

INSURGÊNCIA DO BOKO HARAM E DESLOCAMENTO FORÇADO NO NORDESTE DA NIGÉRIA: UMA AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DO ESTADO

Luqman Saka¹
Ousman M. Bojang²



Introdução

Desde sua independência política da Grã-Bretanha, no dia 01 de outubro de 1960, o Estado da Nigéria tropeçou de uma crise para outra. Em seis anos de sua independência, a ordem democrática herdada pelo sistema colonial foi desmantelada por jovens oficiais militares em um golpe sangrento na noite do dia 15 de janeiro de 1966. Seis meses depois, outro contra-golpe sangrento foi encenado, resultando na mudança da guarda dentro do regimento que supervisionou os assuntos do país após o primeiro golpe militar. As dinâmicas políticas do primeiro e do segundo golpe conduziram o país para uma guerra-civil fratricida de 3 meses. A guerra civil deu origem ao primeiro caso de deslocamento populacional de grande escala na história da Nigéria moderna. Milhões de nigerianos foram deslocados, enquanto outras centenas de milhares tornaram-se refugiados para além das fronteiras nacionais buscando um “porto seguro” das destruidoras manifestações da guerra civil. Desde o final da Guerra Civil e da dissolução do programa “3 Rs” do

¹ Departamento de Ciência Política, Universidade da Gâmbia. Brikama, Gâmbia. Departamento de Ciência Política, Universidade de Ilorin. Ilorin, Nigéria. Email: sakaluqman@unilorin.edu.ng; owolabisaka@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7811-5268>.

² Departamento de História, Universidade da Gâmbia. Brikama, Gâmbia. Email: ombojang@utg.edu.gm.

Governo Federal (Reintegração, Reabilitação e Reassentamento), a Nigéria não presenciara nenhuma crise interna séria que tenha resultado em deslocamento forçado de larga escala. Embora houvesse exemplos de explosões violentas de conflitos como o levante Maitatsine, ao norte, nos anos de 1980, esses foram contidos e não resultaram em um sério deslocamento forçado na escala presenciada durante a guerra civil.

Enquanto muitos nigerianos tinham a expectativa de que o retorno ao governo civil em maio de 1999 fosse trazer alguma promessa de paz, tais expectativas pareciam estar mal colocadas. A Nigéria teve que lidar com violentas expressões de conflitos étnico-raciais, religiosos e comunais, dentre os quais o Boko Haram, que destruiu a parte nordeste do país. Mais do que um desafio de segurança nacional e regional, a insurreição do Boko Haram promoveu uma das crises humanitárias mais sérias desde a guerra civil. A dimensão da emergência é melhor revelada quando observa-se a extensão do número de pessoas deslocadas por esse conflito - tanto internamente (dentro das fronteiras nigerianas) quanto como refugiadas em países vizinhos. Assim como tais deslocamentos, outras manifestações da insurgência são a crise humanitária e a violação dos direitos humanos gerados pelo modo e natureza do deslocamento dessas populações, que são em grande parte marcados pela brutalidade dos insurgentes. Enquanto uma atenção significativa já foi dedicada em entender as dimensões políticas, securitárias e religiosas da insurreição e em como essas questões devem ser abordadas, as implicações humanitárias foram pautas de relativamente poucos estudos acadêmicos e políticos, especialmente no que se refere à crise de deslocamentos populacionais forçados.

Essa escassez de pesquisas sobre o deslocamento interno e outras questões humanitárias decorrentes da violência está relacionada à falta de uma política nacional coerente e de um engajamento robusto, por parte das instituições estatais nigerianas, na situação daqueles que são deslocados internamente por causa dos conflitos ou outros fatores (Abdulazeez e Oriola 2018; Adewale 2016; Obikaeze e Onuoha 2016; Osagioduwa e Olusegun 2016; OCHA 2013; Ibeanu 1998). De fato, em vez de ser um desafio isolado, os incidentes mostraram que o Estado nigeriano carece de uma abordagem política coordenada para gerenciar o deslocamento forçado, seja ele induzido por conflitos violentos ou pela natureza. Isso fica claro ao examinar a natureza das respostas estatais a deslocamentos induzidos por enchentes. Nesse sentido, o desastre natural “*omiyale*”, que ocorreu no Estado de Oyo em 1982, assim como os episódios de inundações mais recentes que ocorreram ao longo das margens dos rios Níger e Benue até o Oceano Atlântico no estado de Bayelsa em 2012 e 2018 são exemplos dessa má organização do Estado. Durante essas inundações, a resposta do governo pareceu ser mais *ad hoc*, carente de um planejamento

nacional coordenado, inclusive para lidar com a crise de desabrigados que foi consequência de tais desastres. Embora possa parecer que as agências estatais não estão fazendo adequadamente o serviço de promover ajuda emergencial e remediar os desastres, existem esforços vigorosos sendo feitos por agências nacionais e estaduais, organizações não-governamentais, religiosas e comunitárias e agências de desenvolvimento e ajuda para atender às necessidades das pessoas deslocadas no nordeste da Nigéria.

Logo, entender a profundidade da crise de deslocamento, a natureza da gestão do Estado e a resiliência das comunidades impactadas pela crise torna-se essencial para as necessidades políticas. Esse estudo explora a natureza e a dimensão dos deslocamentos forçados decorrentes da insurreição do Boko Haram no nordeste da Nigéria e a natureza da gestão estatal referente a essa crise. Para tal, o presente trabalho adota a abordagem qualitativa de pesquisa na coleta e análise de seus dados. Os dados deste estudo foram obtidos a partir de documentos nacionais importantes que tratam da questão dos deslocamentos no nordeste, retirados de entrevistas midiáticas sobre os deslocamentos e sua gestão por instituições estatais, de artigos de notícias, relatórios, editoriais, comentários e publicações acadêmicas. Se baseando nessas fontes de dados, o presente trabalho procura destacar a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento decorrente das campanhas de terror do Boko Haram no nordeste nigeriano, os sucessos que já foram registrados e os desafios enfrentados pelas instituições estatais e comunidades impactadas pelos conflitos no que se refere à gestão da crise.

A natureza, o homem e o deslocamento forçado: explicação conceitual

Uma série de fatores são responsáveis pela crise de deslocamento que a humanidade está enfrentando especialmente nas sociedades em desenvolvimento. Para fins de categorização, esses fatores podem ser gerados pela ação do homem ou decorrentes da força da natureza. A maioria dos fatores antrópicos relacionados a essa problemática são frequentemente associados com incidências de violência, assim como a processos de desenvolvimento. Dessa forma, o deslocamento forçado pode ser categorizado e explicado em três dimensões: gerados por desastres naturais, frutos dos processos de desenvolvimento e decorrentes de violência/conflitos.

Em termos específicos, o deslocamento forçado como resultado de forças da natureza é frequentemente associado a desastres naturais decorrentes de mudanças nas condições climáticas. Essa causa de deslocamento inclui, mas

não é limitada a enchentes, secas, processos de desertificação, aumento do nível do mar e recuo do litoral, tsunamis, tufões e outras calamidades naturais. Já em relação aos deslocamentos induzidos pelo desenvolvimento, a execução de projetos de infraestrutura, principalmente projetos de barragens em grande escala, foi identificada como uma causa importante (IDMC e NRC 2014a; Twomey 2014; Ferris 2008; Shettima 1997). Embora não desprezemos os fatores destacados acima, o consenso geral na literatura sobre deslocamento forçado/migração é que, mais do que qualquer outro fator, a violência ou a guerra, em geral, causam a ameaça mais potente, forçando as pessoas a tomar a decisão de fugir de suas casas/comunidades ou ficar para trás (Adhikari 2013; Melander, Oberg e Hall 2009; Moore e Shellman 2006).

Dentro da temática do deslocamento forçado, há a questão da definição diferencial dada às categorias de pessoas deslocadas. A definição diferencial também dá origem a variações na forma como a comunidade internacional mobiliza recursos para prestar ajuda aos programas estatais de auxílio às necessidades das pessoas deslocadas em todas as regiões do mundo. Na literatura dos deslocamentos, as pessoas deslocadas podem ser categorizadas como refugiadas ou como Pessoas Deslocadas Internamente (PDI's). Nesse sentido, tratando da questão da definição diferencial, o ex-embaixador das Nações Unidas, Richard Holbrooke, aponta que:

Dois terços dos refugiados do mundo não estão sob a alçada oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Nós os chamamos de PDI's. Em nossa missão, tentamos descobrir maneiras de abolir essa terminologia odiosa. O próprio uso de meras iniciais para se referir a pessoas não é, por si mesmo, saudável. São pessoas, e para uma pessoa que foi expulsa de sua casa devido a conflitos, não há diferença entre ser refugiado ou deslocado. Em termos do que aconteceu com eles, eles são igualmente vítimas, mas são tratados de forma diferentes (Robinson 2003, 1; Nações Unidas 2000, tradução nossa)³.

