

4 Fuga da Indochina

As convulsões que se seguiram às vitórias comunistas em 1975 nas antigas colónias francesas da Indochina - Vietname, Camboja e Laos - fizeram com que mais de três milhões de pessoas fugissem destes países ao longo das duas décadas seguintes. O êxodo da região, continuado e em larga escala, e a maciça resposta internacional a esta crise, projectaram o ACNUR para um papel de liderança numa operação humanitária complexa, dispendiosa e altamente mediatizada. Quando os primeiros refugiados fugiram do Vietname, do Camboja e do Laos em 1975, o total das despesas anuais do ACNUR cifrava-se em menos de 80 milhões de dólares EUA em todo o mundo. Em 1980, este total tinha aumentado para mais de 500 milhões de dólares.¹

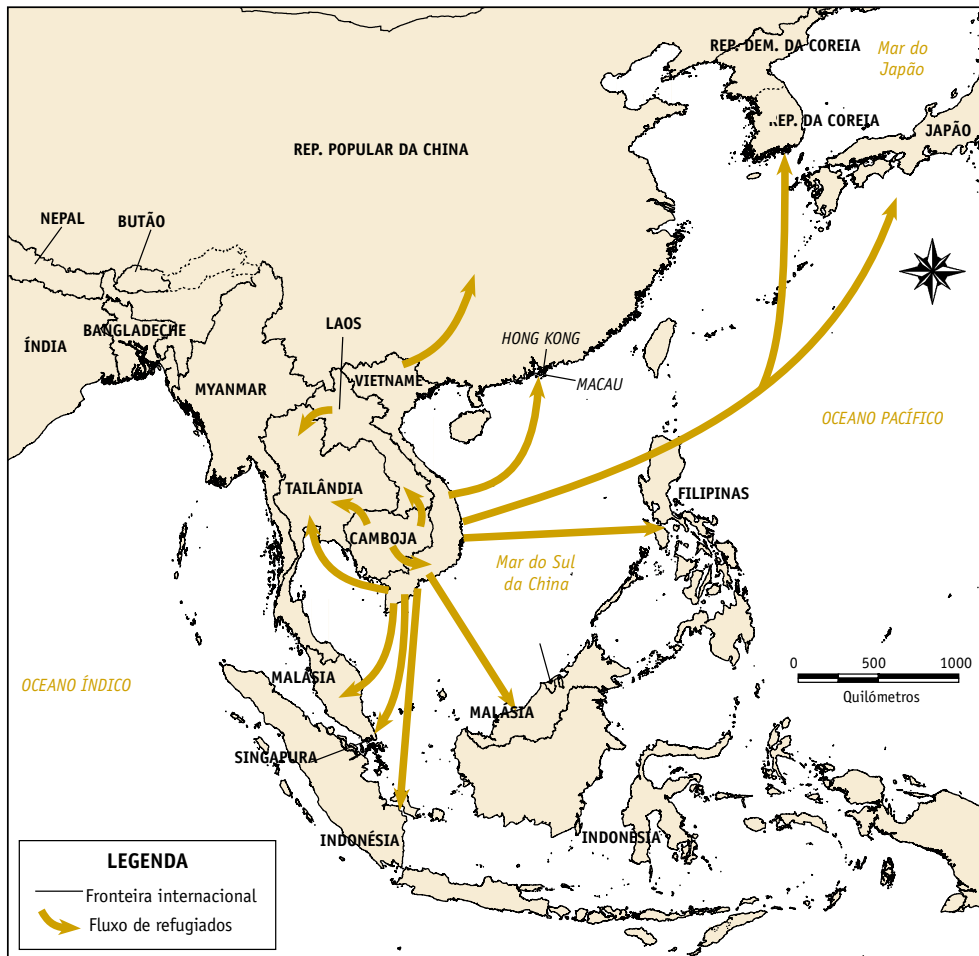
As deslocações causadas pelos conflitos na Indochina, exacerbadas pelas rivalidades entre os Estados Unidos e a União Soviética e a China, puseram à prova o ponto de ruptura da capacidade dos Estados na região em absorver os refugiados. Puseram também à prova o empenho dos Estados Ocidentais em reinstalar os refugiados que fugiam ao comunismo. Por fim, fizeram com que os Estados afectados se juntassem em busca de soluções. No caso do Vietname, fora elaborado um Programa Ordenado de Saídas, pelo qual as autoridades vietnamitas concordaram em autorizar a saída ordenada de indivíduos para países de reinstalação, evitando as perigosas viagens clandestinas por mar. Este programa constituiu um marco, sendo a primeira ocasião em que o ACNUR envidou esforços no sentido de dissipar previamente um problema de refugiados em vez de se ocupar simplesmente das suas consequências. Registraram-se ainda outros programas inovadores prevendo medidas antipirataria e de salvamento no mar para proteger os *boat people* vietnamitas.

Durante as fases iniciais da crise, a reinstalação dos refugiados em países fora da região proporcionou uma solução que reduzia a pressão sobre os países de primeiro asilo. Todavia, como o êxodo continuava no decorrer dos anos 80, os governos ocidentais foram ficando cada vez mais apreensivos com o grande número de refugiados que ia chegando aos seus países. Desconfiavam ainda dos motivos da partida, encarando muitos deles mais como migrantes económicos do que como refugiados. Ouvia-se cada vez mais a argumentação de que a reinstalação sem fim determinado perpetuava uma necessidade indeterminada de asilo. Deste modo, após 1989, foram tomadas novas medidas, ao abrigo do que ficou conhecido como Plano Integrado de Acção, visando controlar as saídas e encorajar e facilitar o repatriamento dos requerentes de asilo da região. Isto marcou uma encruzilhada na atitude do Ocidente em relação às questões dos refugiados. Como iriam claramente demonstrar as futuras crises dos anos 90, os países ocidentais, embora apoiando o princípio de asilo, já não estavam mais dispostos a encarar a reinstalação maciça de populações refugiadas.

O êxodo dos boat people vietnamitas após 1975 resultou em milhares de mortos, vítimas de ataques dos piratas ou por afogamento no mar. (G. KLIJN/1980)

Êxodo da Indochina, 1975-95

Mapa 4.1



Guerra e êxodo do Vietname

Os trinta anos de guerra quase ininterrupta que assaltou o Vietname de 1945 a 1975 foram marcados por um imenso sofrimento e deslocações maciças de população. Após a derrota francesa em Dien Bien Phu, em Maio de 1954, a primeira guerra da Indochina terminou com a implantação de um Estado comunista no norte (a República Democrática do Vietname - também conhecida como Vietname do Norte) e um Estado separado no sul (a República do Vietname - também conhecida como Vietname do Sul). Com a implantação de um governo comunista no norte, deslocaram-se para sul mais de um milhão de pessoas nos anos 1954-56. Este número incluía perto de 800.000 católicos romanos, que se calcula representarem dois terços do total da população católica romana no norte. Em sentido contrário verificava-se um

movimento mais pequeno, de cerca de 130.000 apoiantes do movimento comunista Viet Minh que foram transportados para o norte em navios polacos e soviéticos.²

Em 1960, houve um novo conflito no Vietname do Sul. Forças anticomunistas, apoiadas pelos Estados Unidos, que para lá enviaram mais de 500.000 militares, procuravam deter a expansão do comunismo apoiado pelos soviéticos e pelos chineses no Sudeste Asiático. A guerra no Vietname originou mais e maiores vagas de deslocações nos três países indochineses. Muitas das deslocações eram internas, mas, em certos casos, transbordavam além fronteiras, como no caso dos “Khmeres do delta” que fugiram para o Camboja para escapar aos combates no Vietname.³ Pelos finais do anos 60, quando a guerra se encontrava no seu auge, calcula-se que metade dos 20 milhões de pessoas do Vietname do Sul se encontravam deslocadas internamente.⁴

O Acordo de Paz de Paris de 27 de Janeiro de 1973 trouxe uma paz temporária ao conflito no Vietname e abriu as portas a um papel mais vasto do ACNUR que lançou um programa de apoio às pessoas deslocadas no Vietname e no Laos. Este contemplava 12 milhões de dólares EUA destinados a projectos de reconstrução. Porém, este programa rapidamente foi congelado pelo reatar das hostilidades no início de 1975 e pela queda de Saigão para as forças revolucionárias em 30 de Abril. Nesse mesmo ano, chegaram ao poder governos comunistas nos países vizinhos do Laos e do Camboja.

Ao contrário do movimento ultra-radical Khmer Vermelho, que tomou o controlo do Camboja em Abril de 1975, a liderança pró-soviética que assumiu o poder no Vietname e no Laos era mais convencional. Graças ao seu envolvimento anterior nestes dois países antes de Abril de 1975, o ACNUR conseguiu manter o contacto com os respectivos governos em Hanói e Vientiane. Com efeito, o Alto Comissário Sadruddin Aga Khan visitara os dois países em Setembro de 1975 para inspeccionar os projectos em que o ACNUR estava envolvido no apoio às pessoas deslocadas pela guerra de regresso às suas terras.

No norte do Vietname, o ACNUR prestou auxílio a cerca de 2,7 milhões de pessoas deslocadas no domínio da agricultura, da saúde e da reconstrução. Muitas destas pessoas tinham fugido dos combates no sul e outras tinham-se deslocado devido aos bombardeamentos dos EUA no norte, entre 1965 e 1972. No sul, o ACNUR disponibilizou mais de 20.000 toneladas de géneros alimentares e de outros produtos para milhões de pessoas deslocadas que procuravam reconstruir as suas vidas após a guerra.

A queda de Saigão

Cada vez mais, a atenção do ACNUR passava da ajuda aos deslocados no interior do Vietname para a ajuda àqueles que fugiram do país. Nos últimos dias, antes da queda de Saigão, em Abril de 1975, foram evacuados do país e reinstalados nos Estados Unidos cerca de 140.000 vietnamitas intimamente ligados ao anterior governo do Vietname do Sul. A evacuação organizada pelos EUA foi seguida de um êxodo menor de vietnamitas que avançaram por sua conta, de barco, para países vizinhos do Sudeste Asiático. No final de 1975, tinham chegado cerca de 5.000 vietnamitas à Tailândia, mais 4.000 a Hong Kong, 1.800 a Singapura e 1.250 às Filipinas.

A reacção inicial do ACNUR foi tratar estes movimentos mais como uma consequência da guerra do que como o início de uma nova crise de refugiados. Num apelo de fundos em Novembro de 1975, o Alto Comissário Sadruddin Aga Khan acentuou

que os programas a favor dos vietnamitas e dos laocianos dentro ou fora do seu país consistiam em “acções humanitárias inter-relacionadas, concebidas para prestar assistência aos que tinham sido gravemente desenraizados pela guerra e consequências daí decorrentes”.⁵

No entanto, como crescia o descontentamento com o novo regime comunista, aumentava também o número de pessoas que fugiam do país. Em Julho de 1976, o governo em Hanói despojou da autonomia que ainda possuía o Governo Provisório Revolucionário que tinha sido instaurado no sul após a queda de Saigão, unificando o país como República Socialista do Vietname. Deu também início a um programa de reinstalação de habitantes urbanos no campo nas chamadas “novas zonas económicas”. Mais de um milhão de pessoas foram colocadas em “campos de reeducação”. Muitas morreram e dezenas de milhar ficaram detidas até ao final dos anos 80. Com o passar do tempo, tornava-se também notório que a preponderância de população de etnia chinesa nos sectores privados da economia se opunha às ideias socialistas das novas autoridades.

No princípio de 1978, foram tomadas medidas formais para expropriar os negócios dos empreendedores privados, sendo a sua maioria de etnia chinesa. Estas acções coincidiram com uma marcada deterioração das relações entre o Vietname e a China, já em si, um reflexo do relacionamento cada vez mais azedo com o aliado da China, o Camboja. A atitude oficial vietnamita em relação à etnia chinesa (ou hoa) era cada vez mais hostil e, em Fevereiro de 1979, forças chinesas atacaram regiões fronteiriças do Vietname, só tendo sido reatadas relações normais após mais de uma década.

Em 1977, cerca de 15.000 vietnamitas procuraram asilo nos países do Sudeste Asiático. No final de 1978, o número das pessoas que fugiram de barco tinha quadruplicado e 70% destes requerentes de asilo eram vietnamitas de origem chinesa. Muitos outros mais de etnia chinesa fugiram mesmo para a China. Eram principalmente do Vietname do Norte, onde viveram ao longo de décadas, sendo sobretudo pescadores, artesãos e camponeses pobres. Na sequência disso, a China criou um projecto de instalação dos refugiados em zonas agrícolas do sul da China. O ACNUR apoiou, doando às autoridades chinesas 8,5 milhões de dólares EUA e abrindo uma delegação em Pequim. No final do ano de 1979, mais de 250.000 pessoas do Vietname tinham procurado refúgio na China.⁶ A China era praticamente o único país na região do Leste Asiático a assegurar não só asilo, mas também instalação local aos refugiados que fugiam do Vietname.

