

1 Os primórdios

A Segunda Guerra Mundial e o período imediato do pós-guerra originaram as maiores deslocações de população da história moderna. Calcula-se que, em Maio de 1945, mais de 40 milhões de pessoas se encontravam deslocadas na Europa, excluindo os alemães que fugiam do exército soviético que avançava para leste e os estrangeiros que eram trabalhadores forçados na própria Alemanha. Havia também cerca de 13 milhões de pessoas de origem alemã (*Volksdeutsche*) que foram expulsas, nos meses que se seguiram, da União Soviética, da Polónia, da Checoslováquia e de outros países da Europa de Leste e que ficaram conhecidas como “os expulsos” (*Vertriebene*). E, ainda, mais 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas que os Aliados encontraram a trabalhar nos territórios do antigo Reich.¹

Além destas pessoas, mais de um milhão de russos, ucranianos, bielorrussos, polacos, estónios, letões, lituanos e outros fugiram do domínio comunista, quando se tornou claro que o líder soviético José Estaline estava a impor uma nova forma de totalitarismo. Entretanto, rebenta a guerra civil na Grécia e surgem outros conflitos no sudeste da Europa, após a retirada nazi, gerando dezenas de milhares de refugiados. Fora da Europa, a guerra está também na origem de deslocações maciças: milhões de chineses são deslocados de áreas na China controladas pelas forças japonesas.²

As movimentações de pessoas através do continente europeu, que se encontrava tão devastado pela guerra, era o que mais preocupava as potências aliadas. Muito antes da guerra ter terminado, já se reconhecia que a libertação da Europa arrastaria consigo a necessidade de enfrentar este conjunto de convulsões. Deste modo, em 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento, a qual foi substituída, em 1947, pela Organização Internacional para os Refugiados. Este capítulo analisa o trabalho destas organizações, predecessoras directas do ACNUR. Assim, descreve os processos que levaram à criação do ACNUR, em 1950, e à adopção, em 1951, da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados que, desde então, constitui a pedra angular de protecção internacional dos refugiados. Por fim, examina-se neste capítulo a resposta do ACNUR face ao seu primeiro grande desafio – a fuga de 200.000 pessoas da Hungria após a repressão da sublevação de 1956 pelas tropas soviéticas.

Esta mulher faz parte do milhão de pessoas que na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial, teve de procurar uma nova terra de acolhimento. (ASSOCIATED PRESS-SANDERS/1945)



Entre os milhões de pessoas que ficaram sem abrigo no final da Segunda Guerra Mundial, estes são refugiados da Europa de Leste num campo na Alemanha (UNHCR/1953)

Administração da Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

Em Novembro de 1943, ainda antes do fim da Segunda Guerra Mundial e do estabelecimento formal da própria Organização das Nações Unidas, em Junho de 1945, os Aliados (incluindo a União Soviética) criaram a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR). Detentora de um vasto mandato de assistência para auxílio e reabilitação das zonas devastadas, a ANUAR não foi criada especificamente como organização de refugiados. Prestava assistência a todos os que se encontravam deslocados devido à guerra e não apenas aos refugiados que tinham fugido dos seus países. Em 1944-45, a ANUAR prestou assistência de emergência a milhares de refugiados e pessoas deslocadas em áreas sob o controlo dos Aliados, com excepção do território soviético onde não estava autorizada a operar. Até ao fim da guerra na Europa, em Maio de 1945, a ANUAR trabalhou estreitamente com as forças aliadas que lhe proporcionavam apoio logístico e material. Em meados de 1945, a ANUAR tinha mais de 300 equipas no terreno.

Quando a guerra terminou, a ANUAR concentrou grande parte dos seus esforços no repatriamento. Muitos dos desenraizados pela guerra estavam ansiosos por voltar às suas casas. Os

países que tinham concedido asilo a numerosos refugiados, como a Alemanha, a Áustria e a Itália, também queriam que se concretizasse rapidamente o repatriamento destas pessoas. Além disso, os acordos firmados nas conferências de Yalta e de Potsdam, em 1945, apontavam para um repatriamento célere dos cidadãos soviéticos.

