

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP, PUC/SP)**

**MÔNICA TSE CANDIDO**

**A REPATRIAÇÃO DE REFUGIADOS AFEGÃOS:  
DO PAQUISTÃO AO LESTE DO AFGANISTÃO (2002-2013)**

**SÃO PAULO**

**2014**

**MÔNICA TSE CANDIDO**

**A REPATRIAÇÃO DE REFUGIADOS AFGÃOS:  
DO PAQUISTÃO AO LESTE DO AFGANISTÃO (2002-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores.

Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias.  
Co-orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

**SÃO PAULO**

**2014**

Candido, Mônica Tse.

C217 A repatriação de refugiados afegãos : do Paquistão ao leste do Afeganistão / Mônica Tse Candido. – São Paulo, 2014  
91 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP,  
Programa San Tiago Dantas, 2014.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

Co-orientador: Shiguenoli Miyamoto.

1. Estrangeiros – Paquistão – Séc. XXI. 2. Refugiados – Afeganistão – Séc. XXI. 3. Afeganistão, Guerra do, 2001-. 4. Nações Unidas – Alto Comissariado para Refugiados. I. Autor. II. Título.

CDD 341.486

MÔNICA TSE CANDIDO

A REPATRIAÇÃO DE REFUGIADOS AFEGÃOS:  
DO PAQUISTÃO AO LESTE DO AFGANISTÃO (2002-2013)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP) – Co-orientador

2o Examinador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Andrei Koerner (UNICAMP)

3o Examinador: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Julia Bertino Moreira (UFABC)

São Paulo, 28 de agosto de 2014

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores Shiguenoli Miyamoto e Suzeley Kalil Mathias pela paciência e persistência da orientação que superou o distanciamento físico entre três continentes.

Aos professores do Programa San Tiago Dantas pelas aulas ministradas onde aprendi lições que enriqueceram enormemente minha vida acadêmica. À Giovana Vieira e Isabela Silvestre pela assistência atenciosa durante todo o curso do mestrado.

Aos meus colegas do ACNUR no Afeganistão pelas longas conversas, debates e troca de informações que deram fruto a este trabalho.

Por fim, agradeço a minha família pelo constante apoio e incentivo em toda a minha jornada que tem mais uma fase superada com a conclusão deste trabalho.

*Man cannot be free  
if he does not know that  
he is subject to necessity,  
because his freedom is  
always won in his never  
wholly successful attempts  
to liberate himself  
from necessity.  
(Hannah Arendt)*

## RESUMO

A repatriação de refugiados afegãos a partir de 2002 foi a maior operação da espécie na história do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Diante disso, o presente estudo discute o programa de repatriação voluntária de 2002 a 2013 e o modelo de soluções duradouras implementado pelo ACNUR de integração local, reassentamento e repatriação. Ademais são discutidas as causas de deslocamento desses refugiados para o Paquistão, principal país de refúgio, e as condições de retorno desses indivíduos a região leste do Afeganistão, fronteira com o Paquistão. Após o retorno dos refugiados, são identificados os principais desafios para reintegração no país de origem enfrentados pelos retornados e as perspectivas a partir de 2014 diante da transição política por que passa o Afeganistão.

Palavras-chave: Refugiados. Repatriação voluntária. Soluções duradouras. Afeganistão. Paquistão. ACNUR.

## ABSTRACT

The repatriation of Afghan refugees since 2002 was the main operation of this kind in United Nations High Commissioner for Refugees' (UNHCR) history. Considering this, the present studies discuss the voluntary repatriation programme from 2002 until 2013, as well as the durable solutions model implemented by UNHCR of local integration, resettlement and repatriation. Moreover, it presents the causes of displacement of these refugees to Pakistan, main country of asylum, and the conditions of return to the Eastern region of Afghanistan, bordering area with Pakistan. After return, the main challenges faced by returnees for reintegration in the country of origin are identified and the perspectives from 2014 on, considering the political transition context that Afghanistan is going through.

Keywords: Refugees. Voluntary repatriation. Durable solutions. Afghanistan. Pakistan. UNHCR.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Diagrama de Venn .....	p. 22
<b>Figura 2</b> - A rede de apoio social de refugiados .....	p. 59
<b>Gráfico 1</b> - Estratégias para cobrir custos de viagem .....	p. 40
<b>Gráfico 2</b> - Formas de moradia .....	p. 41
<b>Gráfico 3</b> - Províncias de destino na região leste (2002 a 2013) .....	p. 47
<b>Gráfico 4</b> - Principais províncias de origem de refugiados afegãos .....	p.48
<b>Gráfico 5</b> - Comparação entre habitação antes e durante (após) o deslocamento .....	p. 62
<b>Anexo I</b> - Mapa das províncias do Afeganistão .....	p. 88
<b>Anexo II</b> - Mapa dos retornados assistidos pelo ACNUR por província de destino (2002 a 2014) .....	p. 89
<b>Anexo III</b> - Mapa de deslocados internos por província de destino (em 30 de junho de 2013) .....	p.90

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** - Principais repatriações em massa na década de 1990 (e Afeganistão nos anos 2000) ..... p. 26

**Tabela 2** - Número de afegãos retornados de 2002 a junho de 2014 ..... p. 50

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ACNUR PAK Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Paquistão

ACNUR SOJ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Escritório em Jalalabad, Afeganitão

AGE *Anti-government elements*

AIMS *Afghanistan Information Management Services*

AMICS *Afghanistan Multiple Indicator Cluster Survey*

AREU *Afghanistan Research Evaluation Unit*

CIA *Central Intelligence Agency*

CSO *Central Statistics Organization (Afghanistan)*

DRC *Danish Refugee Council*

DoRR *Directorate of Refugees and Repatriation*

IDMC *Internal Displacement Monitoring Centre*

IDP TF *Internally Displaced Persons Task Force*

IFRC *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*

LAS *Land Allocation Scheme*

MoRR	<i>Ministry of Refugees and Repatriation</i>
MEC	<i>Mohmandara Encashment Centre</i>
NRC	<i>Norwegian Refugee Council</i>
NWFP	<i>North-West Frontier Province</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
UNAMA	<i>United Nations Mission Assistance in Afghanistan</i>
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
VRC	<i>Voluntary Repatriation Centre</i>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	15
2 ASPECTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS .....	19
2.1 A questão dos refugiados e a busca de soluções duradouras .....	19
2.2 A repatriação em perspectiva histórica e o papel do ACNUR .....	24
2.3 Repatriação compulsória: cessação das circunstâncias de refúgio .....	32
3 AFEGÃOS EM SITUAÇÃO PROLONGADA DE REFÚGIO: O DESLOCAMENTO E O RETORNO À PÁTRIA .....	36
3.1 Mais de três décadas de conflito .....	36
3.2 A busca de refúgio no Paquistão .....	38
3.3 A região leste do Afeganistão .....	42
3.4 O retorno à pátria no leste do Afeganistão .....	45
3.5 Refugiados afegãos em situação prolongada de refúgio .....	51
4 DESAFIOS PARA A REINTEGRAÇÃO LOCAL DE RETORNADOS NO LESTE DO AFEGANISTÃO (2002-2013) .....	54
4.1 Aspectos da reintegração de refugiados retornados .....	55
4.2 Refugiados afegãos: problemas e desafios para a reintegração na região leste do Afeganistão .....	56
4.2.1 Proteção de civis durante o conflito armado .....	60
4.2.2 Acesso a propriedade de terra .....	61
4.2.3 Habitação .....	65
4.2.4 Meios de subsistência e autossuficiência .....	69
4.2.5 Educação e proteção infantil .....	70
4.2.6 Saúde e acesso a água .....	71
4.2.7. A situação das mulheres .....	72
4.3 Perspectivas .....	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	76

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## ANEXOS

## 1 INTRODUÇÃO

Por mais 32 anos, o Afeganistão foi o país que mais produziu refugiados no mundo como consequência dos conflitos armados que assolaram o país ao longo das últimas décadas. Em média, um a cada quatro refugiados no mundo é afegão e 95% desses refugiados vivem nos países vizinhos, Paquistão e Irã (ACNUR Global Trends Report, 2012)<sup>1</sup>. A partir de 2002, no período pós-11 de setembro, iniciou-se o maior programa de repatriação voluntária da história, somando cerca de 5,7 milhões de afegãos retornados até o ano de 2013, dos quais 4,7 milhões assistidos pelo ACNUR, movimento que, no entanto, declinou consideravelmente ano a ano de 2002 a 2013.

A fronteira Torkham, entre Afeganistão e Paquistão, que liga a região leste do Afeganistão com Peshawar é uma das maiores portas de retorno. Atualmente, cerca de 1,8 milhão de refugiados retornados vivem nas quatro províncias da região leste do Afeganistão – Nangarhar, Laghman, Kunar e Nuristan –, sendo Nangarhar e Cabul (onde se encontra a capital) as principais províncias de destino de retornados ao país (mapa anexo II).

O retorno em massa de refugiados a partir de 2002 impactou enormemente nas estruturas precárias das comunidades receptoras de um país destruído por décadas de guerra e ainda em reconstrução. Não obstante a gradual mudança de postura e fortalecimento do governo e os grandes esforços da comunidade internacional, os desafios em busca de soluções duradouras permanecem: como promover a reintegração local desses indivíduos com segurança, de maneira a se evitar uma nova onda de deslocamentos forçados? Essa é uma das principais questões compartilhadas por aqueles que se ocupam da matéria.

Diante disso, o presente trabalho estuda a repatriação de refugiados afegãos. Entende-se por refugiado aquele indivíduo que possui um fundado temor de perseguição por motivos de religião, raça, nacionalidade, opinião política, pertencimento a determinado grupo social e que busca a proteção de outro Estado, de acordo com a definição legal da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>2</sup>. A repatriação é o retorno do refugiado à pátria. Porém, como será discutido ao longo do trabalho, trata-se de um conceito complexo.

---

<sup>1</sup> UNHCR Global Trends 2012: Displacement The New 21st Century Challenge. Disponível em: <http://reliefweb.int/report/world/unhcr-global-trends-2012-displacement-new-21st-century-challenge> . Acesso em 10/12/2013.

<sup>2</sup> Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução no. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série *Tratados da ONU*, no. 2545, vol. 189, p. 137.

Quando da instituição do regime internacional do século XX, com a Convenção de 1951, a maior preocupação voltava-se à questão da não devolução (princípio do non-refoulement) dos refugiados para um país onde sofressem riscos, e à necessidade de se estabelecerem padrões mínimos de direitos a serem respeitados pelos Estados. Das soluções duradouras então previstas (integração local, reassentamento e repatriação), a repatriação era a solução menos preferida. No entanto, com a evolução do regime de refugiados, paralelamente à mudança do perfil dos conflitos do contexto da Guerra Fria aos dias atuais, a repatriação ganhou maior relevância, uma vez que passou a ser de maior interesse dos Estados. Dessa maneira, a lógica do regime internacional de refugiados, parte do pressuposto de que a solução ideal para a questão do refúgio é o retorno do refugiado ao seu país de origem, como se fosse o fim do ciclo da migração forçada.

O conceito de repatriação e suas consêquências, foi menos estudado na literatura antes dos anos 1990; porém, ganhou cada vez mais relevância nas últimas décadas. Muitos fatores ainda são controversos na literatura indicando principalmente o distanciamento entre a teoria defendida pelo ACNUR e sua aplicação prática em cada caso. A aplicação dos princípios de repatriação voluntária ao país em condições seguras, torna-se muito mais complexa na prática do que revela a teoria. O limiar entre a questão da voluntariedade e do retorno imposto é muito tênue e está também relacionado a fatores, como interesses políticos dos Estados envolvidos na questão, seja dos países de acolhida, seja do país de origem. A maneira pela qual se mede o sucesso e os resultados de uma operação de repatriação também são de difícil análise, pois não se trata de uma mera análise quantitativa do número de retornados.

A análise do caso da repatriação de refugiados afegãos a partir de 2002, reflete diversos desafios encontrados pelo ACNUR, pela comunidade internacional, pelo país de origem (Afeganistão) e principalmente pelos próprios refugiados. A repatriação de afegãos, particularmente do Paquistão e do Irã, ocorreu em massa a um país ainda fragilizado pela guerra e com necessidade de esforços de reconstrução. O retorno de um quarto da população de um dos países mais pobres do mundo e destruído pela guerra levantou sérias preocupações no que concerne à falta de estrutura para acolher essa população e à sustentabilidade da reintegração.

Para se melhor compreender a repatriação dos refugiados afegãos, é importante também discutir a evolução histórica da questão do repatriamento e do papel do ACNUR como agência da ONU com mandato para tratar dessa questão. O programa de repatriação

voluntária no Afeganistão foi até o momento a maior operação dessa espécie realizada pelo ACNUR, e da mesma grandeza são os desafios enfrentados pelos retornados.

Ao retornarem ao seu país, muitos dos refugiados não conseguem retornar ao local de origem onde viviam habitualmente antes de deixarem de seu país, seja por causa da violência que ainda se configura como consequência do conflito armado latente, seja pela falta de infraestrutura, acesso a serviços básicos de saúde, oportunidades de emprego, ou pela falta de acesso a água que dificulta acesso a meios de subsistência de agricultura em diversos lugares deste país de clima árido e predominantemente rural. Dessa maneira, é importante entender as especificidades do contexto afegão como uma situação prolongada de refúgio, as quais geralmente advém de impasses políticos resultado de ação ou inação política, tanto no país de origem quanto no país de asilo. Nesse sentido, é importante destacar que a questão dos refugiados afegãos é uma problemática de âmbito regional, pois concerne não só ao Afeganistão, como também aos países vizinhos Irã e Paquistão, os quais acolhem cerca de 90% da população de refugiados afegãos.

Para atingir o objetivo descrito, inicialmente, no capítulo 1, apresenta-se a problemática do refúgio e a busca de soluções duradouras para a questão dos refugiados. Aponta-se conceitualmente as três soluções duradouras idealizadas pelo ACNUR: repatriação, integração local e reassentamento. Discute-se, em perspectiva histórica, a questão da repatriação voluntária e o papel do ACNUR nessa temática, bem como sua maior relevância no período pós Guerra Fria, como decorrência dos interesses políticos do bloco ocidental, assim como o reconhecimento pelo ACNUR dos anos 1990 como a “década da repatriação”. Trabalha-se o conceito de repatriação, cessação e retorno. Sendo este, o movimento físico de volta para o país de origem, enquanto que o conceito mais amplo de repatriação faz parte de um processo político que demanda o retorno à cidadania e à reintegração a uma comunidade política.

No capítulo 2, aborda-se a questão dos refugiados afegãos como uma situação prolongada de refúgio, um problema que evolui há mais de três décadas. Faz-se uma breve reconstrução histórica das causas de deslocamento forçado de afegãos para o exterior, principalmente por causa dos conflitos ocasionados desde a intervenção soviética em 1979-1989. Aponta-se a guerra ao terror como ponto de inflexão para o retorno em massa de afegãos, o interesse da comunidade internacional em apoiar a repatriação e indiretamente em legitimar a intervenção estrangeira e o novo governo no poder. Por fim, é discutido o movimento de retorno dos afegãos desde 2002 com enfoque no retorno do Paquistão para a região leste do Afeganistão. Apresenta-se o ACNUR no Afeganistão, com enfoque no

escritório de Jalalabad, responsável pela região leste do país, fronteira com Peshawar, Paquistão. A partir disso, discute-se o programa de repatriação voluntária do ACNUR no Afeganistão de 2002 a 2013, que teve o maior volume de retornados assistidos logo no início em 2002, enquanto 2013 foi o ano de menor índice de retornados.

Por último, no capítulo 3, são apresentados os aspectos da reintegração local no país de origem após o retorno e a necessidade de se aprofundar essa questão para a obtenção de soluções duradouras efetivas aos refugiados. É destacada a lacuna existente para a reintegração entre a assistência humanitária prestada pelo ACNUR e a necessidade de promoção do desenvolvimento por atores desenvolvimentistas para a reconstrução do país. Ainda, como uma problemática adjacente, é identificada uma tendência crescente, a de novos deslocamentos dentro do próprio país - desafios de refugiados retornados que não conseguem se reintegrar, principalmente por motivos de conflito armado, e se tornam deslocados internos. Finalmente, o principal objetivo é indicar os desafios para a reintegração vivenciados pelos retornados na região leste do Afeganistão e suas perspectivas.

Vale esclarecer que o presente estudo baseia-se na experiência pessoal de campo vivida pela autora como agente humanitária do ACNUR na cidade de Jalalabad, Afeganistão, não constituindo opinião institucional.

## 2 ASPECTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS

### 2.1 A questão dos refugiados e a busca de soluções duradouras

Refugiados são migrantes forçados a cruzar as fronteiras de seu país para fugir de conflitos ou abusos de direitos humanos. Historicamente, em situações nas quais os Estados perseguem sua própria população ou em que há guerra, as pessoas são forçadas a deixar seu país de origem para proteger sua vida. Desde o Holocausto, passando pelos conflitos internos pós Guerra Fria, até a invasão do Afeganistão e Iraque na chamada Guerra ao Terror, o surgimento de refugiados ocorreu como reflexo desses conflitos. As pessoas que buscam refúgio são aquelas que se encontram em uma situação na qual seu próprio Estado não está apto a oferecer proteção de seus direitos fundamentais e são forçadas a buscar proteção internacional em outro país (BETTS, LOESCHER, 2011).

Os refugiados que cruzam as fronteiras deixando seu país de origem são protegidos pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, enquanto que os refugiados por conflitos que se deslocam dentro das fronteiras de seu próprio país são considerados deslocados internos e tem seus direitos amparados pelos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos, de 1991. Apesar de ambos os grupos fugirem por motivos de conflito e violações de direitos humanos, os refugiados buscam proteção em outro país e os deslocados internos permanecem dentro do território de soberania de seu Estado. Para efeitos deste trabalho, o termo refugiado em sentido amplo abará os conceitos de refugiado na definição da Convenção de 1951 e de deslocado interno por motivos de conflito. Também para efeitos deste trabalho, retornados são refugiados ou deslocados internos que retornaram ao seu país ou local de origem.

Apesar de a proteção internacional a refugiados ser um dos pilares do direito internacional dos direitos humanos, a problemática dos refugiados não é apenas uma questão de direitos humanos. As causas, as consequências e a resposta aos fluxos de refugiados estão intimamente ligados à política internacional (BETTS, LOESCHER, 2011). O refugiado é parte integrante do sistema internacional e simboliza a falência de uma relação Estado-cidadão-território (HADDAD, 2008). As causas pela busca por refúgio estão geralmente relacionadas ao conflito armado, à falta de proteção pelo Estado e à desigualdade política, econômica e social. Por outro lado, os fluxos em massa de refugiados muitas vezes também acarretam instabilidade nos países receptores, tais como insegurança, disputa por recursos com a comunidade local, violência e oportunidades para fortalecimento de grupos terroristas.

Dessa maneira, a questão dos refugiados está intrinsecamente relacionada com a política internacional, e a percepção do contexto político é fundamental para a análise das causas, consequências e soluções para cada caso.

Como causas, entende-se os motivos que levaram ao deslocamento forçado e à busca de refúgio em outro Estado em decorrência de uma perseguição ou violação grave de direitos humanos, sem a devida proteção do Estado para esses abusos. Ao contrário do que se pode imaginar, a maioria desses migrantes busca refúgio nos países fronteiriços e não necessariamente em países desenvolvidos, ocasionando uma enorme pressão nas estruturas limitadas dos países de acolhida. Por esse motivo, os refugiados são percebidos muitas vezes como fator de instabilidade regional. No caso dos refugiados afegãos, a grande maioria se encontra nos países vizinhos, Paquistão e Irã, ambos os países não assumiram o compromisso internacional da Convenção de 1951<sup>3</sup>, da qual não são signatários. A questão dos afegãos no Paquistão e Irã fica, portanto, à mercê das decisões dos governos, tanto no sentido de conferir documentação legal quanto ao respeito dos direitos desses indivíduos - que podem ser alterados a qualquer momento - constituindo-se em um fator de insegurança também para o status desses refugiados.

A resposta e a busca de soluções para a situação dos refugiados também se inserem num ambiente político. A primeira fase de resposta emergencial e humanitária depende em muitos aspectos da relação do país de acolhida com as organizações humanitárias, da colaboração dos doadores internacionais para essas operações, assim como do acesso de atores humanitários a esses locais. Tal acesso pode ser limitado seja por questões de segurança e conflito, seja por restrições impostas pelo próprio governo. A questão do acesso dos atores humanitários a áreas remotas e afetadas pelo conflito é um desafio constante para a resposta às emergências, dependendo muitas vezes de negociações com as partes envolvidas no conflito.

No caso do Afeganistão as organizações internacionais tem de manter a geral boa relação com o governo, mas o acesso dos atores humanitários a áreas do território que se encontram sob influência de agentes anti-governos (grupos não estatais armados, grupos terroristas, Taliban etc) pode ser fisicamente impossível, já que existe certa percepção local de que a comunidade humanitária internacional tem sua neutralidade abalada por estar diretamente ligada aos países estrangeiros que são parte direta no conflito armado. Isso porque, os maiores doadores desses atores humanitários são os próprios países envolvidos no

---

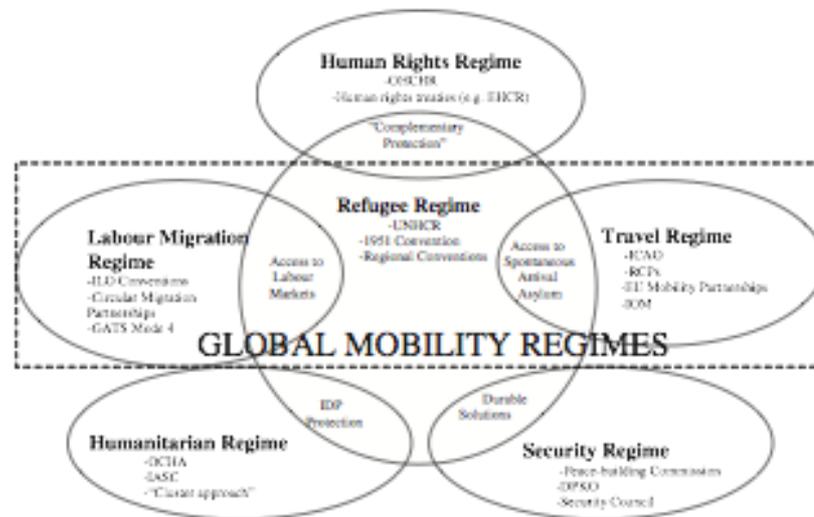
<sup>3</sup> Não obstante Irã e Paquistão não terem ratificado a Convenção de 1951, o Afeganistão finalmente ratificou a Convenção no ano de 2005.

conflito, o que dificulta ainda mais a separação da imparcialidade e neutralidade humanitária dos interesses políticos em jogo. Outro fator adicional que coloca os atores humanitários em risco no Afeganistão é o fato de que os agentes anti-governo lutam não só contra as forças internacionais, mas também contra o próprio governo afegão. Assim, considerando que a estratégia de atuação dos atores internacionais humanitários e desenvolvimentistas é primordialmente baseada no suporte e fortalecimento da capacidade do Estado nacional, os atores humanitários se vêem muitas vezes rotulados pelos agentes anti-governo como colaboradores dos interesses do governo no poder.