Os boat people

No final de 1978, havia quase 62.000 *boat people* vietnamitas em campos de refugiados por todo o Sudeste Asiático. Conforme este número aumentava, crescia também a hostilidade local. À tensão existente acrescia o facto de diversos barcos que chegavam à costa dos países no Sudeste Asiático não serem pequenas embarcações de madeira, mas sim cargueiros de alto mar, fretados por redes de contrabando regionais, transportando mais 2.000 pessoas de uma só vez. Por exemplo, em Novembro de 1978, um cargueiro de 1.500 toneladas, o *Hai Hong*, ancorou no Porto Klang, na Malásia, e



Membros de um grupo de 162 refugiados vietnamitas que chegaram à Malásia num pequeno barco de pesca que se afundou a alguns metros da costa. (ACNUR/K. GAUGLER/1978)

pediu autorização para descarregar a carga humana de 2.500 vietnamitas. Quando as autoridades malaíais exigiram que o barco voltasse para o mar, o representante local do ACNUR argumentou que os vietnamitas a bordo eram pessoas “da competência do ACNUR”.⁷ Esta posição foi reforçada por um telegrama enviado pela Sede do ACNUR, sugerindo que “de futuro, a menos que haja indicações claras em contrário, os casos de vietnamitas vindos de barco seriam considerados *prima facie* como sendo da competência do ACNUR”.⁸ Ao longo de mais de uma década, os vietnamitas que alcançavam um campo administrado pelo ACNUR beneficiavam do estatuto de refugiado *prima facie* e era-lhes dada a oportunidade de eventual reinstalação no estrangeiro.

No começo do êxodo indochinês em 1975, nem um único país na região tinha aderido à Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados ou ao Protocolo de 1967. Nenhum dos países que recebera os *boat people* vietnamitas lhes concedeu autorização de ficar permanentemente e alguns não autorizaram mesmo o refúgio temporário. Singapura recusava o desembarque a todos os refugiados que não possuísem garantia de reinstalação no prazo de 90 dias. A Malásia e a Tailândia recorreram frequentemente ao afastamento dos barcos das suas costas. Quando em 1979 as chegadas de barco subiram vertiginosamente, com mais de 54.000 só em Junho, “o afastamento” dos barcos tornou-se uma rotina e, em consequência disso, milhares de vietnamitas podem ter perecido no mar.

Caixa 4.1

Conferências internacionais sobre os refugiados Indochineses

A Conferência de Genebra de 1979

Em meados de 1979, de um número superior a 550.000 indochineses que, desde 1975, procurara asilo no Sudeste Asiático, cerca de 200.000 tinham sido reinstalados e 350.000 permaneciam na região nos países de primeiro asilo. Nos seis meses antecedentes, por cada indivíduo que saía para reinstalação, chegavam mais três aos acampamentos. No final de Junho de 1979, os Estados-membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) anunciaram que não aceitariam mais recém-chegados. O “afastamento das embarcações estava em maré-alta e o asilo estava em perigo. “O problema”, afirmou o Alto Comissário Poul Hartling, “andava manifestamente à frente das soluções”.¹

A 20-21 de Julho de 1979, 65 governos responderam a um convite do Secretário-Geral da ONU para assistirem a uma conferência internacional sobre refugiados indochineses. Os compromissos internacionais que aí se assumiram foram diversos e significativos. As promessas de reinstalação aumentaram de 125.000 para 260.000. O Vietname aceitou tentar deter as saídas ilegais e, em alternativa, promover saídas directas e ordenadas a partir do país. A Indonésia e as Filipinas comprometeram-se a criar centros regionais de processamento para acelerar a reinstalação e as novas remessas ao dispor do ACNUR totalizavam cerca de 160 milhões de dólares EUA em dinheiro e em espécie, mais do dobro do montante total dos quatro anos anteriores.

Apesar de não terem assumido compromissos no que se refere ao asilo, esse encontro sancionou os princípios gerais de asilo e o *non-refoulement*. Tal como afirmou o Secretário-Geral na nota de abertura, os países de primeiro asilo contavam que os refugiados ficassem nos seus países apenas durante um período específico. Assim, formalizara-se um quiproquó - “primeiro” asilo ou asilo temporário na região para reinstalação permanente noutros lugares - ou, como alguns o descreveram, “costa aberta para porta aberta”.

O “afastamento” das embarcações com vietnamitas que procuravam fugir decresceu bastante. A taxa de chegadas regionais caiu drasticamente, pois o

Vietname aplicava pesadas sanções às saídas clandestinas, tendo-se iniciado um pequeno fluxo de partidas directamente do Vietname. Foram reinstalados mais de 450.000 indochineses a partir dos campos de refugiados no Sudeste Asiático no espaço de 18 meses. De 1980 a 1986, como a reinstalação foi suplantando as chegadas que decresciam, as autoridades responsáveis pelos refugiados encaravam com um optimismo crescente a resolução da crise regional.

Contudo, em 1987-88, as chegadas de vietnamitas aumentaram subitamente, tornando-se evidente que o consenso do passado não se iria manter. Os países ocidentais estavam perante uma nova vaga de requerentes de asilo junto às suas próprias portas e cientes de que as chegadas dos indochineses já não lhes garantia automaticamente o estatuto de refugiado, tendo reduzido gradualmente o número de reinstalações e introduzido critérios mais selectivos. O acordo de 1979 - asilo temporário seguido de reinstalação num país terceiro - já não se podia manter. “Com o passar do tempo, foi-se esboçando progressivamente o consenso em que se baseava a nossa forma de abordar a questão dos refugiados indochineses”,² realçou então o Alto Comissário Jean-Pierre Hocké.

A Conferência de Genebra de 1989 e o Plano Integrado de Acção

Em Junho de 1989, 10 anos após a primeira conferência sobre os refugiados indochineses, realizou-se uma outra em Genebra. Nesta ocasião, os 70 governos presentes, adoptaram uma nova abordagem regional que ficou conhecida como Plano Integrado de Acção (PIA). O PIA representava um grande esforço multilateral para resolver o problema dos refugiados vietnamitas. Seria um dos primeiros exemplos em que o país de origem passa a actor-chave, juntamente com outros países e actores dentro e fora da região, contribuindo para a resolução de uma grande crise de refugiados.

O PIA tinha cinco objectivos principais: primeiro, reduzir as saídas clandestinas através de medidas oficiais contra os que organizavam as partidas de barco e através de campanhas de informação maciças, assim como promover mais oportunidades de migração legal através

de um Programa de Saídas Ordenadas; segundo, proporcionar asilo temporário a todos os requerentes de asilo até decisão do estatuto e ser providenciada uma solução duradoura; terceiro, determinar o estatuto de refugiado de todos os requerentes de asilo em conformidade com os critérios e padrões internacionais; quarto, reinstalar em países terceiros os que eram reconhecidos como refugiados, bem como todos os vietnamitas que se encontrassem em campos de refugiados antes da limitação temporal fixada a nível regional; e quinto, fazer regressar os que não eram considerados como refugiados e reintegrá-los nos seus países de origem.³

A tarefa de implementar o PIA recaiu sobre o ACNUR, com apoio financeiro vindo da comunidade doadora. Foi criado um Comité de Direcção presidido pelo ACNUR, integrando representantes de todos os governos que assumiram compromissos no quadro do PIA, quer fossem de asilo, de reinstalação ou de repatriamento.

Enquanto em 1979 os compromissos assumidos em matéria de asilo tinham carácter geral, uma década depois, os compromissos assumidos eram mais específicos. Enunciavam: “Todos os requerentes de asilo beneficiarão de refúgio temporário e serão tratados de maneira idêntica, independentemente do modo de chegada, até que esteja completo o processo de determinação do estatuto.” Na maior parte da região, estes compromissos foram honrados, embora houvesse excepções. A Tailândia, entre outros, suspendeu os “afastamentos”, mas Singapura não autorizava o desembarque de refugiados socorridos no mar ou dos que chegavam directamente. Na Malásia, durante grande parte dos anos de 1989 e 1990, as autoridades locais tinham ordens para reencaminhar as embarcações para águas internacionais.

Graças a um esforço combinado de desincentivação nos campos de refugiados (nomeadamente com a cessação de apoio ao repatriamento a recém-chegados, após Setembro de 1991) e às campanhas do ACNUR nos meios de comunicação social no Vietname, conseguiu-se finalmente que o PIA pusesse fim ao fluxo de

requerentes de asilo vietnamitas. Em 1989, grosso modo 70.000 vietnamitas procuraram asilo no Sudeste Asiático. Em 1992, apenas 41 vietnamitas o fizeram e, desde então, o seu número manteve-se insignificante.

Na altura da Conferência do PIA em 1989, antes da data limite, encontravam-se nos campos do Sudeste Asiático 50.670 vietnamitas refugiados. Destes, perto de um quarto já tinha sido rejeitado, no mínimo, por um país de reinstalação e um outro quarto era constituído por casos pouco prioritários, segundo critérios de reinstalação cada vez mais restritivos. No final de 1991, todas estas pessoas praticamente tinham sido reinstaladas. Em relação aos vietnamitas após a data limite, cerca de 32.300 foram reconhecidos como refugiados e reinstalados, contra 83.300, cujos pedidos foram rejeitados, tendo regressado a casa. No total, no decorrer dos oito anos do PIA, mais de 530.000 vietnamitas e laocianos foram reinstalados noutros países.

Nenhum dos países que aceitara implementar processos de determinação do estatuto de refugiado era parte da Convenção de 1951, excepto as Filipinas, nem nenhum possuía experiência anterior em termos administrativos e legislativos na determinação do estatuto de refugiado. Mesmo assim, os cinco principais locais de primeiro asilo - Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia - adoptaram procedimentos concedendo aos requerentes de asilo o acesso ao ACNUR, uma entrevista completa para determinação do estatuto de refugiado, serviço de intérprete e a possibilidade de revisão por uma segunda autoridade. Em Hong Kong, há a acrescentar que os requerentes tinham acesso aos tribunais para interpor recurso judicial.

Ao todo, cerca de 28 % de requerentes de asilo vietnamitas que pediram estatuto de refugiado ao abrigo dos procedimentos do PIA viram os seus pedidos aprovados. Em Hong Kong, onde foi entrevistado um maior número de requerentes (60.275), foi também onde se constatou a taxa mais baixa de aprovação (18,8 %). A autoridade do ACNUR no reconhecimento de refugiados, nos termos do seu mandato, propiciou uma

importante rede de protecção no sentido de assegurar que nenhuma pessoa com um pedido válido fosse rejeitada e reenviada para o Vietname.

Com vista a chegar a um consenso sobre o repatriamento para o Vietname, os governos partes do PIA concordaram, em 1989, que “numa primeira instância, seriam envidados todos os esforços para incentivar o repatriamento voluntário [daqueles cujos pedidos tinham sido recusados]... Se, após um tempo razoável, se tornasse claro que o repatriamento voluntário não progredia o suficiente com vista ao objectivo desejado, seriam ponderadas alternativas reconhecidamente aceitáveis nos termos das práticas internacionais.”⁴ Apesar de ninguém o dizer directamente, muita gente na altura sabia que isso significava repatriamento involuntário.

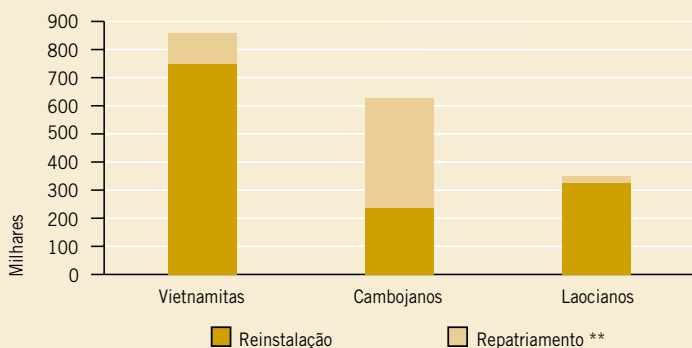
Hong Kong tinha começado a fazer a triagem das chegadas um ano antes dos restantes países da região e, em Março de 1989, já procedia ao primeiro repatriamento voluntário para o Vietname de uma série que se prolongou por de mais de uma década. Contudo, nos meses que se seguiram, perante o insuficiente número que regressava voluntariamente, o governo decidiu recorrer a medidas

mais extremas. Em 12 de Dezembro de 1989, pela calada da noite, mais de 100 polícias de Hong Kong conduziram um grupo de 51 homens, mulheres e crianças vietnamitas para um avião que os aguardava e que os transportou para Hanói. Os protestos internacionais que se seguiram levaram Hong Kong a adiar outros repatriamentos involuntários mas, posteriormente, o Reino Unido, Hong Kong e o Vietname assinaram um acordo, em Outubro de 1991, visando implementar um “Programa de Regresso Ordenado”.

Os países de asilo ASEAN assinaram finalmente os seus próprios acordos para o Programa de Regresso Ordenado, nos termos dos quais o ACNUR aceitara cobrir os custos de transporte e providenciar apoio logístico, embora insistindo que não iria participar em transferências que envolvessem a força. Todavia, por fim, a distinção entre regresso voluntário e involuntário tornou-se confusa devido à tensão crescente nos campos de refugiados vietnamitas e à frequente eclosão de violência nos acampamentos de Hong Kong. A partir de 1992, o ritmo dos repatriamentos acelerou e incumbiu ao ACNUR a tarefa de coordenar a assistência e o acompanhamento de mais de 109.000 vietnamitas que regressavam, finalmente, ao abrigo dos acordos do PIA.