De Maio a Setembro de 1945, a ANUAR deu assistência no repatriamento a cerca de sete milhões de pessoas.² Contudo, como fez notar um historiador, a ANUAR sentia-se constantemente frustrada pela sua subordinação às forças aliadas:

A ANUAR viu desaparecer o seu prestígio e ficar despojada de capacidade para agir de forma independente ... No vácuo que se criou nesta fase inicial, devido à manifesta falta de preparação da ANUAR para tão imensa tarefa, os militares tomaram a seu cargo parte substancial das actividades a favor dos refugiados. Mas os militares pareciam também não estar suficientemente preparados para lidar com as pessoas deslocadas, em particular com a percentagem cada vez maior que não podia ou não iria ser repatriada.

Caixa 1.1

Altos Comissários Nansen & McDonald

O ACNUR iniciou o seu trabalho após a Segunda Guerra Mundial, mas os esforços concertados ao nível internacional para assistência aos refugiados começaram a desenvolver-se no período entre guerras. Os violentos conflitos e tumultos políticos entre 1919 e 1939 desenraizaram mais de cinco milhões de pessoas só na Europa, nomeadamente russos, gregos, turcos, arménios, judeus e republicanos espanhóis.

Dois dos mais importantes pioneiros da acção internacional a favor dos refugiados no período entre guerras foram os primeiros Altos Comissários para os Refugiados designados pela Sociedade das Nações, Fridtjof Nansen da Noruega (1921-30) e James McDonald dos Estados Unidos (1933-35). Dois homens com perspectivas diferentes sobre a abordagem dos problemas dos refugiados, mas que deixaram ambos a sua marca nos esforços subseqüentes visando a protecção internacional dos refugiados.

Fridtjof Nansen

Os esforços internacionais de assistência aos refugiados começaram formalmente em Agosto de 1921, quando o Comité Internacional da Cruz Vermelha apelara à Sociedade das Nações para prestar assistência a mais de um milhão de refugiados russos deslocados pela guerra civil da Rússia, muitos deles ameaçados pela fome. A Sociedade reagiu, designando Fridtjof Nansen, um famoso explorador polar, como “Alto Comissário em nome da Sociedade das Nações para tratar dos problemas dos refugiados russos na Europa”. As suas responsabilidades foram mais tarde alargadas, abrangendo refugiados gregos, búlgaros arménios e outros grupos específicos de refugiados.

Nansen empreendeu a enorme tarefa de definir o estatuto jurídico dos refugiados russos e de organizar quer o emprego dos refugiados nos países de acolhimentos, quer o seu repatriamento. A Sociedade das Nações entregou-lhe £4.000 para executar esta imensa tarefa e ele movimentou-se rapidamente na constituição da sua equipa. Criou o que, afinal, viria a ser a estrutura básica do ACNUR – um comissariado com um Alto Comissário em Genebra e representantes locais nos países de acolhi-

mento. A fim de conseguir emprego para os refugiados, trabalhou em estreita colaboração com a Organização Internacional do Trabalho, ajudando cerca de 60.000 refugiados a encontrar trabalho.

Nansen dedicou uma atenção particular à protecção jurídica dos refugiados. Organizou uma conferência internacional de onde resultou a introdução de documentos de viagem e de identidade para os refugiados, comumente denominados “passaportes Nansen”. Quando se goraram as negociações com a União Soviética acerca do repatriamento de refugiados russos, Nansen lançou a adopção de medidas adicionais, prevendo um estatuto jurídico seguro para os refugiados nos países de acolhimento. Estes primeiros instrumentos jurídicos servirão de base, mais tarde, às Convenções de 1933 e de 1951 relativas aos refugiados.

