



Cadernos de Estudos Africanos

35 | 2018

Da Resistência Colonial aos Desafios da Contemporaneidade: 40 anos de independência das colônias portuguesas

40 Anos de Independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013)

*40 Years of independence: Forced migration and asylum regimes in the PALOP (1975-2013)*¹

Paulo Manuel Costa e Lúcio Sousa



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/cea/2630>

ISSN: 2182-7400

Editora

Centro de Estudos Internacionais

Edição impressa

Data de publicação: 1 Outubro 2018

Paginação: 89 - 108

ISSN: 1645-3794

Refêrencia eletrónica

Paulo Manuel Costa e Lúcio Sousa, « 40 Anos de Independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013) », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 35 | 2018, posto online no dia 02 outubro 2018, consultado o 02 outubro 2018. URL : <http://journals.openedition.org/cea/2630>



O trabalho Cadernos de Estudos Africanos está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional.

40 ANOS DE INDEPENDÊNCIAS: MIGRAÇÕES FORÇADAS E REGIMES DE ASILO NOS PALOP (1975-2013)

Paulo Manuel Costa

Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais
Universidade Aberta
Rua da Escola Politécnica, 141-147
1269-001 Lisboa, Portugal
pmcosta@uab.pt

Lúcio Sousa

Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais
Universidade Aberta
Rua da Escola Politécnica, 141-147
1269-001 Lisboa, Portugal
lucio.sousa@uab.pt

40 Anos de independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975 -2013)¹

Este estudo pretende ser um contributo exploratório sobre os fluxos de refugiados e os regimes de asilo estabelecidos nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) entre os anos de 1975 e 2013. O objetivo é analisar os fluxos de refugiados nestes países, procurando examinar o contexto histórico em que os mesmos ocorreram e a sua influência nos regimes de asilo implementados no contexto das políticas africanas de refugiados, nomeadamente a passagem de um modelo de “porta aberta”, liberal, solidário e recetivo, para um mais restritivo que vigora na atualidade.

Palavras-chave: refugiados, migrações forçadas, asilo, regime de asilo, PALOP

40 Years of independence: Forced migration and asylum regimes in the PALOP (1975-2013)

This study aims to be an exploratory contribution about the refugee flows and the asylum regimes established in the Lusophone African Countries between 1975 and 2013. The goal is to assess the refugee flows in those countries, studying the historical context in which they occurred and its influence in the asylum regimes implemented in the context of the African policy towards refugees, namely the shift from an ‘open door’ model, liberal, solidary and welcoming, to another more restrictive which is in place nowadays.

Keywords: refugees, forced migration, asylum, asylum system, PALOP

Recebido: 24 de março de 2016

Aceite: 17 de julho de 2017

¹ Os autores agradecem os comentários/sugestões dos revisores e editores, os quais contribuíram para a melhoria da qualidade do trabalho apresentado.

Migrações forçadas e refugiados em África: Quem é refugiado em África?

As migrações forçadas não são um fenómeno novo em África. Os conflitos entre Estados africanos e a colonização europeia tornaram a mobilidade forçada de populações tanto um instrumento de interesse político de gestão e controlo de populações, como uma solução estratégica de sobrevivência. Todavia, a emergência no continente do fenómeno dos refugiados, na sua aceção moderna, ocorre no século xx, intimamente ligada à independência dos Estados africanos após a Segunda Guerra Mundial (Milner, 2009).

O uso do conceito de migrações forçadas parece-nos mais adequado ao presente texto, porquanto, no plano socioantropológico, é mais abrangente do que o de refugiado e melhor adaptado à realidade africana. Os migrantes forçados são *“people who have been forced to flee their homes and seek refuge elsewhere. The reasons for flight can include political or ethnic violence or persecution, development projects like large dams, or natural disasters”* (Castles & Miller, 2009, p. 7). Esta definição compreende refugiados, requerentes de asilo, refugiados reinstalados, pessoas deslocadas internamente e deslocados por motivo de causas ambientais e desastres (Castles & Miller, 2009, p. 189). Contudo, ainda que o termo migrações forçadas tenha uma dimensão operativa mais ampla, é necessário ter presente que o conceito de refugiado retém uma importância legal fundamental, pois implica obrigações por parte dos Estados signatários dos principais instrumentos internacionais sobre asilo e proteção humanitária.

O continente africano apresenta, no domínio das migrações forçadas, uma dupla condição endógena: é uma das regiões do mundo que, historicamente, gera um maior número de refugiados e deslocados internos, ao mesmo tempo que é a que mais refugiados e deslocados internos acolhe no seu seio (Milner, 2009; Whittaker, 2006). Em ambos os casos, as razões são simultaneamente políticas², sociais e geográficas, decorrentes tanto da gestão dos legados coloniais como de conflitos pós-coloniais, muitos deles por “procuração” das grandes potências no período da Guerra Fria (como foi, em parte, o caso de Angola) ou dos potentados regionais (como em Moçambique face à África do Sul) (Betts, 2009; Castles & Miller, 2009; Crisp, 2006; Gatrell, 2013; Milner, 2009; Zolberg, Suhke & Aguayo, 1989).

A relação entre o período colonial e o pós-colonial é essencial para a compreensão das migrações forçadas em contexto africano pois, como refere Gatrell:

² As razões económicas, o acesso e o controlo de bens essenciais são igualmente relevantes e estão subjacentes ao conflito. O petróleo é, no caso de Angola, um desses fatores conforme referem Betts e Loescher (2011, p. 14).

Political rivalries and state-building, security concerns and competition for resources have combined to ensure that in parts of Africa, as in other parts of the world, displacement has become a way of life [...] the complex movements of people in colonial as well as post-colonial times shaped the subsequent course of forced migration. Refugee movements across state frontiers reflected historic economic and personal ties that created nearby affiliations as well as extensive transnational and diasporic connections (2013, pp. 249-250).

Estas circunstâncias, caracterizadas muitas vezes por fugas em massa da população face à violência generalizada e à guerra, manifestam características diferentes daquelas que estão na base do conceito de refugiado, tal como definido pela Convenção de Genebra de 1951. A Convenção de Genebra, cujo âmbito de aplicação foi alargado pelo Protocolo de Nova Iorque (1967), considera como refugiado todo aquele que tenha fundados receios de ser perseguido “em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas” (artigo 1.º, § A.2) e sempre que não tenha possibilidade ou não queira, por causa dessa perseguição, pedir a proteção do Estado de que é nacional. Ou seja, a proteção conferida pela Convenção de Genebra está centrada na perseguição individual, ao contrário da situação da maior parte dos refugiados africanos, os quais fugiam, de forma indistinta, de conflitos armados e não podiam invocar uma perseguição direta e específica que merecesse proteção.