Indochina: reinstalação e repatriamento, 1975–97*

Figura 4.1



* Os dados reflectem a reinstalação ou repatriamento a partir de países ou territórios de primeiro asilo.

** Incluem-se 367.040 cambojanos que não constaram da contagem de chegadas aos campos do ACNUR na Tailândia mas que regressaram sob os auspícios do ACNUR em 1992-93 como requerentes de asilo vietnamitas.

No final de Junho de 1979, os então cinco membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) - Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia - avisaram que tinham “atingido o limite da sua capacidade de resistência, tendo decidido que não aceitariam mais quaisquer recém-chegados”.⁹ Estando o princípio de asilo sob ameaça directa, o Secretário-Geral das Nações Unidas convocou uma conferência internacional sobre “refugiados e pessoas deslocadas no Sudeste Asiático” em Genebra, em Julho [ver Caixa 4.1].¹⁰ “Existe uma grave crise no Sudeste Asiático”, afirmava o Alto Comissário Poul Hartling numas anotações preparadas para a conferência, para “centenas de milhar de refugiados e pessoas deslocadas ... o direito fundamental à vida e à segurança está em risco”.¹¹

A Conferência de 1979 teve como consequência o afastamento de uma crise imediata. Graças ao que equivalia a um acordo em três vias entre os países de origem, os países de primeiro asilo e os países de reinstalação, os países da ASEAN prometeram manter os seus compromissos, oferecendo asilo temporário, na condição do Vietname se esforçar por evitar as saídas ilegais, incrementando saídas ordenadas, e na condição dos países terceiros acelerarem a taxa de reinstalação. A Indonésia e as Filipinas aceitaram criar centros regionais de processamento para ajudar a reinstalar os refugiados o mais depressa possível e, salvo raras excepções, deixaram de afastar as embarcações. A reinstalação ao nível internacional, que se processava a uma escala de cerca de 9.000 por mês, na primeira metade de 1979, aumentou para cerca de 25.000 por mês, na segunda metade do ano. Entre Julho de 1979 e Julho de 1982, mais de 20 países - com os Estados Unidos, a Austrália, a França e o Canadá à cabeça- reinstalaram no conjunto 623.800 refugiados indochineses.¹²

Pela sua parte, o Vietname aceitou envidar todos os esforços para estancar as saídas ilegais e, com base num Memorando de Entendimento que assinara com o ACNUR em Maio de 1979, dar prosseguimento a um Programa de Saídas Ordenadas.¹³ Nos termos deste acordo, as autoridades vietnamitas comprometiam-se a autorizar a saída dos vietnamitas que desejassem deixar o país por motivos de reagrupamento familiar ou por outras razões humanitárias, enquanto o ACNUR fazia a coordenação com os países de reinstalação para obter vistos de entrada. Apesar de, no início, o programa avançar lentamente foi, gradualmente, adquirindo ritmo. Em 1984, as partidas anuais ao abrigo do programa atingiram as 29.100, ultrapassando as chegadas regionais por barco que totalizaram 24.865.

Ao longo de ainda grande parte dos anos 80, embora as chegadas regionais diminuíssem e os compromissos de reinstalação se mantivessem, continuava o êxodo vietnamita de barco, com enormes custos humanos. Um escritor estimou em torno de 10% a quantidade de pessoas que se perderam no mar, vítimas de ataques piratas, de afogamento ou de desidratação.¹⁴ O programa antipirataria e os esforços de salvamento no mar [ver Caixa 4.2] tiveram os seus êxitos, mas cada falhanço saldava-se em tragédia. Um barco que alcançou as Filipinas, em Julho de 1984, relatou que, ao longo dos 32 dias no mar, tinham passado cerca de 40 navios, sem lhes prestarem qualquer assistência. Em Novembro de 1983, o Director da Divisão de Protecção Internacional do ACNUR, Michel Moussalli, falava de “cenas que ultrapassam a imaginação normal... Dezoito pessoas que viajavam numa pequena embarcação, ao atravessarem o Golfo da Tailândia são atacadas por piratas, uma rapariga que resiste à

Caixa 4.2

Pirataria no Mar do Sul da China

No Sudeste Asiático, a pirataria é tão antiga como as próprias viagens marítimas. Para os *boat people* vietnamitas apresentou-se como um problema terrível inesperado e para os que procuravam protegê-los um problema difícil e vexatório. Só em 1981, quando chegaram à Tailândia 452 barcos transportando 15.479 refugiados, as estatísticas do ACNUR reflectiam o horror: 349 barcos tinham sido atacados, em média, três vezes; 578 mulheres tinham sido violadas e 228 raptadas e 881 pessoas tinham morrido ou desaparecido.

Programa antipirataria

Face a um sentimento crescente de horror e a exigência de acção por parte da comunidade internacional, o ACNUR lançou um apelo para angariação de fundos no final de 1981. Em Junho de 1982, começou oficialmente um programa antipirataria com um financiamento de 3,6 milhões de dólares EUA proveniente de 12 países.

Na Tailândia, inicialmente, os esforços antipirataria concentraram-se em patrulhas aéreas e marítimas, tendo causado uma redução no número de ataques. No entanto, como o Alto Comissário Poul Hartling declarou na altura: “Mesmo que a quantidade dos ataques tenha descido, a qualidade, se isso se pode dizer, aumentou ... O que nos chega aos ouvidos é ainda mais horrível do que antes.” Os relatórios “falam de crueldade, brutalidade e desumanidade que ultrapassa a minha imaginação. Os refugiados são atacados com mocas e facas. São assassinios, roubos, violações, tudo o que há de pior este mundo.”¹

A partir de 1984, o programa antipirataria do ACNUR foi incidindo cada vez mais em operações terrestres. Os barcos de pesca eram registados por unidades da polícia tailandesa e pelos funcionários do porto, fotografavam-se as tripulações e desenvolviam-se campanhas de sensibilização pública sobre as sanções incorridas por pirataria. O ACNUR ajudava na ligação entre as vítimas de pirataria, a polícia e instâncias judiciais, acompanhava os julgamentos em tribunal, tratava da vinda

de testemunhas do estrangeiro e providenciava serviços de interpretariado para as investigações, detenções e julgamentos. Em 1987, eram atacados apenas oito por cento da totalidade dos barcos que chegavam à Tailândia. Havia raptos e violações, mas não se registavam mortes devido à pirataria.

Porém, em 1988, a violência dos ataques começou a aumentar de novo e de forma alarmante, tendo-se registado mais de 500 mortes ou desaparecimentos. Em 1989, este número era superior a 750. Violações e raptos ascendiam em espiral. Em Agosto de 1989, um funcionário do ACNUR que interrogou sobreviventes de um ataque, descreveu como os piratas traziam os homens um a um do porão para os espancar e matar à machadada. Os que se atiravam à água eram agredidos, afogados e mortos. Ficaram 71 corpos, entre os quais 15 mulheres e 11 crianças. Segundo os especialistas antipirataria, a escalada de violência no mar devia-se em parte ao sucesso dos esforços efectuados em terra. Através de investigações mais sofisticadas conseguiam-se taxas de detenção e de condenação mais elevadas. Essas acções assustavam os oportunistas ocasionais, mas um núcleo duro de criminosos persistia, não querendo deixar ficar testemunhas.

Parece que afinal até mesmo eles se cansaram da caça. A partir de meados de 1990, não houve mais comunicações de ataques piratas às embarcações vietnamitas e, em Dezembro de 1991, foi suspenso o programa antipirataria do ACNUR. “A guerra aos piratas não acabou”, declarava-se no relatório final de avaliação, “mas atingiu-se um ponto passível de ser gerido” pelas organizações locais.

Socorro no mar

De 1975 a finais de 1978, chegaram aos países de primeiro asilo 110.000 *boat people* vietnamitas. Nos primeiros tempos, os comandantes dos navios apressavam-se a ajudar os barcos em perigo e, durante esses três primeiros anos, navios de 31 países diferentes

socorreram refugiados a bordo de 186 embarcações. Contudo, nos primeiros sete meses do ano de 1979, quando as chegadas de vietnamitas subiram para mais de 177.000 na região e o “afastamento” das embarcações estava no auge, foram socorridos apenas 47 barcos. Mais ainda, metade dos salvamentos foram efectuados por navios de três países apenas.

Em Agosto de 1979, o ACNUR convocou uma reunião em Genebra sobre a questão do socorro no mar. Destas discussões saiu um programa conhecido como DISERO (*Disembarkation Resettlement Offers*) De acordo com este programa, oito países, incluindo os Estados Unidos, aceitaram conjuntamente garantir alojamento a qualquer refugiado socorrido no mar por navios da marinha mercante ostentando bandeiras de Estados que não reinstalavam refugiados. Os novos compromissos pareciam ter um efeito quase imediato. Nos últimos cinco meses de 1979, foram socorridos 81 barcos transportando 4.031 pessoas. Em Maio de 1980, o ACNUR doou ao governo tailandês uma lancha rápida desarmada num esforço para apoiar as patrulhas marítimas. Entretanto, alguns navios privados de socorro internacional, nomeadamente e sobretudo o *Kap Anamur* e o *Ile de Lumière*, que operavam no reabastecimento a campos de refugiados em ilhas, passaram a socorrer embarcações. Ao todo, foram socorridos no mar 67.000 vietnamitas, entre 1975 e 1990.

O problema com este programa residia na garantia de que qualquer vietnamita socorrido no mar seria reinstalado no prazo de 90 dias, o que não se enquadrava nas orientações do Plano Integrado de Acção de 1989, que exigia a todos os recém-chegados que se submetessem a uma triagem para determinação do estatuto. Por fim, tanto o DISERO como outro programa associado que foi implementado mais tarde, conhecido como RASRO (*Rescue at Sea Settlement Offers*), terminaram, pois os países na região não se mostravam dispostos a aceitar o desembarque dos *boat people* socorridos no mar.

violação é assassinada e outra jovem de 15 anos é raptada. Às restantes 16 pessoas, que não tinham qualquer utilidade para os piratas, foi-lhes repetidamente abalroado o barco, perecendo todas no mar”.¹⁵

Como os anos iam passando, cada vez era maior o cansaço dos países ocidentais em relação aos *boat people* vietnamitas e aumentavam as suspeitas acerca dos motivos que levavam algumas dessas pessoas a partir. Coube ao ACNUR a tarefa de garantir que os governos mantivessem os seus compromissos de reinstalação, tanto com vista a preservar o próprio princípio de asilo, como para assegurar que as pessoas particularmente vulneráveis não fossem deixadas para trás nos campos de refugiados espalhados pelo Sudeste Asiático. Obviamente, ficava para além da esfera de acção do ACNUR a garantia ou a negação da admissão permanente num outro país. Essa autoridade cabe aos governos. Contudo, nos finais dos anos 80, a boa vontade internacional na reinstalação de todos os requerentes de asilo vietnamitas começava a esmorecer e o número de reinstalações mal acompanhava a taxa de chegadas nos países de primeiro asilo.

Depois, em meados de 1987, as chegadas vietnamitas começaram a subir de novo. Encorajados pelo abrandamento de restrições nas viagens internas e as perspectivas de reinstalação nos países ocidentais, milhares de sul-vietnamitas descobriram uma nova rota que os levava através do Camboja e, depois, graças a um curto passeio de barco, para a costa leste da Tailândia. No final desse ano, as autoridades tailandesas começaram a interditar os barcos e a mandá-los de volta para o mar.

Outras dezenas de milhar, provenientes do norte, tomaram um novo percurso, via sul da China, em direcção a Hong Kong. Em 1988, mais de 18.000 *boat people* afluíram a Hong Kong. Este era de longe o maior número desde a crise de 1979. A maior parte era do Vietname do Norte - uma população que se revelou de pouco interesse para a maioria dos países de reinstalação. Consequentemente, a 15 de Junho de 1988, a administração de Hong Kong anunciou que qualquer vietnamita que chegasse depois desta data seria colocado em centros de detenção, aguardando uma entrevista de “triagem” para determinação do seu estatuto. Em Maio de 1989, as autoridades malaias começaram de novo a reencaminhar as chegadas de barcos em direcção à Indonésia, como tinham feito na década anterior.