Em 1922, Nansen foi confrontado com uma outra crise, o êxodo de perto de 2 milhões de refugiados da guerra entre a Grécia e a Turquia. Dirigiu-se imediatamente para o local para coordenar os esforços da ajuda internacional. Quando se encontrava na Grécia, Nansen sublinhou a neutralidade do Alto Comissário face aos diferendos políticos. Apesar de pessoalmente culpar a Turquia pela crise, presta assistência tanto aos gregos como aos turcos, encontrando-se com oficiais dos dois campos. A Sociedade das Nações confiou-lhe a responsabilidade da instalação dos refugiados turcos de origem grega na Trácia ocidental. Dedicou uma parte importante do resto da sua vida a tentar obter verbas para reinstalar os refugiados arménios na União Soviética. Contudo, a forte oposição anti-comunista impediu-o de atingir esse objectivo.

Em 1922, a obra de Nansen é recompensada com o prémio Nobel da Paz. Após a sua morte em 1930, o Gabinete Internacional Nansen dá continuidade ao seu trabalho. Após 1954, o ACNUR atribui anualmente a medalha Nansen a indivíduos ou grupos de pessoas que tenham prestado serviços excepcionais em prol dos refugiados.

James McDonald

Nos anos 30, a comunidade internacional teve de enfrentar a fuga dos refugiados da Alemanha nazi. Embora a Sociedade das

Nações tenha recusado financiar directamente a assistência aos refugiados, designou James McDonald, professor e jornalista americano, como “Alto Comissário independente para os Refugiados (judeus e outros) provenientes da Alemanha”. De 1933 a 1935, combateu as restrições à imigração no mundo inteiro com vista a obter a reinstalação de refugiados judeus. Distinguiu-se na coordenação de agências voluntárias, donde provém a maior parte dos fundos para a assistência aos refugiados. Ao longo dos dois anos da sua missão como Alto Comissário, ajudou na reinstalação de 80.000 refugiados na Palestina e em outros lugares.

Em Setembro de 1935, James McDonald foi confrontado com o seu maior desafio quando os nazis adoptaram as leis de Nuremberga, privando os judeus da cidadania e do direito de voto. Os nazis encorajaram também os alemães a despedir os seus empregados judeus e a boicotar as empresas judias. Sob a pressão da perseguição, o fluxo de refugiados aumentava. Frustrado pela falta de uma acção mais firme por parte da Sociedade, James McDonald pediu a demissão a 27 de Dezembro de 1935. Numa carta amplamente publicada na imprensa internacional da época, advertia:

Quando a política nacional ameaça desmoralizar os seres humanos, as considerações de conveniência diplomática devem ceder às dos princípios da humanidade. Seria desonestidade da minha parte não chamar a atenção para a situação actual e exorto a opinião pública mundial a actuar, por intermédio da Sociedade e dos Estados-membros e de outros países, para impedir as tragédias em curso e as que se avizinham.¹

Apesar dos esforços de McDonald, o seu apelo para uma intervenção directa na Alemanha não foi ouvido. A Sociedade das Nações continuava a considerar o tratamento dos judeus como um assunto puramente interno. Embora os seus esforços tenham falhado, McDonald distinguiu-se como um dos primeiros defensores de uma acção política decisiva para atacar as causas que estão na origem dos movimentos de refugiados.

Brusca e impaciente nas suas funções, a administração militar encarava muitas vezes os refugiados como um empecilho a ultrapassar.³

A operação de repatriamento tornou-se cada vez mais controversa, em particular devido à resistência crescente das populações em causa. Entre aqueles que foram rapidamente repatriados neste período, contam-se cerca de dois milhões de cidadãos soviéticos, dos quais muitos, sobretudo ucranianos e originais dos estados bálticos, não queriam regressar. Muitas destas pessoas acabaram, eventualmente, por ir parar aos campos de trabalho de Estaline. Os europeus de leste não foram repatriados tão rapidamente. Do mesmo modo, muitos deles não queriam voltar para países que se encontravam sob o regime comunista. Mas muitos foram repatriados, dando-se pouca importância aos seus desejos pessoais. Embora os países ocidentais não estivessem inicialmente conscientes do que estava a acontecer com muitos daqueles que eram repatriados à força, o governo dos Estados Unidos, em particular, mostrava-se cada vez mais crítico em relação a esses repatriamentos.

