

A QUESTÃO DOS REFUGIADOS AFGANES NA FRONTEIRA COM O PAQUISTÃO: A EXCLUSÃO POR INICIATIVA DE ISLAMABAD

Por Malu Gouvêa

A relação do Paquistão com imigrantes afegãos é de longa data e é marcada por etapas que condizem com a mudança geral do quadro geopolítico da região. Portanto, para compreender a atual instabilidade e o comprometimento de princípios do Direito Internacional Público dentro desse quadro, é necessária uma revisão histórica das etapas que culminaram na exclusão dos afeganes por iniciativa do Estado paquistanês. O expressivo movimento de indivíduos entre os dois países teve início com a invasão do Afeganistão pela União Soviética, no fim de 1979. Esse conflito se estendeu pela maior parte da década de 1980, quando o Paquistão apoiou os refugiados, recebendo-os e permitindo sua inserção na sociedade. Ao mesmo tempo, o Afeganistão recebia apoio dos Estados Unidos para combater a invasão soviética, completando o quadro de polarização que caracterizou a Guerra Fria.

A presença do Afeganistão na política externa do Paquistão é marcante e, dentre outros fatores, isso acontece devido ao medo da influência que a Índia pode ter sobre esse país. Isso poderia gerar, como consequência, uma aliança que desfavoreça o Paquistão, com quem Nova Deli (capital da Índia) ainda possui sérias divergências, principalmente quanto à posse da Caxemira. Assim, o governo paquistanês se envolveu diversas vezes na política interna afegane para garantir que o regime permanecesse favorável aos seus interesses, o que incluiu, nesse momento, se aliar aos Estados Unidos para financiar guerrilhas de oposição à invasão soviética.

Acrescentou à crise migratória a retirada brusca da União Soviética, o que gerou ainda maior instabilidade na região. O crescimento do Talibã e sua expansão sobre o Afeganistão, a partir de 1994, gerou tensões entre os dois Estados porque a nova resistência afegane afirmava que Islamabad (capital do Paquistão) oferecia apoio material e tático ao Talibã. O governo não deixou de negar tais alegações em diversas situações, mas tendo financiado o Talibã quando este era apenas um movimento estudantil, ainda sem traços antiocidentais, ele não conseguiu convencer nem o vizinho nem os EUA. Assim, a desconfiança quanto ao alinhamento paquistanês somente se estendeu e se intensificou, como fica visível no documentário da BBC *Secret Pakistan*, e dela surgem sérias consequências.

Com esses fluxos migratórios estabelecidos, famílias afeganes se instalaram em regi-

ões próximas à fronteira e as circunstâncias se desenvolveram de tal forma que algumas delas já contam com gerações que nunca tiveram sequer contato com o outro lado da fronteira. Além disso, muitas delas se estabeleceram no comércio ou na indústria locais, o que se tornou possível porque o governo do Paquistão concede documentação a uma grande parte dos refugiados. A deterioração das relações entre Cabul (capital do Afeganistão) e Islamabad, principalmente no que se refere à questão do terrorismo, foi o que mudou a abordagem do governo paquistanês.

1. A RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS E INFLEXÃO DO 11 DE SETEMBRO

Os Estados Unidos, como grande potência militar, têm um importante papel no Oriente Médio e, portanto, são capazes de definir mudanças de comportamento dos Estados soberanos. Um momento crucial no andamento das trocas entre esse país, o Paquistão e o Afeganistão, nesse sentido, foi o atentado de 11 de setembro de 2001. Isso porque, a partir de então, os Estados Unidos mudam sua política e começam a perseguir abertamente o terrorismo ao redor do mundo, financiando e colaborando com uma “Guerra ao Terror”.

Com isso, a atenção mundial dada ao governo paquistanês e a sua postura em relação ao Talibã aumenta, principalmente depois que essa organização concede asilo a Osama bin Laden, principal figura da Al Qaeda – a qual planejara e executara os ataques às Torres Gêmeas em território americano. Islamabad passa a ser vista como a principal fonte de informação do Ocidente, através da sua agência de inteligência ISI¹, o que gerou uma forte pressão por parte dos Estados Unidos para que o governo paquistanês cooperasse.