Em relação ao conceito de refugiado, a Convenção de Refugiados de 1951 traz uma descrição clara. De acordo com a Convenção, o refugiado é:

3 No original: "Two-thirds of the refugees of the world do not fall under the official purview of the United Nations High Commission for Refugees, UNHCR. We call them IDPs. In our mission, across the street, we have tried to figure out ways to abolish this odious terminology. The very use of initials to refer to people is not, in itself, healthy. These are people, and to a person who has been driven from his or her home by conflict, there is no difference between being a refugee or an IDP. In terms of what has happened to them, they are equally victims but they are treated differently" (Robinson 2003, 1; United Nations 2000).

[...] pessoa que, devido a temores incontestáveis de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento de um determinado grupo social ou posição política, se encontra fora do seu país de origem e não pode ou, devido a esse temor, não quer valer-se da proteção desse país; ou que, não tem nacionalidade e estando fora do país de sua antiga residência habitual em consequência de tais eventos, não possa, ou devido a esse temor, não quer retornar a ele (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR 1988; Robinson 2003, 1, tradução nossa)⁴.

Já referente ao conceito de Pessoa Deslocada Internamente, PDI, os Princípios Orientadores da ONU definem que as pessoas deslocadas internamente são:

[...] pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou obrigados a fugir ou deixar suas casas ou lugares de residência habitual, em particular como resultado ou a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou antrópicos, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida (Fisher 2006, 8; Robinson 2003, 1; Deng 1999; United Nations 1999, tradução nossa)⁵.

Proteger os direitos e a dignidade das pessoas deslocadas, sejam elas refugiadas ou deslocadas internamente, é uma tarefa difícil e, há décadas, continua sendo uma preocupação majoritária da comunidade internacional. A necessidade de proteção torna-se mais crítica para aqueles que foram desabrigados em decorrência de conflitos violentos, dada a natureza de seu deslocamento e o fato de que muitas vezes buscam refúgio em locais próximos aos palcos dos conflitos e que geralmente são submetidos a contínuas violações de direitos por parte de militares e agências de segurança, grupos de milícias armadas e funcionários do Estado responsáveis por campos de abrigo para pessoas deslocadas. Dessa forma, não há esconderijo para os

4 No original: “[...] person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it” (United Nations High Commission for Refugees, UNHCR 1988; Robinson 2003, 1).

5 No original: “[...] persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence in particular as a result of, or in order, to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights, or natural or human-made disasters and who have not crossed an internationally recognized State border” (Fisher 2006, 8; Robinson 2003, 1; Deng 1999; United Nations 1999).

Deslocados Internos (DIs) quando se trata de violações dos seus direitos e de abusos. Eles são forçados a deixar suas casas e comunidades como resultado de atos de violência gerados por conflitos armados. Durante o processo, eles sofrem violação de seus direitos e tornam-se suscetíveis a abusos dentro de campos que foram montados para sua proteção e abrigo. A vulnerabilidade das PDI's foi trazida aos holofotes internacionais pelo Instituto Brookings (2008, 2), que denunciou que:

[...] os efeitos do deslocamento interno sobre as PDI's, autoridades locais e comunidades que os acolhem podem ser devastadores. Isso é porque, embora o deslocamento em si represente uma violação dos direitos das pessoas impactadas, a perda subsequente de acesso a abrigos, terras, meios de subsistência, documentação pessoal, contato com os familiares e socorro proporcionado pelas redes sociais, afetam negativamente a capacidade de PDI's de reivindicar e desfrutar de uma série de direitos fundamentais (Brookings 2008, 2, tradução nossa)⁶.

Desde o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas estiveram na linha de frente propondo meios para facilitar e coordenar as respostas de governos internacionais e nacionais ao deslocamento interno. Isso foi feito por meio da assistência humanitária prestada pelas agências especializadas da ONU, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); a Organização Mundial de Saúde (WHO); o Programa Mundial de Alimentos (WFP); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); entre outros. Além de oferecer ajuda e assistência por meio dessas agências especializadas, as Nações Unidas também fizeram uso da instrumentalidade das regras do direito internacional, que regem todas as respostas governamentais aos deslocamentos, conforme estipulado nos Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocamento Interno (Brookings Institution 2008). Nesse sentido, os princípios 1.1, 3.1 e 4 do

6 No original: “The effects of internal displacement on IDPs, local authorities and communities that host them can be devastating. This is because while the act of displacement in itself amounted to violation of the rights of those affected, the subsequent loss of access to shelters, lands, livelihoods, personal documentation, family members, and succour afforded by social networks do affect negatively the ability of IDPs to assert and enjoy range of fundamental rights” (Brookings 2008, 2).

documento de 1999⁷ são de muita importância. O princípio 3.1 claramente vinculou a soberania estatal à responsabilidade dos Estados de proteger seus cidadãos e fornecer assistência sem discriminações, enquanto os princípios 1.1 e 4 definem os direitos humanos dos deslocados internos e a provisão de medidas especiais de proteção e assistência que devem ser proporcionais ao nível de vulnerabilidade das vítimas.

A Crise de Deslocamento Global e os Conflitos

Estudiosos chegaram à conclusão de que a violência e a guerra em geral produzem ameaças que forçam as pessoas a tomar a difícil decisão de deixar ou não suas casas e comunidades e buscar segurança em outros lugares (Adhikari 2013, 82; Edwards 2009; Melander, Oberg e Hall 2009; Oucho 2009, 16; Moore e Shellman 2007; 2006; 2004; Davenport, Moore e Poe 2003). Esses estudiosos afirmam a existência de certos graus de discordância no escopo, na natureza e na dimensão do conflito que é requerido para desencadear o deslocamento forçado. Existem discussões envolvendo a extensão do deslocamento gerado por conflitos nacionais e internacionais, sobre o impacto da violência perpetrada pelo governo e pelas forças irregulares/milícias/forças rebeldes e como elas provocam o deslocamento forçado, e como a infraestrutura e a geografia de um país pode informar a decisão de mudar-se ou não mudar-se, especialmente além das fronteiras nacionais. Também há a posição avançada por Adhikari (2013, 83), de que quando confrontadas com o conflito, as pessoas tendem a permanecer em seus lares e em suas comunidades, especialmente quando o custo da oportunidade de fugir (medido em relação a oportunidades econômicas perdidas e apego às comunidades) supera em muito uma ameaça física à vida.

7 No que se refere à responsabilidade legal dos Estados impactados pelo deslocamento interno, os Princípios Orientadores estipulam no Princípio 3.1 que “a soberania implica não apenas o direito de cada Estado de conduzir seus próprios assuntos, mas também o dever e a responsabilidade primários de fornecer proteção e assistência sem discriminação à sua população, incluindo os deslocados internos, de acordo com os direitos humanos internacionais e a legislação humanitária” e nos Princípios 1.1. e 4 que, “Enquanto os deslocados dentro de seu próprio país continuam tendo a plena proteção dos direitos disponíveis para a população em geral, o deslocamento dá origem a vulnerabilidades particulares por parte dos impactados. Portanto, e para garantir que os deslocados não sejam privados de seus direitos humanos, os Estados são obrigados a fornecer medidas especiais de proteção e assistência aos deslocados internos que correspondam a essas vulnerabilidades, a fim de garantir que os deslocados sejam tratados igualmente em relação aos cidadãos não deslocados”.

Embora a posição defendida por Adhikari (2013) pareça controversa, dado que estudos prévios já estabeleceram que conflitos violentos/guerras provocam deslocamento forçado, a posição não deveria ser descartada, pois contém elementos de verdade. De fato, pessoas que são deslocadas de suas comunidades, mas estão dentro dos limites territoriais de seus países de origem, muitas vezes decidem ficar perto de seu lugar de morada original como DIs, mesmo quando existem ameaças potenciais à sua vida e à sua segurança. Por exemplo, no caso do deslocamento induzido pelo Boko Haram no nordeste da Nigéria, a maior porcentagem dos deslocados estão na Nigéria como DIs, e a maioria dos campos estão confinados na região, com Maiduguri, a capital do estado de Borno, epicentro do conflito, que abriga o maior campo DIs. O crescimento astronômico no número de pessoas deslocadas pelo conflito, mas que permanecem em seu país como DIs, especialmente na África Subsaariana, atesta os impactos destrutivos de guerras civis na região dos anos 1990 até o presente momento.