Por volta de 1946, surgiu uma azeda polémica sobre se a ANUAR deveria ou não prestar assistência a pessoas que não queriam ser repatriadas. Os países do bloco de leste afirmavam que a assistência devia ser dada apenas a pessoas deslocadas que regresassem ao seu país. Os países do bloco ocidental insistiam que o indivíduo devia poder decidir se queria ou não regressar, não podendo essa opção prejudicar o seu direito a assistência. Por seu lado, o governo dos EUA denunciara a política de repatriamento da ANUAR e os seus programas de reabilitação nos países do bloco de leste como servindo apenas para reforçar o controlo político soviético sobre os países de leste.⁴

A relutância dos refugiados em voltar para os seus países de origem manteve-se um problema dominante nos anos do pós-guerra. No seio das próprias Nações Unidas, a questão do repatriamento tornou-se um problema político importante, sendo uma das questões mais contenciosas para o Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os primeiros anos da sua existência. A polémica passou para o âmago dos conflitos ideológicos fundamentais que dividiam o Leste e o Oeste na altura. A questão em causa era saber se as pessoas deviam ou não ter o direito de escolher o seu país de residência, de fugir à opressão e de exprimir as suas opiniões.

O governo dos EUA que, no fim de contas, assegurava 70% do financiamento da ANUAR e muita da sua liderança, recusava-se a prorrogar o mandato da organização para além de 1947 ou a conceder mais apoio financeiro. Para o seu lugar, e perante a oposição inflexível dos países do bloco de leste, os Estados Unidos pressionaram fortemente para se criar uma nova organização para os refugiados com uma orientação diferente.

Organização Internacional para os Refugiados

A Organização Internacional para os Refugiados (OIR) foi criada em Julho de 1947, como agência especializada não permanente das Nações Unidas. Quando foi estabelecida, esperava-se que o seu programa estivesse concluído ao fim de três anos, ou seja, a 30 de Junho de 1950.



Pessoas deslocadas em fila, frente às instalações da Organização Internacional para os Refugiados na Alemanha, em 1950, na esperança de reinstalação num outro país. (IRO/1950)

Se bem que o trabalho da OIR se limitasse a prestar assistência a refugiados europeus, era o primeiro organismo internacional a lidar de forma integrada com todos os aspectos da questão dos refugiados. As suas funções tinham sido definidas como abrangendo o repatriamento, a identificação, o registo e classificação, cuidados e assistência, protecção jurídica e política, transporte, reinstalação e reintegração. Estas múltiplas funções disfarçavam uma mudança clara de prioridades, passando de uma política de repatriamento, como a levada a cabo pela ANUAR, para uma política de reinstalação em países terceiros a partir dos países de asilo.

A Constituição da OIR estipulava que o principal objectivo da organização era “encorajar e dar assistência de todas as formas possíveis [aos refugiados], visando o regresso rápido ao país da sua nacionalidade ou ao país onde tinham a sua residência habitual”.⁵ No entanto, tal teria de ser perspectivado à luz da resolução da Assembleia Geral sobre a criação da OIR, na qual se declarava que “os refugiados ou pessoas deslocadas [com objecções válidas] não deveriam ser obrigados a voltar para o seu país de origem”.⁶

Esta mudança de prioridade do repatriamento para a reinstalação foi alvo de críticas pelos países do bloco de leste. Argumentavam que a reinstalação era um meio de aquisição rápida de força de trabalho e de oferecer abrigo a grupos subversivos que



Pessoas deslocadas vindas de campos na Áustria, Alemanha e Itália embarcam num barco fretado pela Organização Internacional para os Refugiados para começar uma nova vida nos Estados Unidos da América. (UNHCR/1951)

poderiam ameaçar a paz internacional. Em suma, a OIR prestou assistência ao repatriamento de apenas 73.000 pessoas e à reinstalação de mais de um milhão. A maioria foi para os Estados Unidos, que receberam mais de 30% da totalidade, bem como para a Austrália, Israel, Canadá e vários países da América Latina.

