabalhava de perto, e com outros membros da Equipa do Escritório da ONU, na preparação da “Estratégia de Colaboração para a Reintegração Sustentável”, substanciada por perfis detalhados de zonas povoadas por repatriados, que davam “um diagnóstico quantitativo e qualitativo da situação actual” e apresentavam “dados sobre condições sociais, económicas, culturais, infra-estruturais, judiciais, políticas e outras, que afectam ou condicionam a reintegração efectiva nas zonas de retorno”²¹ O trabalho do consultor constituiu a base da Iniciativa de Reintegração Sustentável (IRS), que foi lançada pelo governo Angolano e o ACNUR em Março de 2006.

107. O processo que levou à formulação da IRS foi em muitos aspectos admirável e mesmo modelar. Foi levado a cabo de forma participativa e utilizado como forma de

¹⁹ UNHCR, ‘Preparation of 4Rs process in Angola’, June 2004.

²⁰ UNHCR, ‘Mission report: consolidating an approach to reintegration in Angola’, January 2005.

²¹ UNHCR, ‘Sustainable reintegration in areas of return with support from all relevant actors: final mission report’, May 2005.

envolver as autoridades nacionais e locais. Fornecia uma melhor compreensão sobre onde se encontravam os repatriados, bem como uma quantidade de informação sobre as realidades da reintegração que existiam no terreno. Constituía um potencial instrumento de pressão para atrair financiamento e aspirava reorientar o programa de reintegração, desviando o enfoque predominante na reabilitação de infra-estruturas, para a auto-suficiência, para as actividades produtivas, capacitação e construção da paz. A dificuldade real desta iniciativa foi que chegou demasiado tarde.

108. Quando foi lançada a IRS, havia uma conjuntura tendente a terminar a operação do ACNUR em Angola. A maioria dos refugiados angolanos, cerca de 360,000 refugiados, já tinha regressado ao seu país de origem. Embora os países doadores tenham aceitado financiar o processo de repatriamento e o início da reintegração, viravam agora as atenções para outras operações (como a Libéria e a Serra Leoa) e estavam a perder a paciência com o Estado angolano, que (a) parecia não querer atribuir uma proporção significativa dos crescentes rendimentos do petróleo para o desenvolvimento das zonas de repatriados; (b) demonstrava pouca transparência na forma como tais recursos eram de facto usados; (c) tinha ignorado o FMI e estava em vias de estabelecer uma relação económica estratégica com a China.

109. Outros acontecimentos agravaram os constrangimentos enfrentados pela IRS. Tal como já foi explicado anteriormente neste relatório, o escritório do ACNUR em Angola atravessava alguns problemas de gestão difíceis, e as relações com outros membros da Equipa do Escritório da ONU eram sofríveis. O PAM também estava a atravessar problemas de financiamento, e em 2006, decidiu abruptamente terminar a sua operação aérea em Angola - um serviço do qual o ACNUR estava altamente dependente para o movimento em segurança de funcionários e materiais. Segundo um relatório interno, os esforços de reintegração do ACNUR também foram constrangidos pela "continuação espontânea, de movimentos de repatriamento voluntários em 2006, que consumiram uma quantidade excessiva de recursos humanos e financeiros do ACNUR e dos seus parceiros."²²

110. Em resultado destas considerações, o ACNUR terminou as suas actividades de reintegração de forma célere. Os escritórios no terreno foram fechados e os funcionários destacados para outras operações, deixando o ACNUR incapaz de implementar o programa, apesar de o financiamento disponível para a operação não ter sido totalmente gasto e de os refugiados continuarem a regressar a Angola.

111. Quase todos os funcionários e outros actores envolvidos, entrevistados pela equipa de avaliação, fizeram comentários negativos sobre esta sequência de eventos. A operação de reintegração, foi dito, "foi desmantelada de uma forma muito violenta." Segundo outros, "o ACNUR saiu demasiado cedo", "fechou prematuramente", e "simplesmente desapareceu de cena". "Com a saída do ACNUR," disse um último comentador, "o programa de reintegração estava extinto."

112. Curiosamente, a equipa de avaliação apenas ouviu uma voz discordante nesta matéria, e oriunda de um repatriado com formação, que trabalhava para uma ONG internacional. "O ACNUR tinha que sair depressa porque não havia financiamento, e

²² UNHCR, Angola mission report, 23 November to 4 December 2006: Southern Africa Desk Office', Dezembro 2006.

não podemos culpar os doadores por isso,” disse. “Angola tem grandes quantidades de dinheiro disponíveis e não há necessidade de os doadores utilizarem os seus fundos aqui, quando há tantas pessoas a sofrer em países africanos que não dispõem de reservas de petróleo.”

113. Embora os fundamentos da decisão do ACNUR para encerrar o seu programa de reintegração possam ser questionados, resta pouca dúvida sobre o resultado final do processo de planeamento que esteve na base da IRS. Quando o ACNUR fechou os seus escritórios no terreno, também o fizeram muitas das ONGs com as quais a agência tinha trabalhado. Outras agências da ONU tinham prioridades diferentes, tinham uma presença e programas nas zonas de retorno muito limitados, e não tinham estabelecido ligações particularmente próximas com o ACNUR.

114. Com os esforços do governo centrados na produção petrolífera e noutras indústrias extractivas, e em obras infra-estruturais urbanas de grande escala, estas questões não figuravam de todo em lugar de destaque na agenda oficial de desenvolvimento. Tais condições tornaram impossível atingir os objectivos definidos no Apelo Global do ACNUR de 2007, que afirmava:

Em 2007, o ACNUR irá centrar-se na consolidação da Iniciativa de Reintegração Sustentável, sobretudo pela sua promoção junto de outras agências da ONU, agências bilaterais de desenvolvimento, ONGs e ministérios...O sucesso a longo prazo do programa angolano de repatriamento voluntário...assenta no desenvolvimento abrangente e sustentável das zonas de retorno. No entanto, é claro que será o Governo de Angola, assistido sobretudo pelos seus parceiros de desenvolvimento, que terá a principal responsabilidade nesta matéria.²³

115. Durante o período que passou nas zonas de repatriados em Angola, a equipa de avaliação recolheu pouca evidência substantiva que indicasse que a IRS tinha sido implementada por qualquer outro actor após o encerramento do programa de repatriamento e reintegração do ACNUR. E, quando questionado pela equipa para avaliar o impacto da IRS no processo de reintegração, um alto quadro do MINARS respondeu com uma única palavra: “Zero”.