Uma nova fórmula

Nos finais dos anos 80, tornara-se evidente para praticamente todos os que estavam envolvidos na crise de refugiados indochineses que se esboroara o consenso a que se tinha chegado em 1979, aos níveis regional e internacional. Era necessária uma nova fórmula; uma fórmula que preservasse o asilo, mas que cortasse a sua ligação a garantias de reinstalação. Desta maneira, em Junho de 1989, realizou-se em Genebra uma segunda conferência internacional sobre os refugiados indochineses, tendo-se chegado a um novo consenso. O Plano Integrado de Acção, como seria designado, reafirmava alguns elementos do acordo de 1979, nomeadamente o compromisso de, em primeiro lugar, preservar o asilo, reduzir as saídas clandestinas, incrementar a migração legal e reinstalar os refugiados em países terceiros. Continha também alguns elementos novos, em particular, o compromisso de se instituírem, ao nível regional, procedimentos para determinação do estatuto de refugiado e o reenvio daqueles cujos pedidos fossem recusados. [ver Caixa 4.1]

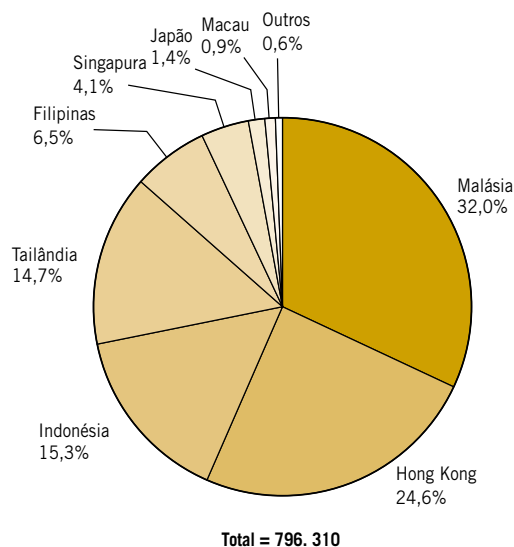
As novas obrigações sobre asilo acabaram felizmente com o afastamento das embarcações na Tailândia, embora a Malásia não abrandasse a política de reencaminhar os barcos para fora das suas águas. Com excepção de Singapura, todos os países de primeiro asilo abandonaram a exigência de garantias de reinstalação. Os 50.000 vietnamitas que tinham chegado aos campos de refugiados antes da data limite (14 de Março de 1989 na maior parte dos países) foram reinstalados no estrangeiro. Os que chegaram depois dessa data seriam submetidos a uma triagem para determinação do seu estatuto. O Vietname aplicava sanções contra as saídas clandestinas e o ACNUR lançou uma campanha nos meios de comunicação social para dar a conhecer aos candidatos a requerentes de asilo os novos acordos regionais, nos quais agora figurava o regresso dos requerentes de asilo cujos pedidos fossem recusados.

Geralmente, atribui-se ao Plano Integrado de Acção o mérito de restaurar o princípio de asilo na região. Porém, alguns analistas têm visto essas medidas como indo contra o direito de sair do seu país e interrogam-se se, mesmo tacitamente, o ACNUR deveria ter pactuado, de facto, com essa operação no Vietname.¹⁶ O Plano Integrado de Acção representou também uma instância precoce da aplicação da data limite. Os que fugiram antes dessa data eram automaticamente aceites para reinstalação no estrangeiro, ao passo que os que chegavam depois tinham de passar primeiro por uma triagem para determinação do seu estatuto.

Se o êxito da conferência de 1979 dependeu dos compromissos assumidos pelos países de reinstalação, o Plano Integrado de Acção dependeu dos compromissos dos países de primeiro asilo e dos países de origem. Em Dezembro de 1988, sete meses antes da conferência de Genebra, o ACNUR e o Vietname assinaram um Memorando de Entendimento, pelo qual o Vietname autorizaria o regresso voluntário de cidadãos sem os penalizar por

Chegadas de *boat-people* vietnamitas por país ou território de primeiro asilo, 1975-95

Figura 4.2



Caixa 4.3

Refugiados Vietnamitas nos Estados Unidos

A partir de 1975, os Estados Unidos abriram as portas a mais de um milhão de vietnamitas. Embora presente-mente vivam em maior número na Califórnia, estas pessoas dirigiram-se para todos os estados e para quase todas as cidades importantes dos EUA.

Os vietnamitas chegaram por diversas vagas. Mais de 175.000 refugiados vietnamitas fugiram para os Estados Unidos nos dois primeiros anos após a queda de Saigão, em 1975. A grande maioria chegou no espaço de poucas semanas, tendo sido alojadas em quatro acampamentos provisórios em bases militares norte-americanas. A responsabilidade de reinstalar os vietnamitas nas cidades e localidades dos Estados Unidos cabia a uma dúzia de organizações privadas, sobretudo religiosas. Providenciavam alojamento, aulas de inglês, escolas para as crianças e ajudavam os adultos a encontrar trabalho.

Os norte-americanos reagiram de forma positiva a esta primeira vaga de vietnamitas. Muitos sentiam um sentimento de culpa pelo envolvimento dos EUA no Vietname e congratulavam-se pela oportunidade de ajudar os refugiados. Grupos religiosos e sociais por todo o país funcionavam como patrocinadores locais, ajudando a orientar os refugiados nas suas novas comunidades. Este primeiro grupo de refugiados inseriu-se bastante bem nos Estados Unidos. Muitos deles provinham da classe média urbana do sul do Vietname. Mais de um quarto dos responsáveis pelo agregado familiar possuíam educação universitária e mais de 40 % educação secundária. Na globalidade, este grupo era relativamente instruído, urbanizado e flexível.¹ Apesar de terem chegado aos Estados Unidos num período de grave recessão económica, em 1982, a taxa de emprego entre os refugiados era superior à da população norte-americana em geral. Na Califórnia, no Texas e em Washington, DC floresciam comu-

nidades vietnamitas. Em breve, o comércio vietnamita estava a abastecer as novas comunidades.

Uma nova vaga de refugiados vietnamitas começou a chegar aos Estados Unidos em 1978. Eram os *boat people* que fugiam da crescente repressão política no Vietname, especialmente contra os vietnamitas de origem chinesa. Apesar de ser difícil saber com exactidão, o número total de *boat people* vietnamitas que entraram entre 1978 e 1997 avalia-se como superior a 400.000.² Os *boat people* estavam menos preparados para a vida nos Estados Unidos. Em geral, possuíam um nível de educação mais baixo e antecedentes mais rurais do que os refugiados que chegaram em 1975; muito poucos falavam inglês. Muitos tinham vivido situações de perseguição, traumas no alto mar e duras condições nos campos de refugiados nos países do Sudeste Asiático onde a sua presença temporária foi aceite com relutância. Também, ao contrário da primeira vaga de vietnamitas, em que muitos fugiram em grupos familiares, grande número de *boat people* eram homens solteiros.

Na altura em que este grupo de vietnamitas chegou, muitos norte-americanos estavam cansados dos refugiados. O sentimento contra os imigrantes, alimentado pelo declínio económico, esteve na origem de ataques aos vietnamitas em várias comunidades. O apoio do governo norte-americano ao programa de refugiados também era diminuto. Em 1982, o governo dos EUA reduziu o período de assistência dos refugiados recém-chegados e, estando a economia numa situação ainda pior do que em 1975, instituiu um determinado número de medidas visando inserir os refugiados o mais depressa possível no mundo do trabalho. Muitos dos *boat people* acabaram em empregos mal remunerados, muitas vezes sem terem tido a oportunidade de aprender inglês ou de se adaptarem ao novo

meio ambiente. Mesmo assim, de acordo com um estudo da responsabilidade do governo norte-americano sobre a auto-suficiência dos refugiados sul-asiáticos três anos após a sua chegada, o seu estatuto económico era equivalente ao de outros grupos minoritários dos EUA.

O Programa de Saídas Ordenadas, criado em 1979, possibilitou que os vietnamitas emigrassem directamente do Vietname para os Estados Unidos. Foi concebido inicialmente para beneficiar os familiares dos refugiados vietnamitas já nos Estados Unidos e os sul vietnamitas com ligações ao governo norte-americano, mas, mais tarde, o governo norte-americano alargou o Programa de Saídas Ordenadas aos asiáticos de ascendência norte-americana (crianças vietnamitas dos soldados norte-americanos) e aos antigos prisioneiros políticos e detidos em campos de reeducação. Entre 1979 e 1999, mais de 500.000 vietnamitas entraram nos Estados Unidos ao abrigo deste programa.

Muitas destas pessoas acharam particularmente difícil começar de novo nos Estados Unidos. Antigos prisioneiros políticos e detidos em campos de reeducação chegaram traumatizados pelo que passaram no Vietname. Também eram mais velhos do que a maior parte dos *boat people* ou dos que chegaram em 1975. Foi-lhes mais difícil encontrar trabalho e os empregos que conseguiam arranjar, muitas vezes, não eram consentâneos com a sua posição social anterior. Em conjunto, estes factores tornaram mais difícil a adaptação económica e psicológica. Não obstante, na globalidade, a maior parte de mais de um milhão de vietnamitas reins-talados nos Estados Unidos - e, muito particularmente, a segunda geração de americanos vietnamitas - adaptou-se bem, sendo hoje parte integrante da sociedade americana.

terem fugido, difundia e acelerava o Programa de Saídas Ordenadas e permitiria que o ACNUR fizesse o acompanhamento dos retornados e facilitasse a reintegração.

Argumentava-se que o Programa de Saídas Ordenadas funcionaria como um “factor de atracção” que, na realidade, iria encorajar as saídas. Embora isso possa ter acontecido muitas vezes, não impediu, todavia, aos que queriam partir de o fazer por meios legais, em vez de recorrerem às perigosas saídas ilegais. Mesmo que tenha funcionado como “factor de atracção”, foi apenas um dos muitos factores que encorajavam as pessoas a partir. De facto, muitos analistas defenderam que, desde 1975, os EUA e outros governos do Ocidente tinham interesse em incentivar as saídas, quanto mais não fosse para demonstrar ao mundo que, na metade sul do Vietname, o povo “votava com os pés”, abandonando o país no alvorecer da vitória comunista.¹⁷

A 30 de Julho de 1989, os governos dos EUA e do Vietname emitiram uma declaração conjunta ao chegarem a um acordo sobre a emigração de antigos prisioneiros políticos e de suas famílias. Com esse acordo, as saídas ao abrigo do Programa de Saídas Ordenadas aumentaram drasticamente, atingindo o cume de 86.451 em 1991. Neste número incluíam-se 21.500 antigos detidos em campos de reeducação e familiares, e perto de 18.000 crianças asio-americanas filhas dos soldados americanos que estiveram no Vietname. No total, os Estados Unidos reinstalaram praticamente mais de um milhão de vietnamitas. [ver Caixa 4.3]

Durante os oito anos do Plano Integrado de Acção, regressaram ao Vietname mais de 109.000 vietnamitas. Para ajudar a sua reintegração, o ACNUR oferecia a cada retornado um subsídio monetário entre 240 e 360 dólares EUA, que era pago a prestações pelos Ministérios do Trabalho, de Deficientes da Guerra e dos Assuntos Sociais. O ACNUR despendeu ainda mais de 6 milhões de dólares EUA em 300 micro-projectos pelo país, centrados nas infra-estruturas para abastecimento de água, e em áreas educativas e sociais. Em termos de emprego e desenvolvimento laboral, o ACNUR contou com o Programa Internacional da Comunidade Europeia que proporcionou mais de 56.000 empréstimos de montantes compreendidos entre 300 e 20.000 dólares EUA, tanto para os retornados como para os habitantes locais. Os empréstimos facilitaram grandemente o desenvolvimento de pequenas empresas e 88% dos mesmos foram restituídos.

Embora 80% dos retornados tenham ido em primeiro lugar para as oito províncias costeiras, dispersaram-se pelas 53 províncias de norte a sul do Vietname. Submetendo o ACNUR a um maior desafio pelas responsabilidades de monitorização que assumira, estima-se em 25% o número de retornados que mudou pelo menos uma vez após o regresso dos campos de refugiados, sobretudo para as grandes cidades e outras localidades à procura de trabalho. Os funcionários do ACNUR que acompanhavam a integração dos retornados registaram que a grande maioria dos pedidos formulados incidia sobre questões de auxílio económico e que a “monitorização revelava não haver qualquer indicação de os retornados estarem a ser perseguidos.”¹⁸

Os refugiados cambojanos na Tailândia

De todos os países de asilo no Sudeste Asiático, a Tailândia era o único que suportava o encargo inerente às três populações refugiadas indochinesas, sendo a cambojana a

mais numerosa. A Tailândia não tinha aderido à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas disponibilizara-se para assinar um acordo com o ACNUR em Julho de 1975, prometendo cooperar, prestando ajuda humanitária temporária aos deslocados forçados, e a procurar soluções duradouras, nomeadamente o repatriamento voluntário e a reinstalação em países terceiros. Por decisão do executivo tailandês no mês anterior, ficara estabelecido que as novas chegadas deveriam ser encaminhadas para os campos geridos pelo Ministério do Interior. Esta decisão é ilustrativa da atitude ambivalente, senão mesmo contraditória, que se iria reflectir em muitas das medidas políticas e na prática seguida pelo país em relação à população deslocada em território tailandês. Estipulava: “No caso de quaisquer pessoas deslocadas tentarem entrar no Reino, serão tomadas medidas para que sejam conduzidas o mais depressa possível para fora do Reino. Se for impossível repeli-las, ficarão detidas em campos de refugiados.”¹⁹

Em 17 de Abril de 1975, os revolucionários comunistas que durante anos praticaram a luta armada no Camboja, marcharam triunfalmente sobre a capital, Phnom Penh, esvaziando-a de forma sistemática dos seus habitantes. Embora o novo regime Khmer Vermelho do redenominado Campuchea Democrático nunca se tenha revelado totalmente ao mundo ou, até mesmo ao povo cambojano, o seu tenebroso dirigente, Pol Pot, desencadeou uma campanha brutal visando livrar o país de influências estrangeiras e estabelecer uma autarcia agrária.²⁰ Durante os quatro anos de domínio dos Khmeres Vermelhos no Camboja, o regime evacuou as cidades, aboliu o mercado financeiro e a moeda, impediu os budistas de praticarem a sua religião, expulsou os residentes estrangeiros e criou campos de trabalho colectivo por todo o país.²¹ Quando da invasão vietnamita, no princípio de 1979, mais de um milhão de cambojanos tinham sido executados ou tinham morrido à fome, de doença ou de excesso de trabalho, havendo centenas de milhar deslocados internamente.