Era evidente que os anos 50 anunciavam uma nova era de emigração. Um dos motivos para acolher os refugiados consistia nos benefícios económicos que daí advinham, abastecendo a economia de mão-de-obra abundante. Os governos ocidentais argumentavam que a disseminação de refugiados por todo o mundo iria fomentar uma distribuição mais favorável de população, descongestionando a Europa e beneficiando “democracias ultramarinas” menos desenvolvidas e subpovoadas”.⁷

Contudo, a OIR não conseguiu conduzir o problema dos refugiados ao seu termo. No final de 1951 continuavam deslocadas na Europa cerca de 400.000 pessoas e a organização cessava oficialmente funções em Fevereiro de 1952.⁸ Havia um consenso geral quanto à necessidade de manter a cooperação internacional para lidar com o problema dos refugiados, mas havia desentendimentos fundamentais quanto aos objectivos que essa cooperação deveria atingir. Os países do bloco de leste recri-

navam a forma como, segundo eles, a OIR era instrumentalizada pelos países do bloco ocidental. Os Estados Unidos, por seu lado, mostravam-se cada vez mais desiludidos, pois financiavam perto de dois terços dos fundos de uma organização cujo custo de funcionamento era superior ao orçamento operacional global das Nações Unidas.

A criação do ACNUR

No final dos anos 40 assistiu-se a um endurecimento da Guerra Fria que iria dominar as relações internacionais nos quarenta anos que se seguiram. Ao Muro de Berlim de 1948-49, sucedeu-se rapidamente a explosão da primeira bomba atômica soviética, a formação de dois Estados alemães, a criação da Organização do Tratado Atlântico Norte, a vitória de Mao Tse Tung na China e o início da Guerra da Coreia em 1950. Ficava cada vez mais evidente que a questão dos refugiados não era um fenómeno temporário do pós-guerra. Novas crises geravam novos fluxos de refugiados, nomeadamente após a ascensão ao poder dos comunistas, da Checoslováquia até à China. Simultaneamente, a Cortina de Ferro entre a Europa Ocidental e a Europa de Leste restringia a circulação entre os dois blocos.

No seio das Nações Unidas, as tensões ideológicas da Guerra Fria impregnaram as negociações sobre a formação de um novo órgão da ONU para refugiados. Foi proposta a formação desse órgão por diversos intervenientes, nomeadamente pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV). A União Soviética, juntamente com os seus Estados satélites, boicotaram muitas das negociações. Havia também enormes divergências entre as próprias potências ocidentais. Os Estados Unidos pretendiam um organismo bem definido, temporário, que requeresse pouco financiamento e com objectivos limitados, designadamente a protecção dos refugiados da OIR até à sua reinstalação permanente. Desejavam, especificamente, que fosse negado ao novo órgão um desempenho em operações de emergência, privando-o da assistência da Assembleia Geral e negando-lhe o direito de angariar contribuições voluntárias. Ao invés, os países da Europa Ocidental, que tiveram de aguentar o peso do encargo dos refugiados, juntamente com o Paquistão e a Índia, que acolheram milhões de refugiados após a divisão da Índia em 1947, eram favoráveis a uma agência de refugiados forte, permanente e polivalente. Defendiam um Alto Comissário independente com a capacidade de angariar fundos e de os redistribuir a favor dos refugiados.