Dessa maneira, pode-se perceber como o encaminhamento da questão dos refugiados está diretamente inserido no contexto político, principalmente em um Estado fragilizado por décadas de conflito e no qual os agentes humanitários responsáveis pela questão dos refugiados têm que contornar os interesses políticos em jogo para neutralizar a ajuda humanitária de maneira o mais imparcial possível. Esse desafio se mostra constante e permeado de muitos questionamentos. A estratégia geral utilizada por organismos internacionais para alcançar os refugiados em áreas remotas são parcerias e implementação indireta de suas atividades por meio de ONGs locais que têm maior acesso e mobilidade pelo território afegão principalmente nas áreas de maior influência de agentes anti-governo, onde a presença de atores internacionais é hostilizada.

A questão dos refugiados também está relacionada com a cooperação internacional, globalização, organizações internacionais, atores estatais e não estatais e segurança. Segundo o diagrama de Venn, o complexo do regime de refugiados possui intersecção com outros regimes de mobilidade e não mobilidade, como o regime dos direitos humanos, o regime da migração laboral, o regime de viagem, o regime humanitário e o regime de segurança (BETTS, 2008).

Figura 1 Diagrama de Venn



Após a primeira fase de assistência emergencial aos refugiados, busca-se o que, de acordo com o diagrama de Venn, está relacionado ao regime de segurança, e que o ACNUR denomina de soluções duradouras. As soluções duradouras apresentadas pelo ACNUR são três: repatriação, integração local e reassentamento. Apesar de não se ter estabelecido uma hierarquia entre essas soluções, a repatriação ao país de origem é atualmente defendida como a solução preferida, pois parte-se geralmente do pressuposto de que a maioria dos refugiados querem ao final retornar para a sua casa (ALLEN, MORSINK, 1994).

A integração local é o processo de busca de solução duradoura no país de refúgio. Segundo Jeff Crisp (2004), a integração local possui três dimensões interrelacionadas: legal, econômica e social. O processo legal envolve a progressiva aquisição de direitos e garantias no país de acolhida, dentre os quais, segundo a Convenção de 1951, estão o direito de buscar emprego e meios de subsistência, de aquisição de propriedade, de liberdade de movimento, de acesso a serviços públicos como saúde e educação. Assim, o processo pelo qual os refugiados acumulam direitos pode resultar na aquisição da residência permanente e, em última instância, na aquisição da cidadania no país de asilo. Crisp defende, entretanto, que também é possível a integração como solução duradoura mesmo sem a aquisição de residência permanente, nos casos em que o refugiado estiver integrado em todas as esferas antes da aquisição da permanência legal ou cidadania.

A segunda dimensão da integração é o processo econômico por meio do qual o refugiado adquire meios de subsistência e autossuficiência com participação na economia local, e redução progressiva da dependência na assistência humanitária. A terceira e última

dimensão é a integração social, que permite ao refugiado viver em harmonia com a população local, sem temor de discriminação, intimidação e abusos por autoridades ou pessoas no país de refúgio. O processo de integração social envolve, portanto, a conciliação entre refugiados e a população local, mas não necessariamente a assimilação cultural (CRISP, 2004).

Nos casos em que a integração local e o retorno ao país de origem não são possíveis, o reassentamento pode se tornar a solução duradoura mais viável. Assim sendo, o reassentamento ocorre principalmente quando o refugiado não pode retornar ao seu país, mas também continua a correr risco de perseguição no país de refúgio e, portanto, não pode lá permanecer. O reassentamento a um terceiro país depende, no entanto, do consentimento prévio do terceiro país em aceitar tais refugiados, bem como do quão dispostos os Estados se encontram em implementar esse mecanismo de divisão de responsabilidades e solidariedade.

Por fim, o conceito de repatriação envolve o retorno físico e a reintegração do refugiado ao seu país de origem. As grandes operações de repatriação ocorrem geralmente após a cessação de um conflito ou uma mudança de governo. E, seguindo essa tendência, mais de 25 milhões de refugiados retornaram ao país de origem nos últimos 20 anos. Apesar de, em princípio, não haver hierarquia entre as soluções duradouras, atualmente, a repatriação tem sido considerada pela comunidade internacional e pelo ACNUR como a solução duradoura cada vez mais desejada para solucionar grandes crises de refugiados. Essa tendência foi acompanhada pela evolução do posicionamento do Comitê Executivo do ACNUR<sup>4</sup>, que definiu a repatriação como a solução mais desejada e somente quando não for possível, deve-se buscar a integração local e o reassentamento.

Para a consolidação do processo de repatriação, elementos como reconciliação e reconstrução são necessários para se alcançar uma efetiva reintegração. Nesse sentido, segundo Katy Long (2013), a repatriação não pode ser considerada como o mero ato de cruzar a fronteira, que na verdade é o movimento físico do retorno. A repatriação deve ser reconhecida como um processo político complexo que envolve a reconstituição da relação cidadão-Estado reestabelecendo o contrato social. A autora argumenta ainda que a reconstrução da comunidade política e da relação cidadão-Estado não pressupõe necessariamente o retorno à residência no país de origem. Isso porque, é possível a reconstrução dos laços vivendo como migrantes ou com cidadania dupla ou regional. A repatriação flexível ou móvel pode em alguns casos ser a melhor forma para a re aquisição da

---

<sup>4</sup> Conclusão n. 29 (1983), n. 58 (1989) e n. 79 (1996) do Comitê Executivo do ACNUR.

cidadania pós-conflito. Diante dessa perspectiva, a repatriação também é possível sem o retorno físico do cidadão ao seu país de origem.

Considerando a complexidade dos problemas atuais para a busca de soluções duradouras no contexto dos refugiados, Crisp (2004) defende a necessidade de uma abordagem compreensiva que encaminhe ao mesmo tempo as três soluções duradouras, de acordo com a especificidade individual de cada refugiado e cada grupo de refugiados. A necessidade de uma abordagem integrada, ampla e regional envolvendo o país de origem e os países de acolhida se revela especialmente necessária para o tratamento da questão dos refugiados afegãos, fato que envolve negociações bilaterais, tripartites e quadripartites entre Afeganistão, Irã, Paquistão e ACNUR.

## 2.2 A repatriação em perspectiva histórica e o papel do ACNUR

O ACNUR foi criado no pós Segunda Guerra Mundial com o objetivo principal de processar o reassentamento dos refugiados da Segunda Guerra. Seu mandato inicial era temporário, de apenas três anos. Em 1950, a Assembleia Geral da ONU aprovou o Estatuto do ACNUR por meio da Resolução no. 429 V. No ano seguinte, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 estabeleceu a definição de refugiado e os contornos do mandato de proteção do ACNUR.

A Convenção de 1951, concebida no contexto da Guerra Fria, tem como princípio norteador o non-refoulement, o qual proíbe a devolução de um indivíduo ao local onde possa sofrer o temor de perseguição. Referida convenção tinha maior enfoque no direito de ser reconhecido como refugiado. No clima de tensão entre o bloco ocidental e oriental, o reassentamento de refugiados do bloco comunista a um terceiro país era tido como a melhor solução. Diante desse contexto, a repatriação não era vista como prioridade, uma vez que se partia do pressuposto de que os refugiados não queriam retornar aos países comunistas. Tal movimento se inseria diretamente na divisão da política internacional entre áreas de influência da Guerra Fria, e o reassentamento de refugiados era visto pelos Estados ocidentais como recurso de poder nessa disputa.

Considerando que a maioria dos refugiados advinham de países comunistas, os países ocidentais doadores do ACNUR desencorajavam a repatriação. Algumas operações relevantes ocorreram, no entanto, durante o período da Guerra Fria, principalmente àquelas relacionadas à emancipação de países e mudança de regime político em países africanos. Nos anos 1960 e 1970, os novos governos dos países recém independentes incentivaram o retorno

de seus nacionais no exílio. Apesar de o ACNUR ter facilitado o retorno de um grande número de refugiados nesse período, a maioria dos refugiados retornou por conta própria. O papel do ACNUR limitava-se a negociar com as autoridades governamentais para assegurar o retorno seguro e o respeito aos direitos humanos considerados mais básicos, e providenciar assistência de curto prazo para impulsionar a repatriação e o reestabelecimento no país de origem. O ACNUR não investia muitos recursos no país de origem e fazia pouco para monitorar a proteção dos direitos no imediato pós-repatriação, uma vez que se partia do pressuposto de que a integração ocorreria naturalmente, conforme os Estados recém independentes avançassem no processo de desenvolvimento (FAGEN, 2006).

Com o fim dos conflitos da Guerra Fria, a repatriação começou a ser percebida a partir da década de 1990 cada vez mais como a melhor solução para a questão dos refugiados. Dessa maneira, somente após o fim do sistema bipolar é que a repatriação se tornou um dos focos do ACNUR. Estima-se que mais de 12 milhões de refugiados retornaram ao país de origem ao longo da década de 1990. A Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados, Sadako Ogata, anunciou, em 1992, que a década de 1990 seria a década da repatriação, como de fato ocorreu (OGATA, 1992). E o então secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, no relatório “Uma Agenda para a Paz” (1992), reconheceu que a repatriação voluntária tinha o potencial de ajudar no processo de consolidação da paz.

Nos anos 1990, as negociações de tratados de paz abriram as portas para operações de repatriação de grande escala. O ACNUR desenvolveu um papel negociador para obter a aquiescência dos governos para o retorno e a garantia de certos direitos dos refugiados retornados, assim como forneceu assistência inicial para impulsionar a reintegração. Na Namíbia (1989), Camboja (1991), El Salvador (1991) e Moçambique (1992), as Nações Unidas negociaram acordos de paz para por fim aos conflitos que ocorriam desde a Guerra Fria, permitindo que milhares de refugiados retornassem a seus países. Em cada um desses países, o retorno dos refugiados consubstanciou-se em elemento fundamental dos acordos de paz e condição sine qua non para a reconstrução, a reconciliação e o estabelecimento de um governo democrático (FAGEN, 2006). Outras operações em regiões da Ásia, África e América Latina durante a década de 1990 se mostraram, no entanto, mais complexas diante dos contextos de violência, corrupção e problemas econômicos. A tabela a seguir aponta as principais operações de retorno na década de 1990.

Tabela 1

Principais repatriações em massa na década de 1990 (e Afeganistão nos anos 2000)

<i>Período</i>	<i>País de retorno</i>	<i>Número estimado de retornados (milhões)</i>
1992 a 1993	Afeganistão	1,5
1992 a 1993	Cambodia	0,4
1993 a 1994	Moçambique	1,4
1996 a 1997	Ruanda	1,6
1996 a 1998	Bosnia e Herzegovina	0,3
1999 a 2000	Kosovo	0,9
2002 a 2013	Afeganistão	5,7

Fonte: Estatísticas do ACNUR, Genebra, 2013.

É importante observar que o alto número de retornados em 1992 e 2002, deve-se, principalmente, ao retorno de refugiados afegãos. De maneira geral, os mesmos indivíduos que foram registrados para o retorno em 1992 foram novamente registrados em 2002, por causa da recorrência dos conflitos no país - fato que desmitifica o retorno como definitivo e demonstra como pode ser de caráter transitório (BLACK, 2006). Ao mesmo tempo, parte dos retornados registrados em 1992 e 2002, recolheu a assistência financeira do ACNUR e retornou como migrante ilegal ao Paquistão. Em operações de repatriação em situação pós-conflito instável e com Estado fragilizado, é comum a existência de novos deslocamentos por motivos de violência dentro do próprio país e nova busca de refúgio fora do país.

A condição para que o ACNUR participasse na repatriação incluía fatores tais como “uma mudança fundamental nas circunstâncias do país de origem, a natureza voluntária da decisão de retorno, e o retorno em condições seguras e com dignidade.”<sup>5</sup> A pressão dos Estados em promover a repatriação a partir da década de 1990 foi acompanhada por um novo posicionamento do ACNUR em relação ao tema. Na visão do ACNUR, era melhor que os refugiados retornassem o quanto antes por meio dos programas de repatriação do que permanecer em campos de refugiados sem nenhuma perspectiva. Para tanto, o conceito de

<sup>5</sup> Manual de Repatriação Voluntária do ACNUR, 1996. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3510.pdf> (acesso em 20 de maio de 2014).

retorno seguro não exigia uma melhora substancial no país de origem, mas uma mudança suficiente para permitir o retorno seguro. Isso implicava que a repatriação não seria mais necessariamente uma decisão exclusivamente voluntária, pois o ACNUR tinha condições de afirmar se as condições eram seguras o suficiente para permitir o retorno (LOESCHER, 2003).

As discussões sobre os direitos dos refugiados enfocam primordialmente no direito de não retorno (*non refoulement*) e, em menor escala, discute acerca do direito de retorno. O direito de retorno tem sido crescentemente visto como um direito que no caso dos refugiados palestinos é de extrema importância, pois é um direito negado. Nesse sentido, Sadako Ogata defendia o direito de retorno na década de 1990:

“Para o ACNUR, a repatriação voluntária de refugiados não é só a solução mais viável, como também a mais desejada. Em um mundo onde a maioria dos refugiados encontra-se confinado em campos superlotados e em condições insalubres - por vezes piores que as condições anteriores à fuga, o direito de retorno à pátria é tão importante quanto o direito de buscar refúgio em outro país (OGATA, 1991)”.

É importante esclarecer, no entanto, que para aqueles que buscam refúgio temporário com o objetivo de retornar assim que houver condições seguras, o retorno é claramente a melhor solução duradoura, de acordo com o defendido pelo ACNUR. Porém, para aqueles que buscam segurança acima de qualquer outro fator, o retorno pode representar uma ameaça, ainda que haja indicativos concretos de que as condições melhoraram no país de origem. Por outro ângulo, o retorno também pode ser visto implicitamente como uma derrota, decorrente da impossibilidade de integração no país de refúgio (BLACK, 2006).

Para alguns pesquisadores, a defesa do retorno como a melhor solução pode ser problemática, pois confirma a visão de um mundo dividido em lares naturais que estão intrinsecamente ligados a um lugar físico pré-definido e imutável, o Estado nacional (BLACK, 2008). O discurso do retorno como melhor solução geral é baseado na visão de Estados como “jardins de cultura”, nos quais as pessoas devem naturalmente pertencer e dos quais estão desterrados quando buscam refúgio em outro país (MALKKI, 1995). Essa visão

tende a ver a questão do refúgio como patológica e como um mal que deve ser combatido pela raiz por meio do retorno, pondo fim ao ciclo do deslocamento.

De acordo com Hammond (1999), o retorno também pode ser visto como um mito, uma vez que a repatriação pressupõe o retorno e a reintegração do refugiado em sociedades que muitas vezes mudaram durante sua ausência, principalmente nas situações prolongadas de refúgio. Nessa perspectiva, o retorno e a reintegração ao local de origem são um mito idealizado que pode muitas vezes ser fisicamente impossível diante das mudanças nas circunstâncias originárias. Para Richard Black (2002), o retorno nunca pode ser ao mesmo lugar, seja por mudanças de natureza emocional, econômica ou política. Dessa maneira, percebe-se que o retorno é um conceito complexo e que também se consubstancia em ato influenciável pelo contexto político, onde a política nacional dos países de refúgio e de origem, assim como os contextos econômicos e sociais, exercem grande influência decisória.

Nas primeiras décadas de existência, a atuação do ACNUR concentrava-se principalmente em assistir os refugiados e protegê-los contra o *refoulement* (devolução), assim como assegurar sua proteção legal nos países de asilo ou reassentamento. Com o tempo, o ACNUR passou a desenvolver maior influência na negociação com os governos para a facilitação do retorno nos países de origem. E, como consequência desse processo, o ACNUR passou a dedicar maiores esforços na reintegração dos refugiados nos países de origem após o retorno.

Conforme mencionado, o ACNUR concentrava poucos esforços no país de origem após o retorno e reduzia suas atividades logo após a facilitação do retorno. A partir da década de 1980, no entanto, surgiu a demanda com os países africanos de maiores esforços na reintegração. Como consequência, na década de 1990, o ACNUR aumentou suas atividades de reintegração expandindo a atuação do ACNUR de maneira a cobrir as necessidades mais básicas dos retornados, que envolvia problemas de proteção – como falta de acesso a serviços básicos de saúde, água, saneamento, educação, recuperação dos direitos de propriedade, dentre outros.

O ACNUR expandiu sua atuação de intervenções de curto prazo e de pequena escala relacionadas ao retorno, para atividades integradas numa estratégia abrangente a fim de assegurar a reconciliação, a reintegração e a reconstrução. Para tanto, reconheceu-se a necessidade de coordenar esforços com outros atores e governo de maneira a estabelecer uma ponte entre a assistência humanitária de curto prazo e o desenvolvimento de longo prazo. Nesse contexto, o ACNUR passou a investir mais recursos em atividades de reintegração. Enquanto, durante os anos 1980, o ACNUR direcionou apenas 2% do seu orçamento global

em atividades de repatriação, entre 1990 e 1996, o ACNUR utilizou cerca de 14% do seu orçamento em operações de retorno. Os gastos com atividades de reintegração quase dobraram entre 1994 e 1996 (CRISP, 2001).

Em resposta a essa nova tendência desde os anos 1990 de crescente foco do trabalho do ACNUR em operações de repatriação, o ACNUR lançou uma iniciativa intitulada “Framework for durable solutions for refugees and persons of concern” (2003). A iniciativa baseava-se nos chamados 4Rs (repatriação, reintegração, reabilitação e reconstrução), que deveriam estar interconectados em uma abordagem integrada. Essa iniciativa estava alinhada com o posicionamento do ACNUR desde a década de 1990, dando-lhe continuidade, assumindo a necessidade de coordenação de esforços:

“Refugiados retornados somente podem ser reintegrados adequadamente se existirem programas abrangentes para a reconstrução política, econômica e social. Assim sendo, assegurar o sucesso da repatriação voluntária vai além do mandato ou recursos do ACNUR sozinho” (OGATA, 1991).

A grande preocupação advinha do fato de que nas operações de repatriação, quando a reintegração não é concretizada de maneira sustentável, é muito comum a ocorrência do fenômeno de refluxo de retornados (back-flow), ou seja, o retorno ao país de refúgio. No caso do Afeganistão, o refluxo e, principalmente, a reciclagem<sup>6</sup> foram fenômenos comuns. Muitos retornados decidiram voltar ao país de refúgio ao se darem conta de que as condições no país de origem não eram tão favoráveis quanto se imaginava e de que a falta de estrutura, recursos e emprego ainda era crônica em um país que iniciava o processo de reconstrução. O fenômeno da reciclagem é exemplo de um dos grandes desafios enfrentados pelo ACNUR no início do programa de repatriação no Afeganistão. Alguns refugiados passaram mais de uma vez pela fronteira e pelos centros do ACNUR para recolher a assistência financeira oferecida pela organização, e muitos acabavam retornando imediatamente ao país de refúgio após recolher a assistência. Esses fenômenos são exemplo da necessidade de o processo de repatriação estar acompanhado da reintegração de maneira sustentável para que o repatriamento seja de fato uma solução duradoura.

---

<sup>6</sup> Reciclagem aqui refere-se ao ato de retorno ao país de origem com o documento de refugiado por diversas vezes com o intuito de beneficiar-se da assistência humanitária de retorno mais de uma vez.

Diante do desafio de promoção de soluções duradouras à questão dos refugiados, o ACNUR lançou a “Convention Plus”<sup>7</sup>. Nesse contexto, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, continuavam sendo a base da proteção internacional para refugiados, compromisso reafirmado pelos Estados-parte na Declaração Ministerial de 2001. Porém, como a Convenção não era suficiente para resolver a questão dos refugiados, especialmente no contexto de fluxos em massa e fluxos migratórios mistos (migrantes econômicos e refugiados), havia a necessidade de promover uma divisão de responsabilidades melhor pelos Estados para se alcançar soluções duradouras. Os acordos da “Convention Plus” não tinham intenção de revisar a Convenção de 1951, mas de elaborar alternativas a partir dela. Dentre os principais desafios identificados, estavam a necessidade de um plano de ação abrangente para responder a fluxos de refugiados em massa e a assistência para o desenvolvimento para promover a autossuficiência de refugiados e retornados tanto nos países de acolhida de refugiados, quanto nos países de origem no contexto da reintegração de refugiados.

Em situações pós-conflito, ou em casos em que o conflito não cessou totalmente, como no caso dos refugiados afegãos, a reintegração de retornados se tornava um grande desafio. Isso porque o ambiente político frágil e o país ainda em reconstrução muitas vezes não se encontravam em condições de promover a reintegração sustentável do fluxo em massa de retornados. Após a assistência emergencial de atores humanitários, era necessária a continuidade para o processo de reintegração que se encontra entre a emergência humanitária e o processo de desenvolvimento a longo prazo. Um dos problemas mais comuns é que as necessidades dos retornados não é sistematicamente incorporada aos planos de reconstrução do governo e muitas vezes a instabilidade prejudica a capacidade de ação desse governo. Nesse contexto, os retornados podem ser vistos como fator de instabilidade, quando se defrontam na disputa de recursos naturais e emprego com as comunidades receptoras.