Por outro lado, os Estados africanos, que já tinham passado pela experiência da descolonização, estavam sensibilizados para a situação vivida nos territórios ainda sob domínio colonial, pelo que manifestaram uma grande receptividade para acolher as populações em fuga e ao mesmo tempo expressaram a sua solidariedade política para com os movimentos de libertação. Estas especificidades do contexto africano assumiram também relevância no plano legal, tendo conduzido ao desenvolvimento de instrumentos regionais específicos no sistema de proteção internacional de populações refugiadas e deslocadas internamente.

Deste modo, a Organização de Unidade Africana (OUA) aprovou a Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969)³, na qual o conceito de refugiado é objeto de ampliação, pois além da perseguição “em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas”, também se incluem as situações de refúgio fora do país devido “a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade” (artigo I, n.º 2).

³ Dos PALOP, apenas São Tomé e Príncipe não assinou nem ratificou esta Convenção.

Para além dos refugiados que procuravam asilo em países vizinhos, os conflitos em África deram igualmente origem a um elevado número de deslocados internos, sendo esta uma das regiões do mundo em que este tipo de mobilidade forçada tem maior expressão (UNHCR, s.d.). Apesar de ainda estar, em larga medida, por explicar e explorar as razões do elevado número de deslocados internos (Crisp, 2006, p. 2), não é possível ignorar o fenómeno, uma vez que estas pessoas se encontram numa situação muito vulnerável, dado que não se enquadram nos estatutos de proteção existentes (Cambrézy, 2007, pp. 3-4). Por exemplo, para o caso angolano, em que se estima que cerca de um terço da população tenha sido oficialmente reconhecido como internamente deslocada (Carvalho, 2003, p. 31), para além da guerra, têm sido sugeridas várias explicações para esses fluxos como a degradação ambiental ou a inexistência de uma rede escolar ou sanitária que permita a fixação das pessoas (Birkeland, 2003, p. 20).

Não surpreende, pois, o desenvolvimento de instrumentos específicos para regular a situação dos deslocados internos, como é o caso da Declaração de Adis Abeba sobre Refugiados e Deslocamentos Forçados da População em África (1994), cuja recomendação 13 prevê dois princípios fundamentais: os Estados devem respeitar o direito das populações a não serem arbitrariamente realocadas e estas têm o direito de regressar aos locais habituais de residência.

A questão dos deslocados internos foi mais desenvolvida na Convenção da União Africana para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas em África (2009)⁴, na qual os deslocados internos são caracterizados como pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou obrigados a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, sem que tenham transposto as fronteiras internacionais, em resultado de conflitos armados, de situações de violência generalizada, da violação de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelos homens (artigo 1.º, al. k).

Para além do recenseamento dos principais desenvolvimentos legais regionais de proteção dos refugiados em África, é necessário compreender de que forma eles se relacionam com as políticas concretas implementadas pelos Estados.

Na África Subsariana, Milner (2009, p. 2) identifica três fases nas políticas de refugiados: uma primeira fase, entre os anos 60 e 70 do século xx, é marcada por uma política de asilo generosa – uma era de política de “porta aberta”, “liberal”, como refere Rutinwa (1999) –, cumprindo os padrões legais internacionais e re-

⁴ Cabo Verde é o único Estado entre os PALOP que não assinou a Convenção de Kampala (sendo que também não aderiu à Convenção de Genebra, embora o tenha feito relativamente ao Protocolo de Nova Iorque). Por sua vez, Moçambique e São Tomé e Príncipe ainda não ratificaram ou depositaram os instrumentos nacionais de adesão à Convenção de Kampala (African Union: http://au.int/en/sites/default/files/Convention_on_IDPs_0.pdf, consultado a 3 de agosto de 2015).

gionais, e garantindo direitos sociais, económicos e políticos, incluindo a liberdade de movimento e a procura de emprego. Numa segunda fase, que emerge nos anos 80, é implementada uma política de asilo restritiva, em que se procura prevenir a entrada de refugiados, com os Estados a não cumprirem os padrões internacionais e regionais e não cooperando com as organizações internacionais (Milner, 2009, p. 8); como expõe Rutinwa (1999), esta é uma fase em que há um desrespeito pelos direitos dos refugiados. Para Milner, decorre atualmente uma terceira fase, caracterizada pela procura de soluções locais de integração, no que se aproxima das medidas da primeira fase, mas sem a receptividade generalizada e solidária anteriormente manifestada (2009, p. 35).

Como mencionado por Rutinwa (1999), Crisp (2006) e Milner (2009), entre os anos 60 e 70 a postura dos Estados africanos, sobretudo dos subsarianos, foi, de uma forma geral, receptiva ao acolhimento de refugiados, em resultado de uma visão de solidariedade política pan-africana, assente na compreensão das dificuldades e dos problemas surgidos com as independências e o processo de consolidação dos Estados nacionais. Por esse motivo, o acolhimento de refugiados era fonte de orgulho para os Estados africanos.

Nesta fase, os Estados implementaram os padrões internacionais e regionais de proteção das pessoas, assegurando os seus direitos fundamentais, enquadrando frequentemente o processo de receção de refugiados numa dinâmica de desenvolvimento local. Assim, em certas regiões, a maioria das pessoas em fuga não vivia em campos de refugiados, mas em aldeias, de forma relativamente autossuficiente, sendo por isso consideradas uma fonte de desenvolvimento económico e social, sobretudo em zonas de baixa densidade populacional, como revela Van Wettere-Verhasselt (1969) para o caso particular dos refugiados angolanos no Zaire, atual República Democrática do Congo.

A criação de um instrumento regional de proteção de refugiados, a Convenção da OUA de 1969, demonstra esta abertura política e a sua necessidade reflete, também, a perceção do desajustamento dos instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção de Genebra, para lidar com as especificidades da situação africana (Milner, 2009, p. 22).

Todavia, a partir dos anos 80 observou-se uma retração desta política de acolhimento, com os anos 90 a serem marcados por uma cada vez maior relutância em receber refugiados. Esta reação foi justificada pelas mudanças no contexto político africano (Milner, 2009, p. 19) e não necessariamente pelo aumento dos fluxos de refugiados, em particular por essas deslocações de população terem sido produzidas por conflitos militares de tipo guerra civil. Dada a sensibilidade política dos acontecimentos e a possibilidade de colocarem em causa a estabili-

dade e o equilíbrio regional, estes refugiados não beneficiaram da solidariedade anterior, a qual era dirigida para as vítimas das guerras anticoloniais e de libertação (Crisp, 2006, p. 4).