Decorrente dos complexos conflitos que estavam eclodindo em vários países na África Subsaariana, a região passou a ser caracterizada por um alto número de pessoas deslocadas (refugiados e DIs). A região tem a maior concentração mundial de DIs e abriga aproximadamente 20% da população refugiada do mundo. Na região, é possível encontrar Estados receptores e emissores, Estados que recebem e enviam ao mesmo tempo, assim como Estados de trânsito (Croll 2009, 4; Naude 2009, 21). Ao invés de atenuar, as situações de conflito na África Subsaariana continuam a forçar as pessoas na região a abandonar e fugir de suas casas e de suas comunidades e buscar refúgio em outros lugares dentro das fronteiras nacionais como DIs ou fora delas como refugiados em outros países. Por exemplo, o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC) e o Centro Norueguês para Refugiados (NRC) no Relatório Global de Deslocamento Interno (GRID) observaram que alguns dos piores níveis de violência e de deslocamento foram registrados em 2017. Esses novos deslocamentos foram conduzidos por instabilidade política e conflitos, emergências humanitárias complexas, acordos de paz fracassados, guerrilhas urbanas e desastres. Em termos específicos, o relatório observou que conflitos no Afeganistão, na República Central Africana, na República Democrática do Congo, no Iraque, na Síria, na Nigéria, no Sudão do Sul, na Síria e no Iêmen continuam a forçar um grande número de pessoas a abandonar suas casas (IDMC e NRC 2018, 4).

De acordo com o IDMC e a NRC (2018, 5), um total de 30,6 milhões de novos deslocamentos associados com conflitos e desastres foram registrados em 2017 em 143 países e territórios em todo o mundo. O relatório

observou que 39% de todos os novos deslocamentos em 2017 foram provocados por conflitos e violência, enquanto 61% foram por desastres. O número relacionado a conflitos praticamente dobrou, de 6,9 milhões em 2016 para 11,8 milhões em 2017 (IDMC e NRC, 2018, 6). Essas estatísticas mostram que o número de indivíduos recém-deslocados decorrentes de conflitos violentos testemunharam um aumento em progressão geométrica entre 2016 e 2017. A situação era mais severa na África Subsaariana quando comparada com outras regiões. Segundo o relatório, a região respondeu por 26,3% do total dos indivíduos deslocados em 2017, ficando atrás do Leste Asiático e do Pacífico, que representaram 30,5%. Entretanto, a porcentagem esconde informações importantes. Com 5.472.000, a África Subsaariana liderou o grupo quando se trata do número de indivíduos recentemente deslocados por conflitos no ano de 2017, mais do que o dobro do número de indivíduos recentemente deslocados por desastres naturais na região, que chegou a 2.561.000. O número de pessoas deslocadas por conflitos na África Subsaariana foi ultrapassado apenas pelo relatado para o Oriente Médio e o Norte da África, que ficou em 4.485.000. A África Subsaariana, sozinha, representou 46,7% de indivíduos recentemente deslocados, resultado dos conflitos violentos em 2017. Quando associados, a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Norte da África representaram 84,56% de indivíduos recentemente deslocados também resultantes dos conflitos em 2017 (IDMC e NRC 2018, 16).

Enquanto a África Subsaariana representa apenas 14% da população global, também constituiu, em contrapartida, quase metade dos novos deslocamentos induzidos por conflitos em 2017 (46,7%). Os países com os maiores números de indivíduos recentemente deslocados por conflitos são República Democrática do Congo (RDC); Somália; Etiópia; Sudão do Sul; e República Centro-Africana (RCA), em ordem decrescente (IDMC e NRC 2018, 17). A cada vez mais próxima e violenta insurgência do Boko Haram no nordeste da Nigéria com ramificações ao longo dos países da Comissão da Bacia do Lago Chade (CBLC) colocou a área sob o holofote no que se refere ao conflito de deslocamento induzido. Para os países da CBLC, 279.000 novos deslocamentos foram registrados no nordeste da Nigéria, o epicentro da insurgência do Boko Haram. Além disso, 119.000 foram registrados na região do extremo norte de Camarões, 40.000 na região de Diffa do Níger e 5.800 na região de Lac no Chade. Como um todo, os países da Bacia do Lago Chade representaram 8% dos deslocamentos induzidos por conflito na África Subsaariana no ano de 2017. Foram mais de 2,2 milhões de pessoas vivendo em campos de deslocamento como DI e refugiados na Bacia do Lago Chade como no final de 2017 (IDMC e NRC 2018, 17; 21).

A Insurgência do Boko Haram e a crise de deslocamento no Nordeste da Nigéria

A Nigéria teve sua própria parcela razoável de deslocamentos internos advindos de conflitos, violência e as consequentes violações de direitos humanos. Subjacente à seriedade do problema de deslocamentos internos no país, estava a submissão do Conselho Norueguês de Refugiados (NRC) e o Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos (IDMC 2014b, 9) de que a Nigéria era um dos 5 países que gerou os maiores números de Deslocados Internos como um resultado de conflitos violentos em 2013 e a tendência seguiu pelo país no contexto de novos deslocamentos na Bacia do Lago Chade, conforme destacado no Relatório Global de Deslocamentos Internos em 2017 (IDMC e NRC 2018, 21)⁸. A maioria dos deslocados nigerianos, estimados em 1,5 milhão em 2013, foram forçados a fugir da violência e do terror desencadeados pela seita Boko Haram no nordeste da Nigéria, em particular os estados de Adamawa, de Borno e de Yobe, que foram os mais impactados pela violência na região no auge da insurgência (UE 2014; IDMC e NRC 2014b, 2; 2014c)⁹. Além dos registrados como DIs na Nigéria, existem milhares que fugiram para Camarões, República do Níger e Chade, como refugiados.

Os desafios humanitários e securitários derivados da campanha de violência do Boko Haram conseguiram capturar e permanecer sendo o foco de acadêmicos, formuladores de política, agências de ajuda humanitária e do povo nigeriano. De fato, há um número considerável de estudos acadêmicos, estratégias políticas e outras formas de documentação que exploraram diferentes dimensões dos desafios que a insurgência do Boko Haram no nordeste

8 A Nigéria foi listada junto com Síria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Sudão como um dos cinco países que geraram o maior número de pessoas deslocadas internamente em 2013 como resultado de conflitos armados. Embora o número de recém-deslocados gerados pela Nigéria tenha diminuído constantemente, o país com outros na área da Bacia do Lago Chade ainda representava 8% dos recém-deslocados pelo conflito, principalmente a insurgência do Boko Haram em 2017.

9 O *Jama'atul Alhul Sunnah Lidda'wati wal Jihad* (pessoas comprometidas com a propagação dos ensinamentos do Profeta e da jihad) também conhecido como Boko Haram foi fundado em 2002 por Muhammad Yusuf em Maiduguri. Em 2009, o Exército da Nigéria cercou e atacou as instalações do movimento e seu líder foi posteriormente morto sob custódia policial. A morte de Yusuf forçou a seita a passar à clandestinidade. Ele ressurgiu em 2010 e iniciou sua série de ataques mortais contra alvos estatais e civis. As táticas do grupo agora incluem assassinatos seletivos, atentados suicidas, implantação de dispositivos explosivos improvisados carregados em veículos (IEDs), sequestro, tomada de reféns e ataques armados coordenados contra comunidades, escolas e instalações militares. Para detalhes sobre a origem, transformação e táticas do Boko Haram (Adesoji 2010; Loimeier 2012; Onuoha 2010; 2012; Marc-Antoine 2014).

da Nigéria gerou para o Estado nigeriano e ao seu povo (Tar e Mustapha, 2017; Anistia Internacional 2014; Marc-Antoine 2014; Onuha 2014; Human Rights Watch 2014; 2012; Watchlist 2014; Animasawun e Saka 2013; Loimeier 2012)¹⁰. Muitas das questões abordadas especialmente nos relatórios da Anistia Internacional (2014); da *Human Rights Watch* (2014; 2012) e da *Watchlist* (2014) destacaram a precariedade humanitária e a crise de direitos humanos que a insurgência do Boko Haram gerou para os indivíduos e a comunidade no nordeste da Nigéria, a região mais impactada pelo conflito. Por exemplo, a perda de vidas humanas como resultado da insurgência é estimada em cerca de 30.000 pessoas. A insurgência também devastou comunidades no campo, em vilas e em cidades no nordeste do país (Council on Foreign Relations 2018; Zenn 2018, III). A situação é particularmente grave para pessoas que são forçadas a abandonar seus lares e comunidades e buscar refúgio como DI's em campos, muitos dos quais localizados nos seis estados do nordeste da Nigéria, com maioria em Maidaguri, capital de Borno e o epicentro da insurgência.