A abordagem integrada lançada pelo Alto Comissariado em 2003, promovia a repatriação, reintegração, reabilitação e a reconstrução de maneira interconectada. Partindo-se da premissa de que era necessário juntar esforços com outros atores desenvolvimentistas e com o governo para promover a reintegração sustentável e evitar novos deslocamentos. Essa abordagem baseava-se no consenso de que o ACNUR não conseguiria trazer sozinho as desejadas soluções duradouras. Nessa divisão de papéis e responsabilidades, o ACNUR era responsável por dar suporte às atividades iniciais de reintegração dos retornados e paulatinamente coordenar a retirada de suas atividades (phase out) concomitante com a

---

<sup>7</sup> Maiores informações disponíveis em: [www.unhcr.org/convention-plus](http://www.unhcr.org/convention-plus).

entrada em ação (phase in) de agências de desenvolvimento. Idealmente, a repatriação (primeiro R) seria conduzida pelo ACNUR, a reintegração (segundo R), liderados pelo ACNUR em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), atuando na transição entre a assistência humanitária e o desenvolvimento; a reabilitação (terceiro R), liderado pelo PNUD em coordenação com outras agências de desenvolvimento; e a reconstrução (quarto R) pelo Banco Mundial, em conjunto com o PNUD para promover o desenvolvimento de longo prazo.

Para o sucesso dessa iniciativa, era necessário que os governos assumissem a liderança e se sentissem responsáveis por esse processo. Os governos deveriam atuar em coordenação institucional com o sistema ONU e outros atores para encaminhar a transição gradual entre a emergência humanitária e o desenvolvimento de longo prazo, processo chave nas situações pós-conflito. O grande obstáculo enfrentado no caso do Afeganistão, no entanto, é que o conflito interno não cessou completamente, o que ocasiona uma série de avanços e recuos entre emergência e desenvolvimento, demonstrando como na prática é impossível em alguns casos traçar uma linha divisória e contínua entre assistência humanitária e desenvolvimento.

A proposta de abordagem dos 4Rs foi uma tentativa *sui generis*, pois não se caracterizava nem como humanitária tampouco como de desenvolvimento. A abordagem dos 4Rs encontrou muitos desafios na prática. Quando implementada como projeto piloto em países como o Afeganistão, problemas práticos ficaram evidentes, como o fato de a assistência humanitária no Afeganistão atuar em um contexto extremamente politizado, com diferentes interesses em jogo e, não menos importante, a falta de acesso dos organismos internacionais à algumas regiões de conflito.

Diante do cenário de política internacional em que se encontra a assistência humanitária, é natural que a atuação do ACNUR evolua e reflita de certa maneira de acordo com as demandas dos países doadores e a vontade política dos Estados envolvidos em cada caso. A organização logrou, porém, relativa independência no sentido de executar suas atividades de proteção aos refugiados. Nesse sentido, desde a década de 1990, o papel do ACNUR nas atividades de reintegração se tornou mais marcante e revela que, no caso dos refugiados retornados afegãos, a questão da reintegração permeou todo o processo de repatriação desde o seu início em 2002, sendo um desafio constante posto ao ACNUR, aos retornados, ao governo afegão e à comunidade internacional, de como se promover a ponte entre a assistência humanitária e o desenvolvimento de longo prazo para a efetiva reintegração.

### 2.3 Repatriação compulsória: cessação das circunstâncias de refúgio

A repatriação deve ocorrer de maneira voluntária como decorrência da decisão individual e independente do refugiado, entretanto, quando se reconhece que cessaram as causas de perseguição que fundamentavam a condição de refugiado, o ACNUR pode declarar a cessação das circunstâncias de refúgio. Isso ocorre com fundamento na cláusula de cessação contida no art. 1 (C) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

A declaração da cessação das circunstâncias leva a perda do *status* de refugiado, pois reconhece-se que não há mais motivos que impeçam uma população de refugiados de desfrutarem da proteção de seu Estado. Para tanto, há a necessidade de mudanças de caráter fundamental e duradouras no país de origem. Assim, não basta só as causas de perseguição terem cessado, é necessária também a reconstrução da capacidade do Estado de origem de proteger os direitos de seus nacionais.

Quando mudanças positivas de caráter fundamental e natureza duradoura ocorrem no país de origem e, portanto, reconhece-se que as causas de perseguição não mais existem, tanto a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, quanto a Convenção sobre Refugiados da União Africana de 1969 dão bases para a cessação formal da condição de refugiado.

A Convenção de 1951 enfatiza o direitos dos refugiados de ter o tempo que entenderem necessário para decidir quando e como irão perseguir uma solução duradoura. É possível que haja casos nos quais o refugiado irá decidir não adotar nenhuma solução duradoura, o que deve ser respeitado por governos e organismos internacionais.

Segundo o Manual de Diretrizes sobre Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR, as cláusulas de cessação têm caráter negativo e são enumeradas taxativamente, assim, devem ser interpretadas de modo restritivo. Não pode ser invocada nenhuma outra razão, por analogia, para que seja justificada a perda da condição de refugiado. Por outro lado, se um refugiado, por qualquer motivo, não deseja mais ser considerado como tal, não haverá mais razão para manter a condição de refugiado e a proteção internacional (ACNUR, 2011).

A lógica para a cessação em decorrência de mudanças fundamentais das circunstâncias é a existência de um governo estável e apto a proteger o refugiado em seu Estado natal. Há três requisitos para a invocação da mudança das circunstâncias. Como defendido pelo ACNUR (2011), o primeiro requisito é que a mudança no país de origem seja

genuinamente fundamental. O segundo é que deve ser duradoura. E o terceiro é que não haja apenas a erradicação do temor fundado de perseguição, mas que também haja a restauração da proteção pelo Estado.

Analisados em conjunto, os três requisitos para a cessação das circunstâncias dão base para a declaração do Comitê Executivo do ACNUR de que a cessação do status de refugiado ocorre apenas quando há “uma mudança das condições das circunstâncias em um país de maneira tão profunda e duradoura que os refugiados daquele país não mais demandam proteção internacional e não podem mais continuar a recusar a proteção de seu próprio país”<sup>8</sup>.

Essa abordagem restritiva está alinhada com as intenções definidas pela Convenção de 1951, que não demonstra a intenção de retirar a proteção ao refugiado com base em mudanças que não são suficientemente sólidas para garantir que tenha havido uma alteração circunstancial das condições que motivaram o reconhecimento do refúgio. Uma mera mudança, que possa ser apenas transitória, dos fatos que são a base para o fundado temor do refugiado e que não constitui uma mudança significativa das circunstâncias, não deve ser considerada para fins de aplicação.

Uma “mudança fundamental”, segundo o ACNUR, tem seu exemplo mais comum numa completa mudança política. No mesmo sentido, reformas significativas alterando a estrutura legal ou social do Estado também podem representar mudanças fundamentais, bem como eleições democráticas, anistias, supressão de leis opressivas e desmantelamento de antigas forças de segurança (ACNUR, 2011).

Nesse sentido, a Corte Administrativa da Alemanha, em 1992, recusou o reconhecimento de mudança fundamental das circunstâncias na Romênia, onde a polícia secreta do período comunista havia sido restabelecida, em oposição às reformas mais radicais implementadas na Polônia, Tchecoslováquia e Hungria, que foram consideradas de magnitude suficiente para justificar a cessação.

A mudança não representa apenas uma alteração de ordem social e política. Quaisquer que tenham sido as mudanças, estas devem ser consideradas como tendo abordado de forma genuína às causas que levaram ao reconhecimento da condição de refugiado. Não basta apenas a constatação de que houve mudanças, deve ser analisado o impacto dessas mudanças para o solicitante. A mudança deve ser significativa e relevante, a reforma deve ser duradoura.

---

<sup>8</sup> Comitê Executivo do ACNUR, Conclusão no. 69 (1992).

A reforma fundamental e duradoura deve provar que possui conseqüências confiáveis e práticas. A cessação não deve resultar em uma condição incerta para as pessoas que residem em um Estado anfitrião. Não se deve colocar em risco a possibilidade de as pessoas retornarem para uma situação volátil, já que isso prejudicaria a possibilidade de uma solução duradoura, além de poder causar uma instabilidade adicional ou renovada, em uma situação que poderia ser melhorada, colocando em risco os futuros fluxos de refugiados.

O retorno à proteção do Estado natal deve ser efetiva e disponível, o que requer mais do que a segurança física. Essa proteção deve incluir um governo efetivo, com estruturas administrativas, o que pode ser evidenciado, por exemplo, pela vigência do Estado de Direito. Um aspecto que pode ser utilizado como base para isso é a análise das condições dos Direitos Humanos no país.

A cessação é garantida apenas se e quando uma situação afirmativa tenha sido estabelecida. Após o retorno ao seu país de origem, os refugiados devem ter o direito de participar amplamente da vida pública do país, a participar em condições de igualdade dos cargos públicos e a receber assistência para a reabilitação.

Nesse caso, há discussões sobre o papel do ACNUR na repatriação de refugiados a países ainda em conflito, discute-se a diferença entre promoção e facilitação do retorno. Há críticas no sentido de que o ACNUR não deveria promover e incentivar o retorno a países que não sustentassem condições seguras e estáveis (Anistia Internacional, 2002). O papel do ACNUR deveria ser apenas de facilitação do retorno voluntário, apenas de apoio a decisão individual do refugiado com consciência das condições ainda precárias no país de origem. A diferença entre a promoção e a facilitação do retorno encontra desafios na prática, pois o limiar entre apoio e incentivo é tênue nas mais diversas situações.

Recentemente, o ACNUR em consulta com os Estados envolvidos determinou que havia condições para a cessação da condição de refugiado advindos de Angola, Libéria e Ruanda. Assim, os refugiados angolanos que fugiram por causa da guerra de independência e da guerra civil entre 1961 e 2002 e os refugiados liberianos que fugiram por causa das guerras civis entre 1989 e 2003 tiveram sua condição de refugiados declarada como cessada em 30 de junho de 2012. Para refugiados de Ruanda, em decorrência do genocídio de 1994 ou do conflito armado entre 1997 e 1998 na região noroeste do país, a condição de refugiado cessou formalmente em 30 de junho de 2013 (ACNUR, 2012).

No caso dos refugiados de Angola, o ACNUR iniciou um programa de repatriação voluntária em 2007, no entanto, sem grandes sucessos, pois grande parte dos refugiados angolanos já se encontravam integrados no país de acolhida e não optaram por retornar. Em

2012, no entanto, a declaração da cessação das circunstâncias de refúgio levantou novas discussões sobre as alternativas de soluções duradouras para essa população.

Diante disso, entende-se que a cessação ocorre em situações excepcionais após a análise cuidadosa de muitos critérios. A repatriação voluntária, no entanto, não depende necessariamente de cessação das circunstâncias de refúgio. No caso do Afeganistão, em 2002 iniciou-se o programa de repatriação voluntária do ACNUR, mas dado que o conflito não cessou e que o Estado ainda é frágil, não houve até o momento a declaração da cessação das circunstâncias de refúgio, já que não há condições para tanto desde 2002. Dessa maneira, os refugiados afegãos que decidem retornar ao país, ainda devem teoricamente o fazer de forma voluntária.

### 3 AFEGÃOS EM SITUAÇÃO PROLONGADA DE REFÚGIO: O DESLOCAMENTO E O RETORNO À PÁTRIA

#### 3.1 Mais de três décadas de conflito

A intervenção russa no Afeganistão de 1979 a 1989 foi o grande marco que impulsionou a população afegã a buscar refúgio em outros países. Para muitos, a intervenção russa em 1979 colocou o Afeganistão novamente no mapa político e gerou consequências até os dias atuais (RUTTIG, 2013). A intervenção americana como resposta aos ataques de 11 de setembro foi, porém, o marco de retorno para grande parte desses refugiados. No ano de 2013, completou-se 33 anos desde que o conflito internacional iniciara no Afeganistão, que, há mais de três décadas, permanece como o país com a maior população de refugiados no mundo, mesmo após o retorno de mais de 5.7 milhões de afegãos entre 2002 e 2013 (ACNUR Afeganistão, 2013).

Segundo Cristina Pecequilo (2005), a intervenção no Afeganistão foi amplamente apoiada pela comunidade internacional e pela população norte-americana, pois, diante do episódio do 11 de setembro, a guerra foi considerada justa, com o terrorismo visto como uma ameaça aos Estados Unidos. A intervenção americana em 2001 foi a quarta em 160 anos que tropas estrangeiras ocuparam o território afegão e dessa vez, surpreendentemente, contou também com o apoio de maneira geral da população afegã.

O Afeganistão é conhecido por ser um país de resistência a tropas invasoras e de ódio a estrangeiros, a ponto de a população não cooperar com a reconstrução do país nos períodos pós-conflito. Em 2001, no entanto, houve relativo suporte da população afegã à intervenção americana. Isso porque, o regime taliban chegou a quase controlar totalmente o país em 2001, porém isso ocorria por meio de apoio de grupos paquistaneses, árabes e de outros grupos estrangeiros. Os afegãos ressentiam a interferência paquistanesa e o país era comumente apelidado de a “quinta província” do Paquistão. Assim, para muitos, o apoio aos americanos não era o mais desejável, porém foi uma maneira de usar um grupo de estrangeiros para expulsar outro, fato que não poderia ter sido feito sem apoio externo (BARFIELD, 2010).

Além disso, ter americanos como aliados era visto como mais vantajoso, pois os Estados Unidos não têm fronteira com o Afeganistão, o que salvaguardaria os afegãos de qualquer forma de anexação territorial, diferentemente do que ocorrera nos conflitos com a Rússia e a Inglaterra. Outra vantagem percebida dos americanos em relação aos russos era

que não havia muitos soldados americanos na guerra contra o Taliban, uma vez que a CIA coordenou e apoiou forças anti-Taliban pré-existentes principalmente dando suporte à Aliança Norte por meio de fornecimento de armas, dinheiro e suprimentos (BARFIELD, 2010).

Segundo Thomas Barfield (2010), o Afeganistão em 2001 era um Estado falido, porém não uma nação falida, já que a falta de um governo central forte era compensada pelo senso de unidade nacional, cultivado durante a guerra russa, e por meio das experiências de refugiados no Paquistão e no Irã. O sentimento de unidade nacional não estava baseado em uma ideologia nacionalista, mas sim na vontade dos indivíduos de se manterem unidos por compartilharem experiências comuns que superavam diferenças étnicas ou regionais.

Diferentemente dos paquistaneses, os afegãos não temiam a desintegração do país. Isso porque, prevalecia no Afeganistão a noção de que a ordem política não estava relacionada diretamente à etnicidade e ao nacionalismo, pois era comum na Ásia central a visão de Estados multiétnicos. Ademais, cada grupo étnico tinha poder suficiente em sua região e se sentia seguro em cooperar com outros parceiros no âmbito nacional. Assim, os efeitos colaterais de uma desintegração do Estado seriam piores do que as fricções internas, pois poderiam ser facilmente anexados por países vizinhos. Após décadas de conflito, os afegãos compreendiam que a ameaça externa era maior do que os problemas internos e, para tanto, deveriam superar suas diferenças para manter a integridade territorial.

Após o lançamento pela OTAN da Operação Liberdade Duradoura (*Operation Enduring Freedom*), no Afeganistão, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e a consequente derrubada do governo Taliban, a próxima etapa era restabelecer um governo no país. A Conferência de Bonn em 2001 foi convocada pelas Nações Unidas com a presença de quatro grupos representando o Afeganistão, a Aliança do Norte, representantes de Peshawar (mujaheddins no Paquistão), Chipre (afegãos no Irã) e Roma (ligados ao rei Zahir Shah). O Taliban não teve representação na Conferência, ficando à margem do processo político de reconstrução da ordem no país. O processo de Bonn reorganizou a estrutura do país por meio de uma nova Constituição, organização de eleições parlamentares e reestruturação de órgãos estatais. Hamid Karzai, representante da etnia Pashtun, foi apontado como presidente interino, até sua posterior eleição. Seguindo a tradição afegã, uma *loya jirga*<sup>9</sup> foi convocada em 2002 para ratificar as decisões tomadas no processo de Bonn.

---

<sup>9</sup> “Loya jirga” significa grande conselho em Pashtun que constitui uma grande assembleia com líderes tribais tradicionais para a discussão de assuntos de relevância política como a escolha de um novo líder, a adoção de uma nova constituição ou para resolver disputas. No Afeganistão, a “loya jirga” é originariamente da etnia pashtun, mas foi incorporada também por outras etnias.

Pode-se dizer que, para a comunidade internacional, a legitimação do processo de reconstrução do Estado afegão iniciou-se pela conquista do apoio da população e a aprovação pela *loya jirga* de uma nova Constituição, assim como pela organização de eleições parlamentares e presidenciais, após a instalação do governo interino. Nesse sentido, o retorno de refugiados afegãos ao seu país também seria um dos componentes do processo de legitimação do novo governo. O retorno de afegãos era visto como parte do processo de reconstrução de paz desejada, apoiada pelo programa de repatriação voluntária iniciado em 2002.

### 3.2 A busca de refúgio no Paquistão

A maioria dos refugiados retornados durante o programa de repatriação voluntária que se iniciou em 2002 deixou o Afeganistão durante a intervenção russa. Estima-se que durante a guerra russa entre 3 e 5 milhões de afegãos deslocaram-se para os países vizinhos, Irã e Paquistão, em busca de refúgio e cerca de 2,5 milhões deslocaram-se para a capital Cabul em busca de segurança. A população de Cabul cresceu de 500 mil habitantes nos anos 1970 para 2 milhões de habitantes nos anos 1980. Durante esse período, o número de refugiados e deslocados totalizava cerca de um terço da população do país (AIMS, 2002).

A maioria dos refugiados da região leste do Afeganistão buscou refúgio no Paquistão, uma vez que a cidade de Jalalabad (principal pólo da região) dista apenas a 70km da fronteira com o Paquistão e a cidade de Peshawar está 55km depois da fronteira. Dessa maneira, a proximidade física com a fronteira foi um dos principais motivos para se escolher o Paquistão como país de refúgio. A falta de recursos para buscar refúgio em lugares mais distantes também pode ter sido um fator decisivo, diante da falta de opções mais viáveis. Os laços culturais e religiosos com o lado paquistanês Pashtun também influenciaram fortemente essa escolha. Por outro lado, a população que residia na região oeste do país, buscou refúgio em sua maioria no Irã.

Para se compreender a dinâmica regional Pashtun, é importante esclarecer que a fronteira entre Afeganistão e Paquistão é objeto de disputa e controvérsias entre os dois países. A fronteira estabelecida pela *Durand line* em 1893 foi imposta pelo Reino Unido, quando o Paquistão ainda era parte da Índia e esta ainda parte do império britânico. Após sua independência, em 1947, o Paquistão declarou a linha como sua fronteira internacional, o que

tem sido rejeitado sucessivamente por governos afegãos<sup>10</sup>. A fronteira foi demarcada com base em rios e montanhas, sem respeitar limites étnicos. Dessa maneira, a *Durand line* dividiu a etnia Pashtun territorialmente em dois países. De acordo com uma Conferência para discutir a questão da linha Durand em 2007<sup>11</sup>, qualquer eventual futuro acordo entre as partes deve respeitar a antiga tradição de movimentos transfronteiriços dos residentes em ambos os lados da fronteira, movimento que nem o Afeganistão nem o Paquistão conseguiriam obstar. Assim, fica evidente a importância histórica da geopolítica local e sua relação com a busca de refúgio e retorno em ambos os lados da fronteira de maioria Pashtun.

Atualmente, há cerca de 40 milhões de indivíduos Pashtuns no Afeganistão, Paquistão e outros países, constituindo-se no maior grupo tribal do mundo. A estrutura política Pashtun é baseada na família ou clã, e o papel central da família explica também a dinâmica da acolhida durante a busca de refúgio ou retorno. Assim, a maioria se desloca com todo o núcleo familiar e busca acolhida com outros familiares, contando fortemente com a família próxima e estendida como base de sua rede de apoio social, fator que é muito mais forte do que o apoio da figura estatal.

Segundo pesquisa do AREU, a grande maioria dos refugiados (93% dos entrevistados<sup>12</sup>) fugiu do Afeganistão para escapar do conflito armado e bombardeios durante o período comunista da intervenção russa. Outras razões foram citadas em menor escala, como para fugir do alistamento militar, deterioração do padrão de vida ocasionado pela guerra, falta de segurança e piora da situação econômica. A pesquisa ainda ressaltou a importância das redes de apoio social entre os afegãos ao citar que um dos entrevistados mencionou como razão para fugir: “Todos estavam partindo... então nos também fomos” (HABIBI, HUNTE, 2006).

Os relatos dos refugiados contam que, apesar da proximidade física, cruzar a fronteira não era uma tarefa fácil, já que muitos o fizeram a pé por regiões montanhosas com ajuda de burros, camelos ou cavalos. Algumas famílias enviavam um homem para cruzar a fronteira e verificar as condições dos familiares que já se encontravam no Paquistão, mas a maioria simplesmente partiu em massa em conjunto com os membros da família e do vilarejo onde moravam, principalmente durante a noite. Uma das entrevistadas relatou sua partida do Afeganistão (HABIBI, HUNTE, 2006):

---

<sup>10</sup> Karzai: Afghanistan Never Recognised the Durand Line (04/03/2013), disponível em <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/10381-karzai-afghanistan-never-recognised-the-durand-line> (acesso em 10 de maio de 2014).

<sup>11</sup> American Institute of Afghanistan Studies and Hollings Center in Istanbul. The Durand line: history, consequences, and future. Report of a Conference organized in July 2007.