116. Nesta matéria, parece ter havido uma divergência fundamental entre a percepção do ACNUR sobre a IRS, e a de outros actores relevantes. Tal como sugerido num papel muito esclarecedor, produzido por um funcionário em Dezembro de 2006, “O papel do ACNUR na Iniciativa de Reintegração Sustentável, destinava-se a ser catalítico em vez de activo, sendo o seu objectivo promover os direitos básicos dos repatriados, assegurar interacção efectiva com outros actores envolvidos, e mobilização de recursos.”²⁴ No entanto, no entender desses outros actores envolvidos, a responsabilidade principal pelos repatriados e pela sua reintegração continuou a ser detida pelo ACNUR, apesar de este estar prestes a sair de cena.

²³ UNHCR, ‘Global Appeal 2007’.

²⁴ ‘Reintegration in Angola’, op cit.

Implementação do programa

117. Para além do desafio associado ao processo de planeamento do programa angolano de repatriamento e reintegração, o ACNUR viu-se confrontado com uma série de dificuldades na sua implementação. A presente secção examina tais dificuldades, centrando-se sobretudo nas questões da logística, parceiros implementadores, gestão de recursos humanos, ligações na área do desenvolvimento, e monitorização da situação dos repatriados. Esta secção fornece ainda algumas observações sobre os refugiados angolanos que permanecem fora do seu país de origem.

Logística

118. A logística é essencial em qualquer programa de repatriamento e reintegração estabelecido pelo ACNUR numa situação de pós-conflito. Por um lado, os refugiados não têm capacidade ou incentivo para regressar a casa se não tiverem acesso físico ao seu país e comunidade de origem. Por outro lado, é necessária uma logística eficaz, para o ACNUR poder promover a reintegração dos repatriados uma vez de volta à sua pátria.

119. Em Angola, os desafios logísticos com que o ACNUR e os seus parceiros se defrontaram foram particularmente severos. De acordo com um relatório de Fevereiro de 2008 de uma ONG implementadora, “o projecto tem que cobrir grandes distâncias entre aldeias para poder chegar aos beneficiários... Devido às más condições das estradas, que se agravam durante a estação das chuvas, as motorizadas estão constantemente a necessitar de reparação, e o combustível é muito caro e difícil de obter... Há falta de iniciativas locais de produção de sementes, e tem que se viajar para muito longe para obter sementes de qualidade e variedades de culturas melhoradas.”²⁵

120. Quando a missão de avaliação do ACNUR visitou o terreno quatro meses mais tarde, corroborou claramente estas afirmações. Estradas intransitáveis, encerramentos dos aeroportos, faltas de combustível, abastecimentos de água e electricidade inexistentes ou erráticos continuam a ser características predominantes da vida quotidiana quer na Angola rural quer na urbana, mesmo para organizações e funcionários internacionais.

121. A equipa de avaliação não pode fornecer uma solução fácil para tais dificuldades, mas gostaria de louvar a forma como os funcionários do ACNUR se conseguiram adaptar a estas condições e atingir o objectivo organizacional básico de assegurar o retorno e de alguma forma a reintegração inicial dos refugiados angolanos.

Parceiros implementadores

122. Os problemas logísticos observados acima eram agravados pela escassez geral de ONGs operacionais que estivessem no terreno em Angola, que tivessem alguma familiaridade com o trabalho do ACNUR, e que fossem capazes de desempenhar as tarefas de forma satisfatória.

²⁵ World Vision, op cit.

123. Uma consequência desta situação foi que o ACNUR se viu obrigado a um grande envolvimento na implementação directa e, nas palavras de um funcionário do ACNUR, “fornecer uma linha de sobrevivência aos parceiros de ONGs que não tinham a experiência e capacidade necessárias para levar a cabo o que se lhes exigia.” Para além disso, os parceiros implementadores que tiveram resultados razoáveis durante a fase de repatriamento do programa, nem sempre tinham as capacidades e recursos necessários para que dessem um contributo útil nas actividades de reintegração.

Gestão de recursos humanos

124. É consensual que o programa de Angola do ACNUR atraiu alguns dos melhores funcionários da organização, alguns dos quais tinham já experiência valiosa noutras operações de repatriamento e reintegração. Noutros aspectos, no entanto, a gestão de recursos humanos revelou-se problemática.

125. O primeiro problema foi o de manter funcionários por períodos de tempo suficientes, de forma a garantir continuidade. Por variadas razões, desde o isolamento e condições de vida difíceis que se verificavam nas zonas remotas de Angola, à remuneração relativamente desvantajosa e custos elevados da capital, os funcionários tendiam a partir de Angola relativamente depressa, sobretudo os que tinham sido designados sob contratações rápidas de um ano. Em consequência, algumas posições ficaram por preencher por períodos longos, ou foram preenchidas com funcionários com pouca ou nenhuma experiência anterior do ACNUR, incluindo Voluntários das Nações Unidas, alguns dos quais assumiram responsabilidades de gestão, em contravenção da política do ACNUR.

126. Em segundo lugar, o ACNUR nem sempre conseguiu encontrar um número suficiente de funcionários com qualificações necessárias, que falassem ou estivessem dispostos a aprender português, uma condição para funcionar eficazmente em Angola devido ao número limitado de pessoas que falam outras línguas. Simultaneamente, o ACNUR teve dificuldade em reter funcionários nacionais com capacidades linguísticas, devido à competição do sector privado angolano, em expansão.

127. Em terceiro lugar, o ACNUR teve mais facilidade em contratar funcionários com experiência na logística do repatriamento, sobretudo na fase inicial da operação, do que em encontrar funcionários com capacidades e experiência necessárias para as tarefas de planeamento e programação da reintegração. Isto foi particularmente prejudicial, devido à qualidade variável dos parceiros implementadores do ACNUR envolvidos nas actividades de reintegração.

128. Muitos dos funcionários entrevistados pela equipa de avaliação sugeriram que deveria ter havido uma capacidade específica para actividades de reintegração na estrutura no ACNUR desde o início do movimento de repatriamento, facilitando assim o planeamento atempado da fase pós-retorno do programa. De facto, o planeamento sistemático só teve lugar nos inícios de 2005, 18 meses depois do início dos repatriamentos organizados, e foi confiado a um consultor, fortemente apoiado pela Secção de Reintegração e Instalação Local (mais tarde Secção de Construção da Paz, Meios de Subsistência e Parcerias) na Sede do ACNUR.

129. Em Maio de 2005, acabou por ser contratado um funcionário experiente e dedicado exclusivamente às tarefas de reintegração, o qual um ano mais tarde, depois da partida de um colega, foi designado Chefe da Unidade de Programa. Nessa altura os recursos humanos da operação estavam a ser reduzidos muito rapidamente: um decréscimo de 32 por cento em 2006 e uma redução adicional de 38 por cento em 2007.