Neste período, a solução predominante para albergar os milhões de refugiados passou pelo estabelecimento de campos de refugiados, numa dinâmica assistencial que envolveu organizações locais e internacionais. Para além dos problemas específicos que colocava ao acolhimento das pessoas, esta solução teve ainda o efeito de permitir que os campos de refugiados fossem eles próprios palcos de conflitos, devido à transplantação de relações de poder e estruturas organizadas de resistência armada, o que fez aumentar a resistência dos Estados de acolhimento, dado que esses conflitos geravam instabilidade política e securitária no seu próprio território como sucedeu, por exemplo, nos casos do Ruanda e do Zaire.

O contínuo aumento dos fluxos de pessoas refugiadas fez com que os Estados implementassem medidas que limitaram, quantitativa e qualitativamente, o acesso e a permanência dos requerentes de asilo e refugiados. As causas para essa retração, a partir dos anos 90 são, segundo Milner (2009, pp. 2-3), as seguintes:

- A escala e a durabilidade do problema dos refugiados, o qual não estava associado à situação específica do colonialismo e da independência, mas refletia problemas políticos e económicos mais vastos;
- A crescente falta de apoio internacional através da partilha de responsabilidades entre Estados no acolhimento dos refugiados;
- Os problemas securitários colocados pela existência de grupos armados entre as populações refugiadas, com o subsequente efeito de contágio em termos de produção de conflitos, crime e insegurança.

A dificuldade em debelar muitos dos conflitos, ou a emergência de novos, inibiu o retorno de uma grande parte dos refugiados, pelo que emergiram, segundo Milner (2009, p. 19) novas propostas de resolução da situação através da sua naturalização e sua integração local. Todavia, o ceticismo sobre a sua evolução futura parece caracterizar as perspetivas de outros autores, como Betts, que após analisar a evolução das medidas de acolhimento e os processos de democratização em África, refere que: *“it seems that African states were able to be more generous toward refugees as authoritarian states than they are as democracies”* (2009, p. 30).

Os fluxos de refugiados dos PALOP no contexto africano

Encontra-se ainda por fazer uma história dedicada às deslocações forçadas decorrentes do estabelecimento do colonialismo português, quer no período de pacificação, quer aquando das lutas de libertação. Neste texto pretendemos apresentar dados gerais que revelem as principais tendências dos fluxos de refugiados nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) de forma a ter uma panorâmica geral sobre o fenómeno. Para o efeito, e como referido por Gatrell (2013), é importante compreender estes movimentos no período colonial e a sua relação com o momento pós-colonial.

Circunscrevendo-nos à segunda metade do século xx, podemos identificar dois momentos em que as migrações forçadas e os refugiados, em particular com origem nos PALOP, tiveram um grande impacto no contexto africano. O primeiro desses momentos foi durante o período de luta de libertação nacional, entre 1961 e 1974, enquanto que o segundo ocorreu nos anos 80-90.

De acordo com dados do *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR, s.d.[a]) entre 1960 e 1974, o número de deslocados internos e refugiados provocados pela guerra foi bastante elevado nos três principais teatros da guerra colonial: Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Em 1974, o número de angolanos refugiados em países vizinhos ascendia a cerca de 500.000, concentrados sobretudo na República Democrática do Congo e na Zâmbia. Em Moçambique seriam 70.000, albergados principalmente na Tanzânia e na Zâmbia. Finalmente, no caso da Guiné-Bissau, este número seria de 80.000, concentrados maioritariamente no Senegal e na Guiné-Conacri.

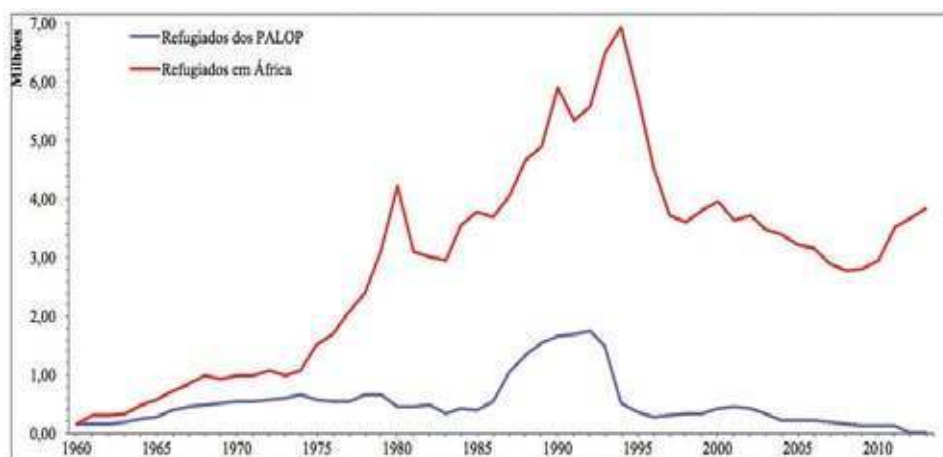


Gráfico 1: Refugiados em África versus refugiados de origem PALOP

Fonte: UNHCR (s.d.[a]).

O gráfico 1 permite-nos comparar a evolução dos fluxos de refugiados dos PALOP com o total de refugiados em África, revelando os dois momentos referidos: o primeiro, entre 1961 e 1975, em período colonial, e o segundo, entre a década de 80 e 90, em contexto independente.

Durante o período considerado, o fluxo de refugiados com origem nas colónias portuguesas chegou a ser superior a 50% do total dos refugiados em África (Aall, 1967; Gould, 1974; Milner, 2009), sendo a sua causa imediata as guerras de libertação que decorriam em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.

O impacto provocado pelos refugiados provenientes dos PALOP foi de tal ordem que contribuiu decididamente para o processo de aprovação, em 1969, da Convenção dos Refugiados pela OUA (Aall, 1967; Gould, 1974)⁵. Nos anos 80 e 90, o contributo dos refugiados com origem nos PALOP para o total de refugiados em África voltou a ser numericamente significativo, embora proporcionalmente numa escala menor. Estes novos fluxos resultaram, sobretudo, dos conflitos políticos e do desenrolar de guerras civis, os quais só encontraram um (primeiro) fim com o Acordo de Bicesse de 1991 (Angola) e com o Acordo Geral de Paz de 1992 (Moçambique).

Os PALOP como países de origem e de asilo

Como referimos anteriormente, os fluxos de refugiados dos PALOP no período pré-independência estiveram intimamente associados aos teatros de guerra guineense, angolano e moçambicano. De uma forma genérica, estes movimentos de pessoas variaram em função da escala do conflito político-militar em cada um dos países, o que justifica que, nos anos 70 e 80, se tenha assistido a um maior predomínio de angolanos no total dos refugiados com origem nos PALOP e, nos anos 90, de moçambicanos (cf. gráfico 2).