O resultado desta polémica saldou-se num compromisso. Em Dezembro de 1949, a Assembleia Geral da ONU decidiu, por 36 votos a favor, 5 contra e 11 abstenções, criar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) por um período inicial de três anos, a partir de 1 de Janeiro de 1951.⁹ Tratava-se de um órgão subsidiário da Assembleia Geral nos termos do Artigo 22º da Carta das Nações Unidas. O estatuto do ACNUR, adoptado pela Assembleia Geral a 14 de Dezembro de 1959, reflectia os consensos dos Estados Unidos e outros países ocidentais face ao bloco dos países de leste e, ainda, as diferenças existentes entre os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental em termos de prioridades imediatas. De acordo com um analista:

Caixa 1.2

A assistência das Nações Unidas aos refugiados palestinos

Em Novembro de 1947, a Assembleia Geral da ONU aprovou a divisão da Palestina em dois Estados, um Estado Judeu e um Estado Árabe. Cinco meses e meio mais tarde, o Reino Unido, mandatado para administrar o território durante o período da Sociedade das Nações, retirou-se. A população árabe da Palestina e os Estados Árabes rejeitaram o plano de divisão que concedia à população judia mais de metade do território, embora, na altura, a população árabe fosse mais numerosa. No conflito que se seguiu entre judeus e palestinos, os judeus apoderaram-se de mais território. O Estado de Israel foi proclamado a 14 de Maio de 1948 e, na altura em que foi acordado um armistício, em 1949, Israel controlava três quartos do território anteriormente sob mandato britânico.

No período que levaria à proclamação do Estado de Israel, e imediatamente após os recontros seguintes entre árabes e judeus, foram expulsos ou forçados a fugir das áreas sob o controlo dos judeus cerca de 750.000 palestinos. As Nações Unidas tentaram negociar o seu regresso, mas essa iniciativa foi bloqueada por Israel.

Rapidamente se foram estabelecendo novos colonatos de judeus em grandes extensões de terra pertencente aos palestinos e os novos imigrantes judeus recém-chegados ocupavam as casas dos palestinos. A maioria dos refugiados palestinos fixou-se em zonas urbanas dos países árabes ou foi repatriada. Porém, aproximadamente um terço dos refugiados permaneceu em acampamentos na região. Desde então que estes campos de refugiados se mantêm como símbolo do sofrimento dos palestinos.

A criação do UNRWA

Inicialmente, a assistência aos refugiados palestinos foi prestada por

organizações não governamentais sob os auspícios da *United Nations Relief for Palestinian Refugees (UNRPR)*. Depois, em Dezembro de 1949, a Assembleia Geral da ONU decidiu criar o *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA)* – Organismo das Nações Unidas das Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente.

A decisão de criar o UNRWA foi principalmente da iniciativa do governo dos Estados Unidos que presidia a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina. A decisão foi tomada quando se tornara evidente ser pouco provável que o governo do novo Estado de Israel concordasse com qualquer regresso substancial de refugiados para o seu território. O governo dos Estados Unidos propôs que a Assembleia Geral criasse uma organização especial que continuasse a prestar auxílio aos refugiados, mas que, sobretudo, fosse responsável por dar início a projectos de desenvolvimento em larga escala – daí a palavra “works” na designação do UNRWA. Os Estados árabes só aceitaram esta proposta após se certificarem que a criação do UNRWA não prejudicaria o direito dos refugiados regressarem às suas casas originais, como estipulado na resolução da Assembleia Geral 194 (III), de 11 de Dezembro de 1948. Isso ficou claramente estabelecido no mandato de fundação do UNRWA, pela resolução 302(IV) da Assembleia Geral da ONU, de 8 de Dezembro de 1949.

Simultaneamente, decorriam negociações nas Nações Unidas sobre a formação do que viria a ser o ACNUR. Porém, quando o UNRWA foi criado, os Estados árabes insistiam em que os refugiados palestinos que recebiam assistência do UNRWA fossem excluídos do mandato do ACNUR e da Convenção de 1951 relativa ao

Estatuto dos Refugiados. Os Estados árabes receavam que a definição de refugiado individual, em discussão no projecto de Convenção, enfraquecesse a posição dos palestinos cujo direito colectivo a regressar fora reconhecido nas resoluções da Assembleia Geral. Outras partes receavam também que o carácter apolítico do trabalho que se previa para o ACNUR não fosse compatível com a natureza altamente politizada da questão palestina.