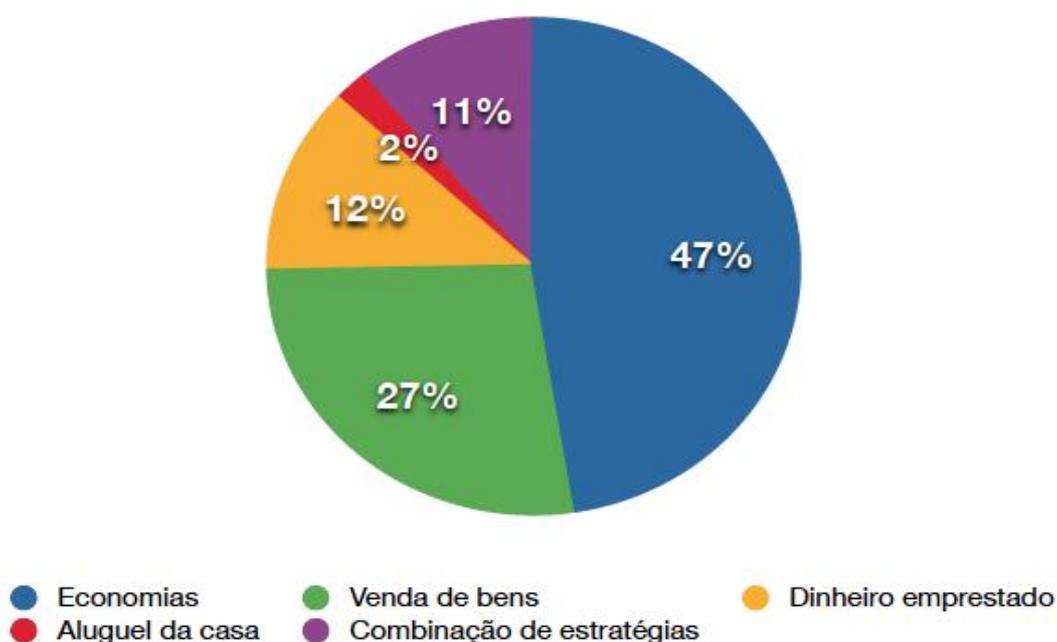
<sup>12</sup> Amostra de 100 refugiados retornados na província de Nangarhar em 2006.

“Eu era muito jovem. Não havia ninguém para nos ajudar. Andamos por dois dias e duas noites pelas altas montanhas. Meus pés doíam e estavam machucados. Finalmente, meu pai alugou alguns burros e me colocou junto com meus irmãos em cima deles. Meus pais também colocaram alguns de nossos pertences sob os animais, mas eles mesmos continuaram a pé. Lembro-me de que foi uma viagem muito dura...” (HABIBI, HUNTE, 2006).

Além das dificuldades físicas de se cruzar a fronteira a pé com idosos, mulheres e crianças, muitos bens, casa e pertences foram deixados para trás. Para além dos prejuízos das perdas dos bens que ficaram no local de origem, os custos da viagem eram considerados altos para o baixo padrão de vida da época. Segundo os entrevistados, os custos da viagem equivaliam a cerca de 160 dólares por família<sup>13</sup>, e apenas 3% dos entrevistados não possuíam dinheiro algum durante a viagem. Para a maioria, as economias guardadas eram a principal fonte de recursos para pagar a viagem, enquanto outros venderam bens como animais ou emprestaram dinheiro de familiares, como se verifica no gráfico a seguir:

Gráfico 1

### Estratégias para cobrir custos da viagem

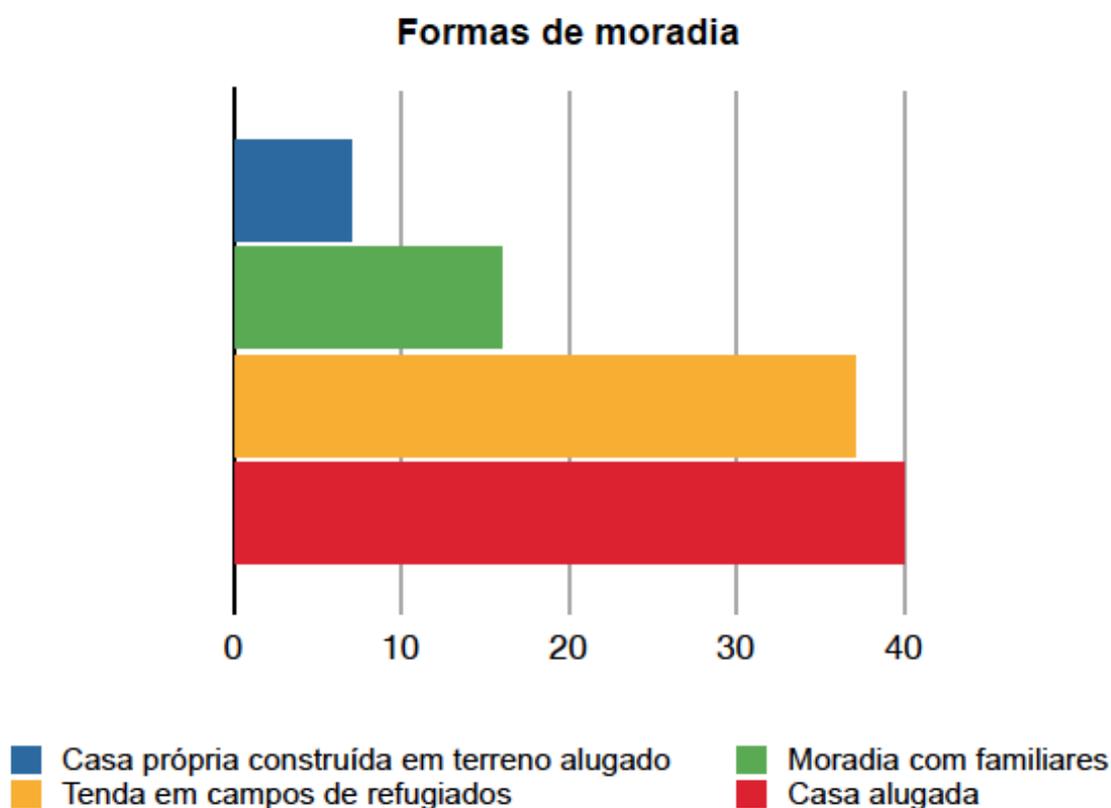


<sup>13</sup> Valor equivalente a 160 dólares no ano de 2006 e possivelmente impreciso devido a diferenças na taxa de câmbio.

Fonte: Elaboração própria com base em dados AREU (2006).<sup>14</sup>

Do outro lado da fronteira, carros e tratores eram contratados para levar os refugiados a seus locais de destino no Paquistão. A maioria buscou refúgio em campos de refugiados ou no entorno de Peshawar, a capital da Província da Fronteira Noroeste (*North-West Frontier Province* - NWFP), no Paquistão. Quando da chegada os arranjos de moradia foram divididos da seguinte forma:

Gráfico 2



Fonte: Elaboração própria com base em dados AREU (2006).

Muitos dos refugiados passaram mais de 20 anos em exílio antes de retornar ao país no período pós 2001 e/ou fugiram ainda quando crianças carregando poucas experiências

<sup>14</sup> É importante esclarecer que os dados não retratam a percentagem de todos os refugiados retornados ao país e sim uma amostra de 100 retornados entrevistados na província de Nangarhar, Afeganistão em 2006.

em território afegão. Segundo dados do censo realizado pelo ACNUR em conjunto com o governo do Paquistão, 74% da população de refugiados afegãos no Paquistão em 2007<sup>15</sup> tinha menos de 28 anos de idade, dos quais a maioria nasceu em território paquistanês e jamais vivera no Afeganistão (ACNUR PAK, 2007).

Esses jovens refugiados no Paquistão e no Irã adquiriram habilidades para trabalho em centros urbanos e não rurais, como predominava no Afeganistão. Como poucos jovens adquiriram experiência para trabalho em áreas rurais, muitos preferiram se deslocar para as cidades quando do retorno ao Afeganistão. Como resultado da rápida urbanização e do retorno de refugiados, Cabul tinha a população estimada de 3 a 4 milhões de habitantes em 2009 (BARFIELD, 2010).

Os refugiados afegãos no Paquistão beneficiaram-se da ajuda de organizações internacionais para comida, abrigo, escolas e serviços médicos em campos de refugiados. Os serviços disponíveis nos campos, muito embora abaixo dos padrões internacionais, eram muitas vezes de melhor qualidade do que os recursos disponíveis no país de origem. A situação nos vilarejos rurais do Afeganistão ainda era precária sem acesso à energia elétrica, água encanada, estabelecimentos de saúde ou de ensino, fato que ainda ocorre em alguns locais atualmente ainda que em menor escala (BARFIELD, 2010).

Os refugiados afegãos no Irã encontravam-se menos concentrados em campos e mais dispersos em áreas urbanas. Os mesmos buscavam trabalho como mão de obra barata para construções, agricultura, dentre outros. Porém, tinham acesso à educação e saúde em condições melhores que no país de origem. O acesso a melhor educação e serviços de saúde nos países de acolhida é um fator que influenciou a demanda dos retornados por condições melhores de vida e serviços nas áreas de retorno a partir de 2002, o que foi capitaneado por organizações internacionais em conjunto com o governo afegão, ainda que insuficiente para desenvolver de maneira sustentável essas áreas (BARFIELD, 2010).

### 3.3 A região leste do Afeganistão

A região leste do Afeganistão tem um importante papel na dinâmica do retorno de refugiados afegãos, não só por ser a porta de entrada do Paquistão por meio da fronteira Torkham, que é ligada por meio de estrada Jalalabad-Cabul, mas também como segundo maior destino de retornados, depois da capital do país. A região desempenha um papel

---

<sup>15</sup> Em 2007, 2.153,088 refugiados afegãos encontravam-se no Paquistão (UNHCR PAK, 2007).

relevante nas relações Afeganistão-Paquistão por sua posição geopolítica, assim como pela maioria da população ser da mesma tribo que a região fronteiriça do lado paquistanês, a tribo Pashtun, compartilhando da mesma estrutura tribal, religião, cultura, tradições e idioma.

A região leste é composta por quatro províncias (Nangarhar, Kunar, Laghman e Nuristan) e recebeu 21% dos 1.790.529 afegãos que retornaram ao Afeganistão por meio da assistência do ACNUR entre 1 de março e 15 de novembro de 2002 (ACNUR SOJ, 2002). A região foi grande propulsora de refugiados no passado por ser linha de frente de conflitos durante a intervenção russa e agora atua como centro de atração de retornados, dada sua importância estratégica como ponte para comércio e trânsito de pessoas entre Afeganistão e Paquistão.

A capital da província de Nangarhar (a mais populosa da região leste), a cidade de Jalalabad, encontra-se na antiga rota de comércio que liga Cabul a Peshawar, Paquistão. A região também foi palco de conflitos e deslocamentos de população em massa durante a intervenção soviética e, como resultado, 3.3 milhões de refugiados afegãos viviam no Paquistão na década de 1990 (HABIBI, HUNTE, 2006).

Nangarhar é uma província com 22 distritos, cuja capital é a cidade de Jalalabad. A província tem uma fronteira extensa com o Paquistão. A maioria da população é Pashtun e majoritariamente das subtribos Mohmand, Shinwar, Ahmadzi e Khogiani. Há também minorias árabes e Pashai, assim como alguns falantes de Dari. De acordo com AIMS, a população estimada em 2000 era de 1.460.042 habitantes (AIMS, 2002). Algumas áreas da província são afetadas pela seca, porém o *Nangarhar canal project* estabelecido com o suporte do governo russo durante os anos 1960 facilitou o desenvolvimento da agricultura na região. Nangarhar é uma das províncias mais ricas do país, em grande parte por causa do comércio de ópio. De acordo com o *Afghanistan Opium Survey 2002* do Escritório da ONU para Drogas e Crime, 27% do cultivo de ópio em 2002 encontrava-se na província de Nangarhar (UNODC, 2002).

Depois de Cabul, Nangarhar é a segunda província de maior destino de retornados, em 2002 a província recebeu 59.349 famílias (321.886 indivíduos) (ACNUR SOJ, 2002)<sup>16</sup>. Entre março de 2002 e dezembro de 2012, 930.661 retornados foram assistidos pelo ACNUR na região<sup>17</sup>. Dado o alto índice de retorno e o crescente número de deslocados internos de províncias vizinhas como Kunar, Laghman e Nuristan, Nangarhar é uma província que sofre pressão demográfica e, portanto, a questão da reintegração de retornados no local de

---

<sup>16</sup> UNHCR Sub-Office Jalalabad. Eastern region returnee monitoring report. December 2002.

<sup>17</sup> Bando de dados do ACNUR em Jalalabad.

origem, de retornados em deslocamento e deslocados internos está associada a questões altamente políticas. Como consequência, os assentamentos informais em terras governamentais são vistos como extremamente problemáticos pelas autoridades locais (HALL, 2012).

A província de Laghman é composta por cinco distritos (Qarghayi, Alishing, Alingar, Dawlatshs e Mehterlam, o centro). Em 2000, a população estimada da província era de 539.153 habitantes. E de acordo com os dados do ACNUR, 6.799 famílias (36.720 indivíduos) retornaram em 2002, a maioria retornou para os distritos de Qargayi, Mehterlam e Alingar. Laghman faz fronteira com as duas principais províncias de retorno no Afeganistão, Cabul e Nangarhar (ACNUR SOJ, 2002). Trata-se de uma província essencialmente rural com infraestrutura precária e áreas inacessíveis a atores internacionais devido ao isolamento e insegurança. Por esses motivos, o número de retornados (128.000 retornados) na província é inferior ao das províncias vizinhas. Dada sua proximidade com dois dos principais centros urbanos do país (cidades de Cabul e Jalalabad) e com o Paquistão, é comum a migração temporária de habitantes da província em busca de oportunidades de emprego. Insegurança é o fator com maior potencial catalisador de deslocamento secundário na província (ACNUR SOJ, 2002).

Acredita-se que o vale do rio Kunar hospedava falantes de Dari no passado, os quais foram aos poucos sendo expulsos por tribos Pasthos. Ainda há um grande número de falantes de Dari na capital da província, Asadabad. De acordo com AIMS, a população estimada da província em 2000 era de 396.267 habitantes. Entre Março e Novembro de 2002, 1.770 famílias (10.701 indivíduos) retornaram à província por meio da assistência do ACNUR, a maioria dos quais foram para os distritos de Asadabad, Khas Kunar e Chawkai. Por causa do isolamento da província, sua fronteira com o Paquistão e o controle descentralizado dos recursos locais, houve uma relativa continuidade de autoridades locais entre o período pré, durante e pós Taliban (ACNUR SOJ, 2002). Desde 2002, as forças de coalizão atuam intensamente na região e é comum o bombardeio transfronteiriço, entre Paquistão e a província de Kunar.

Nuristan é a província norte da região leste e se divide em três partes: central, oeste, e leste. Em cada uma das partes, há três distritos: Nuristan central (Paroon - capital, Wama e Waugal), Nuristan oeste (Nangarage, Duab e Mandol); Nuristan leste (Ghazi Abad, Kamdesh e Bargimatal). A capital de Nuristan, Paroon, é conectada com as outras províncias por uma estrada de difícil acesso, sujeita a constantes deslizamentos, inundações e tempestades de neve. Além disso, a forte presença de elementos anti-governo nessa província,

dificulta o acesso de atores humanitários internacionais e inclusive nacionais. O controle do governo se restringe principalmente à capital, sendo as outras áreas de difícil acesso. Em 2000, a população estimada de Nuristan era de 521.105 indivíduos e apenas 10 famílias (64 indivíduos) retornaram em 2002 (ACNUR SOJ, 2002). Entre 2002 e 2013, apenas 864 refugiados retornaram a Nuristan<sup>18</sup>. A maioria da população é da tribo Nuristani e falam sua própria língua (Nuristani).

A parte leste da província faz fronteira com o Paquistão, que serve de porta de entrada para radicais islâmicos no país. A falta de infraestrutura e acesso a serviços básicos na província também se mostram um grande desafio para a população. Considerando-se os elementos acima, resta claro porque Nuristan é a província da região leste com menor número de retornados desde 2002.

### 3.4 O retorno a pátria no leste do Afeganistão

O escritório do ACNUR atua desde 1992 em Jalalabad, Afeganistão, e trabalha nas províncias de Nangarhar, Kunar, Laghman e Nuristan. O trabalho do escritório é composto de atividades relacionadas à repatriação voluntária, reintegração e assistência de emergência a retornados e deslocados internos por conflito na região leste. A estrutura das atividades é na maioria das vezes tripartite, em consulta com governo e implementação por meio de organizações internacionais. Algumas atividades são realizadas diretamente pelo ACNUR, mas em consulta com o governo.

Nesse ponto, vale ressaltar a importância do relacionamento entre os funcionários do ACNUR e, principalmente o chefe do escritório, com os líderes locais do governo. A relação com os membros do governo pode tanto facilitar o trabalho do ACNUR, como também obstá-lo completamente, visto que as relações com os governos locais no Afeganistão são muitas vezes baseadas mais nas interações pessoais do que no caráter institucional. Vale lembrar que a estrutura política Pashtun baseia-se nas relações pessoais da família, o que influencia consideravelmente o *modus operandi* das relações do governo local e sofrendo fricções com a tentativa de um modelo de Estado burocrático construído no país desde 2002.

O programa de repatriação voluntária foi iniciado em 2002, quando o ACNUR em conjunto com o Departamento de Refugiados e Repatriação (DoRR) de Nangarhar estabeleceram o Mohmandara Encashment Centre (MEC) no distrito de Mohmandara, na

---

<sup>18</sup> Banco de dados do ACNUR em Jalalabad.

província de Nangarhar, que foi o primeiro centro de repatriação estabelecido em 2002. O MEC é o centro pelo qual passam os retornados na fronteira Torkham (Afeganistão-Paquistão), onde recebem assistência financeira para cobrir custos iniciais de transporte e reintegração.

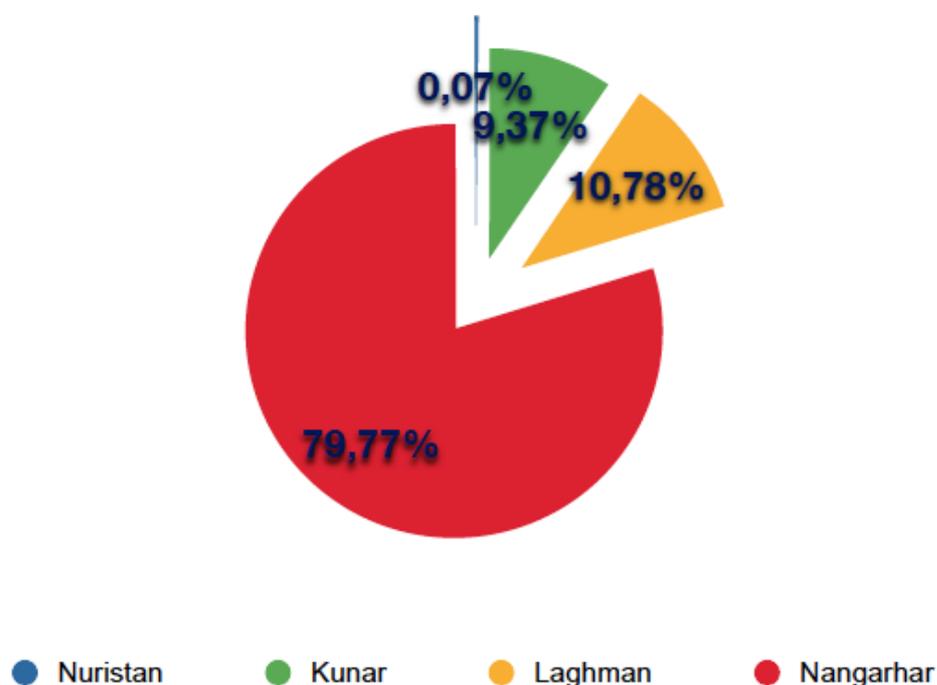
Na segunda metade do ano de 2002, o escritório em Jalalabad iniciou a atividade de monitoramento de retornados, baseado no modelo desenvolvido na estratégia de proteção no encontro em Cabul em Julho de 2002. Em 30 julho de 2002, o monitoramento de retornados começou a ser conduzido na província de Nangarhar. As áreas selecionadas envolviam não só aquelas com alto índice de retorno, mas também as com desafios de proteção e com significantes comunidades de refugiados ainda em exílio (ACNUR SOJ, 2002).

Além disso, informação sobre a situação dos retornados e sobre as áreas de retornos foram coletadas por meio de: (i) perfil por distrito; (ii) monitoramento de deportações e retornos espontâneos; (iii) monitoramento de proteção no *Mohmandara encashment centre* na província de Nangarhar e no *Asadabad encashment centre* na província de Kunar (por onde passavam todos os retornados assistidos na região leste); (iv) informações coletadas durante a seleção de beneficiários de abrigo; relatórios de missões a campo; (v) relatórios de missões técnicas (por exemplo, água e saneamento); (vi) informação compilada por ONGs e outras agências da ONU.

Dentre os principais objetivos do monitoramento de retorno em 2002 estavam: (i) assegurar o retorno voluntário em condições seguras e com condições dignas, por meio de monitoramento de fronteira; (ii) contribuir para a proteção dos direitos humanos básicos dos retornados por meio do monitoramento dos direitos; (iii) contribuir para a sustentabilidade do retorno por meio da avaliação da extensão em que as necessidades básicas foram cumpridas (ACNUR SOJ, 2002).