O Paquistão vai utilizar essa proximidade com os Estados Unidos como fator de garantia da segurança nacional dentro da sua política externa. Essa escolha significou, em certa medida, o abandono da antiga postura de mediação entre o governo do Talibã e a resistência afegane, a qual se concentrava no Norte do território. Até então, Islamabad defendia um acordo entre ambos para a resolução da contenda, ao mesmo tempo em que estimulava outros países a reconhecerem o governo do Talibã. Entretanto, o alinhamento com Washington se mostrou mais decisivo para a sua postura, tanto pelo apoio militar quanto pelo financeiro. O então presidente Pervez Musharraf cortou quaisquer laços com o Talibã e começou a ativamente guiar o discurso do seu governo para gerar apoio da população ao inevitável alinhamento aos Estados Unidos, o que foi alcançado em larga escala.

Naveed Ahmad, jornalista investigativo e analista político, foi entrevistado pela rede Al Jazeera, em agosto de 2016, e demonstrou preocupação quanto à dificuldade de enquadrar a história antes do 11 de setembro², como se a migração não fosse produto de acontecimentos anteriores. Esse tipo de abordagem interessada faz com que o problema seja mal interpretado e estratégias de resolução advindas desse processo são, conseqüentemente, desapegadas da realidade – e, ainda assim, é dessa maneira que a questão vem sendo tratada.

1 *Inter-Services Intelligence.*

2 *INSIDE Story – Are Afghan Refugees in Pakistan a Security Threat?.* Produzido por Al Jazeera. Doha, 2017. Episódio 229.

2. A INTENSIFICAÇÃO DA REPATRIAÇÃO

O governo do Paquistão tem trabalhado, desde 2002, com a Agência da ONU para Refugiados para repatriar os afegãos que chegam em sua fronteira e deportar aqueles que vivem em seu território, de forma gradual e sempre com enfoque teórico na dignidade desse retorno. A diferença entre essas duas medidas de exclusão do indivíduo por iniciativa estatal está no fato de que a deportação é a retirada compulsória do território com base na entrada ou permanência irregular, enquanto a repatriação é o impedimento de ingresso e não se aplica a indivíduos em situação de refúgio. A deterioração das relações entre Islamabad e Cabul causou uma mudança drástica de política alimentada por pressões americanas. A retórica oficial passou a se preocupar de forma crescente com a possibilidade de terroristas se infiltrarem entre as populações afeganes, se apoiando em evidências de atentados recentes, como o ataque em dezembro de 2014 contra uma escola militar em Peshawar, que deixou mais de 140 mortos.

Uma vez que essas populações nos campos de refugiados foram transformadas em questão de segurança nacional, no meio de 2016 o governo adota uma nova política fronteiriça, com maior rigidez na passagem de pessoas sem documentos e com o estabelecimento de um prazo arbitrário de seis meses para a volta dos refugiados ao Afeganistão. Foi esse o pretexto que tornou possível praticar a repatriação e a deportação de pessoas em estado de refúgio.

A repatriação aliada à deportação forçou a saída de cerca de 600.000 pessoas até o início de 2017, das quais pelo menos 365.000 estavam devidamente documentadas. Apesar de ser uma situação comprometedoras no que tange ao Direito Internacional Público e a sua vertente concernente ao refúgio, o alinhamento com os interesses da grande potência militar mundial garantiu que a situação se desenrolasse sem impedimentos.

Os números são incertos, mas, dentre as reportagens, diz-se que cerca de dois a três milhões de refugiados afegãos viviam no Paquistão à época do estabelecimento da nova política. O rápido retorno gerou preocupações, expressadas amplamente por organismos não-governamentais internacionais, visto que os níveis de violência dentro do Afeganistão ainda atingiam números altos. A falta de perspectiva de término do conflito e a escassez de políticas de recepção da massa afegane tornam, portanto, incerto o sucesso de aplicar tais medidas nesse momento.

O dilema de segurança se agravou quando, no início de 2018, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, usou uma rede social para fazer acusações que foram vistas pelo governo paquistanês como ameaças veladas à sua soberania. Conhecido por usar o Twitter como ferramenta política, Trump não somente acusou Islamabad de proteger terroristas em seu solo, como também expôs o apoio financeiro dado pelos Estados Unidos ao Paquistão e a maneira como o vê: um desperdício, visto que os paquistaneses só teriam retribuído com

“mentiras e enganação”³.

O governo paquistanês, que considerava renovar os documentos dos afegãos por mais um ano, decidiu, após reunião extraordinária, conceder um prazo adicional de apenas 60 dias aos 30 estabelecidos no início do ano para que eles voltassem ao seu país. A questão é que a quantidade de refugiados dentro do Paquistão é muito alta, por isso, esse prazo foi visto como irreal e, para o *Human Rights Watch*, até mesmo como ilegal. Acrescenta a isso o fato de que dos dois a três milhões de refugiados, 1,5 milhão possuíam documentação nesse período.