Com as independências seria expectável que estes fluxos se revertessem e as populações pudessem, finalmente, regressar às suas origens. No entanto, isso não ocorreu de uma forma imediata e linear, até porque o reconhecimento oficial pelo ACNUR do fim da justificação da proteção ocorreu em diferentes momentos temporais.

Segundo Jackson (1999), no caso da Guiné-Bissau, isso só ocorreu a partir de 10 de setembro de 1974, data em que Portugal reconheceu a independência, enquanto em Moçambique isso sucedeu a partir de 25 de junho de 1975, data da respetiva independência. Por fim, a situação de Angola foi diferente, não tendo sido reconhecido oficialmente o fim da proteção, não só devido às condições internas

⁵ No entanto, é de registar que as autoridades coloniais portuguesas também acolheram, em 1960, cerca de 6600 refugiados provenientes da República do Congo (ex-belga) (Agência Geral do Ultramar, 1960). Isto serve para ilustrar como os movimentos de refugiados são determinados por fatores alheios à sua vontade e como têm impacto em países vizinhos, independentemente da sua organização política.

do país, mas também à existência de desconfiança por parte do ACNUR quanto à atuação das autoridades nacionais face a possíveis grupos de refugiados (p. 273).

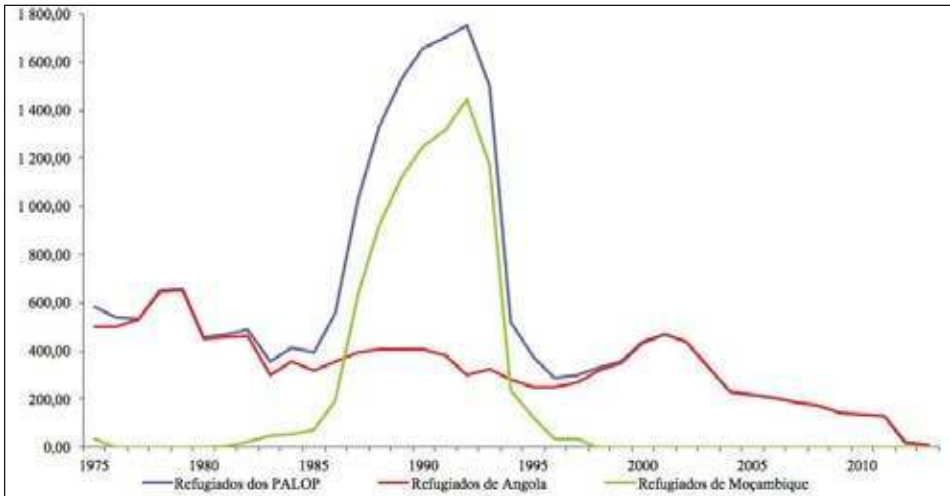


Gráfico 2: Refugiados dos PALOP *versus* refugiados de Angola e Moçambique
 Fonte: UNHCR (s.d.[a])

Por fim, é de assinalar que os PALOP são, simultaneamente, países de origem e de acolhimento de refugiados, embora o número dos que afluíram às ex-colónias portuguesas após a sua independência tenha sido diminuto (cf. gráfico 3). Esta dupla dimensão permite ilustrar o carácter regional e transfronteiriço dos movimentos de refugiados, os quais visaram em particular, e num primeiro momento, os países vizinhos.

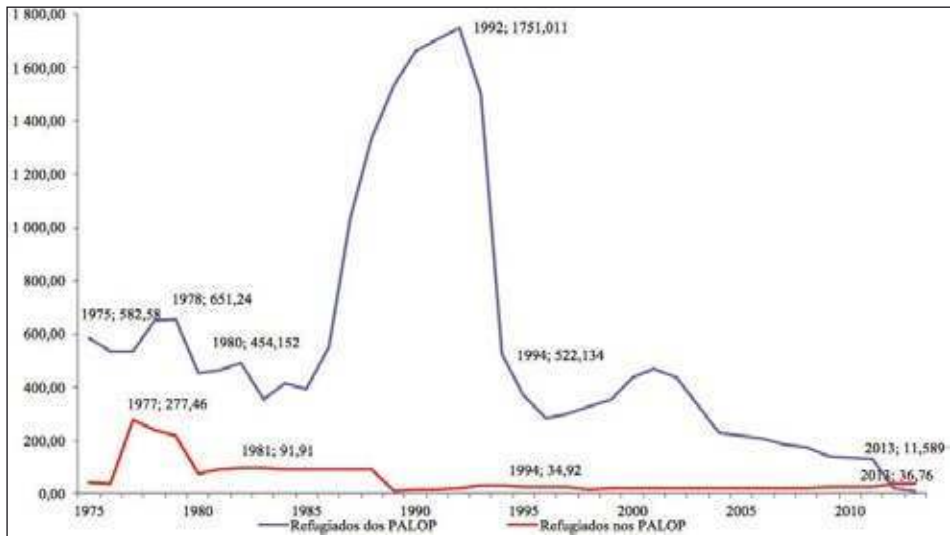


Gráfico 3: Refugiados dos PALOP 1961-2013: Os PALOP como país de asilo
 Fonte: UNHCR (s.d.[a])

PALOP: Dinâmicas e contextos específicos

Angola

Numa análise mais pormenorizada, verificamos que em Angola, nos anos subsequentes à independência, se observou um decréscimo do número de refugiados, mas que este voltou a aumentar a partir de 1983 (cf. gráfico 4), mantendo-se relativamente constante nos vinte anos subsequentes. Os principais países africanos de destino dos refugiados foram o Zaire, a Zâmbia e o Botsuana (Jackson, 1999).

Apesar das tentativas de estabelecimento de acordos de paz desde 1989, os combates entre o MPLA e a UNITA impediram que acontecesse um efetivo retorno dos refugiados. Somente o acordo de paz de 2002 teve efeito na redução do número de refugiados angolanos. Todavia, e ao contrário do processo de repatriamento em Moçambique (que analisaremos mais à frente), o retorno dos refugiados angolanos não foi um processo fácil, sobretudo porque muitos se encontravam nessa condição há muito tempo, e estavam relativamente integrados nas sociedades de acolhimento, como era o caso dos refugiados angolanos na África do Sul (Crisp, Riera & Freitas, 2008; SIHMA, 2015).