130. Uma última dificuldade com que se confrontou o programa de Angola, sobretudo na fase de reintegração, foi na área do relacionamento entre funcionários. Quando o Gabinete do Inspector Geral visitou o país em Outubro de 2006, concluiu que a equipa do ACNUR estava “minada por problemas de comunicações”. “A moral do staff e espírito de equipa estavam muito em baixo, e a missão de inspecção notou que, num número preocupante de casos, as relações entre funcionários eram conflituosas e tensas.”²⁶

131. Tais problemas de comunicações também se manifestavam na fraca gestão da informação. À falta de um sistema eficaz de disseminação de documentos de política e estratégia a partir de Luanda, os funcionários no terreno tinham que decidir autonomamente, e encontrar respostas *ad hoc* para os desafios com que se confrontavam.

Ligações ao desenvolvimento e sustentabilidade

132. Uma das grandes dificuldades com que se deparou o ACNUR em Angola foi o fraco nível de interesse por parte de outros actores pelo programa de reintegração. Doadores, agências de desenvolvimento e o governo, todos viam (e continuam a ver) as zonas remotas de retorno de refugiados como uma prioridade relativamente baixa, preferindo investir em Luanda e nas zonas do planalto, mais densamente povoadas. Segundo um funcionário, “os nossos potenciais parceiros não estavam exactamente ansiosos por se envolverem. No que diz respeito a zonas de retorno, a atitude geral era ‘o ACNUR está a tratar disso’.”

133. No que diz respeito aos países doadores, as suas relações com Angola centram-se estritamente nas questões económicas e de segurança regional. Preocupam-se com os baixos níveis de gastos oficiais com serviços sociais, mas não vêem razão para financiar tais programas, agora que Angola é o maior produtor de petróleo africano (cerca de dois milhões de barris por dia) e ainda recebe empréstimos multi-milionários da China.

134. Atrair o interesse da Equipa do Escritório da ONU pelo processo e programa de reintegração revelou-se igualmente difícil. Alguns membros dessa equipa têm outras prioridades estratégicas, enquanto outros diminuíram as suas operações.

135. O PNUD está a ajudar Angola a descentralizar a sua administração, o Banco Mundial investiu mais de 200 milhões de dólares num programa de desmobilização para ex-combatentes, e o PAM tinha paulatinamente reduzido o seu programa de ajuda alimentar desde o final da guerra. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos está em vias de encerrar a sua presença em Angola, a pedido das autoridades, que, ao contrário de muitos Estados africanos e devido aos rendimentos

²⁶ ‘Standard inspection’, op cit.

do petróleo e empréstimos à sua disposição, não vêem a ONU como um parceiro de desenvolvimento particularmente importante.

136. Para além disso, infelizmente, duas das parcerias que o ACNUR tinha conseguido estabelecer com outras agências da ONU, tiveram um sucesso muito limitado. De acordo com um relatório, “o desempenho da FAO no projecto da agricultura, em particular no que diz respeito à distribuição de sementes, foi muito fraco...Ao contrário do que foi apresentado no lançamento da IRS, em Março de 2006, não há qualquer indicação de que a FAO tenha feito um esforço substantivo para avançar com os seus próprios fundos em 2007 para promover a sua sustentabilidade.”

137. O mesmo relatório afirma que em relação a uma iniciativa de desenvolvimento local na Província de Moxico “há graves lacunas no trabalho levado a cabo até hoje pela OIT...O documento de projecto provisório preparado pela OIT para 2007 não reflecte uma visão plurianual clara para a iniciativa, nem actividades concretas a serem implementadas com vista a apoiar a estratégia global.”²⁷

138. Tais comentários são talvez sintomáticos de um mal-estar generalizado que caracterizou o relacionamento do ACNUR com a Equipa do Escritório da ONU em Angola, que, de acordo com o relatório do Inspector-Geral do ACNUR, originou “deficiências na partilha de informação e comunicação, e nalguns casos, uma profunda falta de confiança e de cooperação.”

139. O Escritório do ACNUR em Angola fez esforços louváveis para encorajar o governo a encarar a reintegração como uma prioridade nacional. Algum progresso feito nesta matéria é ilustrado pela inclusão da reintegração como componente da Estratégia de Combate à Pobreza do governo, para o período até 2008. Trata-se de uma opção que o ACNUR apoia firmemente.

140. No entanto, a reintegração é apenas citada como um “tema transversal” na Estratégia de Combate à Pobreza para o período seguinte, e em termos práticos, as autoridades concederam um apoio concreto limitado para o processo de reintegração. Embora se espere que o forte investimento do governo na infraestrutura do país eventualmente gere novas oportunidades de subsistência para os repatriados, as necessidades imediatas destas pessoas também residem em áreas como educação, saúde, abastecimento de água e saneamento. O MINARS e outros ministérios ligados ao sector social parecem não ter os recursos, capacidade ou influência política para fornecer tais equipamentos sociais.

141. No contexto acima descrito, devem colocar-se questões sérias relativamente à sustentabilidade das iniciativas de reintegração levadas a cabo pelo ACNUR e pelos seus parceiros. A organização aprendeu em muitos outros países que é relativamente fácil construir ou reabilitar uma escola ou centro de saúde, mas é muito mais difícil assegurar que esses equipamentos sejam mantidos e equipados com pessoal e materiais de que necessitam para fornecer os seus serviços à população.

142. Um triste exemplo disto é a história dos Centros de Empoderamento de Mulheres em Angola, oito dos quais foram criados em zonas de repatriados, com o apoio do ACNUR. O objectivo desses centros é muito nobre: melhorar a situação das

²⁷ ‘Angola mission report’.

mulheres, promover os direitos dos repatriados, e mobilizar a comunidade local através de actividades como o ensino do português, alfabetização, capacitação e formação em tecnologias da informação, sensibilização sobre questões de violência sexual e de género, assim como projectos geradores de rendimentos em áreas como costura, sapataria e panificação.

143. Quando se solicitou uma indicação dos resultados mais importantes do ACNUR no programa de repatriamento e reintegração em Angola, vários funcionários que tinham trabalhado no país referiram os Centros de Empoderamento de Mulheres. No entanto, agora que a presença e financiamento do ACNUR foram retirados e as autoridades assumiram responsabilidade por eles, a sua sustentabilidade está em causa.²⁸

144. Ao visitar alguns dos centros, a equipa de avaliação verificou que a sua estrutura física estava em deterioração e que o conjunto de serviços e actividades que forneciam estava em diminuição. Alguns dos produtos fabricados nos centros não eram escoados para um mercado local, uma vez que, em muitos casos, sofriam a concorrência de produtos importados mais baratos. A equipa também observou que os homens, incluindo personalidades políticas locais, constituíam uma proporção substancial das pessoas que presentemente utilizam os centros. Dificilmente se vislumbra que possam continuar a funcionar como pretendido, sem financiamento externo.