No período antecedente à condução das eleições gerais de 2015 na Nigéria, a questão da segurança com foco particular em combater a insurgência do Boko Haram foi uma pauta importante nas campanhas eleitorais dos dois principais partidos políticos e dos defensores de suas bandeiras. Então, o General Muhammadu Buhari, principal liderança do grupo opositor *All Progressive Congress* (APC), fez da luta contra o Boko Haram uma pauta fundamental de campanha prometendo que, se eleito, sua administração priorizaria a derrota do grupo e abordaria outros desafios securitários à nação. Depois de sua vitória eleitoral e para demonstrar sua prontidão para levar a luta aos insurgentes, o Presidente Buhari, durante seu discurso de posse, anunciou a criação da nova brigada (a 7ª Brigada) com quartéis gerais em Maiduguri e com a missão de rastrear o Boko Haram e retomar territórios ocupados no nordeste. Como parte da estratégia de batalha, o Presidente também orientou a realocação do Centro de Comando Militar da Nigéria para a coordenação dos esforços militares contra os insurgentes de Abuja a

10 A insurgência do Boko Haram impactou os seis estados que compõem a zona geopolítica do nordeste da Nigéria. Esses estados são Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba e Yobe. No entanto, os três estados altamente impactados pela violência e nos quais o Governo Federal teve que declarar estado de emergência no auge da insurgência foram Adamawa, Borno e Yobe. O estado de emergência foi declarado no momento em que o Boko Haram detinha o território (11 Áreas de Governo Local no auge da insurgência) e declarou-o Califado nas áreas em que era capaz de dominar. O estado de emergência já foi levantado devido ao relativo sucesso da campanha militar contra o grupo. Atualmente, a organização não detém mais nenhum território (Áreas de Governo Local) na Nigéria e está foragida. No entanto, ainda tem o potencial de cometer ataques destrutivos, emboscadas e envio de homens-bomba contra alvos de segurança, campos de deslocados internos e comunidades.

Maiduguri, a nomeação do *Major General* Buratai, um nativo de Borno para liderar o exército da Nigéria e *Rt. General* Munguno, também de Borno, como Assessor Nacional de Segurança e a criação da posição de Chefe de Inteligência para as forças, um movimento tendo em vista priorizar a coleta de informações de inteligência para as estratégias operacionais e táticas das Forças Armadas da Nigéria e campanhas militares do país contra o Boko Haram (Blanchard 2016, 9; Leach 2016, 7-8).

Ao final de 2015, o presidente Buhari declarou que o Boko Haram havia sido “tecnicamente” derrotado, pois o grupo não possuía mais capacidade de deter territórios e não poderia mais conduzir ataques militares convencionais contra alvos militares e civis (Felter 2018; Torbjornsson e Jonsson 2017, 4; Alfred 2016; Zenn 2016). Enquanto os militares gozavam com a euforia do sucesso de sua campanha, o alívio relativo veio com um custo mensurado em perdas de vidas e um crescimento nos deslocamentos forçados. A ofensiva renovada do Boko Haram desde o final de 2017, resultando em um pico de ataques suicidas e emboscadas articuladas com sucesso contra alvos militares e civis também indicou que indivíduos no nordeste da Nigéria, no geral, e no estado de Borno, em particular, ainda estavam sendo forçadas a sair de suas comunidades (Torbjornsson e Jonsson 2017, 20-21). Entretanto, enquanto aqueles anteriormente deslocados estão começando a retornar a suas comunidades e localidades, operações militares empreendidas pelas Forças Armadas nigerianas contra o grupo terrorista do Boko Haram continuam gerando novos deslocamentos no nordeste da Nigéria e por todos os países da Comissão da Bacia do Lago Chade.

Na mais recente Matriz de Rastreamento de Deslocamentos (MRD) para os países da Bacia do Lago Chade, divulgada pelas Organização Internacional para Migração (IOM) em dezembro de 2021, foi relatado que Camarões, Chade, Níger e Nigéria estavam acolhendo um estimado de 5.462.244 indivíduos - compostos por Deslocados Internos, Refugiados (dentro e fora dos campos), Regressados (antigos DIs e regressados repatriados do exterior) e Nacionais de Países Terceiros (NPTs). Desses, 3.032.378 eram DIs, 1.937.769 eram Regressados que, inicialmente, eram DIs, 227.753 eram Regressados do exterior e 263.344 eram refugiados. O relatório da IOM também indicou que 4.143.802, representando 76% do número total de indivíduos afetados, foram localizados na Nigéria. Em termos específicos, os dados da IOM indicaram que 2.200.357 eram Deslocados Internos registrados nos campos de DIs na Nigéria e 264.344 eram refugiados que atravessaram as fronteiras da Nigéria para a República do Níger (129.835), para a República do Chade (19.321) e para Camarões (115.188). Pelos dados, nigerianos forçadamente deslocados de suas comunidades e de suas localidades como resultado da campanha de terror e da insegurança geral advindas do Boko Haram, no final de 2021, chegaram ao número de 2.464.701 (IOM 2021). Pelos

dados da IOM, a insurgência do Boko Haram não apenas continuou a gerar deslocamentos forçados, como também fez a Nigéria permanecer no topo da escala da crise de deslocamento da África Subsaariana.

Enquanto o conflito no nordeste sensibilizou a população da região adversamente, mulheres e crianças, enquanto segmentos da população, são mais severamente impactados. Por exemplo, a IOM na rodada 23 do relatório de avaliação da situação de DIIs na região, relatou que 27% da população de DIIs eram crianças de menos de 5 anos, enquanto 46% da população de DIIs eram do sexo masculino e 54%, do sexo feminino. Quando somadas, as crianças de menos de 5 anos e mulheres, ambos sendo DIIs, chegaram a aproximadamente 79% do total da população de DIIs em junho de 2018 (IOM 2018b, 4). No entanto, ao mesmo tempo em que os deslocados possuem numerosas necessidades, relatórios de pesquisa sobre necessidades não atendidas destacaram que a alimentação segue sendo a necessidade predominante na maior parte das áreas de DIIs (IOM 2018b, 4). Seja no trajeto de deslocamento ou nos campos, os relatórios também mostraram que os DIIs foram vítimas de violência extrema perpetrada pelo Boko Haram e pelo exército nigeriano. Enquanto o Boko Haram dava continuidade a suas campanhas de atentados suicidas contra alvos da população, o exército, na tentativa de diminuir esses ataques horrendos, atingiu erroneamente comunidades e campos de DIIs. O equivocado bombardeio de Rann pelo exército nigeriano, em janeiro de 2017, mostrou como o fogo amigo das Forças Armadas resultou na perda de vidas e na destruição de comunidades no nordeste (Human Rights Watch 2017; Norwegian Refugee Council NRC 2017). Embora tenha havido clamor internacional consistente e apelos de que os militares deveriam fazer mais pela proteção de DIIs, bombardeios ao Boko Haram e tiroteios dentro de áreas densamente povoadas ou de DIIs continuaram no nordeste. Tudo isso mostra claramente que, enquanto a capacidade do grupo pode ter sido seriamente degradada, ele ainda retém a capacidade de orquestrar ataques mortais contra alvos civis ao longo do nordeste da Nigéria. Isso tem sido claramente demonstrado pela ressurgência dos ataques do grupo contra comunidades, campos de DIIs e alvos militares, especialmente no estado de Borno, o epicentro da insurgência.

O Estado nigeriano e a gerência do deslocamento interno no nordeste

Como estipulado no Princípio 3.1 do documento Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno (1999), “governos nacionais têm a responsabilidade principal e primária de prover proteção e assistência humanitária para DIIs dentro de sua jurisdição territorial” (tra-

dução nossa)¹¹. Para este fim, a ONU defendeu o desenvolvimento de um quadro jurídico nacional orientado para a defesa dos direitos dos DIIs. A ONU também considerou a adoção de uma política nacional ou plano de ação acerca do deslocamento pelos governos nacionais como prioridade. Isto se dá amplamente pelo fato de a ONU ter considerado esses passos como partes cardinais da responsabilidade nacional de todos os Estados no que tange à resposta às necessidades dos DIIs (Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement 2005, 16-17; Kälin 2006). Dessa forma, em tempos de crise que geram deslocamentos em larga escala, a responsabilidade de prover proteção, facilitar o estabelecimento de locais de refúgio, conceder assistência humanitária e suporte para aqueles internamente deslocados recai diretamente nas autoridades nacionais.

No caso da Nigéria, acredita-se que o quadro para provisão de proteção e assistência humanitária para pessoas internamente deslocadas como resultado de conflitos violentos e desastres naturais seja informado por parâmetros legais e institucionais. Contudo, é importante sublinhar a posição de que o quadro legal sobre o qual espera-se que a gestão da crise de deslocamento e a provisão de proteção e assistência para DIIs no país permaneça em grande parte um projeto inacabado. Isto porque a política nacional para DIIs ainda não foi ratificada. A não-ratificação e adoção como parte do corpo de leis nacionais têm feito a resposta à, e a gerência de, DIIs, decorrente da insurgência do Boko Haram, careçam de coordenação adequada e maior sinergia entre agências que garantiria uma gestão robusta da crise de deslocamento no nordeste.