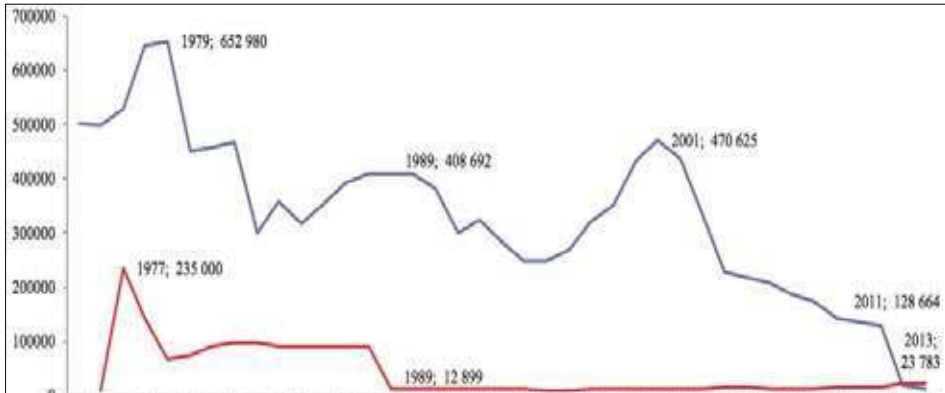


Gráfico 4: Angola (1975-2013) como país de origem e de asilo
Fonte: UNHCR (s.d.[a])

Por seu turno, Angola começou por receber, sobretudo, refugiados namibianos, os quais cessaram a partir de 1988 com o final da guerra e a independência da Namíbia em 1990. O número de refugiados reconhecidos em Angola, em 2013, era de 15.572, tendo sido apresentados 30.086 pedidos de asilo, provenientes na sua maioria da República Democrática do Congo e do Ruanda (UNHCR, 2015a)⁶.

⁶ Todavia, para o ACNUR, em 2016 existiam um total de 50.337 pessoas sob proteção, incluindo nos mais representativos países como a República Democrática do Congo, com 13.444; a Guiné Equatorial, com 9.253; a Costa do Marfim, com 6.448, e considerando ainda 4.639 repatriados angolanos (UNHCR, 2016).

A relação com estes refugiados não tem sido pacífica e a recente polémica sobre a possibilidade do retorno forçado imposto pelas autoridades angolanas demonstra isso mesmo⁷.

Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau apresenta uma característica singular: é o único país dos PALOP em que, a partir dos anos 90, o número de refugiados acolhidos é superior aos dos que saem do país. De facto, como se pode visualizar no gráfico 5, o número de refugiados guineenses diminuiu de forma drástica após 1975, assinalando-se o regresso destes ao país, em particular a partir do Senegal (Abreu, 2012, p. 167). Este número voltou a aumentar no período de 1998-1999, na sequência do golpe de Estado contra o presidente Nino Vieira e da subsequente guerra civil, estimando-se ainda que se tenham produzido cerca de 200.000 deslocados internos para as zonas rurais (Temudo, 2009, p. 256).

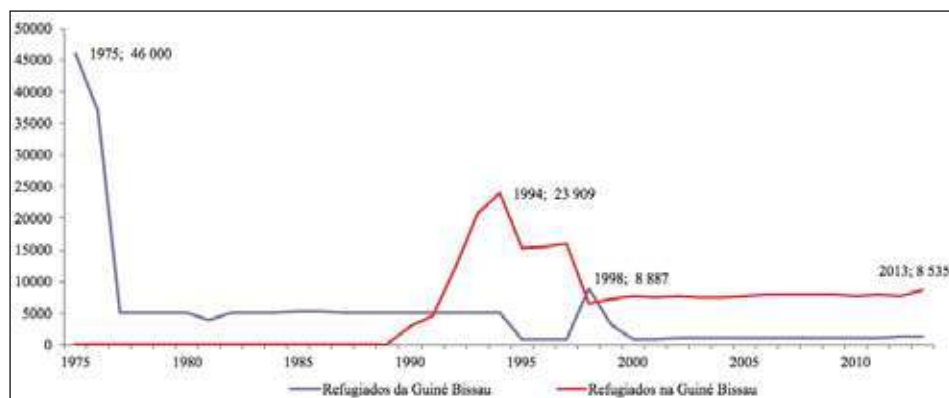


Gráfico 5: Guiné-Bissau (1975-2013) como país de origem e de asilo

Fonte: UNHCR (s.d.[a])

O número de refugiados que procura a Guiné-Bissau, embora diminuto em termos quantitativos, apresenta desde 1990 uma persistência no tempo e tem a sua origem, na sua maioria, em Casamansa, território do vizinho Senegal. A guerra civil entre o Estado senegalês e o Movimento das Forças Democráticas de Casamansa, que advoga a independência do território, levou inclusivamente à ocorrência de ataques transfronteiriços. Em 2015, o número de refugiados reconhecidos pela Guiné-Bissau era de 8.684 (UNHCR, 2015b).

⁷ Angola já expulsou mais de oito mil refugiados congolese, segundo a ONU. *Deutsche Welle*, 24/07/2017 (<http://www.dw.com/pt-002/angola-já-expulsou-mais-de-oito-mil-refugiados-congolese-afirma-onu/a-39402937>).

Moçambique

Quanto a Moçambique, no período imediato após a independência observou-se a diminuição drástica do número de refugiados moçambicanos devido ao repatriamento. O país tornou-se, de facto, num território de acolhimento de refugiados, sobretudo de dois países vizinhos: a Rodésia e a África do Sul. A solidariedade moçambicana para com os movimentos de libertação nacional e de oposição política desses países permitiu a receção de refugiados, assim como o estabelecimento de bases de guerrilheiros que realizavam ataques diretos contra as forças sul-africanas.

A partir de 1977, o desencadear da guerra civil entre a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) provocou a fuga de populações mais diretamente atingidas. Conforme indica o ACNUR (2000), esta fuga ocorreu no interior do país, com o número de deslocados internos a ser estimado em quatro milhões, e também em direção ao exterior, onde os refugiados moçambicanos chegaram a ultrapassar os dois milhões. A situação de Moçambique era de tal forma grave que foi descrita como uma “emergência complexa”, designação que passou desde então a constar do vocabulário humanitário (Helton, 2002, p. 275).

Os refugiados de origem moçambicana tornaram-se numa das maiores populações refugiadas em África, albergadas em vários campos em países contíguos, como a África do Sul, a Suazilândia, a Tanzânia, o Zimbábue, a Zâmbia e, sobretudo, o Malawi.

O gráfico 6 mostra esse impacto, após a intensificação do conflito civil a partir de 1983, o qual só diminuiu com a celebração dos acordos de paz de Roma (1992). O volume de refugiados reflete a destruição e o enorme impacto humano, social e económico provocado pelo conflito armado (Baden, 1997, p. 9; Steinberg, 2005, p. 3). Segundo o ACNUR (2000), estima-se que tenham morrido na guerra cerca de um milhão de pessoas.