Monitorização da reintegração dos repatriados

145. Alguns dos funcionários do ACNUR entrevistados pela equipa de avaliação consideraram que as questões de protecção não tinham sido suficientemente priorizadas no programa de repatriamento e reintegração em Angola, e que o principal critério de eficácia operacional da organização tinha sido o número e velocidade a que os refugiados regressavam ao país.

146. Uma observação relacionada, feita por funcionários do ACNUR, e que a equipa de avaliação corrobora, é a de que deveria ter sido dada mais atenção à monitorização do processo de retorno e reintegração. Segundo alguns funcionários, foram feitos esforços louváveis para gerir esta questão nas fases iniciais do programa. Na Província de Moxico, por exemplo, a equipa do ACNUR elaborou um quadro abrangente de monitorização de repatriados, que foi exemplar. Mas tais esforços esvaneceram-se à medida que o programa se desenrolou e que o movimento de repatriamento chegou ao final. Isto foi um tema principal do relatório de 2007 do Inspector-Geral, que notou que “a monitorização de protecção...é implementada de forma desigual entre os diferentes escritórios espalhados pelo país...Independentemente das causas subjacentes, o resultado é um conjunto disperso de acções do ACNUR na monitorização da protecção dos repatriados em Angola, por vezes com carácter substantivo, outras não.”²⁹

²⁸ Um relatório de uma consultoria para a OIT, preparado em Dezembro de 2006, tinha avisado que os Centros de Empoderamento de Mulheres “estão fortemente dependentes da assistência técnica e financeira do ACNUR...Há um grande vazio que os centros enfrentam na sequência da retirada do ACNUR.” ‘Women’s Empowerment Centres situational review: training needs analysis and capacity building in Moxico Province, Angola’, Dezembro 2006.

²⁹ ‘Standard inspection’, op cit.

147. Agora que os escritórios do ACNUR no terreno foram fechados, simplesmente não existe qualquer sistema de monitorização de repatriados em Angola. Tendo em conta a continuação do problema da documentação dos repatriados; o facto de largos números de refugiados angolanos continuar em países de asilo; e de as discussões tripartidas relativamente ao seu repatriamento voluntário continuarem, a equipa de avaliação tem sérias inquietações relativamente à ausência de qualquer capacidade de monitorização do ACNUR.

148. Sem uma presença, ou mesmo missões periódicas, a zonas de repatriados, a organização também vai ter dificuldade em fornecer aos refugiados informação sobre as condições nas zonas de potencial retorno. Antes da chegada da equipa de avaliação, a visita ao terreno mais recente que havia sido feita pelos funcionários baseados em Luanda, decorreu no contexto do encerramento formal dos projectos, e não para monitorizar a protecção e condições dos repatriados.

149. Como resultado, o conhecimento que o ACNUR tem sobre as 400,000 pessoas que ajudou a regressar e a reintegrar no decurso dos últimos cinco anos, é mesmo muito limitado. Segundo a ONG Dom Bosco, que mantém uma estrutura de educação e formação muito notável em Luena, “o ACNUR funcionou como um supervisor, protegendo os direitos dos repatriados. Desde que saiu, algumas pessoas sentem-se menos seguras.” Isto é particularmente lamentável no período que antecede as eleições legislativas no país, uma vez que algumas das áreas de repatriados visitadas pela equipa de avaliação, experimentaram um recente recrudescimento da tensão política e alguns incidentes violentos.

150. Não vai ser fácil ultrapassar esta situação. Os antigos parceiros implementadores do ACNUR têm uma presença muito limitada no terreno, e de forma geral não têm experiência na área da monitorização da protecção e reintegração. Quase não existem advogados angolanos fora de Luanda, o que torna impossível estabelecer qualquer tipo de rede jurídica que possa monitorizar a situação e reportar ao ACNUR.

151. A opção de restabelecer uma presença do ACNUR no terreno é impraticável do ponto de vista financeiro, e provavelmente não seria bem acolhida pelas autoridades. Talvez o melhor que os funcionários em Luanda possam fazer, incluindo o novo Representante e Funcionário de Protecção Sénior, seja a organização de uma série de missões de acompanhamento no terreno, utilizando os equipamentos logísticos que possam ser disponibilizados pelo MINARS e pelas ONGs que continuam no terreno.

Refugiados remanescentes

152. Embora a grande maioria dos refugiados angolanos tenha repatriado no período 2002 a 2007, um número considerável, demasiado grande para ser designado “contingente residual”, continua nos seus países de asilo. Trata-se, no total, de cerca de 190,000, a grande maioria deles na RDC (125,000) e na Zâmbia (42,000). Os regressos espontâneos a Angola continuam, embora seja difícil ter uma estimativa da dimensão deste movimento.

153. As discussões tripartidas mais recentes, que envolveram o ACNUR, o Governo de Angola e os principais países de acolhimento, tiveram lugar em Lusaka em Maio

de 2008. Essas discussões confirmaram o empenho continuado de Angola em facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados que desejem regressar.

154. Simultaneamente, os países de asilo deixaram claro o seu desejo de que o repatriamento continue, de forma a encerrar o capítulo dos refugiados angolanos. Uma vez consumado o repatriamento, a instalação local também poderá ser considerado para um pequeno número de refugiados com ligações familiares a nacionais dos países de asilo. Na reunião de Lusaka, o ACNUR também apresentou uma proposta para um quadro regional de soluções duráveis, que incluiria a possibilidade de invocar a cláusula de cessação para os restantes refugiados angolanos.

155. A equipa de avaliação manifesta alguma preocupação relativamente à capacidade do Escritório do ACNUR de Luanda, com os funcionários que presentemente tem, responder a quaisquer retornos adicionais de países vizinhos.³⁰ Para além disso, embora a equipa reconheça a crescente importância das questões de migração e asilo em Angola (uma evolução ligada à chegada em larga escala de pessoas de outros países africanos, muitos deles na esperança de participar da nova prosperidade em Angola), esta questão não deve ter precedência sobre a do retorno e reintegração dos refugiados angolanos remanescentes.

³⁰ Um alto quadro do MINARS indicou à equipa de avaliação que as autoridades tinham reservas sérias sobre quaisquer outros repatriamentos organizados.