A Nigéria tem procurado desenvolver um quadro legal e uma política nacional para DIIs. Em 2006, o governo nigeriano construiu uma Política Nacional para DIIs, cujo esboço foi apresentado para consideração em 2007. No entanto, a administração Obasanjo não pôde adotá-la. O texto foi revisado três vezes em 2009, em novembro de 2010 e dezembro de 2011. Apesar da abundância de revisões, o mesmo segue pendente de adoção. Esse rascunho foi mais amplamente revisado por um time de consultores e pelo *Multi-Stakeholders Forum* entre 30 de maio e agosto de 2012. Porém, o texto revisado continua aguardando parecer presidencial e adoção subsequente pelo Governo Federal (Ladan 2013). O fracasso por parte do Estado nigeriano no que tange à ratificação e implementação de um quadro nacional sobre DIIs é particularmente espantoso já que a Nigéria foi um dos dezessete (17) Estados-membros originais da União Africana a assinar a Convenção sobre DIIs em Kampala em 2009. O país ratificou a mesma em 2012 e estava lidando com a crise de deslocamento mais complicada da história nacional desde o fim da guerra civil em 1970.

¹¹ No original: “national governments have the core primary responsibility to provide protection and humanitarian assistance to IDPs within their territorial jurisdictions” (United Nations 1999).

Na Nigéria, a responsabilidade nacional de responder ao deslocamento recai primeiro sobre o governo local. Contudo, dada a gritante falta de capacidade nesse nível de governança, respostas emergenciais e assistência humanitária têm se tornado responsabilidade dos governos dos respectivos estados e do Governo Federal. O quadro institucional para emergência humanitária em tempos de desastre (naturais ou induzidos por conflito) a nível nacional é ancorado pela Agência Nacional de Gerência Emergencial (NEMA) estabelecida em 1999. Há uma agência equivalente estabelecida por alguns governos estaduais conhecida como Agência Estadual de Gerência Emergencial (SEMA) que trabalha com a agência federal e serve como mecanismo para entregar assistência dos governos estaduais em emergências e situações de crise (Adewale 2016, 179-180). No caso de deslocamento humano, a Comissão Nacional para Refugiados, Migrantes e Pessoas Internamente Deslocadas (NCFRMI) estabelecida em 1989 funciona de maneira complementar à NEMA e outras partes interessadas na prestação de assistência humanitária e proteção de DIIs, especialmente em áreas de conflito (Abdulazeez e Oriola 2018). A abordagem multi-setorial tem sido implantada na prestação de ajuda humanitária àqueles internamente deslocados pela insurgência do Boko Haram e campanhas de contrainsurgência das Forças Armadas nigerianas no nordeste do país.

No contexto da abordagem multi-setorial/descentralizada à prestação de ajuda humanitária adotada pela NEMA, a organização em conjunção com a NCFRMI coordena os esforços nacionais na gerência de entrega de materiais de socorro para DIIs pelos campos de DIIs no nordeste da Nigéria. Materiais de socorro recebidos pela NEMAs do governo nigeriano, agências de ajuda internacional, e de doadores estrangeiros e locais são canalizados para os escritórios zonais da agência, de onde eles são entregues às autoridades da Agência Estadual de Gerência Emergencial (SEMAs) em uma zona geopolítica particular. A responsabilidade da SEMA é de coordenar a entrega desses materiais a DIIs por meio de instituições tradicionais, autoridades governamentais locais, organizações não-governamentais locais e outros envolvidos no processo de entrega de ajuda humanitária.

A comunidade internacional tem auxiliado os esforços do governo nigeriano por meio da provisão de suporte e assistência a vítimas da insurgência do Boko Haram no nordeste da Nigéria. A comunidade internacional, por meio de agências estrangeiras de desenvolvimento/auxílio governamental, agências das Nações Unidas e organizações internacionais não-governamentais, tem fornecido assistência e suporte a agências/instituições nacionais e agências de governos sub-nacionais na região afetada. A assistência e o suporte têm sido altamente instrumentais no auxílio aos esforços do Estado

nigeriano para cumprir com sua obrigação nacional no que se refere à entrega de materiais de socorro para pessoas deslocadas no nordeste. As Nações Unidas, por meio da plataforma do Escritório para Coordenação de Assistência Humanitária (OCHA), tem sido particularmente essencial na provisão de suporte e expertise técnica na gerência de campos de DI e coordenação da prestação de assistência humanitária para DI na região. O Conselho Norueguês para Refugiados e o Centro Interno de Monitoração de Deslocamento são cruciais na coordenação de informação sobre o deslocamento e os deslocados no nordeste. A expertise do Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho (ICRC) e de outras organizações humanitárias têm melhorado a coordenação e a prestação de ajuda e assistência. Agências de ajuda internacional como a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), UKAID, JIDA (Organização Conjunta para Derrota de Ameaças) e nacionais nigerianas têm sido fundamentais para a arrecadação de fundos para os esforços humanitários na região.

Sem dúvida, a assistência e o apoio aos esforços nacionais (governos Federal e Estaduais) no gerenciamento da crise de deslocamento no nordeste da Nigéria têm chegado. No entanto, a assistência ficou aquém das necessidades e não há mais como negar que a assistência de fora dos cofres do Estado nigeriano tem sido altamente instrumental ao trabalho de socorro no nordeste. No contexto de restrição da capacidade nacional imposta pela disponibilidade de recursos, logística e expertise, nota-se que enquanto o Estado nigeriano tem feito progresso na gerência da crise de deslocamento no nordeste, ainda há um caminho para maiores melhorias na resposta e gestão de desastres. Mais que isso, houve lapsos na gestão dos problemas dos deslocados na região por parte do Estado nigeriano. Esses lapsos fazem com que os esforços nacionais para a gestão da crise de deslocados no nordeste sejam aleatórios e fragmentados em termos de coordenação (IDMC e NRC 2013, 12).

O Estado da Nigéria e os desafios da gestão de Deslocados Internos no nordeste

Um ponto de partida importante para lidar com a tarefa de abordar questões de necessidades humanitárias de Deslocados Internos na Nigéria reside na implementação de medidas legais e quadros institucionais para abordar a crise de deslocamento no país. Para que isso fosse possível, haveria necessidade de rever o anteprojeto da Política Nacional de Deslocados Internos. A revisão seria para assegurar que o documento político contenha disposições legais apropriadas sobre o *status* dos DI, provisão de segurança para os des-

locados internos, e identificação de uma agência nacional que seria designada como agência líder para a prestação de assistência humanitária para DIs. A concretização deste objetivo permitiria enfrentar um dos principais desafios identificados como prejudiciais: a resposta do Estado nigeriano à situação de indivíduos deslocados internamente, especialmente no nordeste da Nigéria e em outras partes do país (Ekpa e Dahlan 2016; Ladan 2015; 2013; Magaji, Zaki bin Ahmad, e Suriya Binti Ahmad Apandi 2018; Shedrack e Nuarrual 2016). Abordar a restrição legal e institucional é importante, uma vez que a sua falta tem significado que o Estado é incapaz de planejar e implementar medidas a curto, médio e longo prazo direcionadas a lidar com as dificuldades das pessoas deslocadas na Nigéria (Itumo e Nwefuru 2016; Obikaeze e Onuoha 2016; Onanuga 2013). A ausência de um quadro legal e institucional significou também que as tarefas de reabilitação, reinstalação e reintegração dos deslocados internos são na sua maioria empreendidas por agências governamentais (NEMA, SEMA, NRC) em bases *ad-hoc* e reativa (Abada e Okafor 2017).

Outro problema que mina os esforços de prestação de ajuda às populações deslocadas no nordeste é a logística de distribuição de materiais de socorro. Este desafio está diretamente ligado à falta de um quadro nacional, jurídico e institucional claro sobre os DIs e a prestação de ajuda humanitária. Os desafios associados à logística de entrega e distribuição da ajuda às populações-alvo são tais que facilitaram o desvio de materiais de socorro por aqueles que trabalham no setor humanitário na região. Por exemplo, o NEMA, o veículo do Governo Federal para entrega de ajuda aos DIs, não chega diretamente aos DIs. Pelo contrário, entrega materiais destinados aos DIs em determinado estado para SEMA. A Agência de Gestão de Emergências do Estado, por sua vez, distribui materiais através de instituições tradicionais, funcionários do conselho do governo local, ONGs locais e outras organizações da sociedade civil nas competências da assistência humanitária nas suas localidades. Este processo de entrega em camadas significa que é difícil acompanhar a ajuda até que essa chegue aos beneficiários previstos. Isto torna difícil exercer supervisão, assegurar transparência e responsabilidade na entrega e na distribuição de materiais aos DIs. Devido às camadas de organizações envolvidas no processo de distribuição, é difícil para a NEMA, agências internacionais e organizações humanitárias rastrear os materiais que forneceram para entrega e distribuição aos DIs na região (Alqali 2016). De fato, grupos da sociedade civil queixaram-se de que a fraca coordenação entre agências e grupos e a falta de supervisão clara do processo de entrega e distribuição ajudaram no desvio de materiais de ajuda por parte de líderes tradicionais, políticos locais e funcionários das próprias agências de ajuda (Alqali 2016).