A organização internacional não-governamental acusou Islamabad de repatriação forçada, inclusive por tornar as condições de vida dos afegãos impraticáveis e de alto risco – são identificadas, por exemplo, ameaças de deportação e extorsão por parte da polícia. Além disso, o Human Rights Watch acusa as Nações Unidas de condizerem com essa realidade, até mesmo contribuindo através da instauração de um apoio financeiro àqueles que estiverem saindo do país – oferta que, aliada à precarização da estrutura disponível para esse povo, acabaria condicionando a volta ao Afeganistão.

Habib Wardack, ativista afegane que já foi um refugiado no Paquistão, disse em entrevista para a Al Jazeera que nada mais poderia ser esperado de um povo que trata os indianos muçulmanos, os quais migraram logo que foi estabelecida a divisão entre a Índia e o Paquistão, por *Mohajirs* até o presente⁴. Segundo ele, a palavra, apesar de ser sagrada – por se referir à vida do Profeta –, é usada, nesses contextos, para tratar alguém como um *estrangeiro*.

Apesar da nova política, alguns posicionamentos se destacam dentro do governo, pois, mesmo com o tema sob o enfoque de segurança nacional, o Ministro Abdul Qadir Baloch foi capaz de falar abertamente sobre como essa é uma questão humanitária, e não de segurança. Ele também defendeu que o Paquistão tem abordado a mesma com responsabilidade internacional⁵, apesar das questões que são constantemente levantadas pelas ONGs internacionais.

3. O NOVO GOVERNO: IMRAN KHAN E A RESISTÊNCIA DOS SETORES TRADICIONAIS

No final de 2018, o Primeiro Ministro Imran Khan – o qual ganhou as eleições de julho – garantiu ao Comissário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugia-

3 (Tradução livre). “*The United States has foolishly given Pakistan more than 33 billion dollars in aid over the last 15 years, and they have given us nothing but lies & deceit, thinking of our leaders as fools. They give safe haven to the terrorists we hunt in Afghanistan, with little help. No more!*”.

4 *INSIDE Story – Are Afghan Refugees in Pakistan a Security Threat?*. Produzido por Al Jazeera. Doha, 2017. Episódio 229.

5 XINHUA. Pakistan not to Expel Afghan Refugees, Says Minister. *The Express Tribune*, 26 fev. 2018.

dos, Filippo Grandi, que não perseguiria uma política de repatriação forçada⁶. Seguindo sua promessa de campanha de um Paquistão mais progressivo, ele mencionou, em setembro, que os refugiados que tivessem filhos nascidos e criados no país poderiam conseguir cidadania, como já é feito em diversos países. Ele mencionou a questão da dignidade e se mostrou disposto a mudar o tratamento dado aos refugiados no país. Entretanto, uma forte resistência política, principalmente no setor militar e nos setores que apoiam o anterior, fez com que ele desse alguns passos para trás, dizendo que tentara apenas introduzir o assunto para debate. Esse foi um duro golpe de realidade, o qual mostrou que a política de exclusão está sedimentada e é amparada pela população.

Khan sofreu duras críticas pelo ato político mal calculado. Além da narrativa de que os afegãos são uma ameaça à segurança do país, fortemente perpetrada pelas camadas militares, outras fontes ainda acusaram o Primeiro Ministro de usar o tema como alavanca política, expandindo a base Pashtun que o elegeu através da concessão de cidadania a essas populações.

Depois da repercussão turbulenta e como forma de manter a repatriação gradual, uma nova reunião do grupo *Refugee Working Group (RWG)*, que opera dentro da ação conjunta entre os governos do Paquistão e do Afeganistão *Afghanistan-Pakistan Action Plan for Peace and Stability (APAPPS)*, foi realizada. As discussões trataram o tema e, por fim, foram acordados prazos e procedimentos para prosseguir com a repatriação dos afeganes. Entretanto, previsões climáticas de intenso frio na região afegã fizeram com que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) decidisse suspender o processo por aproximadamente dois meses.

Durante esse período, nem mesmo as ajudas econômicas serão concedidas, o que é um reconhecimento tácito de que elas funcionam como um incentivo para que os afeganes retornem ao país em guerra. Na teoria, a documentação poderá ser usada mesmo depois de sua validade para o exercício de direitos como refugiados e aqueles que passarem por situações de abuso devem reportar imediatamente ao ACNUR. A conjuntura, entretanto, não foi suficiente para impedir que o fluxo continuasse: segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), cerca de 950 pessoas voltaram para o Afeganistão em janeiro, provenientes do Paquistão.