Apesar de um número substancial de cambojanos ter conseguido fugir do país, este foi pequeno se comparado com o número envolvido na deslocação interna generalizada ocorrida sob o regime brutal dos Khmeres Vermelhos. O ACNUR calcula que, de 1975 a 1978, só tenham conseguido escapar para a Tailândia 34.000 cambojanos, mais 20.000 que foram para o Laos e 170.000 para o Vietname.²² Quando explodiu o êxodo de refugiados indochineses no princípio de 1979, a Tailândia abrigava um fluxo relativamente pequeno de refugiados vietnamitas, mas, a meio desse ano, acolhia com relutância 164.000 cambojanos e laocianos em campos de refugiados geridos pelo ACNUR. Em consequência da invasão vietnamita que destituiu o regime Khmer Vermelho, dezenas de milhar de cambojanos fugiram para a fronteira leste da Tailândia. Com esta invasão instalou-se um outro regime comunista na que então fora denominada como República Popular de Campuchea.

Em Junho de 1979, soldados tailandeses cercam mais de 42.000 cambojanos em campos de refugiados fronteiriços, fazendo-os recuar e descer a encosta escarpada de Preah Vihear para dentro do Camboja. No mínimo, várias centenas ou, possivelmente, vários milhares de pessoas foram mortas nos campos de minas em redor. Um dia depois do início da campanha de “afastamento”, o representante do Comité Internacional da Cruz Vermelha emitiu um apelo público urgente para que cessasse; foi-lhe ordenado que deixasse a Tailândia. Receando uma reacção adversa por parte da

Tailândia, o ACNUR manteve-se com efeito em silêncio, apesar deste caso ter sido o único grande caso de regresso forçado (*refoulement*) com que a organização se deparava desde a sua fundação. Como comentara mais tarde um funcionário superior da Divisão de Protecção, “a falha notável cometida pelo ACNUR não protestando oficial e publicamente contra as expulsões maciças dos cambojanos da Tailândia, no ano de 1979, deve ser encarada como um dos pontos fracos da sua história de protecção”.²³

Contrapondo este revés, a conferência de Julho de 1979, em Genebra, visava obter um compromisso por parte de países terceiros para aliviar as pressões na Tailândia. Dos 452.000 indochineses reinstalados em 1979-80, perto de 195.000 provinham de campos de refugiados na Tailândia. Em Outubro de 1979, a Tailândia anunciou uma política de “portas-abertas” em relação aos cambojanos que continuavam a amontoar-se na fronteira em busca de comida e de segurança. O ACNUR foi convidado a criar “centros de detenção” (“holding centres”) para esses recém-chegados, que seriam supervisionados, não pelo Ministério do Interior, mas pelas forças armadas. A razão disto, argumentava o governo tailandês, prendia-se com o facto de “no seio dos cambojanos que fogem para a Tailândia existir um grande número de combatentes. Assim, para ficarem sob controlo em áreas seguras, há que se envolver a força armada tailandesa.”²⁴

O ACNUR afectou perto de 60 milhões de dólares EUA para satisfazer as necessidades de mais de 300.000 refugiados cambojanos e criou uma unidade especial cambojana na sua delegação regional em Banguetcoque para coordenar a construção e a administração dos centros de apoio. Nunca antes, o ACNUR se tinha envolvido tão directamente na construção e na manutenção dos campos de refugiados. Entre os muitos efeitos do seu papel operacional na fronteira cambojana, conta-se a criação no seio do ACNUR de uma Unidade de Emergência que, desde então, tem desempenhado um papel central em todas as importantes situações de emergência de refugiados.

No início de 1980, o principal centro de detenção, Khao-I-Dang, era o lar para mais de 100.000 cambojanos. Entre estes refugiados havia muitos menores não acompanhados, que eram motivo de especial preocupação para o ACNUR e outras agências [ver Caixa 4.4]. Beneficiando de uma extraordinária, por vezes ‘abençoada’, cobertura por parte da imprensa, Khao-I-Dang tornou-se, ao menos por uma vez, naquilo que um observador designou como “provavelmente ... o campo de refugiados com o mais elaborado serviço de manutenção do mundo”.²⁵ Na altura, tinha mais população do que qualquer cidade no Camboja. Em Março de 1980, quando a população no campo atingiu o máximo de 140.000 pessoas, encontravam-se a trabalhar em Khao-I-Dang 37 organizações não governamentais (ONG). Isto era reflexo do que estava a acontecer nessa altura, ou seja, uma proliferação ao nível mundial da actividade das ONG.

A porta da Tailândia não permaneceria aberta aos cambojanos por muito tempo. Em Janeiro de 1980, apenas três meses depois de anunciar a sua política de “portas-abertas”, o governo tailandês recuou, decretando os centros de detenção encerrados a recém-chegados. Daí em diante, declarou o governo, os cambojanos que chegassem, seriam mantidos em acampamentos junto à fronteira, sem acesso a reinstalação num país terceiro.

Caixa 4.4

Menores não acompanhados da Indochina

Quando os refugiados cambojanos começaram a dirigir-se para a fronteira tailandesa em 1979, havia no seu seio uma grande percentagem de crianças e adolescentes com menos de 18 anos que parecia não ter família. Estas crianças eram conhecidas como “menores não acompanhados” ou “crianças separadas”. Desde o início que se fizeram apelos urgentes para a sua reinstalação no estrangeiro. Mas, a sua situação era complexa e a procura de soluções em seu favor tornou-se altamente controversa.

Muitas destas crianças tinham sido recrutadas à força pelas brigadas de juventude dos Khmeres Vermelhos anos antes. Algumas tinham perdido as suas famílias; outras encontravam-se separadas delas devido às rupturas decorrentes da invasão vietnamita do Camboja, em 1978. Outras ainda eram mesmo órfãs, tendo perdido o pai e a mãe. Porém, após um inquérito mais pormenorizado, verificou-se que um número significativo de crianças tinha familiares próximos a viver no Camboja, em locais ao longo da fronteira ou até no mesmo campo de refugiados. Nisto residia o fulcro central da controvérsia. Por isso, em Dezembro de 1979, o ACNUR insurgiu-se contra quaisquer acções precipitadas no sentido do repatriamento para países terceiros e de adopção permanente antes de se enviarem esforços exaustivos para que as crianças não acompanhadas ou separadas se juntassem aos familiares sobreviventes a viver no Camboja ou nos acampamentos fronteiriços.

Um estudo realizado no ano seguinte, promovido pela *Redd Barna* norueguesa e por outras organizações não governamentais, evidenciava que os pais de muitas crianças estavam vivos. Após analisar mais de 2.000 dossiers, a *Redd Barna* concluiu que mais de metade das crianças nos campos tinha-se separado dos pais circunstancialmente e não devido a morte. Algumas crianças pensavam que os pais estavam mortos, baseando-se na longa separação ou em boatos sem fundamento. Outras declaravam que os pais estavam mortos na esperança de que o estatuto de “não acompanhado” lhes facilitaria a reinstalação em países terceiros. “As provas sugerem”, conclui o relatório do *Redd Barna*, “que a maioria dos pais dos

menores não acompanhados ainda vive no Campuchea, havendo probabilidades consideráveis para uma eventual reunificação.”¹

O relatório revelou-se correcto quanto ao primeiro ponto, mas errado quanto ao segundo. Na década seguinte, a política da Guerra Fria derrotava todos os esforços de reagrupamento familiar dentro do Camboja. Embora centenas de crianças cambojanas não acompanhadas ou separadas se tenham eventualmente reunido com os seus familiares nos acampamentos fronteiriços, a grande maioria fora, de facto, reinstalada em países terceiros, independentemente de lá terem ou não familiares.

O melhor interesse da criança

O enquadramento da legislação da família e bem-estar da criança sobre o qual se baseiam as políticas para crianças não acompanhadas ou separadas atribuem aos pais o direito presumível e a obrigação de cuidar dos seus filhos até que atinjam a maioridade. No caso de uma criança cujos pais morreram ou se encontram indisponíveis, o princípio internacional uniformemente aplicável é promover “o melhor interesse da criança”, prestando-lhe segurança e cuidados temporários enquanto se procura o seu reagrupamento com membros da sua família ou a entrega aos cuidados de outro adulto responsável.

A questão que se levanta é “o que fazer quando o princípio da “unidade da família” colide com o melhor interesse da criança, como tantas vezes aconteceu na Indochina? Cerca de sete por cento dos vietnamitas que alcançaram países de primeiro asilo eram menores não acompanhados. Alguns tinham-se separado dos membros da família durante os anos caóticos de guerra ou tinham perdido os pais no mar durante a viagem da fuga. Mas, para muitas crianças, a separação dos pais fora um acto intencional. Cerca de um terço fugia mais por problemas familiares do que por opressão política. Noutros casos, eram os pais que mandavam as crianças na esperança de assegurar aos filhos uma educação e uma vida melhor no Ocidente.

Nos anos 70 e 80, quando o estatuto de refugiado *prima facie* era aplicado a

praticamente todos os *boat people* vietnamitas, o debate acerca dos menores não acompanhados concentrava-se na forma de os proteger melhor dentro dos campos de primeiro asilo e, depois, como os reinstalar com êxito. Mas, com o estabelecimento dos processos de determinação de estatuto ao nível regional nos termos do Plano Integrado de Acção do ACNUR, a questão do repatriamento e do regresso dos menores para junto das suas famílias no Vietname tornou-se uma questão central.

Em 1989, o ACNUR criou comités especiais nos países de primeiro asilo para decidirem caso a caso qual a solução a tomar no melhor interesse de cada menor não acompanhado. Os membros destes comités incluíam representantes do país de acolhimento, do ACNUR e de outras agências especializadas no bem-estar da criança. O ACNUR insistia ser essencial a celeridade do processo, pois a permanência prolongada nos acampamentos era ainda potencialmente mais prejudicial para os menores não acompanhados do que para adultos ou crianças acompanhadas por outros membros da família. Em Novembro de 1990, havia na região 5.000 menores não acompanhados a aguardar uma decisão, estando os procedimentos especiais a ser alvo de intensas críticas. Mais de uma ONG acusou o ACNUR de ser a favor do repatriamento e de criar atrasos injustificados como meio de atingir este objectivo.

Os menores não acompanhados, a quem foi recomendada a reinstalação durante o processo de determinação do estatuto - perto de um terço - foram transferidos para iniciarem uma nova vida. Aqueles para quem se recomendava o repatriamento, ficaram na sua maior parte nos acampamentos. Na realidade, os procedimentos especiais significavam que muitos menores ficavam a aguardar muito mais tempo do que todos os outros. No final de 1993, mais de 2.600 menores que tinham chegado aos acampamentos com menos de 16 anos, já tinham ultrapassado essa idade, passando para o processo normal de determinação do estatuto para adultos.

Campos de refugiados junto à fronteira

De 1979 a 1981, a ajuda humanitária aos campos de cambojanos junto à fronteira fora coordenada por uma Missão Conjunta, dirigida pela UNICEF e pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha. No final de 1981, a UNICEF retirou-se oficialmente de agência líder das Nações Unidas do programa de assistência junto à fronteira - em parte, para concentrar a sua atenção na ajuda ao desenvolvimento no interior do Camboja e, também, em protesto pela crescente militarização dos campos, especialmente por parte das ressurgidas forças dos Khmeres Vermelhos.

Desde 1979 que o ACNUR era responsável por Khao-I-Dang e outros centros de ‘detenção’ para os refugiados cambojanos, mas tinha evitado desempenhar esse papel nos campos junto à fronteira. No final de 1979, o ACNUR ofereceu-se para ser a agência líder das Nações Unidas num ponto específico junto à fronteira. No entanto, os termos que estipulara - nomeadamente, a retirada de todos os militares e armamento, e a realocização dos campos longe da fronteira - foram considerados, na altura, irrealistas. Além de que era opinião de alguns doadores internacionais que o ACNUR não estava equipado para lidar com tamanha e complexa situação de emergência.

Em Janeiro de 1982, a recentemente designada *United Nations Border Relief Operation* (UNBRO) assumiu a coordenação da operação de assistência. À UNBRO fora dada uma missão clara - prestar assistência humanitária aos que fugiram para a “terra de ninguém” ao longo da fronteira da Tailândia com o Camboja - mas não possuía um mandato explícito de protecção, nem mandato para procurar soluções duradouras para a população a seu cuidado.