O regresso espontâneo ou organizado dos refugiados moçambicanos foi um dos maiores movimentos de retorno⁸ e ocorreu principalmente a partir de 1994, tendo sido, em comparação com Angola, um processo relativamente célere

⁸ De facto, muitos refugiados partiram espontaneamente, sobretudo os homens, em muitos casos como forma de reconhecimento, mantendo-se a família nos campos. Como refere o ACNUR, “A imensa maioria dos refugiados regressou a Moçambique muito antes das eleições que se realizaram em Outubro de 1994” (2000, p. 157). Todavia, podemos discutir até que ponto as estratégias das organizações internacionais fomentaram essa espontaneidade, sobretudo na iminência de processos de legitimação política, como a realização de eleições. O exemplo do Malawi, em 1994, é pertinente, considerando o desinvestimento nas ajudas aos campos e a sua transferência para locais de trânsito ou de destino em Moçambique, procurando-se assim incentivar o retorno dos refugiados (Sousa, observação pessoal no terreno).

(ACNUR, 2000, p. 154), como se constata pelo rápido decréscimo de refugiados entre 1992 e 1995 no gráfico 6.

Apesar disso, e a propósito dos refugiados repatriados da África do Sul, Steinberg considera que este não foi um dos melhores momentos do ACNUR, uma vez que a situação da maioria dos refugiados não ficou melhor do que aquela em que estavam anteriormente (2005, p. 12). O regresso é um processo complexo, pelo esforço de restabelecimento das condições de vida e o retomar das relações sociais, implicando processos de reconciliação. Neste contexto, a memória da guerra pode ser sujeita a uma gestão por parte dos atores em presença, sendo o silêncio objeto de instrumentalização e ação política (Igreja, 2008).

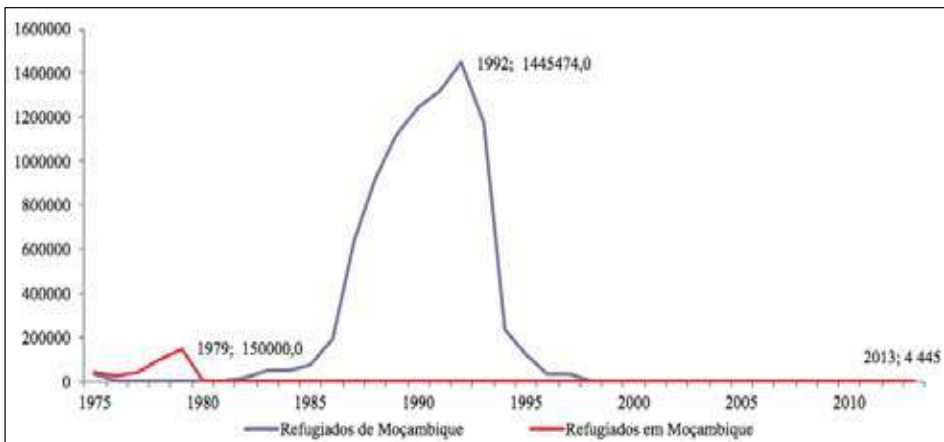


Gráfico 6: Moçambique (1975-2013) como país de origem e de asilo

Fonte: UNHCR (s.d.[a])

Com a independência do Zimbábue, Moçambique recebeu cada vez menos refugiados de países vizinhos. Todavia, e sobretudo desde 2002, o país registou um fluxo regular de pedidos de asilo, estimando-se que havia, em 2015, 4.552 refugiados reconhecidos e 14.825 requerentes de asilo (UNHCR, 2015c), provenientes sobretudo do Burundi, da República Democrática do Congo, do Ruanda e da Somália. O leque variado e a origem distante dos países de origem recentes indiciam uma mudança em relação à tradicional receção de refugiados de países vizinhos, demonstrando a inserção do país na dinâmica regional, nomeadamente funcionando como um “corredor” para os que pretendem chegar à África do Sul (Wetimane, 2012).

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe

Deixamos para o fim uma breve apreciação da situação de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe (gráficos 7 e 8, respetivamente).

Em ambos os casos, os números absolutos de refugiados com origem nestes dois países são diminutos, tal como os que os procuram como destino de asilo. Nos dois países vigorou, desde a independência, o regime de partido único (com a particularidade de Cabo Verde e a Guiné-Bissau, ainda que países distintos, terem sido governados até 1980 pelo mesmo partido – o PAIGC). A transição para um sistema multipartidário ocorreu na década de 90: em 1990 no caso de São Tomé e Príncipe e em 1992 em Cabo Verde.

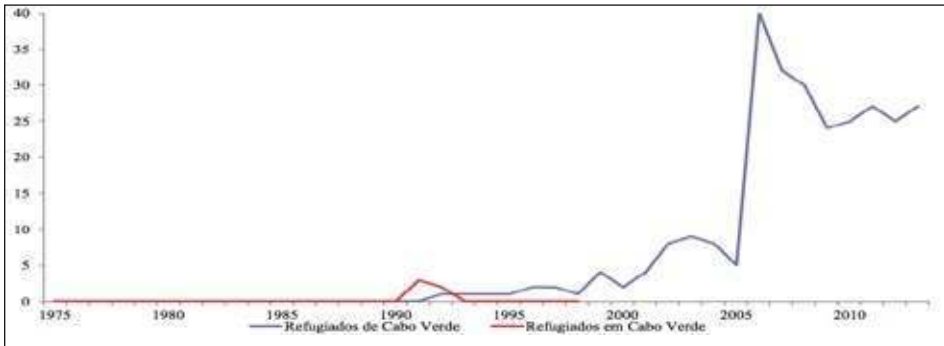


Gráfico 7: Cabo Verde (1975-2013) como país de origem e de asilo

Fonte: UNHCR (s.d.[a])

Todavia, existiram momentos em que os números de refugiados foram um pouco mais elevados, ainda que na ordem das dezenas, o que esteve associado à manutenção dos regimes de partido único e a eventos políticos concretos, como, no caso de São Tomé e Príncipe, a deposição do presidente Miguel Trovoada por militares em 1995, a revolta militar em 2003 ou a “sublevação” de 2009 (Rizzi, 2012).