Mais uma vez o prazo foi estendido, mas o renovado tom de negociações pode gerar políticas mais coesas para 2019. Com o Ministério responsável pela coordenação dos serviços de saúde disposto a melhorar o atendimento aos refugiados e com a visita do enviado diplomático afegane Shukarullah Atif Mishal, o qual ressaltou a importância do papel paquistanês na administração do problema do refúgio e possíveis alianças para o futuro, parece que as relações entre Cabul e Islamabad estão em solo mais fértil.

Os cautelosos avanços nas negociações de paz entre o governo afegane e o Talibã, com os Estados Unidos como intermediário, certamente criam expectativas de mudança no cenário de refúgio afegane para 2019. Nesse âmbito, a tensão gerada pela insatisfação do Talibã com a prisão de um de seus líderes em Peshawar, no Paquistão, deve ser adereçada com cautela. A organização acusa Islamabad de tentar pressionar as negociações de paz em favor

6 HYDER, Kamal. Pakistan PM: Afghan refugees 'will not be forced to return'. *Al Jazeera*, 9 set. 2018.

dos Estados Unidos, o que em muito difere da postura inicial do país em relação ao Talibã.

Existe um grande interesse regional nas negociações que estão em curso, o qual vai além da resolução pacífica de um conflito duradouro. Os países estão preocupados que, com a nova política do governo americano, uma retirada de tropas repentina resuma em uma nova guerra civil e leve a novas ondas de refugiados passando pelas fronteiras. Caso um acordo seja encontrado entre as partes, poderá acontecer uma transição gradual e segura, além de que poderá ser atingido um ambiente mais propício para o retorno de todas as famílias afeganes que estão sendo forçadas a voltar para o país devastado pela guerra.

Referências Bibliográficas

AFGHANISTAN'S NEIGHBORS FEAR REFUGEE CRISIS IF US PULLS OUT. **Reuters**, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2019/01/01/afghanistans-neighbors-fear-refugee-crisis-if-us-pulls-out.html>>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:00.

AFGHAN ENVOY EXPRESSES GRATITUDE TO PAKISTAN FOR HOSTING REFUGEES. **The News**, 15 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.thenews.com.pk/latest/419371-afghan-envoy-expresses-gratitude-to-pakistan-for-hosting-refugees>>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:34.

AFGHAN REFUGEES IN PAKISTAN FACE REPATRIATION THREAT. Reportagem de Nosheen Abbas. Paquistão, **Deutsche Welle**, 28 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/afghan-refugees-in-pakistan-face-repatriation-threat/av-42764909>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 22:27.

AFGHAN REFUGEES REPATRIATION SUSPENDED OWING TO WINTER SEASON. **Pakistan Observer**, 21 nov. 2018. Disponível em: <<https://pakobserver.net/afghan-refugees-repatriation-suspended-owing-to-winter-season/>>. Acesso em: 30 jan. 2019, 02:24.

AZIZ, S. Pakistan-US war of words over Donald Trump's tweet. **Al Jazeera**, 2 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2018/01/pakistan-war-words-donald-trump-tweet-180102055709366.html>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 23:15.

BARKER, Memphis. Pakistan's Imran Khan pledges citizenship for 1.5m Afghan refugees. **The Guardian**, 17 set. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/17/pakistan-imran-khan-citizenship-pledge-afghan-refugees>>. Acesso em: 25 jan. 2019, 13:44.

BARKER, Memphis. Pakistan's Imran Khan skirts issue of Afghan refugees' citizenship. **The Guardian**, 18 set. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/18/pakistan-imran-khan-afghan-begali-refugees-citizenship-passports>>. Acesso em: 25 jan. 2019, 13:55.

COLE, Juan. Pakistan's Foreign and Domestic Policy Since September 11th. **Universidade de Michigan**, mai. 2002. Disponível em: <http://web.mit.edu/SSP/seminars/wed_archives02spring/cole.htm>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:00.

GOVERNMENT TO IMPROVE HEALTH SERVICES FOR AFGHAN REFUGEES. **Pakistan Today**, 5 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.pakistantoday.com.pk/2019/01/05/government-to-improve-health-services-for-afghan-refugees/>>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:32.

HYDER, Kamal. Pakistan PM: Afghan refugees 'will not be forced to return'. **Al Jazeera**, 9 set. 2018. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2018/09/pakistan-pm-afghan-refugees-will-forced-return-180909103345275.html>>. Acesso em: 25 jan. 2019, 13:28.