Por exemplo, na área do governo local de Geidam do estado de Yobe, os funcionários da NEMA foram acusados de permitir que a ajuda se desviasse. Contando uma experiência de desvio de ajuda no conselho, um funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados declarou que quando o envio de material de socorro foi entregue e recebido pelas autoridades do conselho local, muito poucos dos DIs foram beneficiados com o material. Foi relatado que um funcionário do NEMA subornou os funcionários locais, dando-lhes uma parte dos artigos enquanto estes retiravam a maior parte do material de socorro (Alqali 2016). Tem havido relatos de grãos e outros artigos essenciais destinados aos DIs, observados nos principais mercados à venda para a maior parte da população em todo o nordeste. Alegações semelhantes de desvio de materiais de socorro, a sua reembalagem e venda ao público foram feitas contra altos funcionários da Agência de Gestão de Emergências do Estado de Borno, levando a então Governadora, Shettima, a ordenar uma investigação policial sobre o assunto (Haruna 2016; Kazeem 2016). Além do material de socorro, tem havido relatos de que a transferência de dinheiro destinado aos DIs através de um esquema gerido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha administrado pela Sociedade da Cruz Vermelha Nigeriana e entregue por intermédio do *United Bank for Africa* acabou nos bolsos dos beneficiários acidentais (Alqali 2016).

Outra questão que mina o esforço do Estado na gestão dos deslocados internos é a má gestão sistêmica dos recursos e a corrupção institucional endêmica que assombra a governança na Nigéria. Ao mesmo tempo em que se espera prudência, frugalidade, responsabilidade e transparência na gestão dos fundos humanitários e materiais de ajuda, bem como empatia na distribuição dos materiais às pessoas deslocadas, o contrário é o caso da governança dos recursos humanitários e de ajuda humanitária no nordeste da Nigéria. De acordo com Page (2018, 17), a corrupção, a fraude, a extorsão e outras formas de criminalidade financeira são abundantes no setor humanitário da Nigéria. Isso ajudou a exacerbar a crise humanitária resultante do deslocamento de mais de dois milhões de pessoas em comunidades afetadas pela insurreição do Boko Haram. A corrupção, a fraude, a extorsão e os desvios criminosos de fundos e de material de ajuda humanitária destinados aos DIs no nordeste agravaram a situação dos deslocados e agravaram o desastre humanitário resultante do conflito na região. Ao assumir o papel de intermediários no esforço de ajuda humanitária, Page (2018, 17) nota que funcionários da Agência Nacional de Gestão de Emergências (NEMA) e suas agências homólogas a nível estatal, as Agências de Gestão de Emergências do Estado (SEMA) obstruem regularmente os esforços de prestação de ajuda internacional, desviam fundos de ajuda humanitária, e desviam suprimentos

destinados aos DIs no nordeste. Estas agências que são lideradas por nomeados políticos transformaram esses instrumentos institucionais de prestação de assistência aos DIs em canais para desviar milhões de dólares em despesas humanitárias de emergência para bolsos privados.

Os casos de fraude, corrupção, extorsão e desvio criminoso associados aos esforços humanitários e de socorro no nordeste da Nigéria são abundantes. Por exemplo, em 2016, o Senado nigeriano manifestou a sua preocupação de que a Iniciativa Presidencial para o Nordeste (PINE), inaugurada pelo Presidente Muhammadu Buhari em 2015 para gerir a crise humanitária na região, ainda não mostrasse resultados tangíveis, apesar do fato de mais de metade do dinheiro que lhe foi destinado para o ano fiscal de 2016 ter sido libertado. O Senado manifestou a preocupação de que, ao invés de utilizar o fundo para amenizar a crise humanitária enfrentada pelos deslocados, o foco do desembolso feito no ano fiscal tenha sido utilizado para outros interesses. No seu registro oficial de procedimentos, o Senado enumerou um resumo das transações que considerou não serem importantes para a causa humanitária da população deslocada no nordeste da Nigéria (FRN 2016, 471-473).

Defendendo a ocorrência de fraude e corrupção no desembolso e utilização do fundo de intervenção humanitária, o Senado observou que o estado incoerente e largamente fragmentado do processo de aprovisionamento aponta para um esquema vago e corrupto que não está em sintonia com a ajuda à população do nordeste em geral e às pessoas deslocadas internamente na região em particular. O Senado chegou à conclusão de que o padrão de desembolso, os projetos para os quais o desembolso foi feito, e a gestão do fundo de intervenção pelas agências estatais foi tal que saturou os esforços do governo nigeriano. Observou-se que a gestão do fundo e a governança da prestação de ajuda humanitária não conseguiram melhorar as experiências e a miséria das populações deslocadas no nordeste da Nigéria (FRN 2016, 473; Kazeem 2016). Para agravar o caso, ocorreu a alegação de corrupção contra o então Secretário do Governo da Federação (SGF), Sr. Babachir Lawal (Punch Editorial 2016). Algumas das empresas que receberam contratos espúrios sem qualquer influência na melhoria da situação dos DIs tinham ligação direta com a então SGF. Como resultado da indignação pública, o presidente foi forçado a exonerar o SGF de sua posição. No entanto, é instrutivo notar que a acusação do antigo SGF não progrediu como esperado.

Em um caso altamente divulgado, a Assembleia Nacional indiciou o vice-presidente Yemi Osinbajo pela suposta aprovação ilegal de um fundo de intervenção mal administrado de N5,8bilhões para deslocados internos no nordeste da Nigéria. A Comissão de Emergência e Preparação para Desastres da Câmara dos Representantes, em seu relatório, observou que a aprovação do

fundo pelo vice-presidente violava a disposição constitucional. Também observou que o fundo, conforme liberado para a NEMA para tratar da segurança alimentar no nordeste, foi amplamente mal administrado. A comissão, nas suas recomendações, pediu a destituição do cargo e o julgamento do então Diretor-Geral da NEMA, Sr. Mustapha Maihaja, por alegações de fraude, corrupção e desvio de N33 bilhões do Fundo de Intervenção de Emergência. Comitê chegou às suas recomendações com base nas suas provas de que o Diretor-Geral da Agência Nacional de Gestão de Emergências estava profundamente envolvido na aprovação, processamento, libertação e desvio do fundo de intervenção de emergência para bolsos privados (Oyeyipo 2018).

Destacando-se a fraude que caracterizou o desembolso e a utilização do fundo, a comissão da Câmara observou que, do montante total de N 5,8 bilhões desembolsados, a NEMA obteve N 829 milhões para tratar apenas da logística. Deste total, a NEMA afirmou ter gasto N 369,5 milhões em logística geral, N 189 milhões em *branding* e empacotamento, outros N 248,6 milhões em *branding* e embalagem e N21,9 milhões em contingência (Oyeyipo 2018). A despesa de quase N 1 bilhão destinada a atender a segurança alimentar e as necessidades humanitárias gerais de DIs em logística e contingência mostrou a imprudência que caracterizou a gestão de fundos e a governança da prestação de ajuda humanitária por agências do estado nigeriano no nordeste. Este caso por si só é uma clara validação da posição de Page (2018) de que o setor humanitário na Nigéria, tal como outros setores, é atormentado por subornos, corrupção e desvio criminoso de fundos, ajuda e outros materiais de ajuda humanitária/emergência.

Em 2017, a Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC), a principal agência anticorrupção da Nigéria, prendeu o chefe do SEMA do estado de Gombe, o Sr. Danlami Rukuje, por supostamente redireccionar e vender materiais de socorro destinados a deslocados internos no seu estado (Page 2018, 17). Da mesma forma, foi relatado que o presidente interino da EFCC, Sr. Ibrahim Magu, teria lamentado que a sua comissão tenha recebido queixas de corrupção nos campos de DIs. As queixas foram feitas por organizações humanitárias internacionais e outras organizações da sociedade civil que estavam doando material de ajuda aos deslocados internos espalhados pelos campos na região (Obia 2016). Os relatórios observaram que os principais culpados são grupos da sociedade civil, organizações não governamentais e funcionários do governo que trabalham no setor humanitário na região (Obia 2016). Foi também relatado que funcionários da NEMA foram pegos trocando os sacos com arroz adquirido pelo governo, benevolentes nigerianos e doadores estrangeiros, para os DIs com o objetivo de revender esses grãos reembalados (Obia 2016). Casos como este destacam a corrupção, a fraude

e o desvio que caracterizaram o processo de entrega de ajuda humanitária no nordeste e o enfraquecimento dos esforços do governo para atender às necessidades das pessoas deslocadas na região.

Das questões acima levantadas, parece que os esforços feitos pelo governo nigeriano para melhorar a sua resposta e gestão da crise de deslocamento no nordeste da Nigéria têm sido claramente retardados. O Fundo de Apoio às Vítimas (VSF), um importante veículo para financiar a prestação de ajuda humanitária no nordeste, está limitado pela falta de clareza no quadro geral de resposta humanitária da Nigéria e o mesmo se pode dizer da Iniciativa Presidencial para o Nordeste (PINE)/Comitê Presidencial de Intervenção do Nordeste (PCNI). Na mesma linha, nem a Agência Nacional de Gestão de Emergências, nem os seus homólogos a nível estatal (SEMA) dispõem de fundos, capacidade logística e experiência técnica para gerenciar uma operação humanitária prolongada e em larga escala. Essas restrições legais, institucionais e técnicas são agravadas por recursos inadequados, pela má governança do processo de entrega de ajuda humanitária e outros problemas urgentes de segurança que o Estado nigeriano enfrenta.