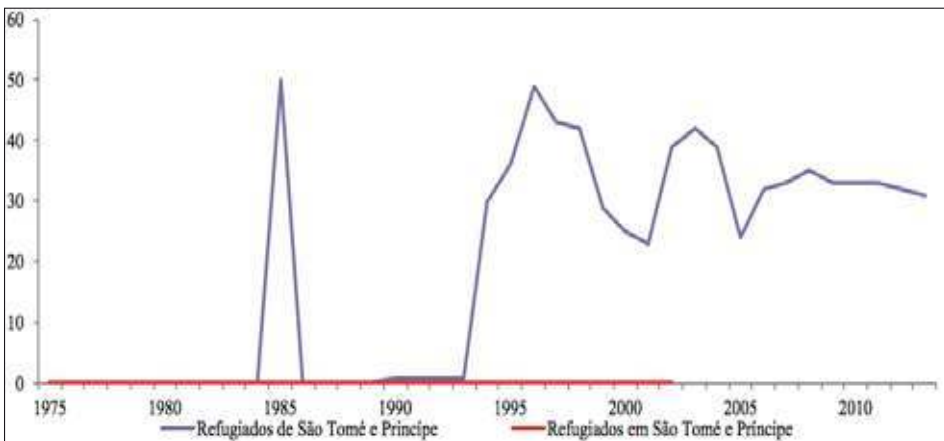


Gráfico 8: São Tomé e Príncipe (1975-2013) como país de origem e de asilo

Fonte: UNHCR (s.d.[a])

Não sendo expressivos, os valores para estes países mostram, no valor relativo dos seus números, o modo como as convulsões de cariz político e social podem criar fluxos de pessoas que assumem uma expressão relevante localmente.

Relativamente à receção de refugiados ou requerentes de asilo, São Tomé e Príncipe apresenta uma condição única entre os PALOP, pois o *“UNHCR is not aware of any registered refugees or other persons of concern residing in Sao Tome and Principe”* (UNHCR, 2015d).

Conclusão

As migrações forçadas são parte da história recente dos PALOP e em particular de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, teatros de guerra desde os anos 60 de lutas pela independência. Na sua maioria, os países de acolhimento, sobretudo os Estados vizinhos, receberam os refugiados das colónias portuguesas de acordo com os princípios da solidariedade, conforme a Convenção da OUA de 1969.

Uma vez independentes os países em causa foram afetados por conflitos nos anos 80 e 90, que, uma vez mais, obrigaram grande parte da sua população a refugiar-se, quer internamente, quer no estrangeiro. Neste último caso, os destinos dos refugiados foram, de uma forma geral, os mesmos⁹. Todavia, neste período, a maioria foi acolhida em campos de refugiados, apoiados por organizações internacionais, em países cujas circunstâncias políticas e económicas os tornavam igualmente vulneráveis¹⁰.

Por fim, os anos 90 foram marcados por grandes processos de retorno, resultantes dos acordos de paz. O caso moçambicano é citado recorrentemente como um dos exemplos de um repatriamento bem-sucedido¹¹.

Os PALOP tornaram-se igualmente, após a independência, em países de acolhimento de refugiados. Na generalidade estes refugiados eram, inicialmente, provenientes de países vizinhos. Todavia, os fluxos mais recentes, nomeadamente nos casos de Angola e Moçambique, apresentam uma maior diversidade de “requerentes de asilo”.

Em termos de tendência geral, verificamos que em países como Angola, a redução dos fluxos de refugiados foi acompanhada por mudanças políticas e le-

⁹ Não são analisados neste trabalho os requerentes de asilo e os refugiados que procuraram acolhimento fora do continente africano, como em Portugal, na Europa (Sousa, 1999) ou no Brasil (Gomes, 2004).

¹⁰ No caso do Malawi, na zona de Nsange, foram adotadas medidas de apoio à população local de forma a que esta pudesse obter alguns alimentos essenciais. Estas medidas visavam apoiar e manter relações pacíficas entre as comunidades locais e os refugiados (Sousa, observação pessoal, 1994).

¹¹ Todavia, na sequência de confrontos em 2016 entre forças policiais e militares com membros da RENAMO registou-se de novo a fuga de populações para o Malawi (<http://www.dn.pt/mundo/interior/refugiados-mocambicanos-no-malawi-ja-preocupam-a-onu-5006307.html>).

gais, as quais refletem uma postura mais restritiva no acolhimento dispensado. Assim, em 2015, Angola e Cabo Verde iniciaram os procedimentos internos para a revisão das leis nacionais relativas ao direito de asilo e ao estatuto dos refugiados. As propostas discutidas (no caso de Angola aprovadas pela lei n.º 10/15, de 17 de junho) incluíram já alguns dos novos conceitos que têm sido utilizados pelos Estados para barrar o acesso aos respetivos territórios, como é o caso do conceito de “país seguro”¹², com o qual se pretende estabelecer a presunção de que existindo no país de origem ou num país terceiro (pelo qual o refugiado tenha passado) uma situação generalizada de respeito pelos direitos humanos, não existem motivos que justifiquem a necessidade de o requerente procurar proteção. Em simultâneo, pretendeu-se adotar procedimentos mais sumários e acelerados para a análise dos pedidos apresentados. Isto foi claramente ilustrado pelo relatório de fundamentação do anteprojeto de lei de asilo angolana, segundo o qual os prazos “devem ser os mais curtos possíveis, não só por razões de economia processual, mas também porque quanto mais tempo o requerente de asilo ou refugiado permanecerem no país, [mais] vão criando raízes e mais difícil se torna a expulsão ou o seu repatriamento” (p. 6).

Retomando Milner (2009) podemos dizer que a legislação nacional manifestou, inicialmente, a abertura e a receptividade que pareciam caracterizar a primeira fase de receção de refugiados em África nos anos 1960 e 1970. Esta postura parece ter estado essencialmente ligada à faceta solidária, quase retributiva, que os novos regimes políticos instaurados concederam a movimentos e populações de países vizinhos ainda sob domínio da África do Sul, como a Namíbia no caso de Angola, e a Rodésia (depois Zimbábue) para Moçambique. Trata-se de uma postura tanto mais solidária quanto estes mesmos países estavam envolvidos em conflitos armados que levaram a que muita da sua população se refugiasse internamente ou em países vizinhos. Os acordos de paz permitiram o repatriamento de muita da população refugiada, num processo que, como vimos, não foi isento de problemas. Após este período a postura face ao asilo e aos refugiados pareceu mudar. Uma hipótese que se pode colocar como pista de trabalho futuro é a de que esta mudança ocorreu tendo por base a dinâmica conflitual existente com Estados vizinhos, para onde se enviavam e se recebiam simultaneamente refugiados, ao mesmo tempo que se observou uma diversificação da origem dos refugiados, provenientes agora de outros conflitos, de outras áreas geográficas.

¹² Emulando assim legislação desenvolvida em contexto europeu: Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis aos procedimentos de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros. Esta legislação tem sido objeto de crítica (Sousa e Costa, 2015).