ILLEGAL AFGHAN NATIONALS AND REFUGEES IN PAKISTAN TO BE REPATRIATED: FO. **Pakistan Today**, 7 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.pakistantoday.com.pk/2018/11/07/illegal-afghan-nationals-and-refugees-in-pakistan-to-be-repatriated-fo/>>. Acesso em: 30 jan. 2019, 02:20.

INSIDE Story: Are Afghan Refugees in Pakistan a Security Threat? Produzido por Al Jazeera. Doha, 2017. Episódio 229. Apresentador: Sami Zeidan. Convidados: Naveed Ahmad; Hasan Khan; Habib Wardak. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-ezjKpa-DM>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:19.

JÚNIOR, Abelardo Arantes. **O Paquistão e as estratégias ocidentais para a Ásia Meridional**. Rev. bras. polít. int. vol. 46, no. 1, Brasília jan/jun 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100009>. Acesso em: 21 jun. 2018, 23:09.

MOHOMED, Carimo. **"Islam" as the national identity for the formation of Pakistan: the political thought of Muhammad Iqbal and Abu'l'Ala Mawdudi**. História, vol. 33, no. 1, Franca Jan./June 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742014000100015>. Acesso em: 21 jun. 2018, 23:08.

NATURALIZING AFGHAN REFUGEES A PRAGMATIC SOLUTION FOR SECURITY ISSUES. **Pakistan Today**, 26 set. 2018. Disponível em: <<https://www.pakistantoday.com.pk/2018/09/26/decision-to-naturalize-afghan-refugees-a-pragmatic-solution-for-security-issues/>>. Acesso em: 30 jan. 2019, 02:17.

OVER 21,000 AFGHAN REFUGEES RETURN HOME. **The Nation**, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://nation.com.pk/25-Jan-2019/over-21-000-afghan-refugees-return-home>>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:40.

PAKISTAN APPLYING PRESSURE OVER AFGHAN PEACE TALKS, CLAIM TALIBAN OFFICIALS. **The Express Tribune**, 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://tribune.com.pk/story/1889796/3-pakistan-applying-pressure-afghan-peace-talks-claim-taliban-officials/>>. Acesso em: 11 fev. 2019, 22:36.

PAKISTAN Drives Out Afghan Refugees: “Now You’re Calling Us Terrorists?”. Produzido por Human Rights Watch. Paquistão, fev. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VjyIkxAfnYc>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:30.

PAKISTAN Kicks Out Afghan Refugees After Trump Tweet. Produzido por PressTV. Irã, Islamic Republic of Iran Broadcasting, 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tsHmBnZJiWk>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:29.

PAKISTAN NOT TO EXPEL AFGHAN REFUGEES, SAY MINISTER. **The Express Tribune**, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://tribune.com.pk/story/1645506/1-pakistan-not-expel-afghan-refugees-says-minister/>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:38.

SECRET Pakistan. Produzido por: Fiona Campbell; Eamonn Matthews. BBC, 2011. Parte 1. Disponível em: <<https://vimeo.com/128052683>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:55.

SHAHZAD, A. Pakistan extends Afghan refugees’ stay for only 60 days. **Reuters**, 01 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-pakistan-afghanistan-refugees/pakistan-extends-afghan-refugees-stay-for-only-60-days-idUSKBN1FL4OI>>. Acesso em: 25 jun. 2018, 19:08.

THE REVERSE EXODUS OF PAKISTAN’S AFGHAN REFUGEES. **BBC**, 28 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-37163857#>>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:35.

UNHCR TO HALT REPATRIATION PROCESS OF AFGHAN REFUGEES IN PAKISTAN. **Pakistan Today**, 11 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.pakistantoday.com.pk/2018/11/11/unhcr-to-halt-repatriation-process-of-afghan-refugees-in-pakistan/>>. Acesso em: 30 jan. 2019, 02:22.

WHY Is Pakistan Forcing Afghan Refugees Back Home? – Inside Story. Produzido por Al Jazeera. Doha, 2017. Episódio 43. Apresentador: Sami Zeidan. Convidados: Fawzia Koofi; Ayaz Wazir; Ariane Rummery. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0Qr-9jrIh_1A>. Acesso em: 23 jun. 2018, 20:15.

WILKINSON, Bard. Pakistan PM Khan vows to grant Afghan refugees citizenship. **CNN**, 18 set. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/09/18/asia/pakistan-afghan-refugees-khan-intl/index.html>>. Acesso em: 30 jan. 2019, 02:14.