Em Junho de 1982, as duas facções de resistência não comunistas do Camboja na luta contra a ocupação vietnamita do seu país aliaram-se às forças dos Khmeres Vermelhos, que também se abrigavam nos campos junto à fronteira, para formar um Governo de Coligação Tripartido do Campuchea Democrático (GCCD). Mantendo um assento na Assembleia Geral das Nações Unidas e com base num conjunto de campos ao longo da fronteira tailandesa, o GCCD exerceu uma constante pressão política e militar sobre Phnom Penh ao longo de toda a década e a guerra civil que se sucedeu desencadeou uma nova vaga de violência dentro dos campos de refugiados.

Entre 1982 e 1985, o pessoal da UNBRO deu assistência a mais de 95 evacuações de campos junto à fronteira, 65 deles debaixo de fogo.²⁶ Uma ofensiva vietnamita em 1984-85 durante a estação seca conseguiu fazer com que a maior parte dos campos de recurso junto à área fronteiriça fossem mudados para o interior do território tailandês, apesar de continuarem sob os cuidados da UNBRO, administrados pelo GCCD e sem acesso a reinstalação. Após o encerramento oficial da fronteira e dos centros de detenção a novas chegadas em 1980, Khao-I-Dang tornou-se uma espécie de “terra prometida” para muitos cambojanos na fronteira, um paraíso livre de bombardeamentos e de recrutamento forçado, no qual havia a possibilidade, ainda que remota, de fugir. Todavia, Khao-I-Dang também tinha os seus próprios problemas de protecção. Os candidatos a entrar enfrentavam suborno e abusos por parte de traficantes e dos guardas só para entrarem no campo e, uma vez lá dentro, os “ilegais” confrontavam-se frequentemente com anos de intimidação, de exploração e risco de serem descobertos antes de se registarem e de lhes ser dada a oportunidade de serem entrevistados para reinstalação.



Estas meninas cambojanas no campo de Aranyaprathet, na Tailândia, fazem parte das dezenas de milhar de crianças que fugiram do seu país quando os soldados Khmeres Vermelhos esvaziaram cidades e aldeias à força de armas (ACNUR/Y. HARDY/1978)

Embora o ACNUR continuasse a administrar Khao-I-Dang, prosseguiram também os seus esforços, grandemente infrutíferos, no sentido de negociar o repatriamento organizado e voluntário para o Camboja. À medida que se desenvolviam os grupos de resistência e o conflito se intensificava, tornava-se cada vez mais difícil a circulação da área fronteiriça para o interior do Camboja. Um observador explicava:

Não só os vietnamitas e o governo da RPC [República Popular do Campuchea] minavam o lado cambojano da fronteira, como também, na perspectiva da RPC, a população dos campos se juntava inevitavelmente aos grupos de resistência. Deste modo, os habitantes dos campos receavam ser considerados traidores, correndo o risco de perseguição se regressassem. Este facto altera o seu estatuto de pessoas deslocadas para refugiados *sur place*... De modo semelhante, os grupos político-militares foram adquirindo um controlo crescente sobre as populações dos campos e dos postos de entrada fronteiriços, tornando-se muito difícil para as pessoas regressarem ao Campuchea se o desejassem fazer.²⁷

Em Setembro de 1980, o ACNUR abriu uma pequena delegação de duas pessoas em Phnom Penh e anunciou a criação de um programa de assistência humanitária a favor dos retornados cambojanos, então calculados em 300.000 (incluindo 175.000 retornados da Tailândia). O programa destinava-se a fornecer aos retornados assistência básica alimentar, sementes, ferramentas e artigos domésticos em cinco províncias

fronteiriças. Este esforço revelou-se prematuro em quase uma década. Embora durante muitos anos prosseguissem as conversações, o ACNUR não conseguiu encontrar uma plataforma comum entre Bangucoque e Phnom Penh, não se tendo realizado regressos organizados a partir da fronteira tailandesa. Entre 1981 e 1988, apenas um refugiado cambojano regressou oficialmente vindo de um campo do ACNUR.²⁸

Em Agosto de 1989, encontraram-se em Paris as quatro facções rivais do redominado Estado do Camboja, mas não fizeram quaisquer avanços para uma reinstalação integrada.²⁹ Conseguiram, contudo, chegar a acordo numa coisa: que os

refugiados cambojanos na Tailândia e os cambojanos na fronteira tailandesa, que se elevavam a cerca de 306.000, fossem autorizados a regressar em segurança e voluntariamente, no caso de se chegar a um acordo de paz. No entanto, o fracasso do encontro em Paris punha deveras em causa esta perspectiva e a retirada dos restantes 26.000 efectivos militares vietnamitas, em Setembro de 1989, lançou o Camboja numa nova guerra civil. As regiões fronteiriças são de novo palco de deslocações.

Em Outubro de 1991 foi finalmente firmado em Paris um acordo patrocinado pela ONU, nos termos do qual cabia às Nações Unidas providenciar uma administração transitória. O Camboja fica assim sob o controlo da *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) enquanto se aguardavam eleições nacionais [ver Capítulo 6]. O plano também exigia o desarmamento das facções com a desmobilização de 70% dos seus efectivos, a libertação dos prisioneiros políticos, a abertura das suas “zonas” para fiscalização internacional e recenseamento eleitoral e, ainda, autorização para todos os refugiados cambojanos circularem na Tailândia para poderem regressar a tempo de se recensearem e de votarem. Na altura em que este acordo foi assinado, os campos de refugiados fronteiriços da UNBRO, na Tailândia, alojavam mais de 353.000 refugiados, encontrando-se ainda 180.000 cambojanos deslocados no interior do seu próprio país. No âmbito do acordo de paz, a partir de Novembro de 1991, o ACNUR assumiu as responsabilidades da UNBRO pelos campos junto à fronteira e pôs em acção os planos para repatriamento.

De Março de 1992 a Maio de 1993, o ACNUR coordenou os esforços de repatriamento que se saldaram no encerramento dos campos junto à fronteira e no regresso seguro ao Camboja de mais 360.000 pessoas, a tempo de votarem nas eleições. A 3 de Março de 1993, saiu de Khao-I-Dang a última coluna com 199 refugiados e este campo, que fora aberto pela primeira vez no dia 21 de Novembro de 1979, foi então oficialmente encerrado. No discurso da cerimónia de encerramento, o enviado especial do ACNUR, Sérgio Vieira de Mello apelidou Khao-I-Dang de “poderoso e trágico símbolo” do êxodo cambojano e da resposta humanitária internacional. Afirmou ainda que o ACNUR tinha como “objectivo primordial” e “proeza final” “criar um campo que fosse neutro, onde pessoas de todas as filiações políticas pudessem procurar refúgio”. Ao mesmo tempo, Vieira de Mello comentou: “Khao-I-Dang tornou-se também numa porta de saída com vista à reinstalação em países terceiros”.³⁰ De 1975 a 1992, mais de 235.000 refugiados cambojanos na Tailândia foram reinstalados no estrangeiro, dos quais 150.000 nos Estados Unidos. A sua grande maioria passou pelos portões de Khao-I-Dang.

Refugiados laocianos na Tailândia

Em Maio de 1975, quando a vitória comunista no Laos era quase certa, os aviões americanos transportaram cerca de 2.500 hmong do seu reduto nas montanhas do Laos para a Tailândia. Tratava-se de uma minoria das terras altas que tinha ajudado os norte-americanos nos seus esforços de guerra no Laos, tendo perdido 20.000 soldados em combate, 50.000 não combatentes tinham sido mortos ou feridos e havia ainda 120.000 pessoas deslocadas das suas casas.³¹ Muitas preferiram não ficar à

espera do novo regime político e fugiram atravessando o rio Mekong. Em Dezembro de 1975, quando foi formalmente implantada a República Democrática Popular do Laos, o número de refugiados laocianos na Tailândia elevava-se a 54.000, dos quais 10.000 eram hmong.

Um funcionário do ACNUR no Laos e na Tailândia facultou a sua análise acerca da fuga do Laos dos hmong: “Não está em causa que a grande maioria dos refugiados hmong fugiu devido a um receio genuíno de represálias ou perseguição por parte do novo regime... [mas] havia razões económicas adicionais para os hmong deixarem o Laos e para o fazerem quando o fizeram.” Como nos explica, a guerra não só tinha subtraído grandes áreas de cultivo devido aos bombardeamentos e meios químicos, como:

Grande número de famílias hmong dependia cada vez mais da comida dos abastecimentos aéreos, das entregas nos centros populacionais ou da remuneração auferida pelos soldados... Quando, em 1975, estes meios alternativos de vida cessaram bruscamente, dezenas de milhar de hmong encontraram-se subitamente não só perante o medo da vingança do inimigo, mas também perante uma escassez de recursos acumulada. Se tivessem permanecido no Laos, é difícil imaginar como é que poderiam ter evitado a fome em larga escala.³²

Chegadas de indochineses por país ou território de primeiro asilo, 1975–95

Figura 4.3

País/território de primeiro asilo	1975–79	1980–84	1985–89	1990–95	Acumulado 1975–95
<i>Boat people vietnamitas</i>					
Hong Kong	79.906	28.975	59.518	27.434	195.833
Indonésia	51.156	36.208	19.070	15.274	121.708
Japão	3.073	4.635	1.834	1.529	11.071
Rep. da Coreia	409	318	621	0	1.348
Macau	4.333	2.777	17	1	7.128
Malásia	124.103	76.205	52.860	1.327	254.495
Filipinas	12.299	20.201	17.829	1.393	51.722
Singapura	7.858	19.868	4.578	153	32.457
Tailândia	25.723	52.468	29.850	9.280	117.321
Outros	2.566	340	321	0	3.227
Sub-total (<i>Boat people</i>)	311.426	241.995	186.498	56.391	796.310
Tailândia (Via terrestre)	397.943	155.325	66.073	20.905	640.246
<i>Cambojanos</i>	171.933	47.984	12.811	4.670	237.398
<i>Laocianos</i>	211.344	96.224	42.795	9.567	359.930
<i>Vietnamitas</i>	14.666	11.117	10.467	6.668	42.918
Total (via marítima e terrestre)	709.369	397.320	252.571	77.296	1.436.556*

*Não estão incluídos 2.163 cambojanos que chegaram à Indonésia, Malásia e Filipinas depois de 1975.

Durante a sua visita ao Laos em Setembro de 1975, o Alto Comissário Sadruddin Aga Khan assinou um acordo com o governo laociano “para cooperar no apoio aos refugiados laocianos que queiram regressar ao seu país natal logo que possível”.³³ No ano seguinte, o Laos chegou a um acordo com o governo tailandês sobre a aceitação do regresso dos refugiados, mas apesar dos compromissos assumidos pelo ACNUR no que respeita ao transporte e ajudas à reintegração, não se procedeu a qualquer repatriamento até 1980, quando regressaram 193 laocianos das terras baixas.

O ACNUR abriu uma sucursal na capital do Laos, Vientiane, em Outubro de 1974. No final do ano de 1977, a delegação tinha ajudado milhares de pessoas a ir para casa, proporcionando-lhes ajuda alimentar e equipamentos agrícolas.³⁴ No entanto, após a visita do Alto Comissário Poul Hartling em Setembro de 1978, o ACNUR cessou todas as actividades a favor das pessoas deslocadas no interior do Laos. Em lugar disso, anunciou uma “reorientação das actividades do ACNUR para as províncias que fazem fronteira com a Tailândia, em particular na região sul do país... com vista a prevenir o êxodo de pessoas que possam querer abandonar o Laos por dificuldades económicas e escassez crónica de alimentos em determinadas áreas”.³⁵