Conclusão

A Nigéria, assim como outros países do mundo que combatem insurgentes de inspiração terrorista, teve que lidar com uma crise de deslocamento de larga escala. Embora seja monumental, a incidência de deslocamento populacional que emanou dos atos terroristas do Boko Haram não é algo novo para a Nigéria, dado o fato de que o país havia testemunhado um deslocamento tão grande quanto esse durante seus longos 30 meses de guerra civil (1967-1970). Portanto, seria de se esperar que o país tivesse desenvolvido uma estrutura legal e um mecanismo institucional coordenado exclusivamente dedicado a enfrentar as crises de deslocamento onde e quando estas surgirem. Embora a Nigéria tivesse assinado a Convenção da UA sobre Deslocados Internos e elaborado uma política nacional sobre DIs, o fracasso dos sucessivos regimes em ratificar e dar efeito à implementação da política significa que o país ainda carece de uma política nacional de ação e de um plano de ação sobre a gestão dos deslocados internos. Este fracasso significou que a resposta nacional e a gestão de deslocamento na Nigéria carecem de uma direção bem definida e de uma instituição nacional designada para coordenar e direcionar a resposta nacional ao deslocamento. O estado de despreparo que emana da ausência de uma política nacional significa que, quando encarregadas, as agências nacionais que têm mandato sobre a resposta e gestão

de desastres não conseguem estar à altura de assegurar a prestação eficaz e energizada de assistência humanitária para garantir a proteção das pessoas deslocadas e fazer avançar a proteção dos direitos e dignidade das pessoas deslocadas na Nigéria.

Referências

- Abdulazeez, A. Medinat, e Temitope B. Oriola. 2018. "Criminogenic patterns in the management of Boko Haram's human displacement situation." *Third World Quarterly*, 39 (1): 85-103. <https://www.ualberta.ca/arts/media-library/people/oriola/f3a801b6ae5448719efcd705ed781281/abdulazeez-and-oriola2018.pdf>.
- Abada, M. Ifeanyichukwu, e Nneka I. Okafor. 2017. "An ethical investigation of state and the management of internally displaced persons in Nigeria." *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7 (2): 84-92. <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/Otoritas/article/view/889>.
- Adewale, Stephen. 2016. "Internally displaced person and the challenges of survival in Abuja." *Africa Security Review*, 25 (2): 176-192. <https://library.au.int/internally-displaced-persons-and-challenges-survival-abuja>
- Adhikari, Prakash. 2013. "Conflict-induced displacement: understanding the causes of flight." *American Journal of Political Science*, 57 (1): 82-89. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-5907.2012.00598.x>
- Alfred, C. 2016. "Nigeria struggles to protect citizens as Boko Haram death toll climbs." *The World Post*, 12 de fevereiro de 2016, http://www.huffingtonpost.com/entry/boko-haram-massacre-nigeria_us_56bbb8d8e4bob40245c5446a. 50.
- Alqali, Adam. 2016. "Nigeria: when aid goes missing. Report from institute of war and peace reporting." *Relief Web*, 5th September. <https://reliefweb.int/report/nigeria/nigeria-when-aid-goes-missing> Accessed on 27-04-2019.
- Amnesty International. 2014. *Nigeria: more than 1,500 killed in armed conflict in North-Eastern Nigeria in early 2014*. London: Amnesty International.
- Animasawun, A. Gbemisola, e Luqman Saka. 2013. "Agential causation of radical Islamism in Northern Nigeria." *Africa Security Review*, 22 (4): 1-16. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2013.833127>.

- Blanchard, P. Lauren. 2016. *Nigeria's Boko Haram: frequently asked questions*. Washington, DC: Congressional Research Service Report. <https://sgp.fas.org/crs/row/R43558.pdf>.
- Brooking Institution. 2008. *Protecting internally displaced persons: a manual for law and policymakers*. New York: Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement.
- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement 2005. *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*. Washington D.C.: United Nations.
- Croll, J. Peter. 2009 "Preface" In *Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer,. Brief 39, Bonn: Bonn International
- Council on Foreign Relations. 2018. *Nigeria Security Tracker*. Washington, DC: Council on Foreign Relations.
- Davenport, Christina, Will Moore, e Steven Poe. 2003. "Sometimes You just have to leave: Domestic threats and forced migration, 1964-1989." *International Interaction*, 29: 27-55. <https://doi.org/10.1080/03050620304597>.
- Deng, M. Francis. 1999. "Foreword." In *Handbook for applying the guiding principles on internal displacement*, organizado por Susan F. Martin. New York: Brookings Institution Project on Internal Displacement and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Edwards, Scott. 2009. *The chaos of forced migration: a means of modeling complexity for humanitarian ends*. Saarbrücken, Germany: VDM Verlag.
- Ekpa, Shedrack e Naurrual Hilal M. Dahlan. 2016. "Legal issues and prospects in the protection and assistance of internally displaced persons (IDPs) in Nigeria." *Journal of Law, Policy and Globalization*, 49: 108-116. <https://www.iiste.org/Journals/index.php/JLPG/article/view/30769/31596>.
- European Union, EU. 2014. *Nigeria: ECHO factsheet*. Brussels: Humanitarian Aid and Civil Protection Unit, European Union.
- Federal Republic of Nigeria (FRN). 2016. *Senate of the Federal Republic of Nigeria: Votes and Proceedings. 8th National Assembly, Second Edition*, No. 18. Abuja: Nigeria National Assembly Publication, 461-481.
- Ferris, Elizabeth. 2008. *Displacement, natural disasters, and human rights, on the record*. New York: Brookings-Bern Project on Displacement. <https://www.brookings.edu/on-the-record/displacement-natural-disasters-and-human-rights/>.

- Felter, Claire. 2018. "Nigeria's battle with Boko Haram." *Backgrounder*, Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/nigerias-battle-boko-haram>.
- Fisher, David. 2006. *Guide to international human rights mechanisms for internally displaced persons and their advocates*. New York: Brookings Institutions and Bern Project on Internal Displacement. https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/protection_of_idps/Human_Rights_Mechanisms_for_IDPs-EN.pdf.
- Haruna, Abdulkareem. 2016. "Boko Haram victims dying of starvation as Borno officials steal relief materials." *Premium Times Newspaper*, June 18. <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/205489-boko-haram-victims-dying-starvation-borno-officials-steal-relief-materials.html>.
- Human Rights Watch. 2017. "Nigeria: Satellite Imagery Shows Strikes on Settlement." *Human Rights Watch* (blog), 19 January 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/01/19/nigeria-satellite-imagery-shows-strikes-settlement>.
- . 2014. *Those terrible weeks in their camps: Boko Haram violence against women and girls in Northeast Nigeria*. New York: Human Rights Watch Report.
- . 2012. *Spiralling violence: Boko Haram attacks and security forces abuses in Nigeria*. New York: Human Rights Watch Report.
- Ibeanu, Okechukwu. 1998. "Exiles in their own homes: Internal population displacement in Nigeria." *African Journal of Political Science*, 3 (2): 80-97. <https://www.jstor.org/stable/23493655>.
- Internal Displacement Monitoring Centre IDMC e Norwegian Refugee Council NRC. 2018. *Global report on internal displacement 2018*. Geneva: IDMC and NRC.
- . 2014a. *Global estimates 2014: Peoples displaced by Disaster*. Geneva: IDMC and NRC.
- . 2014b. *Global overview 2014: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: IDMC and NRC.
- . 2014c. *Nigeria: Fleeing Boko Haram's relentless terror*, IDMC and NRC, Briefing Paper, June 5.
- . 2013. *Nigeria-fragmented response to internal displacement amid Boko Haram attacks and flood season*. IDMC and NRC.
- International Organization for Migration (IOM). 2021. *Displacement tracking matrix (DTM), Lake Chad Basin, Monthly dashboard No. 39, December 22*. 3 de julho de 2022. <https://reliefweb.int/report/nigeria/regional-displacement-tracking-matrix-dtm-lake-chad-basin-crisis-monthly-dashboard-39>.