5. Conclusão: repensar a reintegração

“O repatriamento é actualmente visto pelo ACNUR, e por países de acolhimento e de origem, como a solução durável preferencial para crises de refugiados. A premissa é a de que através do retorno, os refugiados se reintegrarão e se enquadrarão nas realidades e estruturas que lhes são familiares. Esta lógica pode ser aplicável a períodos de deslocamento de curto prazo. Mas num caso como o de Angola, onde tantos refugiados passaram décadas em países vizinhos, e em que adolescentes e jovens adultos nunca pisaram o seu país de origem, o repatriamento implica uma forma de *reinstalação*, mais do que um retorno à normalidade.”³¹

156. Angola constitui um estudo de caso muito rico na área do retorno e reintegração de refugiados, sublinhando uma quantidade de questões e dilemas que são muito significativos para o ACNUR nos seus esforços para desenvolver políticas apropriadas e programas eficazes nesta área. Esta secção de conclusões identifica e examina brevemente apenas seis destas questões e dilemas.

O significado de reintegração

157. Tal como sugerido na citação anterior, a noção de “reintegração de refugiados” pode ser ilusória no contexto de um país como Angola, onde tantas pessoas estiveram deslocadas internamente durante períodos tão longos. Embora o ACNUR tenha desempenhado um papel no retorno de cerca de 400,000 refugiados, pensa-se que aquando do final da guerra, cerca de quatro milhões de pessoas estiveram deslocadas dentro de Angola. Uma vez que o ACNUR teve um envolvimento muito limitado com esta enorme população deslocada dentro do país, não é muito claro o que lhes aconteceu. Segundo algumas fontes, muitos acabaram nos musseques de Luanda.

158. Nalgumas zonas visitadas pela equipa de avaliação, estima-se que 10 por cento da população era constituída por residentes na altura em que a guerra terminou. Os outros 90 por cento eram refugiados ou deslocados que tinham ido para aquela zona após o cessar-fogo. Neste contexto, os angolanos em causa estiveram mais envolvidos na criação de comunidades inteiramente novas, do que em juntar-se ou reconstruir estruturas sociais existentes, como sugere o conceito de reintegração.

Espaço e tempo

159. O caso angolano também coloca importantes questões no que diz respeito às dimensões espacial e temporal da reintegração. Uma característica marcante das zonas visitadas pela equipa de avaliação é o seu elevado nível de mobilidade humana: predominantemente um movimento de zonas rurais para urbanas (nenhum

³¹ Alexandra Kaun, op cit.

dos entrevistados pela equipa tem uma ideia de quantos antigos refugiados vivem actualmente nos musseques de Luanda), mas também o movimento de pessoas que procuram o seu “lugar de origem”, que aguardam que esse lugar de origem se torne acessível e habitável de novo, ou que buscam membros da família e amigos dos quais estiveram separados muitos anos.

160. Por outras palavras, “reintegração” pode implicar uma quantidade considerável de movimento e é frequentemente um processo prolongado – certamente mais prolongado do que os dois ou três anos que caracterizam o envolvimento do ACNUR em situações de pós-repatriamento.

Indicadores de reintegração

161. O ACNUR e outras agências humanitárias, sofrem pressões consideráveis (principalmente dos países doadores), para fornecer indicadores quantificáveis da sua performance e impacto. Mas que indicadores devem ser usados para avaliar os estado e sustentabilidade de um programa de reintegração?

162. Em primeiro lugar, estatísticas fiáveis mesmo das questões mais simples (número de centros de saúde per capita, por exemplo) podem ser difíceis de obter, e podem exigir muito tempo e ser muito caros de recolher, sobretudo se necessários numa base regular.

163. Em segundo lugar, tais indicadores podem ser ilusórios. Qual a utilidade de um centro de saúde, se não é regularmente assistido por um enfermeiro ou farmacêutico, e se não tem medicação para fornecer aos pacientes? Normalmente é possível recolher dados sobre inscrições e assiduidade nas escolas, mas o que é que tais números mostram acerca da qualidade e relevância da educação que as crianças recebem?

164. Em terceiro lugar, como foi claramente observado em Angola, numa situação de pós-conflito e num contexto pós-repatriamento, o processo de reintegração de repatriados é tanto sobre sentimentos de amparo, segurança, ligação a e protecção pelo Estado, como é sobre acesso a serviços e a recursos mais tangíveis e facilmente mensuráveis.

Responsabilidade do Estado

165. O ACNUR sempre fez uma clara distinção entre o trabalho que desenvolve em prol dos refugiados e as suas actividades em prol dos repatriados. Embora os refugiados estejam fora do seu país e necessitem protecção internacional, os repatriados regressaram ao seu país de origem e voltaram a beneficiar da protecção do Estado. Consequentemente, a responsabilidade primária pelo seu bem-estar deveria ser das autoridades, apoiadas no que fosse necessário e apropriado, por outros membros da comunidade internacional, incluindo (por um período de tempo limitado), o ACNUR.

166. Mas, que posição devem esses outros actores adoptar, quando o Estado responsável opta por priorizar outras questões nos seus planos de despesa pública e desenvolvimento? Devem substituir o governo e absolver o Estado da sua

responsabilidade? Ou devem evitar mais envolvimento, arriscando assim o bem-estar dos repatriados e a sustentabilidade do processo de reintegração?

Alívio do sofrimento, desenvolvimento e redução da pobreza

167. O discurso sobre a reintegração ao longo dos últimos 15 anos foi baseado no pressuposto (ou pelo menos na esperança), de que é possível uma transição bem definida entre um período relativamente curto de ajuda humanitária, e o processo de longo prazo de desenvolvimento, em zonas povoadas por repatriados. Na verdade, foram dedicados inúmeros estudos, conferências e reuniões de alto nível, à tarefa de determinar qual a forma mais adequada de colmatar a lacuna entre alívio do sofrimento e desenvolvimento.

168. O caso Angolano coloca este perdurável debate numa perspectiva bastante dura, levantando a questão de por que razão uma zona deve avançar rapidamente no sentido do desenvolvimento, simplesmente porque viveu o retorno de vastos números de refugiados. Idealmente, claro, esse deveria ser o caso, uma vez que o bem-estar dos refugiados e a sustentabilidade do processo de reintegração serão evidentemente suportados por ganhos no desenvolvimento.

169. Mas o ACNUR e outros actores humanitários devem ser realistas relativamente à possibilidade de os Estados, países doadores, actores de desenvolvimento e o sector privado apoiarem o processo de desenvolvimento em áreas que são vistas por esses actores como tendo pouco potencial económico, e que são politicamente marginalizadas.

170. A este respeito, a noção de redução da pobreza, juntamente com o terceiro e quarto componente da antiga abordagem dos “4Rs” do ACNUR (i.e., reabilitação e reconstrução), pode apresentar-se como um ponto de entrada mais útil para o envolvimento da organização neste domínio do que a noção de “desenvolvimento”.

171. Tal abordagem também daria resposta à preocupação de alguns países doadores, que de forma errónea consideram as actividades de reintegração do ACNUR como de desenvolvimento, apesar do facto de serem levadas a cabo em “modo humanitário” (i.e., rapidamente, sem grande pré-planeamento, implementadas por ONGs e destinadas mais a impacto rápido do que a sustentabilidade).