Entre 01 de março de 2002 e 30 de novembro de 2002, 67.928 famílias (369.371 indivíduos) retornaram para a região leste. Dos quais, segundo os dados do ACNUR em Jalalabad, 87,3% para Nangarhar, 10% para Laghman, 2,6% para Kunar e menos de 1% para Nuristan. A tendência de Nangarhar como principal província de retorno da região leste seguiu de 2002 a 2013. De 2002 a 2013, Nangarhar manteve uma média de 79,77%% da população de retornados a região leste, Laghman 10,78%, Kunar 9,37% e Nuristan 0,07%, como se verifica no gráfico abaixo:

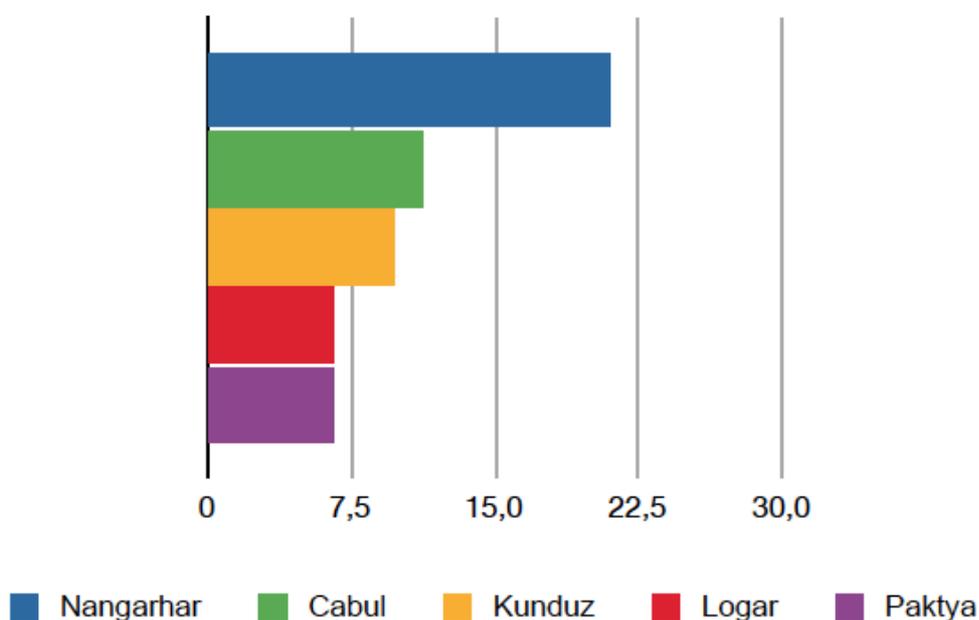
Gráfico 3

**Província de destino na região leste (2002 a 2013)**

Fonte: Dados ACNUR Afeganistão, 2014.

Para se entender a dinâmica de Nangarhar como a província de maior atração de retornados na região leste e segunda maior província de destino após Cabul, é preciso esclarecer, em primeiro lugar, que Nangarhar é a província mais populosa da região e sua capital (Jalalabad) é um dos principais pólos econômicos do país, servindo de ponte para o comércio entre Cabul e Paquistão. Além disso, Nangarhar foi uma das maiores províncias propulsoras de refugiados durante a invasão russa, por ser palco de conflitos e bombardeios. Em censo realizado pelo ACNUR e o governo do Paquistão (2007), revelou-se que mais de 50% dos refugiados afegãos que se encontravam em território paquistanês advinham de províncias fronteiriças. Nangarhar guardava a primeira posição com 21%, seguida de Cabul com 11,2%:

Gráfico 4

**Principais províncias de origem de refugiados afegãos**

Fonte: Dados ACNUR PAK, 2007.

Os retornados voltaram por meio da assistência do ACNUR, espontaneamente (sem assistência do ACNUR) ou foram deportados. Três foram as principais categorias de população monitorada: retornados assistidos pelo ACNUR, retornados espontâneos e deportados. Retornados espontâneos são refugiados que retornam ao seu país sem usufruir da assistência do ACNUR. Em 2002, 10.669 famílias (50.340 indivíduos) retornaram espontaneamente para o Afeganistão pela fronteira Torkham e 338 famílias (2629 indivíduos) por meio da fronteira Nawapass - a maioria dos quais tinham a região leste como destino. A maioria dos retornados espontâneos era da etnia Pashtun, seguidos da etnia Tajik. Dentre as principais causas citadas que motivaram o retorno estavam a falta de emprego e alto custo de vida no Paquistão e, por outro lado, a melhora na situação de segurança no país de origem (ACNUR SOJ, 2002).

De maneira geral, esses refugiados retornaram sem a assistência do ACNUR, ou porque não sabiam da existência do programa de repatriação voluntária, não tinham conhecimento da localização dos centros de repatriação voluntária (*Voluntary Repatriation Centre* - VRC) no Paquistão, os centros estavam fechados no dia que decidiram retornar, foram rejeitados no procedimento de verificação dos centros ou tinham pouco tempo

disponível, como por exemplo por motivos de doença na família, não dispendo de tempo para registrarem-se no programa de repatriação.

Em 2002, um total de 3.919 indivíduos foram deportados para o Afeganistão, a maioria dos quais homens solteiros. Alguns tinham família vivendo no Paquistão no momento da deportação. A grande maioria era de refugiados afegãos que viviam em áreas urbanas ou em campos no Paquistão, que foram ilegalmente ao Afeganistão por diversos motivos, e deportados ao tentarem reentrar no Paquistão. Esses refugiados geralmente cruzam a fronteira para o Afeganistão para verificar as condições no local de origem a avaliar um possível retorno, para construir suas casas antes de trazer os outros membros da família ou para visitar familiares. Posteriormente, iniciativas foram desenvolvidas para se evitar a visita considerada ilegal ao local de origem, para se avaliar as condições de retorno, a denominada *Go and See Visit*.

A *Go and See Visit* é uma iniciativa que ainda rendeu tímidos resultados, mas que mostra soluções alternativas para garantir que os refugiados tomem a decisão de retorno com base em evidências concretas da situação no local de origem. O projeto consiste na organização de visitas de representantes da comunidade ao local de origem para trocar experiências com a população local e avaliar as condições de retorno. O processo envolve representantes do governo de ambos os países de acolhida e de origem, ACNUR, ONGs e representantes dos refugiados. Os representantes visitam fisicamente o local de origem e colhem informações a serem compartilhadas com a comunidade em exílio para fundamentar uma eventual decisão informada de retorno. Dentre as maiores preocupações a serem avaliadas pelos refugiados estão a capacidade de absorção local, a disponibilidade de recursos, serviços e emprego, assim como a situação de segurança e influência de grupos opositores no local de origem (DRC, 2012).

Os retornados assistidos são refugiados que retornam por meio do programa de repatriação voluntária do ACNUR, passando pelo *Mohmandara* e *Nawapass Encashment Centres* na região leste. A maioria desses refugiados havia deixado o Afeganistão por causa da intervenção russa e da constante disputa entre diferentes facções afegãs. Dentre as principais razões que motivaram o retorno estão as precárias condições de vida e a falta de emprego no país de acolhida, assim como a melhora na situação de segurança no país de origem. A maioria dos refugiados vivia em Islamabad, Karachi e Punjab, onde os chefes das famílias trabalhavam como trabalhadores não qualificados, vendedores de rua ou em lojas. Muitos esperavam encontrar trabalho em ONGs, no governo ou na agricultura quando retornassem ao Afeganistão. Metade dos retornados em 2002 afirmaram ter terreno ou casa

parcialmente ou totalmente destruída e necessitavam de ajuda para reconstruir suas casas para se reintegrar.

Os retornados afirmaram que, no geral, obtiveram acesso à informação sobre a situação no país de origem, sobre a situação política, a disponibilidade de estabelecimentos de ensino e saúde no local de origem; muitos recebiam informações por meio de familiares ou amigos que se movimentavam entre os dois países e, de maneira mais limitada, recebiam informação por meio da mídia (televisão e rádio). Como conclusão do monitoramento de retornados em 2002, apesar das dificuldades que esses retornados encontravam para a reintegração, grande parte afirmou que eles encorajariam outros refugiados no Paquistão a retornar como maneira de apoiar o processo de construção de paz (ACNUR SOJ, 2002).

De 2002 a 2013, mais de 5.7 milhões de refugiados retornaram ao Afeganistão, dos quais 4.7 milhões assistidos pelo ACNUR. Deste total, 1.166,438 indivíduos foram assistidos pelo ACNUR na região leste do Afeganistão. Nangahar acolheu 25% dos retornados em todo o país, ocupando o segundo lugar após Cabul, que acolheu 30% dos retornados. O número de retornados assistidos é contabilizado com base na quantidade de refugiados que se inscreveram no programa de repatriação voluntária, seja no Paquistão, no Irã ou em outros países. De 2002 a meados de 2014, pode-se observar o declínio no número de retornados assistidos pelo ACNUR:

Tabela 2 - Número de afegãos retornados de 2002 a junho de 2014

Year	Returns from Pakistan	Returns from Iran	Returns from Other countries	Total
2002	1,565,066	259,792	9,679	1,834,537
2003	332,183	142,280	1,176	475,639
2004	383,321	377,151	650	761,122
2005	449,391	63,559	1,140	514,090
2006	133,338	5,264	1,202	139,804
2007	357,635	7,054	721	365,410
2008	274,200	3,656	628	278,484
2009	48,320	6,028	204	54,552
2010	104,331	8,487	150	112,968
2011	48,998	18,851	113	67,962
2012	79,435	15,035	86	94,556
2013	30,388	8,247	131	38,766
2014	6,839	2,380	104	9,323
<b>Total</b>	<b>3,813,445</b>	<b>917,784</b>	<b>15,984</b>	<b>4,747,213</b>

Fonte: ACNUR Afeganistão, 2014.

Não obstante todos os esforços de reconstrução no país, pode-se dizer que os refugiados afegãos ainda são o maior caso de situação prolongada de refúgio no mundo. Mesmo após o retorno de 5.7 milhões de afegãos desde 2002 (4.7 milhões assistidos pelo programa de repatriação voluntária do ACNUR), mais de 2.5 milhões de refugiados afegãos permanecem no exterior, dos quais 1.6 milhão encontram-se registrados no Paquistão. Diante do grande número de afegãos ainda em situação de refúgio, é evidente a necessidade de contínua busca de soluções para essa população, das quais a repatriação é apenas uma delas.

### 3.5 - Refugiados afegãos em situação prolongada de refúgio

O ACNUR declarou em 2008 que considerava a repatriação de refugiados afegãos como uma solução sustentável parcial para uma situação prolongada de refúgio<sup>19</sup>. É importante esclarecer, no entanto, que a repatriação por si só não constitui uma solução se não acompanhada da efetiva reintegração ao país de origem, como será discutido no capítulo seguinte. Além disso, a repatriação e a reintegração não são as únicas fórmulas para a solução de refugiados em situação prolongada de deslocamento. Novas estratégias devem ser discutidas, como se verá abaixo.

As situações prolongadas de refúgio são definidas como aquelas sem perspectivas imediatas de implementação de soluções duradouras (repatriação, integração local ou reassentamento) (ACNUR, 2009). Segundo Crisp (2003), essas situações estão diretamente relacionadas a obstáculos políticos para os quais não há solução à vista. Com o crescimento de casos em situações prolongadas de refúgio, questiona-se crescentemente acerca da efetividade da fórmula das soluções duradouras para as situações prolongadas e complexas, nas quais não é possível a integração local por hostilidade do país de asilo, não é possível retornar em condições seguras ao país de origem e não há vontade política ou falta de capacidade de absorção de terceiros países para reassentar os refugiados. Principalmente, quando o retorno ao país de origem se mostra impossível, as soluções de integração local e o reassentamento dependem essencialmente da vontade política dos Estados dos quais os refugiados não são nacionais. Se a questão não resolvida dos refugiados depender

---

<sup>19</sup> UNHCR. *Protracted Refugee Situations: A discussion paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, 20 de novembro de 2008.

exclusivamente de questões políticas, basear as soluções na vontade política pode alimentar o ciclo vicioso sem solução à vista.

Diante do contexto cada vez mais complexo, estratégias alternativas de soluções duradouras adaptáveis ao contexto político de cada caso começam a ser exploradas. Por exemplo, ideias que combinem o instituto do refúgio com a mobilidade humana e a migração para o trabalho, de forma a garantir maior independência dos refugiados em relação à fórmula Estado nação, assim como para reduzir a dependência em relação à assistência humanitária, evitando-se o fomento do assistencialismo e do paternalismo. Assim, abordagens regionais transfronteiriças são alternativas que têm sido paulatinamente buscadas nos últimos anos. No caso do Afeganistão, há encontros tripartites com representantes dos países vizinhos Irã e Paquistão para tentar encaminhar a questão dos refugiados afegãos por meio de uma abordagem regional.

A migração para o trabalho é um dos pilotos para uma quarta solução duradoura, principalmente em casos de fluxos migratórios mistos<sup>20</sup> e/ou situações prolongadas de refúgio. Essa iniciativa reconhece que, em fluxos migratórios mistos, pode ser difícil a separação entre refugiados e migrantes econômicos. Em diversos contextos, é impossível a dicotomia entre aqueles que merecem proteção internacional por sofrerem uma perseguição e, por esse motivo, são refugiados que merecem proteção internacional, daqueles que migraram voluntariamente por diversas necessidades, inclusive econômica. Isso porque, um indivíduo perseguido por razões religiosas também pode ter o fator econômico como decisivo para buscar refúgio em outro país.

Da mesma maneira, boa parte dos refugiados afegãos no Paquistão retornam voluntariamente por motivos econômicos, por dificuldades de oportunidades de emprego no país de acolhida. O fator econômico se mostra decisivo em muitos casos, acompanhado de fatores como a melhora na situação de segurança no país de origem. Porém, é natural que o fator econômico se mostre como o motivo impulsionador, já que em situações extremas, faz parte da sobrevivência humana a busca de melhora das condições de vida. É o que alguns denominam de *survival migrants* quando as necessidades de proteção têm natureza diversa e estão geralmente relacionados ao contexto de um país com Estado frágil (BETTS, KATYAZ, 2009).

Segundo Katy Long (2009), os fluxos de refugiados do século XXI têm muitas vezes a perseguição política acompanhada de dimensões econômicas. Ademais, fluxos

---

<sup>20</sup> Entende-se por fluxos migratórios mistos como aqueles em que migrantes e econômicos fazem parte do mesmo fluxo migratório.

transnacionais de migração e experiências de comunidades em exílio tendem a influenciar o percurso do refugiado. Por esse motivo, a autora aponta a necessidade de o ACNUR encaminhar a busca de soluções duradouras conjuntamente com questões de sustento econômico, mobilidade humana e identidade transnacional.

Os três fatores acima mencionados são facilmente identificáveis na questão dos refugiados afegãos no Paquistão e retornados na região leste do Afeganistão. Dada as precárias condições de vida de grande parte da população local, a questão econômica é decisiva tanto na busca de refúgio quanto na decisão de retorno. A mobilidade humana também permeia a fronteira Torkham, que tem fluxo diário não só de retornados e refugiados em busca de refúgio, como também de trabalhadores, comerciantes e crianças afegãs que frequentam a escola do outro lado da fronteira.

A identidade transnacional talvez seja o fator mais evidente no fluxo entre leste do Afeganistão e Paquistão, pois a população é majoritariamente Pashtun, compartilhando da mesma cultura e tradições. Além disso, refugiados afegãos de segunda ou terceira geração no Paquistão também fomentam a identidade transnacional. Por fim, os refugiados afegãos são o maior caso de situação prolongada de refúgio (por mais de três décadas) e atualmente também está interligado com um fluxo de migrantes econômicos, principalmente, nos casos de chefes de família que retornam com suas famílias ao Afeganistão, mas que migram novamente para buscar oportunidades de empregos em países vizinhos como Irã e Paquistão.

Diante disso, percebeu-se a necessidade de abordagens complementares para a busca de soluções aos refugiados afegãos como a *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries* (2012). Tal programa foi uma abordagem regional lançada após consultas quadrilaterais entre governo do Afeganistão, Irã e Paquistão em conjunto com o ACNUR. Os principais objetivos da *Solutions Strategy* eram atrair a repatriação voluntária por meio de investimentos nas comunidades de retorno no Afeganistão, criar oportunidades de emprego no Afeganistão e, ao mesmo tempo, tomar medidas para preservar o espaço para refúgio nos países de acolhida (Irã e Paquistão) para aqueles refugiados que optem por se integrar localmente.

Trata-se de uma abordagem mais ampla e mais realista do que a estratégia dos 4Rs (reconstrução, reabilitação, reintegração e repatriação) que tinha o foco na reconstrução do país de origem, Afeganistão, pois tenta encaminhar a questão dos refugiados em âmbito regional, reconhecendo que se trata de uma questão regional e não apenas afegã. A nova estratégia apesar de parecer promissora, ainda merece constante revisão de papéis e negociações entre os países de maneira a se adaptar a lógica da migração vigente.

#### 4 DESAFIOS PARA A REINTEGRAÇÃO LOCAL DE RETORNADOS NO LESTE DO AFGANISTÃO (2002-2013)

Antes de se adentrar na discussão sobre a reintegração de refugiados retornados ao país de origem, é importante situar que a questão da reintegração está interseccionada entre a assistência humanitária e o desenvolvimento. Para refugiados em situação de vulnerabilidade em países instáveis, a emergência e o desenvolvimento estão interrelacionados na vida diária. Assim, a divisão hermética de programas em categorias como emergência, reabilitação e desenvolvimento não reflete as necessidades reais. Muitos programas de assistência humanitária enfocam em necessidades imediatas, não atentando para as vulnerabilidades específicas de cada indivíduo, a fim de encaminhar a questão individual no longo prazo. Como consequência, após a assistência de emergência e diante da impossibilidade de reintegração, o refugiado retornado permanece em situação de vulnerabilidade e ainda dependente de assistência humanitária emergencial.

Segundo Van Uffelen (2006), a experiência tem mostrado que em situações complexas de emergência a ponte para o desenvolvimento não pode ser considerada como uma sequência contínua e linear, dada a diversidade e complexidade de cada contexto. Para o caso do Afeganistão, discute-se a necessidade de desenvolvimento do país para a reintegração dos refugiados retornados de maneira sustentada. O problema, no entanto, é que o conflito latente no país prejudica iniciativas de longo prazo, que demandam maiores investimentos para a reconstrução e estabilização política e econômica do país.

O ACNUR como agência humanitária sofre um dilema no seu papel diante da reintegração de refugiados retornados em situação nas quais o desenvolvimento do país de origem está diretamente relacionado às possibilidades de reintegração sustentável. No caso do Afeganistão, Peter Marsden afirmou que o ACNUR iniciou o programa de repatriação voluntária com a expectativa de que atores de desenvolvimento fizessem seu papel de reconstrução do país. O que aconteceu, no entanto, foi que o ACNUR se viu sozinho e nas palavras do autor *alone in the dance floor* (MARSDEN, 2002).

Desde então, o ACNUR declara que fará seu papel de ator humanitário fornecendo assistência emergencial e inicial, quando após isso passaria o bastão aos atores de desenvolvimento que deveriam promover a reintegração sustentada. Para tanto, o ACNUR desempenharia um papel catalítico de atrair esforços de atores desenvolvimentistas para áreas de maior concentração de refugiados retornados. O papel catalítico do ACNUR para promover a ponte entre assistência humanitária e desenvolvimento tem sido um ideal buscado

desde 2002, sem ter rendido grandes resultados até o momento. A questão da transição entre a assistência humanitária e o desenvolvimento como elementos necessários para a reintegração efetiva se torna mais evidente diante da redução de recursos do ACNUR direcionados ao Afeganistão. Assim, contar com a atuação dos atores desenvolvimentistas tem se torna cada vez mais necessário.

Diante desse ideal buscado pelo ACNUR, há de se ter em mente que a transição entre emergência e desenvolvimento não é algo linear e tem possibilidades reduzidas em um contexto de conflito armado latente. Após 2002, chegou-se a acreditar que se atuava em uma situação pós-conflito. Com o passar dos anos, no entanto, restou claro que o conflito jamais cessara e que se tratava ainda de uma situação de conflito armado. Dito isso, passa-se a analisar a questão da reintegração na região leste do Afeganistão.

#### 4.1 – Aspectos da reintegração de refugiados retornados

A reintegração sustentada é um processo que envolve dimensões sociais, econômicas e políticas por meio das quais se atinge a paridade com os membros da comunidade de acolhida. De acordo com o Manual para Repatriação e Atividades de Reintegração do ACNUR:

“Reintegração é o processo que deve resultar no desaparecimento das diferenças em direitos e obrigações entre retornados e compatriotas e o acesso igualitário de retornados a serviços, bens de produção e oportunidades” levando a um “retorno sustentável - em outras palavras, a habilidade de retornar refugiados para assegurar condições políticas, econômicas, legais e sociais necessárias para manter a vida, autossuficiência e dignidade” (ACNUR, 2004).

De acordo com Black e Gent, o marco para o retorno sustentável em termos individual e coletivo (comunitário ou regional) é a redução da dependência de atores externos (ajuda humanitária e de desenvolvimento) e a redução da vulnerabilidade econômica, social e política da área de retorno (BLACK, GENT, 2006). Dessa maneira, a ajuda para reintegração de retornados deve priorizar não só retornados como também o impacto na comunidade de acolhida como um todo.

De acordo com o Manual do ACNUR (2004), deve-se analisar o contexto geral do retorno para planejar a intervenção considerando não só os retornados, mas a comunidade de acolhida como um todo no processo de reintegração. Da mesma maneira, é necessária a

coordenação entre atores envolvidos no processo de reintegração com uma clara divisão de tarefas, para se identificar falhas e duplicação de recursos em determinadas áreas. Por fim, talvez o aspecto mais importante de todos seja a participação do governo para a inclusão dos retornados nas políticas públicas.

Os três aspectos acima mencionados, envolvimento da comunidade de acolhida, coordenação entre atores e participação do governo também fazem parte da estratégia do ACNUR na região leste do Afeganistão. A relação do ACNUR com a comunidade de acolhida foi construída ao longo dos anos e é de modo geral de confiança, já que a maioria da população se beneficiou da assistência do ACNUR no exílio ou tem familiares que se beneficiaram da mesma. Apesar de constantes demandas das comunidades locais por mais assistência das ONGs e de organizações internacionais, a assistência prestada pelo ACNUR é geralmente bem recebida nas comunidades.

A alta concentração de atores na província de Nangarhar (em detrimento de menor presença de atores nas outras províncias da região leste) exige constante coordenação das atividades humanitárias, fato que ocorre de modo geral de maneira organizada. Porém, o envolvimento do governo se mostra problemático em diversas ocasiões, dependendo muito das relações de empatia e pessoais entre líderes de governo e representantes dos atores humanitários de desenvolvimento. A falta de capacidade e recursos governamentais dificultam políticas de reintegração de longo prazo.

Considerando que mais de 5.7 milhões de refugiados afegãos retornaram ao país entre 2002 e 2013, o que representa uma parcela de cerca de 25% da população total (26.5 milhões de habitantes em 2012) (CSO, 2012), a reintegração de maneira sustentada de retornados é um fator essencial para a estabilidade do país.