Reinstalação de refugiados indochineses por país de destino, 1975–95

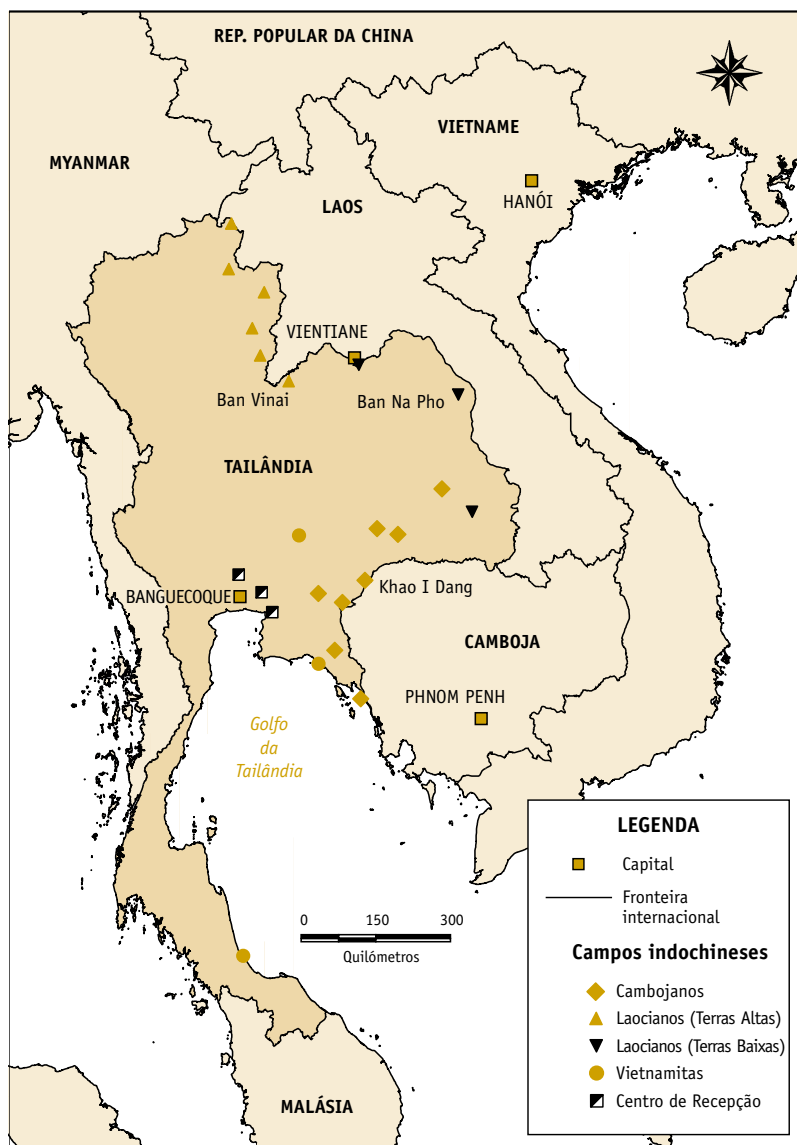
Figura 4.4

País de reinstalação	Cambojanos	Laocianos	Vietnamitas	Total 1975–95
Austrália	16.308	10.239	110.996	137.543
Bélgica	745	989	2.051	3.785
Canadá	16.818	17.274	103.053	137.145
Dinamarca	31	12	4.682	4.725
Finlândia	37	6	1.859	1.902
França	34.364	34.236	27.071	95.671
Alemanha	874	1.706	16.848	19.428
Japão	1.061	1.273	6.469	8.803
Países Baixos	465	33	7.565	8.063
Nova Zelândia	4.421	1.286	4.921	10.628
Noruega	128	2	6.064	6.194
Suécia	19	26	6.009	6.054
Suíça	1.638	593	6.239	8.470
Reino Unido	273	346	19.355	19.974
Estados Unidos*	150.240	248.147	424.590	822.977
Outros	8.063	4.688	7.070	19.821
Total	235.485	320.856	754.842	1.311.183

*Exclui chegadas ao abrigo do “programa de saídas ordenadas” (PSO).

Campos de refugiados cambojanos, laocianos e vietnamitas na Tailândia assistidos pelo ACNUR durante as décadas de 80 e 90.

Mapa 4.2



Embora o êxodo de laocianos das terras baixas tenha começado lentamente, pelo ano de 1978, os registos dos campos de refugiados indicavam mais de 48.000 chegadas à Tailândia. Alguns laocianos fugiram devido ao receio de serem encarcerados em campos de reeducação. Outros partiram devido à ausência de liberdade política, económica e religiosa. Pela sua parte, o ACNUR preocupava-se - e esta preocupação era partilhada pelos funcionários tailandeses - pelo facto de uma percen-

tagem significativa do fluxo de laocianos das terras baixas ser incentivada pelos problemas económicos no Laos e pela perspectiva de reinstalação rápida fora dos campos logo que atravessavam o rio Mekong.

Em Janeiro de 1981, a Tailândia abriu um novo campo de refugiados para laocianos das terras baixas, Na Pho, tendo aí colocado todos os recém-chegados; o campo dispunha apenas de serviços limitados, de rações ao nível de sobrevivência e sem acesso a reinstalação.³⁶ A política que a Tailândia designava como de “dissuasão humana” - mantendo as fronteiras abertas, mas fechando as portas à reinstalação e limitando as comodidades dos campos - parecia surtir efeito no êxodo dos laocianos das terras baixas. A reinstalação de laocianos caiu de 75.000 em 1980 para cerca de 9.000 em 1982. Durante este mesmo período, as chegadas de laocianos das terras baixas caíram de 29.000 para 3.200.

Quando as chegadas de laocianos subiram de novo em 1983 e 1984, a Tailândia decidiu tentar uma nova abordagem. A 1 de Julho de 1985, o governo tailandês anunciou que iria instituir procedimentos de triagem na fronteira. Os laocianos que chegavam tinham de se apresentar perante uma comissão de triagem em qualquer uma das nove províncias fronteiriças para serem entrevistados por funcionários de imigração. Os juristas do ACNUR podiam assistir a estas entrevistas como observadores. Os que fossem considerados refugiados eram enviados para Ban Vinai, o campo hmong, ou para Na Pho, o campo dos laocianos das terras baixas. Para aqueles cujos pedidos fossem recusados, era dada a oportunidade ao ACNUR de interpor recurso antes da sua detenção para regressarem ao Laos.

Pelos finais de 1986, o ACNUR registava que, dos cerca de 7.000 laocianos que tinham sido entrevistados, aproximadamente 66% foram aceites como refugiados. Apesar de excederem muitas expectativas iniciais, os números mostravam que os requerentes dificilmente seriam hmong. Os relatórios efectuados nas fronteiras indicavam, de facto, que várias centenas de hmong tinham sido empurrados para o Laos durante o ano de 1986. No princípio de 1988, a posição do governo tailandês em relação aos hmong abrandara um tanto, talvez influenciado pelo compromisso assumido pelos Estados Unidos de aumentarem o número de reinstalações a favor dos hmong. De 1985 a 1989, os funcionários tailandeses entrevistaram cerca de 31.000 laocianos, dos quais 90% obtiveram estatuto de refugiado.

O Plano Integrado de Acção apelava aos governos da Tailândia e do Laos para, em conjunto com o ACNUR, acelerarem as negociações procurando “manter as chegadas seguras e o acesso dos laocianos aos procedimentos de triagem; acelerar e simplificar o processo de triagem com vista ao regresso e ao repatriamento voluntário... em condições seguras, humanas e monitorizadas pelo ACNUR”.³⁷ No final de 1990, o ACNUR e o Ministério do Interior da Tailândia elaboraram novos procedimentos em conformidade com os que aplicavam aos requerentes de asilo vietnamitas a nível regional. O ACNUR podia assistir às entrevistas, interrogar os próprios requerentes e interpor recurso das decisões da comissão tailandesa responsável pela avaliação dos pedidos. Ao todo, de Outubro de 1989 ao final de 1996, foram entrevistados 10.005 laocianos, dos quais 49% receberam estatuto de refugiado, 45% foram recusados e os restantes aguardavam uma decisão ou os seus processos tinham sido encerrados. Uma das razões para o declínio da percentagem de aceitações deve-se ao facto dos fun-

cionários de imigração tailandeses já não considerarem, na generalidade dos casos, como motivo suficiente de aceitação a presença de parentes próximos num país de reinstalação.

No final de 1993, todos campos de refugiados laocianos tinham fechado, com excepção de Na Pho. A principal tarefa do ACNUR, do lado tailandês da fronteira, consistia em persuadir as pessoas a regressar e, do lado laociano, ajudá-las a reintegrarem-se. Embora em meados de 1991 fosse dada ênfase sobretudo ao regresso voluntário, os governos do Laos e da Tailândia acordaram que “os requerentes recusados no processo de triagem serão reenviados sem recurso à força, com segurança e dignidade.”³⁸

No final de 1995, os regressos da Tailândia para o Laos totalizavam um número superior a 24.000. Destes, mais de 80% tinham recebido estatuto de refugiado na Tailândia e, portanto, não eram obrigados a regressar, a não ser voluntariamente. Aproximadamente 4.400 retornados (a maioria hmong) eram requerentes de asilo rejeitados. Estima-se que desde 1980, entre 12.000 e 20.000 laocianos tenham também regressado espontaneamente dos campos na Tailândia.

Foi dado a todos os retornados o mesmo pacote de assistência que consistia de um subsídio monetário equivalente a 120 dólares EUA, bem como um abastecimento de arroz para 18 meses. Outras ajudas aos retornados antes de saírem da Tailândia incluíam utensílios agrícolas e ferramentas de carpintaria, sementes de legumes e redes mosquiteiras. Além disso, cada família que se fixasse numa localidade rural recebia uma parcela de terra para a casa, um a dois hectares de terra de cultivo e materiais de construção. A maior parte dos locais de instalação financiados pelo ACNUR dispunham também de sistema de abastecimento de água, estrada e escola primária. Em 1996, os monitores do ACNUR comunicavam que “a segurança física dos retornados não estava em causa no Laos. Mais frequentemente, os retornados manifestam preocupações acerca de como restabelecer as suas vidas e sustentar as famílias.”³⁹

A Indochina como ponto de viragem

Em aproximadamente um quarto de século de deslocações no interior e para fora da Indochina, mais de três milhões de pessoas fugiram dos seus países, das quais cerca de 2,5 milhões encontraram novos lares noutros lugares e meio milhão regressou. No decurso destas deslocações, muito se aprendeu no que diz respeito aos esforços internacionais visando solucionar os problemas dos refugiados. Pelo lado positivo, é possível assinalar os compromissos extraordinários assumidos pelos países de reinstalação em todo o mundo e o facto do Camboja, do Laos e do Vietname terem todos, por fim, aceite programas de repatriamento e de reintegração. Também se descobriram respostas inovadoras no Programa de Saídas Ordenadas e nas medidas antipirataria e de salvamento no mar. Antes da crise, muitos países na região não eram signatários da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas, desde então, tornaram-se partes da Convenção o Camboja, a China, o Japão, a Coreia do Sul, a Papua Nova Guiné e as Filipinas.

Pelo lado negativo, inúmeras pessoas morreram afogadas no mar, perderam a vida de outro modo ou foram vítimas de actos de pirataria, violações, bombardeamentos,

expulsões e detenções de longo prazo em condições desumanas. Como mencionava o Alto Comissário Jean-Pierre Hocké em 1989, muitas vezes a vigilância não era constante e a solidariedade internacional vacilava ou sucumbia:

Todos nós estamos amargamente cientes de que aquilo que foi alcançado neste espírito de solidariedade internacional exigira uma vigilância constante e renovados esforços perante as terríveis tragédias e a miséria humana menos espectacular que acompanharam o êxodo dos refugiados indochineses. Houve ocasiões, quando a vontade política em assegurar asilo e soluções duradouras esmorecia ou até falhava, que redundavam ... na negação sem rodeios de asilo, nomeadamente nos trágicos “afastamentos” das embarcações dos refugiados, na restrição do acesso do meu Comissariado aos requerentes de asilo ou na detenção prolongada de pessoas sob a nossa competência em condições difíceis, muito aquém de padrões mínimos aceitáveis.⁴⁰

Na conferência de 1979 sobre os refugiados indochineses assistiu-se a uma dispersão das preocupações e obrigações internacionais quanto à protecção de refugiados, mas também nela surgiu o conceito de “primeiro asilo” pelo qual a promessa de protecção de um país é trocada por uma oferta de reinstalação de outro país. Como assinalou um antigo funcionário do ACNUR, a partir da experiência indochinesa, passaram para diante dois conceitos - repartição internacional de encargos e asilo temporário - “revelando-se um legado heterogéneo, capaz de ser aplicado quer com grande vantagem humanitária, quer como desculpa fácil para transferir a responsabilidade e iludir a culpa.”⁴¹

Foi sugerido que ao sancionar o Plano Integrado de Acção, a conferência de 1989 representou não só a maior mudança política em relação aos requerentes de asilo vietnamitas, como também um ponto de viragem na atitude ocidental perante as questões de refugiados. Tal como iriam demonstrar tão claramente todas as crises dos anos 90, os países ocidentais já não estavam prontos a assumir compromissos indeterminados de reinstalação como solução duradoura. Mesmo no seio do ACNUR, numa avaliação datada de 1994 mencionava-se que “o desencantamento com a reinstalação” decorrente da experiência indochinesa “teve um efeito negativo na capacidade do ACNUR desempenhar eficazmente as suas funções em termos de reinstalação”.⁴²

Na posição vantajosa inerente a um novo século, pode-se lançar um olhar retrospectivo sobre a experiência do ACNUR com os refugiados indochineses e constatar que a reinstalação não era o verdadeiro problema, nem constituía, por si só, a solução. O legado deixado pelo programa de refugiados indochineses reside no empenho da comunidade internacional e do ACNUR ao longo de um período difícil e prolongado na procura de um conjunto de soluções que conduzissem a crise a um fim, em condições relativamente humanas.