Contingentes residuais

172. O ACNUR habituou-se a utilizar a noção “contingentes residuais” em relação a grupos de refugiados que optam por permanecer no país de asilo, mesmo quando a maioria dos seus compatriotas já repatriaram para o seu país de origem. Tal como indicado anteriormente neste relatório, é difícil fazer um uso legítimo deste conceito numa situação onde quase 200,000 refugiados continuam em países de asilo, um número que representa 50 por cento dos 400,000 que repatriaram.

173. Tal como sugere a citação apresentada no início da presente secção, o repatriamento voluntário pode ser a solução preferida de muitos actores no regime de protecção internacional de refugiados. Mas não é necessariamente a abordagem mais apropriada, ou a preferida pelos próprios refugiados, sobretudo quando estes

nasceram, foram criados e têm ligações sólidas com o seu Estado e sociedade adotivos. Em tais contextos, devem ser exploradas vigorosamente as opções de instalação local, enquanto os refugiados não encontram uma solução duradoura para a sua situação, seja pela via do repatriamento voluntário, integração local ou reinstalação num país terceiro.

Anexo I: Termos de Referência

Avaliação do Programa de Reintegração do ACNUR em Angola

Contexto

No início de 2008, o ACNUR iniciou consultas com o seu Comité Executivo (ExCom), sobre um projecto de Política-Quadro e Estratégia de Implementação relativamente ao papel do ACNUR no apoio ao retorno e reintegração das populações deslocadas. Esta política de reintegração actualizada inclui um compromisso em levar a cabo “avaliações em tempo-real e também avaliações retrospectivas dos seus maiores programas de reintegração.”

De harmonia com este compromisso, o Serviço de Avaliação e Desenvolvimento de Políticas (SADP) do ACNUR, em consulta com o Departamento de África, levará a cabo uma avaliação do programa de reintegração em Angola.

O conflito em Angola teve uma duração de três décadas, sendo um dos mais prolongados da história recente, tirando a vida a aproximadamente um milhão de pessoas, deslocando 4.1 milhões dentro do país, e levando 600.000 refugiados a fugir para os países vizinhos como Botswana, República Democrática do Congo, Namíbia, República do Congo, África do Sul, e Zâmbia. Desde a assinatura dos Acordos de Luena, a 4 de Abril de 2002, mais de 450.000 refugiados regressaram a Angola, assim como todos os deslocados. Antes do lançamento do programa do ACNUR de repatriamento organizado, que começou a 30 de Junho de 2003, já haviam regressado de forma espontânea, dezenas de milhar de refugiados vindos da RDC e da Zâmbia.

O repatriamento voluntário assistido terminou em 2007. O programa de reintegração do ACNUR começou em 2005, com o estabelecimento de 11 escritórios nas principais zonas de retorno. As principais áreas de intervenção foram água, saneamento, saúde, educação, documentação, meios de subsistência, e protecção, com um enfoque especial em mulheres e raparigas. A operação defrontou-se com constrangimentos significativos, entre eles o fraco interesse dos doadores pelo processo de reconstrução, a extensão da área geográfica envolvida, a presença de minas terrestres e outros dispositivos por explodir, desafios logísticos e capacidade local limitada. A avaliação procurará capturar as lições essenciais do envolvimento do ACNUR em actividades de reintegração em Angola até hoje, e, caso necessário, fazer sugestões de ajustamentos ao projecto de política de reintegração.

A avaliação será conduzida de acordo com a Política de Avaliação do ACNUR (2002), e o relatório final ficará disponível ao público.

Objectivos da avaliação

1. Fornecer uma apreciação independente da eficácia e impacto das operações do ACNUR no apoio à reintegração sustentável dos refugiados repatriados e (onde relevante) dos deslocados em Angola (2002-2008).

2. Com base nesta apreciação, documentar resultados alcançados e constatações relativamente ao programa de reintegração, analisando e levando em conta quaisquer constrangimentos e oportunidades identificados.
3. Analisar até que ponto o quadro político de reintegração do ACNUR (Quadro de Soluções Duradouras e 4Rs) foi relevante e aplicável no contexto angolano, e recomendar quaisquer ajustamentos que devam ser feitos ao projecto de política, tendo em conta a experiência de Angola.

Critérios de avaliação

Os critérios de avaliação foram identificados com referência aos critérios do Comité de Auxílio ao Desenvolvimento, da OCDE, para avaliação da acção humanitária, e elementos da política de reintegração do ACNUR e outras orientações internas. As questões expostas abaixo são indicativas das áreas gerais a cobrir, *mas não têm de forma alguma que ser todas abordadas com igual profundidade.*

Adequação

- As actividades levadas a cabo constituíram uma resposta adequada às necessidades dos repatriados e das comunidades de retorno?
- Até que ponto foi o ACNUR capaz de monitorizar efectivamente a protecção e bem-estar geral dos repatriados?
- Qual foi o nível de envolvimento dos beneficiários e das comunidades na concepção, implementação e monitorização dos projectos?
- As questões de género, idade e diversidade foram incorporadas de forma apropriada na concepção, implementação e monitorização dos projectos?

Eficiência

- Os recursos disponíveis foram direccionados e utilizados de forma eficiente?
- As intervenções foram priorizadas de forma apropriada?

Impacto

- Que elementos directos ou indirectos existem de que a intervenção tenha dado um contributo positivo para a reintegração sustentável dos repatriados?
- Que sistemas ou indicadores foram utilizados para monitorizar o impacto e eficácia dos programas?
- O programa melhorou a auto-suficiência dos repatriados? Se sim, que exemplos se destacam?
- Qual foi o impacto nos principais condicionantes da reintegração, identificados no quadro dos 4Rs:
 - Boa governação local
 - Protecção dos direitos das comunidades de acolhimento e dos repatriados
 - Serviços sociais melhorados, incluindo infra-estruturas
 - Co-existência e promoção de relações de confiança

- Dinamização económica e criação de meios de subsistência
- Acesso melhorado a serviços

(Face à inexistência de dados de base, o impacto será aferido essencialmente com base no nível de satisfação dos beneficiários e da sua percepção de adequação e eficácia do programa.)

Cobertura

- A cobertura geográfica foi feita com base numa identificação rigorosa das áreas de retorno potenciais/efectivas?
- A assistência foi disponibilizada em todas as principais áreas de retorno? Naquelas em que o ACNUR não estava presente, foram disponibilizadas soluções alternativas?
- As operações foram reorientadas onde necessário?
- Os beneficiários foram identificados e abrangidos de forma correcta e justa?
- Quais os esforços desenvolvidos para assegurar que os projectos eram direccionados para os grupos vulneráveis?