#### 4.2 Refugiados afegãos: problemas e desafios para a reintegração na região leste do Afeganistão

Os maiores problemas de proteção dos direitos humanos para os retornados na região leste estão relacionados à proteção de civis, falta de acesso à terra e à propriedade, deslocamento forçado por conflito, risco de minas terrestres, violência sexual e de gênero, e trabalho infantil. Além dos problemas citados, acesso a serviços básicos ainda se mostram um grande desafio para retornados e população local no Afeganistão, tais como casa, água e saneamento, meios de subsistência, educação, saúde e infraestrutura básica.

Os retornados encontram-se geralmente em situação de vulnerabilidade maior do que a população local por causa das perdas cumuladas em decorrência do deslocamento. Por isso, o trabalho humanitário tem como objetivo assistir os retornados a se reintegrarem ao local de origem de maneira a pertencerem à população local, usufruindo dos mesmos serviços e direitos que estes. Em outros termos, diante da disparidade existente entre retornados e população local, a assistência humanitária visa elevar a situação para exercerem seus direitos em condições de igualdade com a comunidade local. O problema enfrentado no Afeganistão é que, não raro, o padrão da população local está abaixo do padrão mínimo aceitável, demandando também intervenções para elevar o nível da comunidade local. Nessas situações, muito comuns no Afeganistão, é difícil de se identificar o limite entre a assistência humanitária e o desenvolvimento, e muitos atores humanitários se deparam com o dilema de qual seria o limite do seu papel naquela intervenção.

Além disso, diante da falta de infra-estrutura local e acesso a serviços básicos, muitos dos desafios enfrentados pelos retornados não estão diretamente relacionados ao deslocamento, e sim à situação precária e de pobreza local, que se põe como um desafio para toda a população, independentemente do seu *status* de deslocamento. Dada a possibilidade de disputas por recursos entre membros das comunidades, as intervenções humanitárias devem estar atentas para encaminhar as questões de maneira a se evitar disputas por recursos entre retornados e comunidade local. Políticas efetivas para reintegração de retornados devem também abranger a comunidade de acolhida, pois sem a inclusão desta corre-se o risco de se criar um sistema paralelo para os retornados, quando o objetivo deveria ser de integrá-los ao sistema já existente.

Como boa parte da população viveu algum tempo em exílio, o retorno de refugiados é geralmente bem recebido no Afeganistão. As diferenças de tratamento são sutis e podem ocorrer entre retornados de diversos períodos. Por exemplo, no distrito de Rodat em Nangarhar, em um grupo de discussão com mulheres do vilarejo Baro, em Novembro de 2013, as mesmas alegaram que as famílias que retornaram antes de 2002 têm maior controle sobre os pontos de água do que as famílias que retornaram depois de 2002, ocasionando disputas até entre crianças, já que geralmente mulheres e crianças coletam água para a família. Assim, verifica-se que os atritos podem surgir entre a própria população de retornados - entre grupos que retornaram em diferentes períodos.

Já a assistência para a construção de casas para retornados é vista de maneira geral como positiva, pois catalisa recursos para a comunidade. O processo de seleção pode, entretanto, gerar tensões quando não conduzido de maneira transparente ou influenciado por

líderes comunitários que não representem os interesses dos mais vulneráveis da comunidade. A construção de casa para retornados também alivia o fardo de familiares que hospedavam mais de uma família em suas casas.

No que toca aos deslocados internos, a acolhida é feita geralmente por familiares ou amigos. São raros os casos de rejeição e, quando ocorrem, são por meio de uma decisão dos líderes tribais em não permitir a absorção de deslocados internos na comunidade por razões de conflito entre tribos ou etnias.

Ademais, à medida que a tendência de diminuição do nível de repatriação voluntária e paralelo ao aumento do deslocamento interno por motivos de conflito, que inclui retornados, verifica-se a necessidade de o governo afegão e as organizações humanitárias investirem em soluções duradouras para esses deslocados. Isso pode ocorrer por meio de integração local, retorno ao local de origem, se houver condições seguras, ou pela transferência para um terceiro lugar mais seguro. Nesse sentido, o lançamento da Política Nacional para Deslocados Internos pelo governo afegão em 2013 se mostrou uma iniciativa incipiente com potencial de estabelecer um marco programático para a reintegração de deslocados internos.

Para além de fatores externos relacionados à capacidade do governo e da comunidade internacional, as relações entre afegãos da tribo Pashtun guardam papel relevante na acolhida de refugiados e retornados, facilitando o processo de integração, ainda que com muitas dificuldades econômicas. Os Pashtuns tradicionalmente se apoiam no código de honra (pashtunwali) que é fortemente baseado nas relações de honra, vingança, hospitalidade e acolhida de refugiados. Essa relação entre membros da mesma tribo é mantida fielmente, o que fortalece a rede de apoio e acolhida dos refugiados e retornados.

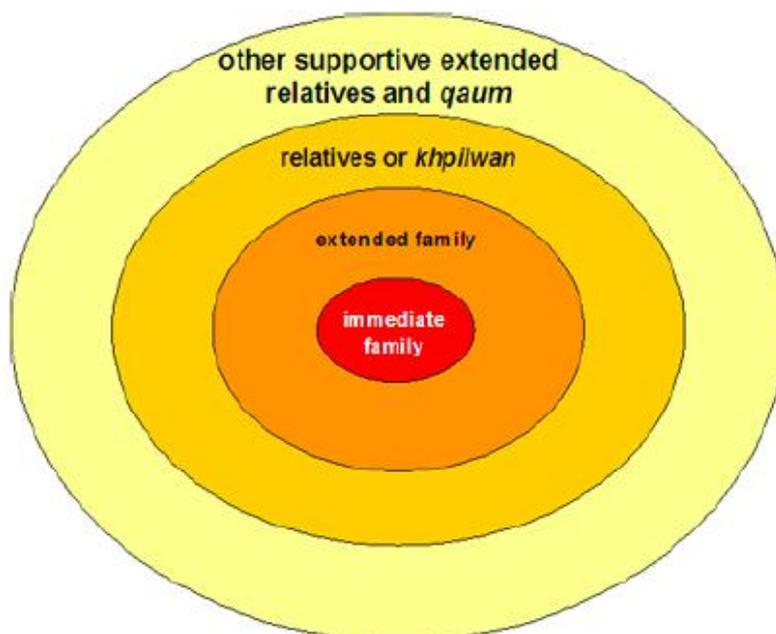
Em estudo realizado pelo *Afghanistan Research and Evaluation Unit* (AREU) demonstrou-se também que os refugiados retornados para a província de Nangarhar na cidade de Jalalabad contavam com uma forte rede de apoio social que tinha como núcleo a família, depois a família estendida, os parentes e, por último, a tribo a que pertenciam (HABIBI, HUNTE, 2006). Essa característica peculiar da região de predomínio Pashtun faz com que a acolhida de retornados seja feita por familiares próximos ou da mesma tribo, o que também alimenta um sentimento de:

“pertencimento a uma entidade maior que assume a forma aproximada de uma comunidade endogéna, seja com bases sociais em uma tribo,

casta, grupo religioso, grupo étnico, comunidade de um vilarejo ou simplesmente uma família estendida.” (ROY, 1985).

As redes de apoio também demonstraram ser redes transnacionais, isso porque a maioria dos retornados pesquisados haviam retornado a áreas próximas aos familiares na província da Nangarhar, frequentemente perto das mesmas pessoas com as quais viviam como refugiados no Paquistão. Mais da metade dos entrevistados afirmou que a maioria dos seus familiares havia retornado ao Afeganistão e apenas 22% afirmaram que ainda tinham um ou dois membros da família que haviam permanecido no Paquistão por causa das oportunidades de emprego (HABIBI, HUNTE, 2006).

Figura 2 - A rede de apoio social dos refugiados.



Fonte: AREU, 2006.

Dessa maneira, não se pode ignorar a capacidade dos próprios retornados de se reintegrarem à comunidade local por meio do apoio de suas redes de apoio social. Apesar das diversas dificuldades enfrentadas após o retorno ao Afeganistão, parte dos retornados se sentiram aliviados por retornarem ao local que pertenciam, por guardarem identidade e laços com a rede de apoio social local (HABIBI, HUNTE, 2006). O maior

problema, no entanto, encontra-se na capacidade das estruturas locais de absorverem economicamente o incremento no número da população.

#### 4.2.1 Proteção de civis durante o conflito armado

Apesar de boa parte dos retornados ter citado a melhora na situação de segurança no país desde 2002 como uma das principais causas de retorno, a questão da segurança ainda se põe como um grande desafio, não só para a reintegração de retornados, como para a melhora das condições de vida da população em geral. Isso porque, além de ataques a civis, os efeitos colaterais a estabelecimentos civis são também prejudiciais à infraestrutura já precária. Muito comuns são estragos em estabelecimento de ensino e de saúde, assim como bombardeio em sistemas de irrigação.

Com relação à proteção de civis, homicídios e mutilamentos de civis, operações militares terrestres, dispositivos explosivos implementados por AGE, assassinatos diretos, ameaças a intimidação por AGE e ataques e destruição de infraestrutura civil, estão dentre as principais causas de incidentes com civis como consequência do conflito armado entre forças do governo e forças internacionais contra elementos anti-governo (AGE).

Entre 2009 e 2013, 14.064 civis foram mortos pelo conflito armado no Afeganistão. Somente em 2013, foram registrados 8.615 incidentes com civis por causa do conflito armado (dos quais 2.959 mortes e 5.656 feridos). Segundo o relatório anual de proteção de civis da UNAMA, 74% das mortes ou ferimentos de civis foram atribuídos a AGE, 11% a forças pró-governo (sendo 8% a forças nacionais e 3% a forças internacionais), 10% a operações militares terrestres, e os 5% restantes foram de causa não reconhecida ou devido a resíduos explosivos de guerras explosivos (UNAMA, 2014). Apesar de haver controvérsia com relação às causas atribuídas e de o taliban ter rejeitado reiteradas vezes os dados apresentados pela UNAMA, fato é que o conflito armado ocasiona danos a vítimas civis e à infraestrutura local.

A questão das minas de guerra é um desafio em especial para os retornados e deslocados que se aventuram por terrenos desconhecidos, aumentando seu grau de exposição a minas. Em um país como o Afeganistão, as organizações humanitárias entendem que a questão das minas é uma emergência humanitária. Sendo assim, o país enfrenta problemas como a necessidade de identificação de minas e explosivos remanescentes de guerra, vendas

de explosivos remanescentes, e a falta de conhecimento e necessidade de sensibilização nas comunidades como forma de prevenção de incidentes.

Ademais, a situação de emergência complexa prolongada que o país vive há décadas contribui para a estagnação do desenvolvimento do país. A euforia internacional no imediato pós 2002, que acreditava que o Afeganistão passaria para uma situação pós-conflito após a intervenção da OTAN, tem diminuído a cada ano. Com o tempo, percebeu-se que o fim do conflito era ilusório e que o conflito voltaria a escalar a cada ano. Apesar de mais de uma década de intensa assistência humanitária internacional no país, o conflito não resolvido segue como um dos principais fatores que prejudicam a construção da ponte entre a emergência humanitária e o desenvolvimento, uma vez que o trabalho de reposta à emergência demanda grandes esforços dificultando a continuidade de um trabalho de longo prazo.

#### 4.2.2 Acesso à propriedade da terra

Em 2013, 30% dos afegãos viviam em áreas urbanas, a maioria dos quais em assentamentos informais localizados dentro ou em volta de grandes cidades, como Cabul, Herat, Mazar-e-Sharif, Jalalabad e Kandahar. O rápido crescimento urbano tem sido acelerado com a repatriação de refugiados e a chegada de deslocados internos fugindo de conflitos e desastres naturais em áreas urbanas, assim como migrantes econômicos de áreas rurais. Nesse contexto, a busca de soluções duradouras para refugiados retornados e deslocados internos está intrinsecamente relacionada ao acesso a direitos de habitação, terra e propriedade.

Ademais, a questão da habitação e da propriedade de terra é um problema não só para deslocados, mas também para a população em geral, em um país no qual a economia e a subsistência das famílias é fortemente baseada na agricultura. Neste caso, a falta de terra implica, em muitos casos, a falta de meios de subsistência, especialmente para famílias com grande número de membros.

Dentre os principais conflitos por terra na região leste estão a disputa por herança, a ocupação ilegal, a expropriação ilegal de terras pelo governo (sem o devido processo legal), a usurpação, as dificuldades em comprovação de direitos de propriedade e direitos de posse.

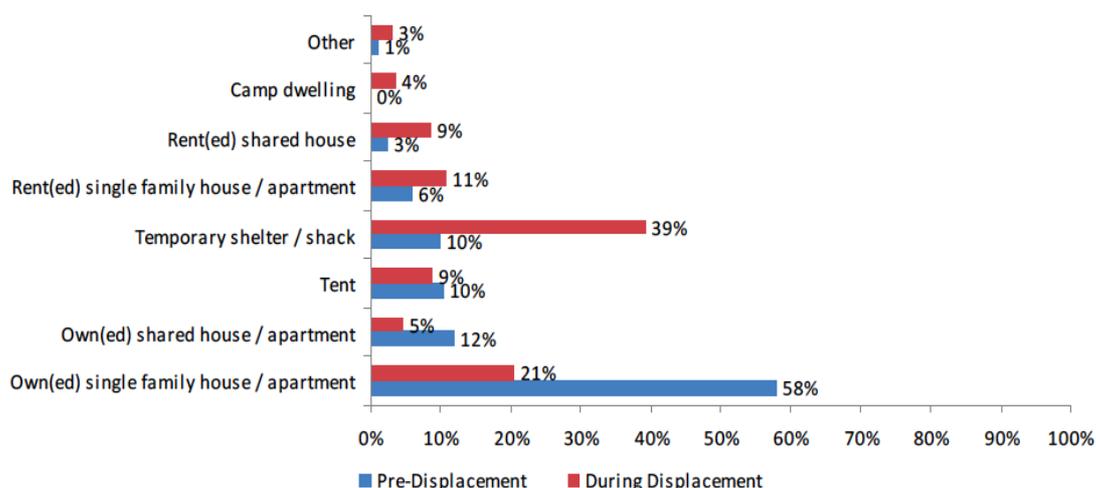
Outros desafios para retornados com relação à terra, é que o número de membros na família geralmente aumentou durante o exílio e o tamanho da propriedade não é mais suficiente para acomodar todos. É comum casos com falta de registro de propriedade e ocupação por vizinhos. Ainda que a propriedade seja registrada, existem disputas por

demarcação. Em muitos casos, os documentos foram perdidos ou queimados durante a guerra e não é possível provar a propriedade, ou ainda, as propriedades tiveram documentos forjados por pessoas influentes como políticos e senhores de guerra.

Os deslocados internos que retornam ao seu local de origem enfrentam desafios similares aos dos retornados citados acima. Dentre os principais desafios estão a falta de acesso à moradia, falta de recursos para aquisição de terras, que causa novo deslocamento, falta de segurança de posse, especialmente para as pessoas em situação prolongada de deslocamento - já que não há instituto similar ao usucapião, como no Brasil, tratamento discriminatório para deslocados internos como a falta de liberdade de movimento em alguns casos.

De acordo com a pesquisa conduzida pela NRC com deslocados internos, o número de famílias que tinha habitação própria diminuiu de maneira significativa após o deslocamento forçado. De 69,7% de famílias com habitação própria no período anterior ao deslocamento, para 25,6% após o deslocamento, sendo que apenas 21,3% tinham prova legal de propriedade, já que usualmente ocupavam ilegalmente propriedade privada ou governamental. Como se pode verificar no gráfico abaixo, as condições de moradia tendem a piorar consideravelmente em decorrência do deslocamento, seja por falta de terra ou habitação, seja pela necessidade de compartilhar o espaço com outras famílias.

Gráfico 5- Comparação entre habitação antes e durante (após) o deslocamento



Fonte: NRC, 2012.

Fato interessante de se notar é que, de acordo com pesquisa conduzida pela NRC, deslocados internos em situação prolongada (anterior a 2002) tendem a ter falta de acesso à

terra no mesmo nível ou até em piores condições do que aqueles que foram deslocados recentemente. Isso porque a maioria dos entrevistados deslocados antes da queda do taliban em 2001 não tinham mais chances de ter sua própria terra do que aqueles que foram deslocados entre final 2001 e 2009. De fato, os deslocados entre 2001 e 2004 tinham mais chances de ter uma propriedade (36,7%) do que as famílias em deslocamento prolongado que muitas vezes vivem em campos informais (21,2%). A principal razão para tanto é que os deslocados internos têm a percepção de que nos campos informais em terras governamentais o risco de ameaça de despejo é relativamente menor, devido à alta visibilidade dos campos (NRC, 2012).

Um dos maiores desafios para disputas por terra na região leste ocorre quando o processo é contra o governo, pois ainda que o indivíduo ganhe a causa, os departamentos governamentais muitas vezes dificultam a implementação da decisão. Há casos inclusive em que o registro fora removido ou que a documentação legal fora emitida para mais de um proprietário. Os direitos de propriedade e herança das mulheres é talvez o maior desafio, pois estas não têm seus direitos à herança respeitados, direito à propriedade e o *Mahar*<sup>21</sup> que seria deveria ser concedido tradicionalmente pelo marido não são respeitados.

Os casos de despejo forçado e de ameaças de despejo também são latentes. Em Nangarhar, há atualmente três principais locais que sofrem ameaças de despejo: Hisarshahi camp, Lower Sheikh Mesri e Behsud bridge. Na maioria destes casos, os padrões mínimos de direitos humanos não são respeitados pelo governo durante o despejo, nenhuma solução jurídica eficaz é oferecida, há uso da força, falta de ordem judicial, falta de notificação prévia ou prazo oferecido muito curto, falta de busca de alternativas, despejos sem devido planejamento resultando em emergência causadas pelo próprio governo. Deslocados internos são geralmente tratados como tomadores ilegais de terra quando assentam em terras governamentais, fato que é agravado quando o local de origem das famílias é em outra província - o que é visto de maneira negativa por algumas autoridades provinciais locais, pois estas tendem a acolher os deslocados ou retornados oriundos de sua própria província.

O Ministério dos Refugiados e Repatriação iniciou um sistema de alocação de terras (Land Allocation Scheme - LAS) em dezembro de 2005 com o objetivo de promover a reintegração de refugiados retornados e deslocados internos no Afeganistão, por meio de alocação de terras. O LAS, no entanto, serviu para apenas um reduzido número de retornados e deslocados internos. O decreto presidencial no. 104 estabeleceu o marco legal para a

---

<sup>21</sup> Direito de herança das mulheres na lei islâmica.

distribuição de terras para retornados e deslocados internos, sendo que o principal critério era não ter nenhuma outra propriedade; a prioridade deveria ser dada aos mais vulneráveis durante o processo de seleção. As famílias de deslocados internos que queiram se inscrever no programa deveria submeter seus pedidos no DoRR em sua província de origem - o que é um desafio quando não há condições seguras para o retorno a sua província de origem (SAMUEL HALL, 2012).

Apesar de algumas famílias de retornados terem se beneficiado do programa, o LAS sofreu diversos desafios que continuam a limitar o impacto e a qualidade dessa iniciativa. Os principais desafios identificados são: o marco legal incompleto, os procedimentos não definidos, a falta de transparência durante o processo de seleção, a corrupção, a seleção inadequada do local de realocação, a falta de infraestrutura nos locais de realocação e as oportunidades limitadas de emprego nas áreas de distribuição de terras.

Os principais problemas nos atuais locais de realocação são: localização distante dos centros urbanos, falta de oportunidades de emprego no local, problemas de corrupção com a seleção dos beneficiários, falta de terras disponíveis, alto número de pedidos pendentes, processo em andamento somente na província de Nangarhar e falta do progresso nas províncias de Laghman e Kunar. Segundos dados do NRC, estima-se mais de 125.000 pedidos pendentes para o LAS, sendo que o potencial atual é de apenas 19.000 lotes a serem distribuídos.

O estudo do caso do campo informal de Farmiada na província de Nangarhar ilustra as dificuldades enfrentadas pelas famílias de retornados com a falta de propriedade de terra, uso da força desproporcional em despejos, falta de vontade política das autoridades provinciais em absorver retornados de província vizinhas, ineficácia do LAS para retornados e problemas na documentação de registro de propriedade. No aludido caso, um grupo de 190 famílias (1.051 indivíduos) retornou do Paquistão após a destruição de suas casas pelas enchentes do ano de 2010 no campo de refugiados Zakhil. Mais da metade das famílias advinha da província vizinha Kunar, para a qual o retorno ainda se mostra impossível devido ao conflito existente; as outras famílias eram originárias de Nangarhar (IDMC/NRC, 2014).

Nas primeiras duas semanas, as famílias acamparam em uma fazenda em Farmiada, uma área semi-urbana há 3km ao sul da cidade de Jalalabad. Após solicitação da polícia para desocuparem a área, foram transferidas para um terreno de propriedade governamental onde conseguiram permissão temporária para residir. Em maio de 2012, as famílias foram despejadas à força pelo governo após um aviso verbal de apenas 48 horas, sem nenhuma consulta prévia e nenhuma compensação. Casas foram destruídas por tratores, uma

criança foi morta com a queda de um dos muros e nove residentes foram presos ao tentarem resistir. Após intervenção de ONGs e organismos internacionais, o DoRR de Nangarhar prometeu realocar temporariamente os retornados para uma área de LAS. Aos retornados originários de Nangarhar foram prometidos lotes permanentes, porém as famílias de Kunar foram orientadas a retornar à sua província de origem e arquivar pedido de lote no DoRR local - o que não era viável, devido ao conflito existente (IDMC/NRC, 2014).

Até 2013, nenhuma das famílias havia recebido os lotes prometidos. Diante disso, as famílias se mudaram para uma área rural fora de Jalalabad, onde compraram terras de um indivíduo que alegava ser proprietário, até hoje não se conseguiu esclarecer se os documentos são verdadeiros ou não, pois não há registros oficiais para essa área. As famílias ainda estão em débito para pagar o valor do terreno comprado. Casas e serviços básicos foram construídos com ajuda de ONGs e organismos internacionais para as famílias mais vulneráveis (IDMC/NRC, 2014).