Assim, se por um lado se observa que o fluxo de refugiados com origem nos PALOP diminuiu, os que procuram esses países como destino, embora não sejam expressivos no contexto africano, têm vindo a aumentar e, sobretudo, a diversificar a sua origem. A agilização de medidas que limitem o acesso ao procedimento de asilo poderá ser uma reação securitária de Estado, mas manifesta igualmente um afastamento em relação ao espírito inicial de acolhimento, e, neste contexto, é uma mudança de postura em que os interesses políticos parecem prevalecer face às preocupações humanitárias.

Referências

- Aall, C. (1967). Refugee problems in Southern Africa. In S. Hamrell (Ed.), *Refugee problems in Africa*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- Abreu, A. J. G. de. (2012). *Migration and development in contemporary Guinea-Bissau: A political economy approach*. Tese de doutoramento, School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres, Reino Unido.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). (2000). *A situação dos refugiados no mundo*. Almada: Triunfadora Artes Gráficas.
- ACNUR. (s.d.). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Acedido em 7 de julho de 2017, de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf
- Agência Geral do Ultramar. (1960). Refugiados da República do Congo (ex-Belga). *Boletim Geral do Ultramar*, 424-425, pp. 437-438.
- Baden, S. (1997). *Post-conflict Mozambique: Women's special situation, population issues and gender perspectives to be integrated into skills training and employment promotion*. Genebra: International Labour Office.
- Betts, A. (2009). *Forced migration and global politics*. Sessex: Wiley-Blackwell.
- Betts, A., & Loescher, G. (Eds.) (2011). *Refugees in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Birkeland, N. M. (2003). Peace in Angola: IDPs on their way home? *Forced Migration Review*. Researching Internal Displacement: State of the Art. Conference report.
- Cambrézy, L. (2007). Réfugiés et migrants en Afrique: Quel statut pour quelle vulnérabilité?, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23(3), 13-28. Acedido em 30 de setembro de 2016, de <http://remi.revues.org/4199> DOI: 10.4000/remi.4199
- Carvalho, K. (2003). IDP protection in Angola: Has momentum been lost? *Forced Migration Review*, 16, pp. 31-33.
- Castles, S., & Miller, M. (2009). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Nova Iorque & Londres: The Guilford Press.
- Crisp, J. (2006). *Forced displacement in Africa: Dimensions, difficulties and policy directions*. Research Paper 126. Genebra: United Nations High Commissioner for Refugees. Acedido em 21 de março de 2016, de <http://www.unhcr.org/44b7b758f.html>

- Crisp, J., Riera, J., & Freitas, R. (2008). *Avaliação do Programa de Reintegração de Refugiados do ACNUR em Angola*. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- Gatrell, P. (2013). *The making of the modern refugee*. Oxford: Oxford University Press.
- Gould, W. T. S. (1974). Refugees in tropical Africa. *International Migration Review*, 8(3), 413-443. Acedido em 7 de setembro de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/3002374>
- Helton, A. (2002). *The price of indifference. Refugees and humanitarian action in the new century*. Oxford: Oxford University Press.
- Igreja, V. (2008). Memories as weapons: The politics of peace and silence in post-civil war Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 34(3), 539-556.
- Jackson, I. (1999). *The refugee concept in group situations*. Haia: Martinus Nijhoff.
- Milner, J. H. S. (2009). *Refugees, the state and the politics of asylum in Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rizzi, K. (2012). A política externa brasileira para São Tomé e Príncipe: O teor político da cooperação Sul-Sul. In A. C. Roque, G. Seibert & V. Rosado Marques (Orgs.), *Actas do Colóquio Internacional São Tomé e Príncipe numa perspectiva interdisciplinar, diacrónica e sincrónica* (pp. 519-552). Lisboa: ISCTE-IUL & IICT.
- Rutinwa, B. (1999). *The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa*. Working Paper 5, ISSN 1020-7473. Acedido em 21 de março de 2016, de <http://www.unhcr.org/3ae6a0c34.pdf>
- SIHMA (Scalabrini Institute of Human Mobility in Africa). (2015). *Cessation of the international protection of Angolan refugees in South Africa*. Acedido em 6 de julho de 2017, de http://sihma.org.za/wp-content/uploads/2016/06/ANGOLAN-CESSATION_REPORT.pdf
- Sousa, L. (1999). *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: Sós ou acompanhados?: Um estudo sobre as dificuldades de inserção de refugiados em Portugal*. Tese de mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta. Disponível em: <http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2106>
- Sousa, L., & Costa, P. M. (2015). A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal. In S. David Silva (Org.), *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária* (pp. 103-128). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Steinberg, J. (2005). *A mixed reception: Mozambican and Congolese refugees in South Africa*. Monograph 117, Institute for Security Studies.
- Temudo, M. P. (2009). A narrativa da degradação ambiental no sul da Guiné-Bissau: Uma desconstrução etnográfica. *Etnográfica*, 13(6), 237-264.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (s.d.). *Global Report 2014*. Acedido em 15 de fevereiro de 2016, de <http://www.unhcr.org/gr14/index.xml>
- UNHCR. (s.d.[a]). *Total refugee population by country of asylum, 1960-2013 & Total refugee population by origin, 1960-2013*. Acedido em 10 de setembro de 2015, de <http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>¹³
- UNHCR. (2015a). *Angola Statistical Snapshot*. Acedido em 12 de fevereiro de 2016, de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4a03e30d6&submit=GO>

¹³ O endereço colocado corresponde à fonte referida, tal como indexada em 2015. Todavia, este endereço foi desativado. Os dados dos gráficos 1 a 8 podem ser consultados em <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

- UNHCR. (2015b). *Guinea Bissau statistical snapshot*. Acedido em 12 de fevereiro de 2016, de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e484cd49&submit=GO>
- UNHCR. (2015c). *Mozambique statistical snapshot*. Acedido em 12 de fevereiro de 2016, de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485806&submit=GO#>
- UNHCR. (2015d). *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report. Universal Periodic Review: Sao Tome and Principe*. Acedido em 7 de julho de 2017, de <http://www.refworld.org/docid/56370d974.html>
- UNHCR. (2016). *Angola factsheet*. Acedido em 7 de julho de 2017, de <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Angola%20Factsheet%20October%202016.pdf>
- Van Wettere-Verhasselt, Y. (1969). Observations de géographie humaine dans une région frontière du Bas-Congo. *Bulletin des Séances de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-mer*, 2, pp. 344-364.
- Wetimane, F. (2012). *A imigração ilegal em Moçambique: O caso dos migrantes somalis*. Dissertação de mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta.
- Whittaker, D. J. (2006). *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*. Londres & Nova Iorque: Routledge.
- Zolberg, A., Suhke, A., & Aguayo, S. (1989). *Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford: Oxford University Press.