Conectividade

- O programa aproveitou as competências e qualificações que os repatriados desenvolveram durante o período em que estiveram deslocados?
- O programa complementou e incrementou as capacidades locais?
- As autoridades/comunidades locais foram capazes de sustentar os projectos iniciados?

Coerência

- Até que ponto é que as actividades de reintegração do ACNUR constituíram parte de uma “abordagem integrada”, tal como previsto no quadro dos 4Rs?
- Até que ponto é que as actividades levadas a cabo foram coordenadas com as intervenções das Nações Unidas, ONGs e Governo?
- Foram estabelecidas parcerias eficazes?
- Até que ponto é que as actividades de reintegração foram incorporadas em estratégias de reconstrução nacional e desenvolvimento?

Questões específicas

- Qual foi a mais-valia do envolvimento do ACNUR?
- Os 4Rs e outras orientações políticas forneceram um quadro útil e relevante para o envolvimento?
- Que lições específicas se podem retirar a) relativamente à estratégia e abordagem do ACNUR em Angola, e b) para incorporação na revisão da política de reintegração do ACNUR?

Metodologia

Análise de documentos

A equipa de avaliação começará com uma análise da documentação disponível. É pedido o apoio ao Departamento de África e ao Escritório de País, na partilha dos documentos relevantes antes das sessões de informação prévias à missão.

Sessões de informação prévias

Terão lugar em Genebra na semana que começa a 14 de Abril de 2008, entrevistas e sessões de informação preparatórias da missão. Os funcionários do ACNUR que serão entrevistados incluem o Director e Sub-Director do Departamento de África, o Chefe de Secção, peritos técnicos de reintegração, saúde e educação no Departamento de Serviços Operacionais, funcionários das relações externas e angariação de fundos, e funcionários anteriormente destacados em Angola, desde o início e no decurso da operação. Terá lugar uma conferência telefónica com ACNUR Luanda para finalizar os preparativos da missão, e também terão lugar entrevistas telefónicas ou por e-mail, com antigos funcionários.

Missão de terreno

Terá lugar uma missão de terreno a Angola entre 11 e 31 de Maio de 2008. Será definido um itinerário provisório em colaboração com o ACNUR Luanda, que será anexo à versão final destes TdR. Em Luanda e Genebra terão lugar sessões de informação e de relato, e terão lugar visitas a zonas chave no terreno no sul (Luena, Luau, Cazombo, Huambo) e no norte (Maquela do Zombo). Os métodos de recolha de dados incluirão entrevistas com fontes privilegiadas (funcionários do ACNUR, funcionários locais, regionais e nacionais do governo, Equipa do Escritório da ONU, outras agências das NU, ONGs) e entrevistas em grupos de foco com repatriados e as suas comunidades. As entrevistas em princípio terão lugar sem a presença de funcionários do ACNUR (exceptuando os membros da equipa de avaliação). A equipa de avaliação utilizará abordagens focalizadas no género e participativas para obter as perspectivas dos beneficiários. O ACNUR Luanda deverá assumir a responsabilidade pelo apoio nas viagens dentro do país e outro apoio logístico, aconselhando sobre o itinerário e potenciais entrevistados, e marcando entrevistas e discussões de grupos de foco. O ACNUR Luanda também deverá providenciar intérpretes externos ao ACNUR no terreno, sendo os custos suportados pelo SADP.

Preparação do relatório provisório

Será preparado e circulado para consulta, um relatório provisório (prazo limite: 30 de Junho de 2008), e terá lugar na Sede uma sessão de esclarecimento sobre as constatações da missão. Será dado um mínimo de duas semanas para consideração e comentários por funcionários envolvidos relevantes (e parceiros externos, se apropriado). A equipa de avaliação deverá considerar e ter em conta os comentários recebidos, mas não está obrigada a incorporá-los no relatório final.

Finalização do relatório

O relatório de avaliação deverá consistir de:

- Um sumário executivo e recomendações (específicas para o país, e sobre a política provisória) (não mais do que 6 páginas).
- Texto principal (inclui índice, contexto, metodologia da avaliação, análise das constatações e conclusões (não mais de 30 páginas). As referências deverão ser limitadas ao mínimo, e notas de rodapé deverão ser usadas apenas onde seja absolutamente necessário.
- Os apêndices deverão incluir os termos de referência da avaliação, mapas e bibliografia.
- Serão seguidas as regras básicas estilísticas utilizadas pelo SADP.

O prazo limite para a finalização do relatório será o final de Julho de 2008.

Os dados recolhidos serão utilizados apenas para os objectivos do relatório de avaliação, e não serão incorporados em investigação ou publicações distintas sem autorização prévia.

Equipa de Avaliação

A Equipa de Avaliação será chefiada por Jeff Crisp, que liderará a elaboração do relatório, e contará com uma consultora externa, Raquel Maria Martins de Freitas, e com José Riera, do SADP.

SADP/jr
28 Abril 2008/FINAL

Anexo II: Lista de entrevistados e itinerário

Missão de Avaliação da Reintegração em Angola (11-31 de Maio 2008)

I. Entrevistas conduzidas previamente à missão:

António Guterres, Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados

Marjon Kamara, Directora, Departamento Regional para África e ex-Representante do ACNUR em Luanda nos anos 90.

Victoria Akyeampong, ex-Chefe da Secção da África Austral (2003-2005)

Annette Nyekan, ex-Sub Representante (Operações) (Maio 2004-Janeiro 2007)

Matthew Brook: Funcionário das Relações Externas em Luanda, de Abril 2003-2005, que depois passou a Funcionário da Secção para África Austral, com base em Genebra até Maio 2007.

Mohammed Dualeh: Chefe da Secção para a África Austral (actualmente)

José Samaniego: Funcionário de Programa em Luanda (2003-2005)

Francesca Bonelli: Funcionária para Serviços Comunitários, com base em Luanda (Setembro 2003 - Junho 2004), esteve depois centrada na reintegração na Província de Moxico e Menongue (Junho 2004 - Dezembro 2006)

Veronique Genaille: Chefe do Escritório no terreno em Luena e responsável por alguns escritórios no terreno (Julho 2004-Junho 2006)

Enrique Valles: Funcionário de Reintegração em Luanda (Maio 2005 a Julho 2006); Chefe Interino da Unidade de Programa em Luanda (Julho 2006-Novembro 2007)

José Egas: Funcionário de Reintegração (UNV) (Março 2006-Agosto 2006) Funcionário de Programa (Agosto 2006-Junho 2007)

Manuel Carlos dos Santos: Funcionário para Serviços Comunitários em Luena, Província de Moxico (Novembro 2005-Novembro 2007), mais tarde Chefe da Unidade de Programa (Novembro-Dezembro 2007)

Isabel Marquez: Conselheira Jurídica Sénior, Departamento de África (apoiou processo de documentação em 2007)

Tammi Sharpe: Funcionária de Protecção em Luena (Abril 2003 - Abril 2004), actualmente Funcionária Sénior para Política no Departamento Regional de África.