Além do LAS, outras soluções são mais viáveis nos casos individuais como dividir moradia com seus familiares, expansão da área da residência dos familiares, aluguel de casas em áreas urbanas ou semi urbanas, no entanto, essas alternativas dependem da disponibilidade de recursos das famílias de retornados, que, de maneira geral, é limitada.

#### 4.2.3 Habitação

Após anos de conflito, a destruição parcial ou total das casas de refugiados se torna um dos grandes desafios para o retorno. A habitação é tratada como uma das principais questões de proteção dos retornados para assistir sua reintegração a nível familiar. De acordo com a cultura e a tradição afegã, a casa é um elemento extremamente importante para manter a honra da família, sendo até mais importante do que a própria comida, saúde ou outros setores, pois garante proteção física para a questão mais sensível do âmbito familiar e social: as mulheres. Outros serviços básicos também são relevantes a nível comunitário como água, saúde, educação, porém, o abrigo é o passo inicial para o estabelecimento das famílias em um local seguro.

Muitas famílias citam o programa de assistência a construção de casa do ACNUR como um fator de atração para o retorno. É comum casos de famílias que perdem suas casas em decorrência de desastres naturais, são despejadas ou realocadas em função do fechamento de campo de refugiados no Paquistão e, após esse episódio de perda de suas casas, optam por

retornar ao país de origem, pois preferem reconstruir suas vidas desde o início no seu país, do que reconstruir no país de asilo, correndo o risco de perderem novamente suas moradias ou seus direitos restringidos pelo governo paquistanês. Assim, a questão da moradia influencia não só o processo de integração local no país de refúgio e de reintegração no país de origem, como também a decisão de retorno.

A questão do abrigo está intrinsecamente ligada à questão da propriedade de terra discutida no item anterior e a falta de acesso à habitação é agravada pela destruição da infraestrutura local e dos abrigos ocasionada pelos anos de guerra, ocupações ilegais, falta de documentação de propriedade e escassez de água para a construção. A falta de terra e a indisponibilidade de recursos para a aquisição de um terreno implicam, na maioria das vezes, a impossibilidade de construção de uma habitação para a família. Esse fato resulta na construção de abrigos irregulares em ocupações ilegais, superlotação de casas com mais de um núcleo familiar ou altas despesas com aluguéis nas áreas urbanas dificultando o sustento da família.

A falta de propriedade ou de permissão para uso de um terreno é um dos grande desafios para as famílias mais vulneráveis. Isso porque o governo não permite a construção de casas em terras governamentais e é extremamente problemático o financiamento da construção de abrigo permanente por organizações internacionais e ONGs quando a ocupação do terreno é irregular, pois tem o potencial de agravar disputas por terra. Em alguns casos excepcionais, é possível a assistência de abrigo temporário com apenas um cômodo.

Uma das soluções buscadas para resolver essa questão é a doação pela comunidade de terreno às famílias mais vulneráveis para que estas possam construir suas casas. No entanto, esta solução nem sempre é possível e os mais vulneráveis acabam por permanecer sem abrigo por não terem propriedade de terreno, água suficiente para a construção e fabricação de tijolos e/ou membros da família com saúde para trabalhar na construção e falta de suporte da comunidade. As diretrizes para o projeto de abrigo também preveem a possibilidade de alternativas como alocação de área públicas do vilarejo, alocação de terra privada e alocação de lotes por meio de esquemas de distribuição de terras pelo governo, porém, na maioria das vezes essas soluções não são encontradas para os casos extremamente vulneráveis.

Além disso, é importante destacar que os projetos de abrigo incluem somente o valor para a construção da casa (custo de cerca de dois mil dólares), porém a construção de muros de limites é financiada pelas próprias famílias, o que muitas vezes tem custo maior que a própria casa. Tendo em vista a alta tensão social conferida à proteção física da mulher

dentro de casa e a privacidade da família, a falta de muros em alguns casos impede que as famílias habitem o local, ocasionando o abandono da propriedade e mudança para a casa de outros familiares.

Entre 2002 e 2013, mais de 220.000 construções de casas foram financiadas pelo projeto do ACNUR para retornados e deslocados internos no Afeganistão, sendo a organização que mais financiou construções de casas de retornados e deslocados no país. Isso porque, o programa de assistência de abrigo é considerado pelo ACNUR como um pilar central da reintegração de retornados, assim como para a integração de deslocados internos, pois estabelece as bases para a reconstrução de uma nova vida e previne novos deslocamentos.

O processo de seleção de beneficiários é feito por um comitê composto por funcionários do governo, ACNUR e ONGs, baseando-se em requisitos como ter título ou permissão de uso da propriedade, falta de recursos para construir uma casa e estar dentre os mais vulneráveis, o que inclui famílias chefiadas por mulheres, idosos ou deficientes, famílias com grande número de dependentes ou famílias que não têm condições de construir suas casas por conta própria (ACNUR Shelter Guidelines, 2013). A abordagem geralmente adotada é de apoio comunitário e, nesse sentido, a seleção é guiada pelo líder comunitário (malik), método que não raro gera alegações de nepotismo no processo de seleção, como decorrência da influência dos maliks para inclusão de seus familiares em algumas comunidades. Essas alegações, no entanto, apesar de se revelarem verdadeiras em alguns casos, não são motivo suficiente para excluir os líderes comunitários do processo de seleção, já que feriria a estrutura comunitária. Dessa maneira, a melhor solução é incluir representantes de diversas camadas da comunidade, inclusive mulheres, marginalizadas do poder de decisão por motivos culturais, no processo de seleção de forma a torná-lo o mais transparente e abrangente possível.

Em 2012, uma pesquisa de avaliação do projeto de abrigo do ACNUR foi conduzida no Afeganistão pela Universidade de Maastricht e Samuel Hall com entrevista de mais 4.500 indivíduos. A pesquisa ressalta que abrigo ainda é o pilar fundamental para a reintegração de retornados e também para a integração local dos deslocados internos (Samuel Hall, 2012). Além disso, a Política Nacional para Deslocados Internos lançada em 2013 reconhece o abrigo como aspecto essencial para a busca de soluções duradouras para deslocados internos.

A pesquisa revelou que o projeto de abrigo tem impacto positivo significativo no acesso das famílias a fatores como casa, eletricidade, saneamento, dentre outros, melhorando

significativamente suas condições de vida e posição social. Isso porque a habitação lhes propiciou de maneira geral um novo começo, criando as bases para a reconstrução de suas vidas após o retorno, assim como lhes confere um status social ao superarem o estado de marginalização e desprezo. Já que morar em tendas é o equivalente à vida de mendigos na cultura afegã, como afirmado por um dos retornados “peça pão, mas não peça abrigo”.

No que se refere ao impacto do projeto de abrigo para retornados nas relações com a comunidade de acolhida, verificou-se que o projeto é visto de maneira geral como positivo pelos membros da comunidade, uma vez que atrai recursos para a comunidade e melhora as condições de vida em geral (SAMUEL HALL, 2012). Isso porque a percepção das comunidades em geral é de que o programa atraiu o aumento da população ao vilarejo, conseqüentemente, catalisando intervenções do governo e de organizações internacionais para o provimento de serviços básicos como educação, saúde e infraestrutura básica. De acordo com estudo financiado pela NRC, o programa de abrigo é visto como multiplicador de outras oportunidades, como, por exemplo, de emprego (ASHMORE, FERRETTI, 2010).

O impacto positivo verificado para retornados não foi igualmente verificado para deslocados internos, os quais não foram largamente beneficiados pelo projeto até o momento e são marginalizados como o grupo menos favorecido e mais comumente privado de acesso a indicadores sócio econômicos, quando comparados a retornados e comunidade de acolhida. Nesse sentido, uma das principais recomendações da pesquisa é que seja dado um enfoque maior a deslocados internos como beneficiários de abrigo permanente (SAMUEL HALL, 2012). Ademais, essa adaptação do programa acompanharia a nova tendência da dinâmica do deslocamento no país de redução dos números de repatriação e aumento dos deslocamentos internos por conflito.

Os desafios relacionados à questão de moradia para deslocados internos são intrincados de interesses e de falta de vontade política dos governos provinciais, os quais optam por dar prioridade somente os deslocados internos originários de sua província. Já os deslocados de uma província a outra, como ocorre com os deslocados originários de Laghman e Kunar em Nangarhar, tendem a ser marginalizados de políticas públicas, como o sistema de distribuição de terras.

Não obstante os esforços da ajuda internacional em ancorar o retorno e o deslocamento por meio de programas de assistência de abrigo, grandes desafios ainda se põem para a reintegração dessa população, seja pela falta de documentação da propriedade, pela falta de capacidade do governo de planejar e sustentar tais programas ou pela falta de

êxito dos programas de alocação de terras. Assim, a questão da moradia depende altamente de soluções para a sensível problemática de propriedade de terras no Afeganistão.

#### 4.2.4 Meios de subsistência e autossuficiência

O deslocamento de refugiados retornados, assim como deslocados internos, ocasiona perda dos laços sociais construídos e dos seus meios de subsistência. Ao retornar após décadas de exílio, a dinâmica do local de origem não é mais a mesma do período anterior ao deslocamento. Sendo assim, os retornados são obrigados a reconstruir seus laços sociais e econômicos para se reintegrar ao novo ambiente político e sócio-econômico.

A promoção de meios de subsistência e a autossuficiência para retornados são elementos-chave para mitigar novos deslocamentos por fatores econômicos. Segundo pesquisa da Organização Internacional do Trabalho conduzida no Afeganistão, entre 70% e 80% das famílias entrevistadas procuram oportunidades de emprego fora das comunidades de retorno. De modo diverso, os membros da comunidade de acolhida são mais propensos a usufruir das oportunidades de emprego locais, já que possuem bens como terra e animais (OIT, 2012).

Dessa maneira, após encontrar uma propriedade e habitação para a família se restabelecer, as oportunidades de emprego são geralmente a segunda maior preocupação dos chefes de família. Não raros são os casos de migração sazonal em busca de trabalho, especialmente das áreas rurais para as áreas urbanas. Ou até mesmo a migração ilegal para outros países, como Paquistão e Irã, o que também se pode denominar de refluxo de refugiados em busca de emprego informal. Dessa maneira, após instalar a família em local onde se percebe não ter oportunidades de emprego suficiente, o chefe da família se vê obrigado, em alguns casos, a migrar novamente em busca de emprego.

Essa tendência é também consequência da cultura e da estrutura social local. Na cultura Pashtun, é comum famílias com grande número de dependentes, nas quais o chefe da família é inteiramente responsável pela subsistência de 8 ou mais membros. As mulheres encarregam-se geralmente das tarefas domésticas e raramente estão autorizadas a trabalhar fora do âmbito familiar, ainda que sejam viúvas e sem suporte externo. Devido à estrutura social rígida, com extrema desigualdade de gênero no mundo do trabalho, o fardo de sustento recai enormemente sobre homens e meninos. O trabalho infantil de meninos é uma prática generalizada e socialmente aceita na região leste do Afeganistão, principalmente nas famílias pobres.

O Afeganistão, apesar do rápido processo de urbanização pelo qual tem passado nos últimos anos, é ainda um país predominantemente rural, com cerca de 72% da população vivendo em áreas rurais. Dessa forma, a agricultura, o trabalho assalariado e o trabalho informal são as formas de trabalho mais relevantes identificadas entre os retornados (OIT, 2012). De acordo com pesquisa conduzida por Paula Kantor, algumas comunidades rurais no Afeganistão têm se tornado mais pobres, apesar da década de ajuda para o desenvolvimento, com melhoras nos setores de educação, saúde e eletricidade, especialmente nas áreas onde a proibição do cultivo do ópio coincidiu com períodos de secas prolongadas. Ademais, a crise financeira mundial de 2008 aumentou o custo dos bens primários, como resultado, a insegurança econômica e alimentar de algumas famílias é pior atualmente que na década anterior (KANTOR, 2010).

O estudo da OIT também apontou a educação financeira como ponto inicial de promoção da autossuficiência de retornados, já que a contração de dívidas é prática difundida (OIT, 2012). Empréstimos informais são uma forma comum de dívida, diante da falta de um sistema bancário formal eficaz ou um estado social que redistribua os recursos. De acordo com o estudo do AREU com relação ao uso de crédito informal para a subsistência rural, todas as famílias nas áreas rurais emprestam e obtêm empréstimos de recursos informais frequentemente (AREU, 2007).

A promoção de meios de subsistência e autossuficiência de retornados e deslocados internos é uma questão que envolve a população afegã em geral. Para tanto, não só esforços das agências humanitárias são necessários, mas principalmente do governo afegão, com apoio de atores de desenvolvimento. Iniciativas de capacitação e de treinamento vocacional para jovens estão dentre as principais demandas para investir no futuro do país de população jovem. Na região leste, onde há o fluxo entre refugiados e retornados de mesma cultura em ambos os lados da fronteira, iniciativas de integração transfronteiriça Afeganistão-Paquistão de oportunidades de emprego seria uma maneira de integrar a população de maneira mais sustentada, sem a necessidade de tentar infrutiferamente “fixar” os indivíduos em um local determinado - como tem sido a prática dos governos locais até o momento.

#### 4.2.5 Educação e proteção infantil

A falta de um sistema educacional adequado prejudica a reintegração de retornados no longo prazo e mina a busca por oportunidades de emprego qualificado. A educação, assim como o setor de saúde, estão dentre os piores no mundo, com uma alta

desigualdade de gênero, marcada por disparidades entre o meio urbano e rural. Após décadas de conflito, muitos estabelecimentos escolares foram destruídos e profissionais qualificados deixaram o país. Segundo dados da UNICEF em Jalalabad atualmente apenas 50% das escolas têm prédios, muros, água potável e saneamento adequado na região leste do Afeganistão.

De acordo com o estudo conduzido pelo governo afegão e pela UNICEF (*Afghanistan Multiple Indicator Cluster Survey - AMICS*), apenas 29% das crianças com idade escolar frequentavam a educação primária em 2010 e 2011. Tais estatísticas, no entanto, não são muito precisas, já que é estimado que 63% das crianças abaixo de 5 anos de idade não tiveram seu nascimento registrado.

A falta de professoras nas escolas, principalmente nas áreas rurais, é uma das grandes causas da baixa frequência de meninas na escola. Por motivos culturais e falta de infraestrutura adequada, a frequência de meninas na escolas caiu de 40% na educação primárias para 34% no ensino médio e 24% no ensino superior. Segundo dados da UNICEF Jalalabad, dos 51 distritos, 8 não têm sequer uma professora mulher. A falta de professoras nas escolas é resultado da falta de mulheres com educação e qualificação suficiente, já que muitas foram desprovidas de educação durante o período taliban. Atualmente, apenas 20% das mulheres entre 14 e 25 anos é alfabetizada no Afeganistão (AMICS, 2012).

Adicionalmente, a falta de oportunidades de emprego e a pobreza têm efeitos negativos diretos sobre as crianças, ocasionando trabalho infantil em fábricas de tijolos, nos campos de agricultura, como vendedores ambulantes nas cidades, carregadores de malas e contrabandeando objetos na fronteira Torkham Afeganistão-Paquistão. Estima-se que um quarto das crianças entre 5 e 14 anos trabalham no Afeganistão (AMICS, 2012). Há relatos de que o problema de trabalho infantil na fronteira Torkham é conhecido desde 1992, no entanto, não há dados concretos sobre o assunto. Os anos de guerra exacerbaram as precárias condições em que vivem as crianças e a sociedade afegã parece ter se dessensibilizado com a proteção infantil, ao permitir que crianças trabalhem em ambientes perigosos.

O recrutamento voluntário de menores tanto em forças pró-governo como anti-governo também está diretamente relacionado com a falta de alternativas de emprego, uma vez que o alistamento, seja junto ao governo, seja aos grupos insurgentes torna-se uma fonte de renda para toda a família e confere status social.

#### 4.2.6 Saúde e acesso à água

O setor de saúde no Afeganistão é conhecido por sua precariedade. É extremamente usual pacientes terem de retornar temporariamente ao Paquistão (ou Índia) em busca de serviços médicos. Retornos frequentes ao Paquistão em busca de consulta médica ou cirurgia fazem parte da vida diária da população afegã. Dessa maneira, a falta de estabelecimentos de saúde adequados no país também se mostra como grande obstáculo à reintegração, uma vez que exige gastos desproporcionais com a renda familiar em despesas médicas e transporte.

O Afeganistão é um país de extremos que oscila entre secas e enchentes devastadoras. O acesso irregular à água potável é um dos grandes problemas para a sobrevivência das famílias e também para o seu principal meio de subsistência, a agricultura. Em vilarejos de seca, não se tem acesso a oportunidades de emprego e a falta de água restringe a agricultura e a manutenção de animais de rebanho. Ademais, a falta de oportunidades de emprego e o alto custo de água para agricultura em algumas áreas estimulam o cultivo ilegal de ópio, por ser a produção mais lucrativa e que permite cobrir os altos gastos com a água.

#### 4.2.7 A situação das mulheres

A liberdade das mulheres é severamente restrita no Afeganistão. A guerra e a violência agravaram as restrições contra as mulheres, que se veem obrigadas a obedecer as regras e práticas culturais estabelecidas, sob pena de severas punições aplicadas no âmbito familiar ou comunitário - fora do alcance das regras estatais.

Nas áreas rurais, a situação das mulheres é ainda mais precária e desigual. Mulheres são determinadas a ficar dentro de casa com as tarefas domiciliares e raramente são permitidas a sair de casa sozinhas sem escolta masculina. O uso de burca ainda é muito comum e quase que socialmente imposto, exceto em Cabul, onde se pode perceber certos avanços no papel da mulher na sociedade. No entanto, no resto do país, a situação da mulher muito pouco mudou, com tímidos avanços desde 2002. Refugiadas que não eram obrigadas a usar burca no Paquistão, se veem socialmente compelidas a adotar a vestimenta quando retornam ao Afeganistão, sob o pretexto de segurança, ao temer represálias.

As restrições são ainda mais rigorosas com mulheres jovens, em idade pré casamento. Em alguns vilarejos, meninas após completarem 12 anos de idade não são mais permitidas a frequentar a escola e sair de casa desacompanhadas. Por outro lado, mulheres acima de 50 anos podem desfrutar de maior liberdade de locomoção e são mais respeitadas no

âmbito social por sua maturidade, apesar de ainda serem tratadas como hierarquicamente inferiores aos homens.

O papel da mulher é central na cultura Pashtun e, por esse motivo, há uma alta tensão em manter as tradições e práticas que envolvem sua honra. A honra das mulheres é vista como a honra de toda a família e as famílias lutam a todo custo contra qualquer ato que possa prejudicar a honra da família, não importando se derramamento de sangue será necessário ou não.

Diferentes formas de violência contra a mulher, práticas tradicionais nocivas, falta de mecanismos de identificação de casos de violência nas comunidades e falta de capacidade de resposta do Estado estão dentre os maiores desafios para a proteção da mulher afegã. A Lei para a Eliminação da Violência contra a Mulher foi adotada em 2009 e criminalizou atos de violência contra a mulher, como estupro, violência doméstica, casamento infantil, casamento forçado, troca de meninas, dentre outros. A aplicabilidade da lei, no entanto, não se mostrou eficaz até o momento pela falta de capacidade das instituições jurídicas e, conseqüentemente, pela falta de confiança da população no Estado.

Disso resulta que as mulheres são ensinadas a serem pacientes contra atos de violência e, quando não mais suportarem, a questão deverá ser resolvida dentro do âmbito familiar. Porém, se o conflito for grave e envolver mais de uma família, a questão é levada ao juízo dos líderes tribais. Dessa maneira, as questões são geralmente resolvidas dentro da própria comunidade. Apenas em casos excepcionais, a questão é levada ao conhecimento do Estado para intervenção. O ato de encaminhar a questão ao Estado ou às organizações internacionais é visto, no entanto, como uma vergonha para a honra da comunidade e, por esse motivo, é evitado sempre que possível.

A restrição ao trabalho e à vida social para as mulheres, assim como educação para meninas, afeta, no longo prazo, o sustento da família. Os problemas enfrentados pelas viúvas são socialmente conhecidos por todos. Estas ao perderem seus maridos, perdem também sua fonte de sustento. Privadas de suas heranças e dos direitos de propriedade, são geralmente aconselhadas a casarem-se com seus cunhados para serem sustentadas pelos mesmos. O grande número de dependentes nas famílias pobres (comumente entre 6 e 10) resulta, no entanto, em enorme problema quando duas famílias se fundem em uma só, com apenas um provedor.

Conclui-se que as restrições impostas às mulheres afetam a estrutura social como um todo e se tornam um grande desafio para mulheres retornadas, limitando as alternativas de sustento, já extremamente limitadas, das famílias deslocadas.

### 4.3 Perspectivas

O grande desafio que se põe à questão das migrações forçadas e da reintegração no Afeganistão é como se alcançar o retorno sustentável em um contexto humanitário crescentemente complexo. Com a retirada das tropas internacionais do país, é esperado que o conflito armado continue como um confronto interno entre o governo e os agentes anti-governo. Diante disso, poucas são as perspectivas de melhora na situação de segurança do país. Apesar de as forças internacionais proverem treinamentos e armamentos para as forças nacionais afegãs, a falta de capacidade do governo é ainda preocupante. Após 12 anos de intervenção estrangeira, com a retirada das tropas internacionais em 2014, o Afeganistão passa por um divisor de águas com perspectiva de redução de ajuda externa e provável diminuição da atenção na política ocidental. Os desafios irão testar a capacidade do Estado afegão de enfrentar problemas no âmbito interno e externo, os quais terão implicações diretas com a tendência de deslocamento interno, busca de refúgio em um país estrangeiro ou retorno e reintegração efetiva de afegãos.