- 28 Telegrama da Delegação do ACNUR em Dacca para a Sede do ACNUR, 16 de Fevereiro de 1974, 1/9/1/SCSU/PAK, F/HCR 11.1.
 - 29 M. Weiner, "Rejected Peoples and Unwanted Migrants in South Asia", *Economic and Political Weekly*, 21 de Agosto de 1993, pág. 1739.
 - 30 A.R. Zolberg et al., *Escape from Violence: Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pág. 145; M. Nur Khan, "Biharis in Bangladesh: Forgotten Pakistani Citizens", in T.K. Bose e R. Manchanda (eds), *States, Citizens and Outsiders: The Uprooted Peoples of South Asia*, Fórum para os Direitos Humanos no Sul Asiático, Catmandu, 1997; S. Sen, "Stateless Refugees and the Right to Return: The Bihari Refugees of South Asia", *International Journal of Refugee Law*, a publicar, 2000.
 - 31 C.R. Abrar, *A Forsaken Minority: Stateless Persons of the Bihari Community in Bangladesh*, Unidade de Pesquisa sobre Refugiados e Movimentos Migratórios, Janeiro 1999, pág. 13; K.M. Rahman, "Bihari Refugees in Bangladesh: On the Way to Integration", *South Asian Refugee Watch*, vol. 1, n° 1, Julho 1999, pág. 29.
- Caixa 3.1**
- 1 C. Furer-Haimendorf, *The Renaissance of Tibetan Civilization*, Synergetic Press, Tennessee, 1990.
- Caixa 3.3**
- 1 Human Rights Watch, *The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?*, Nova Iorque, Setembro de 1996; Amnistia Internacional, *Myanmar/Bangladesh: Rohingyas – The Search for Safety*, Londres, Setembro de 1997. Por outro lado, a presença do ACNUR no estado de Rakhine, e o seu papel, ajudando a criar e a assegurar situações conducentes ao regresso dos rohingyas, foram bem recebidos pelo Relator Especial da Comissão das Nações Unidas dos Direitos Humanos sobre a situação no Myanmar, nos seus relatórios de 1995 e 1996. Ver Docs. ONU E/CN.4/1995/65, 12 de Janeiro de 1995 e E/CN.4/1996/65, 5 de Fevereiro de 1996.
- Capítulo 4**
- 1 Este capítulo inspira-se largamente na obra de W.C. Robinson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*, Zed Books, Londres, 1998. O ACNUR facilitou a pesquisa do autor, proporcionando-lhe pleno acesso a toda a documentação relevante do ACNUR.
 - 2 L.A. Wiesner, *Victims and Survivors: Displaced Persons and Other War Victims in Viet-Nam, 1954-1975*, Westport Press, Nova Iorque, 1988; A.R. Zolberg et al., *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pág. 160-170.
 - 3 Alto Comissário para os Refugiados Sadruddin Aga Khan, "Statement to the Twenty-fifth Session of the Intergovernmental Committee for European Migration", 10 de Maio de 1966.
 - 4 Zolberg et al., *Escape from Violence*, pág. 163.
 - 5 "Statement of the United Nations High Commissioner for Refugees to the Third Committee, 17 de Novembro de 1975."
 - 6 "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly, Thirty-Fifth Session", Suplemento n° 12, A/35/12, 1980.
 - 7 Telegrama da Delegação Regional do ACNUR na Malásia para a Sede do ACNUR, 13 de Novembro de 1978.
 - 8 Telegrama da Sede do ACNUR para a Delegação Regional do ACNUR na Malásia, 14 de Novembro de 1978.
 - 9 "Joint Communiqué Issued at the Twelfth ASEAN Ministerial Meeting, Bali, Indonesia, 28-30 June 1979", no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Tailândia, *Documents on the Kampuchean Problem: 1979-1985*, Bangucoque, 1985, pág. 78.
 - 10 Para mais informações sobre a Conferência de Genebra organizada pelo Secretário-Geral da ONU em Genebra a 20 e 21 de Julho de 1979, consultar ACNUR, "Meeting on Refugees and Displaced Persons in Southeast Asia, and Subsequent Developments", 7 de Novembro de 1979.
 - 11 ACNUR, "Note by the High Commissioner for the Meeting on Refugees and Displaced Persons in Southeast Asia", 9 de Julho de 1979.
 - 12 Robinson, *Terms of Refuge*, pág. 128.
 - 13 Nota de D. de Haan, Representante do Alto Comissário na Sede das Nações Unidas em Nova Iorque, "Procedures for Orderly Departure from Vietnam", 15 de Junho de 1979, 100.ORD.SRV GEN, F/HCR 11.2. Ver também a tese de doutoramento de J. Jumin, "Orderly Departure from Viet Nam: A Humanitarian Alternative?", Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, MA, 1987, cópia no Centro de Documentação sobre Refugiados do ACNUR.
 - 14 B. Wain, *The Refused: The Agony of the Indochina Refugees*, Dow Jones Publishing Co., Hong Kong, 1981, pág. 83.
 - 15 Comunicado de Imprensa do ACNUR, "UNHCR Expresses Grave Concern at Continuing Plight of Refugees in Distress at Sea", 14 de Novembro de 1983.
 - 16 Robinson, *Terms of Refuge*, pág. 193.
 - 17 Para uma análise mais aprofundada, ver A. Casella, "The Refugees from Vietnam: Rethinking the Issue", *The World Today*, Agosto-Setembro 1989.
 - 18 Boletim Informativo do ACNUR, "The Comprehensive Plan of Action", Agosto de 1995.
 - 19 V. Muntarbhorn, "Displaced Persons in Thailand: Legal and National Policy Issues in Perspective", *Chulalongkorn Law Review*, vol. 1, Universidade de Chulalongkorn, Bangucoque, 1982, pág. 14.
 - 20 Apesar dos dois nomes, Camboja e Campuchea, terem vindo a adquirir conotações políticas e ideológicas, ambos derivam da mesma palavra khmer, *kambuja*, sendo na sua essência permutáveis.
 - 21 B. Kiernan, *How Pol Pot Came to Power*, Verso, Londres, 1985, pág. 415-416.
 - 22 Consultar W.C. Robinson, *Double Vision: A History of Cambodian Refugees in Thailand*, Universidade de Chulalongkorn, Instituto de Estudos Asiáticos, Bangucoque, Julho de 1996.
 - 23 D. McNamara, "The Politics of Humanitarianism", (manuscrito não publicado), 1986, Secção V, pág. 21. Ver também W. Shawcross, *The Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, André Deutsch, Londres, 1984.
 - 24 Ministro do Interior da Tailândia, *An Instrument of Foreign Policy: Indochinese Displaced Persons*, Departamento da Administração Local, Bangucoque, 1981, pág. 41.
 - 25 J. Rogge, "Return to Cambodia", in F.C. Cuny, B.N. Stein, P. Reid (eds), *Repatriation During Conflict in Africa and Asia*, Centro de Estudo das Sociedades em Crise, Dalas, 1992, pág. 144.

- 26 Gabinete do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Coordenação dos Programas Cambojanos de Assistência Humanitária (OSRSG), *Cambodian Humanitarian Assistance and the United Nations*, 1979-1991, ONU, Banguecoque, 1992, pág. 42.
- 27 J. Reynell, *Political Pawns: Refugees on the Thai-Kampuchean Border*, Refugee Studies Programme, Oxford, 1989, pág. 42.
- 28 Robinson, *DoubleVision*, pág. 137.
- 29 As quatro facções rivais incluíam o Estado do Camboja (EDC), sediado em Phnom Penh e dirigido pelo Primeiro-Ministro Hun Sen, e as três facções resistentes que formaram o Governo de Coligação do Camboja Democrático (GCCD). O GCCD compreendia a Frente de Unidade Nacional para um Camboja Independente, Neutro, Pacífico e Cooperante (FUNCINPEC), liderada pelo Príncipe Norodom Sihanouk; a Frente Popular Khmer de Libertação Nacional (FPKLN) dirigida pelo antigo Primeiro-Ministro Son Sann; e o Partido do Camboja Democrático, vulgarmente conhecido por Khmer Vermelho, dirigido por Pol Pot.
- 30 Declarações de Sérgio Vieira de Mello no encerramento de Khao-I-Dang, 3 de Março de 1993.
- 31 Robinson, *Terms of Refuge*, pág. 13.
- 32 R. Cooper, "The Hmong of Laos: Economic Factors in Refugee Exodus and Return", em G.L. Hendricks, B.T. Downing, e A. S. Deinard (eds), *The Hmong in Transition*, Center for Migration Studies, Nova Iorque, 1986, pág. 23-40.
- 33 Citado num comunicado de imprensa de 25 de Outubro de 1975 emitido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Tailândia.
- 34 ACNUR, "Report on UNHCR Activities in the LPDR in 1977", Fevereiro de 1978.
- 35 ACNUR, "Report on UNHCR Activities in the LPDR in 1979", Fevereiro de 1980.
- 36 Ver J. A. Hafner, "Lowland Lao and Hmong Refugees in Thailand: The Plight of Those Left Behind", *Disasters*, vol. 9, n° 2, 1985, pág. 83; M. Lacey, "A Case Study in International Refugee Policy: Lowland Lao Refugees", *People in Upheaval*, Center for Migration Studies, Nova Iorque, 1987, pág. 24.
- 37 "Draft Declaration and Comprehensive Plan of Action", aprovado na reunião preparatória da Conferência Internacional sobre os Refugiados Indochineses, 8 de Março de 1989.
- 38 ACNUR, "Outline of the Plan for a Phased Repatriation and Reintegration of Laotians in Thailand", Quarta Sessão da Reunião Tripartida, 27-29 de Junho de 1991, pág. 5.
- 39 Boletim Informativo do ACNUR, "Laos", Abril de 1996.
- 40 Declarações do Alto Comissário Jean-Pierre Hocké na Conferência Internacional sobre Refugiados Indochineses, Genebra, 13 de Junho de 1989.
- 41 A. Simmance, "The International Response to the Indo-Chinese Refugee Crisis", comunicação apresentada no Seminário Internacional sobre o Êxodo Indochinês e a Reacção Internacional, Tóquio, Japão, 27-28 de Outubro de 1995.
- 42 ACNUR, "Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice", síntese da avaliação efectuada pelo Serviço de Inspeção e Avaliação para Consultas Oficiais sobre a Reinstalação, Genebra, 12-14 de Outubro de 1994, pág. 1.

Caixa 4.1

- 1 Alto Comissário, "Note for the Meeting on Refugees and Displaced Persons in Southeast Asia", Julho de 1979.
- 2 Alto Comissário J.-P. Hocké, comunicação na Conferência Internacional sobre os Refugiados Indochineses, Genebra, 13 de Junho de 1989.
- 3 Projecto de Declaração e Plano Integrado de Acção, aprovado na reunião preparatória da Conferência Internacional sobre Refugiados Indochineses, 8 de Março de 1989.
- 4 Ibid.

Caixa 4.2

- 1 H. Kamm, "Vietnam's Refugees Sail into Heart of Darkness", *New York Times*, 4 de Julho de 1984.

Caixa 4.3

- 1 US Committee for Refugees, *World Refugee Survey*, Washington DC, 1977.
- 2 W.C. Robinson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*, Zed Books, Londres, 1998, quadro, pág. 295.

Caixa 4.4

- 1 E. Ressler, "Analysis and Recommendations for the Care of the Unaccompanied Khmer Children in the Holding Centers in Thailand," Interagency Study Group, Banguecoque, Dezembro de 1980.

Capítulo 5

- 1 A. Zolberg e A. Callamard, "Displacement-Generating Conflicts and International Assistance in the Horn of Africa", comunicação apresentada numa reunião conjunta OIT-ACNUR sobre a ajuda internacional como forma de reduzir a necessidade de migração, Genebra, 1992, pág. 7.
- 2 J. Crisp e N. Cater, "The Human Consequences of Conflict in the Horn of Africa: Refugees, Asylum and the Politics of Assistance", comunicação apresentada na Conferência do Cairo sobre a Segurança Regional de 27 a 30 de Maio de 1990, pág. 6.
- 3 A. Karadawi, *Refugee Policy in Sudan 1967-1984*, Berghahn Books, Nova Iorque, 1999.
- 4 R. Ek e A. Karadawi, "Implications of Refugee Flows on Political Stability in the Sudan", *Ambio*, vol. 20, n° 5, Agosto de 1991, pág. 196-203; J. R. Rogge, *Too Many, Too Long: Sudan's Twenty-Year Refugee Dilemma*, Rowman e Allanheld, New Jersey, 1985.
- 5 P. Vigne, "Eastern Sudan: Refugee Agriculture Programme, Break Basket or Basket Case?", *Refugees*, n° 27, ACNUR, Genebra, Março de 1986, pág. 30.
- 6 A. de Waal, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, African Rights, Londres, e James Currey, Oxford, 1997, pág. 106.
- 7 H. A. Ruiz, *Behind the Headlines: Refugees in the Horn of Africa*, US Committee for Refugees, Washington DC, 1989, pág. 17.
- 8 De Waal, *Famine Crimes*, pág. 115-117.
- 9 A. Billard, "Eastern Sudan: Huge Efforts Paying Off", *Refugees*, n° 27, ACNUR, Genebra, Março de 1986, pág. 21.
- 10 Ibid., pág. 22.
- 11 Ibid., pág. 19-20.
- 12 L. Dupree e N. Hatch Dupree, "Afghan Refugees in Pakistan", 1987 *World Refugee Survey*, US Committee for Refugees, Washington DC, 1988, pág. 17.