Mary Lange, Sub-Directora para África, Departamento de População, Refugiados e Migração (DPRM), Departamento de Estado, EUA (após o programa de Angola, nos últimos 7 anos)

II. Itinerário e entrevistas durante a missão

Luanda

Data	Hora	Actividade	Nome e cargo
13/05/08	09.00-10.00	Reuniões introdutórias com colegas do ACNUR	S. Kagni, Representante Interino C. Theodopolous, Funcionário de Protecção Sénior S. Afeisume, Funcionário Administrativo
13/05/2008	11.00 - 12.00	Reunião com Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS)	Nilsa Batalha, Directora Nacional do MINARS S. Leite, Sub-Director, MINARS
	14.00 - 15.00	Reunião com funcionários do ACNUR sobre questões de reintegração	Tito Diamoneka Funcionário de Terreno Sénior

M'Banza Congo

Data	Hora	Actividade	Nome e cargo
14/05/08		Paragem em Kiende (a 30 km de M'Banza Congo) para visitar o ponto de recolha de água.	
15/05/08	09:00 - 10:00	Reunião com MINARS em M'Banza Congo	Victor Kussunga, Chefe, Departamento de Assistência
	10:00 - 11:00	Reunião com Ministério da Justiça	Jose Sebastiao Vieira, Director Provincial Paulo Luvaika, Conservador
	11:00 - 12:00	Reunião com CARITAS	Padre André Justino Futi
	12:00 - 13:00	Reunião com ONG MENTOR	Rachel Smith, Directora Manuel Manukese, Funcionário Financeiro
	14: 30 - 17:00	Visita de terreno ao Centro de Empoderamento de Mulheres de M'Banza Congo Visita a um centro de	Reunião com grupos de foco de mulheres e homens repatriados. Entrevistas com angolanos

		recepção e posto de saúde construídos com fundos do ACNUR	que não tinham deixado o país durante a guerra.
16/05/2008	08:00 - 10:00	M'Banza Kongo - Cuimba (65 km)	Casimiro Jinga, Chefe do Secretariado da Administração do Município de Cuimba Miguel Felix, Representante do MINARS em Cuimba
	10:00 - 10:30	Visita ao Centro de Empoderamento de Mulheres de Cuimba	Reunião em grupos de foco com mulheres e homens repatriados.
	10:30 - 12:30	Visita ao posto de saúde construído com fundos do ACNUR (a 5 km de distância).	

Moxico

Date	Time	Activity	Name and position
20/05/08 - Saurimo	09:00 - 10:00	Reunião com a Directora Provincial do MINARS em Saurimo	Natalia Ikulo Directora, Delegação Provincial do MINARS
21/05/08 - Luena	08:30 - 09:30	Reunião com JRS	Joaquim Maiato, JRS-LARC Funcionário de Programa João Mussango Funcionário de Segurança
	09:30 - 10:30	Reunião com Direcção Provincial do MINARS	Graciete de Abreu, Directora Interina da Delegação Provincial e Chefe do Departamento de Crianças Andre Masese, Chefe do Departamento Financeiro Luca Franco, Chefe do Departamento de Assistência
	10:30 - 11:30	Reunião com o Vice-Governador Provincial do Moxico para os Assuntos Sociais	Francisco Cambango, Vice-Governador para os Assuntos Sociais
	11:30 - 12:30	Reunião com Dom Bosco	Padre Giorgio Kachepilly Paulo Coconde (repatriado da Zâmbia)
	14:00 - 15:00	Visita ao Centro de Formação Profissional	

		da Dom Bosco	
	15:30 - 17:00	Visita ao centro de formação I.E.I.A	Alberto Tomela, Director Interino Entrevista com repatriados
	17:00 - 18:00	Reunião com OXFAM	Albano Nunes, Chefe da Logística Cacoma Mutunda, Funcionário de Desenvolvimento Comunitário
22/05/08 - Luena	09:00 - 12:00	Visita ao Centro de Empoderamento de Mulheres em Kawango	Reunião em grupos de foco com mulheres e homens repatriados.
	12:00 - 13:00	Reunião com UNICEF	Freddie Kodio, Chefe de Escritório Carlos Lemos, Chefe da Administração
	15:30 - 17:30	Visita ao "Bairro 4 de Fevereiro", que acolhe repatriados recentes	Entrevistas individuais com repatriados

Huambo

Date	Time	Activity	Name and position
26/05/08 (Monday)	15:00 - 16:00	Reunião de informação com OIM	M. Capita, Funcionário de Logística
27/05/08	09:00 - 10:00	Reunião com MINARS	Maria Lucilia, Directora Provincial
	11:00 -12.00	Reunião com o Vice-Governador para os Assuntos Económicos e Sociais	Henrique Barbosa, Vice-Governador
28/05/08	09:00 - 09:30	Sessão de informação de segurança com NU	Alberto Hungulo, Conselheiro de Segurança Local
	10:00 - 11:00	Visita ao projecto de piscicultura na estrada de Huambo para Bailundo	Entrevistas com famílias de repatriados, beneficiárias do projecto.
	11:30 - 12:00	Reunião com autoridades locais em Bailundo	Calisto Cesário, Chefe do Departamento de Planeamento, Municipio de Bailundo
	12:00 - 13:00	Bailundo	Reunião com grupo de repatriados
	15:00 - 17:00	Visita a projectos da OIM em Bailundo: moinho de milho, reconstrução de um orfanato e escola	Abel Quianjo, Assistente de Projecto da OIM

Luanda

Date	Time	Activity	Name and position
30/05/08	9.00 -10.00	Reunião com Coordenador Residente das Nações Unidas	Anatolio Ndong, Coordenador Residente
	10:30 - 11:30	Reunião com o Banco Mundial	Inguna Dobraja, Funcionária de Operações Sénior
	14.00 - 16.00	Sessão de informação com funcionários do ACNUR, Escritório Local Luanda	Salif Kagni, Representante Interino C. Theodoropoulos, Funcionário de Protecção Sénior S. Afeisume, Funcionário Administrativo Kirsti Mwandingi, Assistente de Serviços Comunitários Isaac Chiteta, Funcionário de Terreno Sénior

Annex III: Map



ANGOLA
As of August 2003

GIMU / PGDS
Geographic Information and Mapping Unit
Population and Geographic Data Section