Com relação à ajuda humanitária, a retirada das forças internacionais pode impactar na redução de doações, já que os principais Estados doadores tendem a perder o interesse no país. Esse fator é extremamente problemático, já que a ajuda externa é elemento essencial na economia afegã e representou 70% do produto interno bruto do país em 2013. Ademais, o que se denomina de fadiga dos doadores, é um fenômeno já notável no caso do Afeganistão, quando os doadores estão desestimulados a prosseguir com doações vultosas, num contexto de emergência prolongado. Como resultado, observa-se a queda no volume de doações para o Afeganistão nos últimos anos. Nesse cenário, o Estado afegão será desafiado a demonstrar sua capacidade de manter a segurança e estabilidade no país, com menor apoio externo. Ao mesmo tempo, acredita-se que a retirada das tropas pode ser uma oportunidade para os atores humanitários resgatarem seu papel de independência e neutralidade, no contexto até então altamente politizado e militarizado com a forte presença internacional (O'LEARY, 2014).

Com a possível deterioração da situação interna de segurança, o acesso humanitário tende a ser cada vez mais restrito em áreas inseguras, fato que limita a atuação geográfica desses atores e o alcance a populações vulneráveis. As forças de segurança afegãs têm expandido sua capacidade nos centros urbanos, mas ainda têm alcance limitado às áreas

urbanas, onde vive a maioria da população afegã. A abordagem dos atores humanitários em um contexto crescentemente inseguro poderá envolver adoção de alternativas como entrega de doações em dinheiro (para evitar riscos de transporte e logística em vias inseguras), monitoramento à distância ou por meio de atores locais. Para tanto, é também necessária a constante avaliação e mitigação de riscos, assim como identificação de atores nacionais e internacionais com acesso a áreas restritas. Da mesma maneira, o diálogo e a negociação com todas as partes do conflito se fazem necessários para se garantir o acesso seguro da assistência humanitária.

Para os refugiados afegãos, acredita-se que, diante do contexto de transição política por que passa o país no ano de 2014, muitos tem adotado a tática de “wait and seat”. Em um cenário de incertezas, os refugiados optam por esperar antes de tomar a decisão de retorno até que se entenda quais as condições políticas do país para os próximos anos. Concomitantemente, o governo do Paquistão anunciou a renovação do documento de registro dos refugiados afegãos até o final de 2015, garantindo a permanência legal dos mesmos até o fim desse período em território paquistanês.

Em paralelo ao decréscimo de retornados ao país, verifica-se o aumento de deslocados internos por motivos de conflito armado (574.327 deslocados internos até junho de 2013 - vide mapa Anexo III). Essa nova tendência reflete a deterioração da situação de segurança, pois indivíduos são forçados a se deslocar de uma região a outra dentro do próprio país para fugir do conflito entre forças do governo e anti-governo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A repatriação de refugiados afegãos foi a maior operação dessa característica organizada pelo ACNUR desde sua criação e serve de referência para discussão acerca do modelo de soluções duradouras. Enquanto que no início da existência do ACNUR, seu papel era direcionado a conquista do direito de buscar refúgio em outro país, aos poucos o direito de retorno se tornou uma problemática a ser aprofundada, principalmente a partir da década de 1990 com o fim da Guerra Fria.

No início dos anos 2000, a repatriação dos refugiados afegãos se mostrou como uma euforia para a solução do maior caso de refugiados no mundo. O ACNUR agiu de maneira rápida para demonstrar seu papel e relevância no retorno em massa desses refugiados. Porém, a reconstrução do país se deu de maneira mais lenta do que esperado criando obstáculos para a reintegração dos retornados. Claramente, a organização se encontrou em uma encruzilhada: apoiar o retorno voluntário ou esperar a reconstrução do país e existência de condições seguras para o retorno sustentável.

A organização foi criticada por ter se precipitado ao anunciar o programa de repatriação voluntária em 2002, o que poderia servir de incentivo aos refugiados para retornar ao país. Isso também poderia ter sido entendido como um sinalização indireta da organização aos refugiados de que a situação havia melhorado e que eles poderiam retornar. As relações de causa e consequência são difíceis de se estabelecer para todos os casos. Não se pode afirmar que os refugiados retornaram apenas por causa do anúncio do programa de repatriação, tampouco que o programa de assistência não tenha influenciado o retorno. Fato é que ambos estão interrelacionados. Ademais a pressão dos países de acolhida (Irã e Paquistão) sobre os refugiados também exerceu influência no retorno ao Afeganistão. Todos esses fatores estão interligados e influenciam a decisão de retorno dos refugiados.

A repatriação como solução duradoura para os refugiados afegãos convinha ao país de origem e aos países de acolhida. O governo do Afeganistão via com bons olhos o retorno de sua população como forma de reafirmar o possível fim do conflito e a reconstrução do país. Os principais países de acolhida, Irã e Paquistão, também se sentiram aliviados em reduzir a população de refugiados em seu território. O retorno era claramente a solução política mais viável no curto prazo. Para boa parte dos refugiados, o retorno a terra natal também era um alívio frente a situação de incertezas nos países de acolhida.

Após mais um de década desde o início do fluxo de retorno, o ano de 2014 se mostra como um ponto de inflexão para a questão dos retornados afegãos. Em 2014, é

anunciada a retirada das tropas internacionais e, ao mesmo tempo, as eleições presidenciais decidirão quem irá governar o país após a saída dos estrangeiros. A assistência humanitária também se vê com menor presença com a redução de orçamento depois de mais de 10 anos de recursos despendidos no país. Questiona-se agora qual a solução dada no longo prazo aos refugiados que ainda se encontram no exterior, aos retornados que não conseguiram se reintegrar totalmente e a crescente emergência de novos deslocados internos por causa do conflito armado. A solução não está apenas na questão do refúgio, mas também dependente de questões políticas do contexto afegão, assim como da necessidade de reconstrução e desenvolvimento do país.

O número de retornados no ano de 2013 sendo o menor desde 2002 aponta para um possível esgotamento do modelo atual de repatriação no Afeganistão. Ainda que não seja possível prever se esse esgotamento é temporário ou definitivo, já que a dinâmica do refúgio se altera de acordo com as condições políticas, econômicas e sociais, fato é que o trabalho com refugiados afegãos deve ser adaptado e novas alternativas devem ser exploradas para melhorar as condições de vida dessa população. O momento de transição política no Afeganistão é acompanhado de uma oportunidade para a revisão da repatriação dos refugiados afegãos e o papel do ACNUR. O enfoque na reintegração dos retornados no país de origem, assim como na integração local de refugiados nos países de acolhida se mostram como as alternativas que já vinham sendo trabalhadas, mas requerem maior atenção a partir de 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

\_\_\_\_\_. Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados, 2011. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/> (acesso em 20 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_; USP, Unisantos. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/> (acesso em 20 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. 1996. Disponível em:  
<<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c>  
(acesso em 10 de maio 2013)

\_\_\_\_\_. Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009). Brasília: ACNUR, 2011.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 21, n. 2, pp. 166-191, 2008.

Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC). Disponível em <http://www.refworld.org/publisher/AIHRC.html> (acesso em 20 de janeiro de 2014).

Afghanistan Opium Survey 2002 - UNODC - Escritório da ONU para Drogas e Crime, 2002.

Afghanistan Research Evaluation Unit - AREU, "Finding the Money: Informal Credit Practices in Rural Afghanistan" in Synthesis Paper Series, p. 19, 2007.

ALLEN, T.; MORSINK, H. (eds). When refugees go home: African experiences. Oxford: James Currey, 1994.

American Institute of Afghanistan Studies and Hollings Center in Istanbul. The Durand line: history, consequences, and future. Report of a Conference organized in July 2007.

\_\_\_\_\_. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar. p. 99-125. 2001.

\_\_\_\_\_. Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ASHMORE, Joseph; FERRETTI, Silvia. Shelter Evaluation Afghanistan - Final Report, Norwegian Refugee Council, 2010.

Asian Foundation. A Survey of the Afghan People. Kabul: 2013.

BARFIELD, Thomas. Afghanistan: a cultural and political history. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BARNETT, Michael. Humanitarianism, Paternalism, and the UNHCR. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. (Ed.). Refugees in International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. UNHCR and the ethics of repatriation. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, pp. 31-34. 2001.

BETTS, Alexander. *Forced migration and global politics*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*. Ithaca: Cornell University Press, 2009b.

\_\_\_\_\_; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

\_\_\_\_\_; LOESCHER, Gil and MILNER, James. *UNHCR: The politics and practice of refugee protection*. Second edition: 2012.

BETTS, Alexander e KAYTAZ, E.. *National and International Responses to the Zimbabwean Exodus: Implications for the Refugee Regime*. *New Issues in Refugee Research Working Paper Series*, No. 175. Geneva: UNHCR, 2009.

BLACK, Richard. *Return of Refugees: retrospect and prospect*. In DUMPER, Michael (ed.). *Palestinian Refugee Repatriation*, New York: Routledge, 2006.

\_\_\_\_\_, R., Gent, S. *Sustainable Return in Post-Conflict Context*, Sussex Center for Migration Research, 2006.

BOOKSTEIN, Amelia. *UNHCR and forgotten emergencies: can funds be found?* *Forced Migration Review*. Oxford, v.10, p. 46-48, 2001.

BWAKIRA, N. From Nansen to Ogata: UNHCR's role in a changing world. *International Migration Review*. New York, v. 35, n. 1, pp. 278-283, 2001.

CHIMINI, B. S. Perspectives on voluntary repatriation: A critical note. *International Journal of Refugee Law*, 3 (3), pp. 541-547, 1991.

\_\_\_\_\_. From Resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *New Issues in Refugee Research*, Geneva: UNHCR, 1999.

CRISP, Jeff. Mind the gap: UNHCR humanitarian assistance and the development process, 2001.

\_\_\_\_\_. No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa. *New Issues in Refugee Research* no. 75: UNHCR, 2003.

\_\_\_\_\_. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*. Geneva: UNHCR, 2004.

Danish Refugee Council. Go and See Visit - a pilot exercise - final report. Peshawar, 2012.

DAVIES, Wendy. Rights have no borders: internal displacement worldwide. Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Global IDP Survey, 1998.

FAGEN, Patricia Weiss. Post Conflict reintegration and reconstruction: Doing it right takes a while. In STEINER, N. e GIBNEY, M. (eds.). *Problems of protection: The UNHCR, refugees, and human rights*. New York: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. UNHCR and repatriation. In DUMPER, Michael (ed.). *Palestinian Refugee Repatriation*, New York: Routledge, 2006.

GOODWIN-GILL, Guy. *The refugee in international law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HABIBI, Gulbadan e HUNTE, Pamela. *Afghan returnees from NWFP, Pakistan, to Nangarhar province*. Afghanistan: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMMOND, L.. *Examining the discourse of repatriation: Towards a more proactive theory of return migration?*. In BLACK, R. e KOSER, K. (eds.). *The end of the refugee cycle: Refugee repatriation and reconstruction*. Oxford: Berghan Books, 1999.

HATHAWAY, James. *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths, 1991.

HURRELL, Andrew. *Refugees, International Society and Global Order*. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

IDMC/NRC, *Still at Risk - security of tenure and the forced eviction of IDPs and refugee returnees in urban Afghanistan*. February, 2014.

JACOBSEN, Karen. *The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries*. *New Issues in Refugee Research*. Geneva: UNHCR, 2001.

KANTOR, Paula. *Why Rural Afghans are Staying Poor*. Cabul: Afghanistan Research Evaluation Unit, 2010.

KOSER, K. e BLACK, R. *The end of refugee cycle: refugee repatriation and reconstruction*. Oxford: Bergham Books, 1999.

KRASNER, Stephen D.. *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: International cooperation and the global refugee crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Protection and humanitarian action in the post-cold war era. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Ed.). *Global migrants global refugees: problems and solutions*. New York; Oxford: Bergham Books, 2001. pp. 172-205. [2001a]

\_\_\_\_\_. Refugees: a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed.). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. pp. 233-258. [2001b]

\_\_\_\_\_. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, pp. 33-56, 2001. [2001c]

\_\_\_\_\_. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, pp. 28-30, 2001 [2001d].

\_\_\_\_\_. UNHCR at Fifty: Refugee Protection in the World Politics. In STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (Ed.). *Problems of Protection - The UNHCR, Refugees, and Human Rights*. New York: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. *UNHCR and World Order: a perilous path*. Oxford: Oxford University, 2001. [2001e]

\_\_\_\_\_. MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (Ed.). *Protracted refugee situations: political, human rights and security implications*. Tokio; New York: United Nations university Press, 2008.

\_\_\_\_\_.; MONAHAN, Laila (Ed.). *Refugees and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

LONG, Katy. *The Point of No Return - Refugees, Rights, and Repatriation*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

\_\_\_\_\_., Katy. *Extending protection? Labour migration and durable solutions for refugees*. *New Issues in Refugee Research*, Paper no. 176, Policy Development and Evaluation Service. UNHCR: Geneva, 2009.

MALKKI, L. *Purity and exile: Violence, memory and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

MARSDEN, Peter. Repatriation and reconstruction: The case of Afghanistan. In KOSER, K. e BLACK, R. (eds.). *The end of refugee cycle? Refugee repatriation and reconstruction*. Oxford: Berghan, 1999.

\_\_\_\_\_. *Under duress: The reducing power of UNHCR to influence outcomes for Afghan refugees*. In DUMPER, Michael (ed.). *Palestinian Refugee Repatriation*, New York: Routledge, 2006.

\_\_\_\_\_; TURTON, David. *Taking refugees for a ride? The politics of refugee return to Afghanistan*. Afghanistan: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2002.

Ministry of Refugees and Repatriations (MoRR), Afghanistan. Disponível em <http://morr.gov.af/en> (acesso em 20 de janeiro de 2014)

OCHA. *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, 1998.

\_\_\_\_\_. *Humanitarian Response Afghanistan*. Disponível em: <https://afg.humanitarianresponse.info/> (acesso em 20 de janeiro de 2014)

OGATA, Sadako. *The turbulent decade: Confronting the refugee crises of the 1990s*. New York: W. W. Norton & Company, 2006.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Assessment of livelihood opportunities for returnees/internally displaced persons and host communities in Afghanistan*. Cabul: 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

REFWORLD. The Leader in Refugee Decision Support. Disponível em <<http://www.refworld.org> (acesso em 20 de janeiro de 2014).

ROY, Olivier. Islam and Resistance in Afghanistan. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RUTTIG, Thomas. How it all began - a short look at the pre-1979 origins of Afghanistan's conflicts. Cabul: Afghanistan Analysts Network, 2013.

Samuel Hall, Shelter Evaluation. Afghanistan: 2012.

SCHMEIDL, Susanne. Repatriation to Afghanistan: durable solution of responsibility shifting? In Forced Migration Review n. 33, pp. 20-22.

UNHCR Sub-Office Jalalabad (UNHCR SOJ). Eastern region returnee monitoring report. December 2002.

UNHCR Sub-Office Jalalabad (UNHCR SOJ). Mohmandara Encashment Centre factsheet. December, 2013.

UNHCR Pakistan (UNHCR PAK); Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan; National Database & Registration Authority (NADRA). Registration of Afghans in Pakistan, 2007.

UNHCR. Protracted Refugee Situations: A discussion paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, 2008.

UNHCR Shelter Guidelines, 2013.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Internally Displaced People. Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html> (acesso em 20 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_. Difficult decisions: A review of UNHCR's engagement with Assisted Voluntary Return programmes, July 2013, PDES/2013/11. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/520a45304.html> (acesso em 19 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_. UNHCR Afghanistan Update on Volrep and Border Monitoring, Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/51fbd2694.html> (acesso em 19 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_. UNHCR Global Trends 2012: displacement, the new 21st century challenge. Disponível em: <<http://unhcr.org/globaltrends/june2013/>>. Acesso em: 10 janeiro. 2014.

United Kingdom: Home Office, Country of Origin Information Report - Afghanistan, 15 February 2013 Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/512de6902.html> (acesso em 19 de janeiro de 2014).

VAN UFFELEN, Jan Gerrit. Return After Flight - Exploring the decision making process of Sudanese war-displaced people by employing an extended version of the theory of reasoned action. The Hague: Wageningen University, 2006.

## ANEXO I

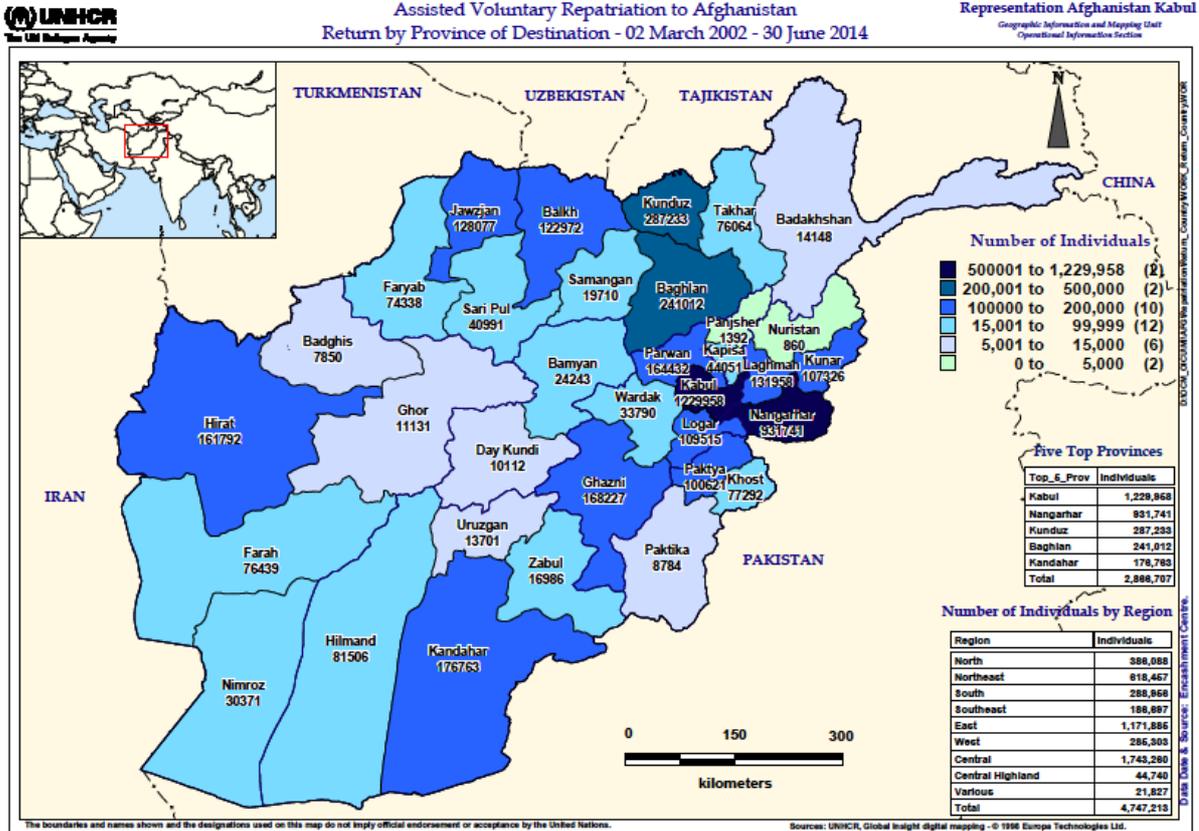
Mapa das províncias do Afeganistão



Fonte: Seção Cartográfica da ONU.

ANEXO II

Mapa de retornados assistidos pelo ACNUR por província de destino (2002-2014)

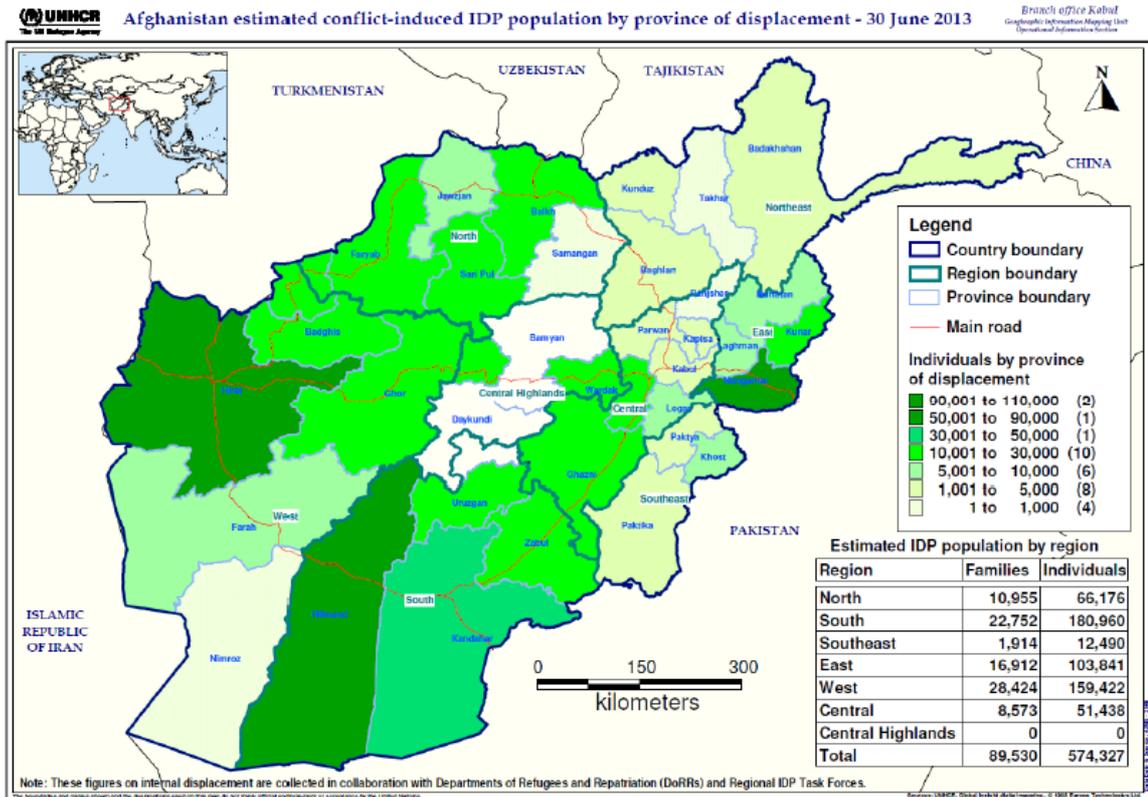


Fonte: ACNUR Afeganistão, 2014.

ANEXO III

Mapa de deslocados internos por província de destino

(em 30 de junho de 2013)



Fonte: ACNUR Afeganistão, 2013.