- . 2018b. *Nigeria-displacement tracking matrix*. DTM Round 23-June. <http://displacement.iom.int/nigeria>.
- Itumo, Anthony, e Humphrey N. Nwefuru. 2016. "Nigerian state and responses to plights of persons internally displaced by boko haram insurgents: implications for socio-economic and political development." *Research on Humanities and Social Sciences*, 6 (15): 24-38. <https://iiste.org/Journals/index.php/RHSS/article/view/32138>
- Kazeem, Yomi. 2016. "An \$8 million refugee fund scandal shows Buhari's anti-corruption drive in Nigeria is not going to plan." *Quartz Africa Newspaper*, 9th December. <https://qz.com/africa/858019/a-new-8m-scam-of-relief-funds-shows-nigerias-buhari-anti-corruption-drive-is-not-going-to-plan/>.
- Kälin, Walter. 2006. *Annual report of the representative for the secretary-general on human rights of internally displaced persons*. Washington, DC: United Nations. U.N. Doc. E/CN.4/2006/71, 12 de janeiro.
- Ladan T. Muhammed. 2015. Strategies for adopting the national policy on IDPs and domesticating in Nigeria the African Union Convention for the protection and assistance of IDPs in Africa.
- . 2013. National framework for the protection of internally displaced persons (IDPS) in Nigeria. Being a presentation made at a workshop for Judges and Kadis on refugee law, Organized by the National Judicial Institute, Abuja, April 20.
- Loimeier, Roman. 2012. "Boko Haram: the development of a militant religious movement in Nigeria." *Africa Spectrum*, 47 (2-3): 137-155. <https://www.jstor.org/stable/23350455>.
- Leach, D. Justin. 2016. "Boko Haram: diverging approaches to fighting insurgency." *Journal of Politics and Democratization*, 1 (2): 23-40. <http://jpd.gipa.ge/files/JPD%20-%20Volume%201%20Issue%202.pdf>.
- Magaji, Tasiu, Zaki bin Ahmad, e Suriya Binti Ahmad Apandi. 2018. "Assessing the legal frameworks for the protection of internally displaced persons (idps) in the North-Eastern Nigeria." *Asian Research Journal of Arts & Social Sciences*, 7 (4): 1-10. Doi: 10.9734/ARJASS/2018/45550
- Marc-Antoine, M. Perouse (Org.). 2014. *Boko Haram: islamism, politics, security and the state in Nigeria*. Leiden and Zaria: Africa Studies Center and Institute for French Research in Africa
- Melander, Erik, Magnus Oberg, e Jonathan Hall. 2009. "Are 'new wars' more atrocious? Battle severity, civilians killed and forced migration before and after the end of the Cold War." *European Journal of International Relations*, 15, (3): 505-536. <https://doi.org/10.1177/1354066109338243>

- Moore, H. Will, e Stephen M. Shellman. 2007. "Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995." *International Studies Quarterly* 51: 811-34. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00478.x>
- . 2006. "Refugee or internally displaced person? To where should one flee?" *Comparative Political Studies*, 39 (5): 599-622. <https://doi.org/10.1177/0010414005276457>
- . 2004. "Fear of persecution: forced migration, 1952-1995." *Journal of Conflict Resolution* 48 (5): 723-45. <https://doi.org/10.1177/0022002704267767>
- Naude, Wim. 2009. "Forced migration and conflict in Sub-Saharan Africa." In *Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer. Brief 39. Bonn: Bonn International Center for Conversion, pp. 21-28. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief39.pdf.
- Norwegian Refugee Council. 2017. "Attacks increasingly targeting displaced people in Northeast Nigeria." NRC (blog). Available at <https://goo.gl/7eTkGF>.
- Obia, Vincent. 2016. "The disturbing reports about diversion of IDPs funds and materials." *This Day Newspaper*, 24 de julho. <https://www.thisdaylive.com/index.php/2016/07/24/the-disturbing-reports-about-diversion-of-idps-funds-and-materials-2/>.
- Obikaeze, C. Victor, e Onuoha B. Chijioke. 2016. "The Nigeria-state and management of internally displaced persons (IDPs) from 2012-2016." *Africa Journal of Politics and Society*, 6 (1): 12-24. https://www.academia.edu/31942850/THE_NIGERIAN_STATE_AND_MANAGEMENT_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IDPS_from_2012_2016.
- OCHA. 2013. *Nigeria: 2014 Humanitarian needs overview*. New York: United Nations.
- Onuoha, C. Freedom. 2014. "Boko Haram and Nyanya bomb blast." *Aljazeera Centre for Studies* Report. <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2014/04/20144299643486571.html>.
- . 2012. "The audacity of the Boko Haram: Background, analysis and emerging Trend." *Security Journal*, 25 (2): 134-151. <https://link.springer.com/article/10.1057/sj.2011.15>.
- . 2010. "the Islamist challenge: Nigeria's Boko Haram crisis explained." *African Security Review*, 19 (2): 54-67. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2010.503061>
- Onanuga, Adebisi. 2013. "How Jonathan can combat security crisis." *The Nation Newspaper*, May 14 (24-30). <https://thenationonlineng.net/how-jonathan-can-combat-security-crisis/>.

- Osagioduwa, Eweke, e T. Oluwakorede Olusegun. 2016. "Management of internally displaced persons in Africa: Comparing Nigeria and Cameroon." *African Research Review*, 10 (1): 193-210. Doi: <http://dx.doi.org/10.4314/afrev.v10i1.15>.
- Oucho, O. John. 2009. "Voluntary versus forced migration in Sub-Saharan Africa." In *Migration and displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer. Brief 39. Bonn: Bonn International Center for Conversion, pp. 11-19. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief39.pdf.
- Oyeyipo, Shola. 2018. "House indicts Osinbajo over alleged mismanagement of N5.8 billion IDP Fund." *This Day Newspaper*, November, 9th. <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/11/09/house-indicts-osinbajo-over-alleged-mismanagement-of-n5-8bn-idp-fund/>.
- Page, T. Mathew. 2018. *A new taxonomy for corruption in Nigeria*. Policy Brief No. 338. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2018/07/17/new-taxonomy-for-corruption-in-nigeria-pub-76811>.
- Punch Newspaper. 2016. "IDP's fund scandal: Step aside SGF. *Editorial, the Punch Newspaper*." 21st December. <https://punchng.com/idp-funds-scandal-step-aside-sgf/>.
- Robinson, W. Courtland. 2003. "Risks and rights: the causes, consequences, and challenges of development-induced displacement." *Occasional Paper*. The Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/didreport.pdf>.
- Shettima, A. Kole. 1997. "Ecology, identity, developmentalism and displacement in Northern Nigeria." *Journal of African and Asian Studies*, 32: 66-80.
- Tar, A. Usman, e Mala Mustapha. 2017. "The emerging architecture of a regional security complex in the Lake Chad Basin." *Africa Development*, XLII (3): 99-118. <https://www.jstor.org/stable/90018136>.
- Torbjornsson, Daniel, e Michael Jonsson. 2017. *Boko Haram: on the verge of defeat or a long term threat*. FOI Report.
- Twomey, Hannah. 2014. "Displacement and dispossession through land grabbing in Mozambique: the limits of international and national legal instrument." *Refugee Studies Centre, Working Paper Series*, no. 101. <https://www.refworld.org/pdfid/55c9f0814.pdf>.
- United Nations. 2000. "Statement by Richard C. Holbrooke, US Permanent Representative to the United Nations." *Maintaining Peace and Security: Humanitarian Aspects of Issues before the Security Council*. New York: UN Security Council, March 9.

- . 1999. *Guiding principles on internal displacement*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR. 1988. *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Geneva: United Nations.
- Watchlist. 2014. “Who will care for us?” Grave violations against children in Northeast Nigeria. *Watchlist on Children and Armed Conflict Report*. www.watchlist.org.
- Zenn, Jacob. 2018. “Executive Summary.” *Boko Haram beyond the headlines: analyses of Africa’s enduring insurgency*. Combating Terrorism Center at West Point. West Point: United States Military Academy. <https://ctc.westpoint.edu/boko-haram-beyond-headlines-analyses-africas-enduring-insurgency/>.
- . 2016. Nigeria: Boko Haram is not ‘defeated’ but Buhari’s strategy is working. *All Africa*, 5 January 2016, <http://allafrica.com/stories/201601051226.html>.

RESUMO

A Nigéria tem enfrentado violentas manifestações de conflitos desde o retorno ao governo civil em 1999. A insurreição do Boko Haram é a mais devastadora dessas crises e deu origem a sérios desafios humanitários. A manifestação da emergência é revelada na ampliação dos deslocamentos internos que essa insurgência gerou. Assim, esse estudo avaliou a profundidade das necessidades humanitárias desses Deslocados Internos pela insurgência e a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento. Os dados para o estudo foram obtidos de documentos de políticas nacionais, documentos da imprensa, relatórios e outras publicações a respeito da crise de deslocamento. Com base nessas fontes, o estudo destacou a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento, avaliou os sucessos registrados e observou os desafios.

PALAVRAS-CHAVE:

Boko Haram. Violação de Direitos Humanos. Deslocamento Forçado. Deslocados Internos (DIs). Nordeste da Nigéria.

Recebido em 2 de abril de 2022

Aceito em 7 de junho de 2022

Traduzido por Eduarda Reginatto