Por estas razões, tanto o Estatuto do ACNUR de 1950, como a Convenção de Refugiados de 1951 excluem “as pessoas que actualmente beneficiam da protecção ou assistência” de outro organismo ou instituição das Nações Unidas. O âmbito geográfico das operações do UNRWA restringe-se ao Líbano, Síria, Jordão, Cisjordânia e Faixa de Gaza. Só se um palestino estiver fora da área de operações do UNRWA é que cai sob o mandato do ACNUR e da Convenção de 1951.

Ao contrário do ACNUR, o UNRWA não tinha um estatuto pormenorizado e, ao longo do tempo, foi desenvolvendo a sua própria definição operacional de refugiado contida nas *Consolidated Registration Instructions*. Aí define-se o refugiado palestino como aquele cujo local habitual de residência era a Palestina no mínimo dois anos antes do conflito de 1948 e que, em consequência desse conflito, tenha perdido a sua casa e meios de subsistência e se tenha refugiado, em 1948, em áreas onde o UNRWA opera. Os descendentes desses refugiados também têm acesso a essa assistência.

Ao contrário do trabalho do ACNUR, a esfera de acção do UNRWA não inclui a procura de soluções permanentes para os refugiados ao seu cuidado. Também, no mandato do UNRWA, em primeiro lugar, prevê-se a prestação de serviços essenciais e não a garan-

tia de protecção internacional que, ao invés, constitui uma tarefa nuclear do ACNUR.

Os primeiros anos do UNRWA

O UNRWA foi criado como um organismo temporário com um mandato periodicamente renovável. No princípio dos anos 50, os Estados Unidos ainda se recusavam a financiar o ACNUR e eram o principal doador do UNRWA. Desde então, mantém-se como principal financiador do UNRWA.

Em 1950, o UNRWA era responsável por quase um milhão de refugiados na Jordânia, Líbano, Síria, Cisjordânia e Faixa de Gaza. A primeira tarefa do UNRWA foi prosseguir o auxílio de emergência em curso iniciado pelos seus predecessores e ajudar os refugiados a passarem das tendas para abrigos mais permanentes. De 1950 a 1957, o UNRWA apoiou muitos planos regionais de desenvolvimento económico concebidos para incrementar a agricultura, manter a cooperação internacional e absorver desta maneira os palestinianos na economia regional. Em meados dos anos 50, o UNRWA tentou executar dois importantes projectos de reinstalação. Em ambos os casos, tanto os países de acolhimento como os próprios refugiados rejeitaram-nos e insistiram no seu direito a regressar.

O fracasso destas duas iniciativas levou a uma reavaliação dos objectivos do UNRWA. De 1957 a 1967, este organismo abandonou os grandiosos projectos de desenvolvimento regional e centrou-se em programas de assistência, educação e saúde nos campos de refugiados.

Em consequência da “guerra dos seis dias” israelo-árabe, em 1967, fugiram ou foram expulsos muitos palestinianos, criando-se um novo

grupo de refugiados palestinianos. Neste grupo incluíam-se os que fugiram da Cisjordânia para a Jordânia e Síria e da Faixa de Gaza para o Egipto e Jordânia. Tal como em 1948, logo que os palestinianos fugiram, o governo israelita bloqueou o regresso dos refugiados ao que se chamará mais tarde Territórios Ocupados.

Dos 350.000 palestinianos que fugiram à guerra de 1967, cerca de metade foram classificados como “deslocados internamente”. Como essa deslocação não ocorreria em 1948, não caíam sob o mandato do UNRWA, o que os tornava ainda mais vulneráveis. Apesar de não ter sido feito qualquer ajustamento ao mandato do UNRWA para integrar esta nova categoria, esta organização proporcionou-lhes algum auxílio de emergência com o apoio da Assembleia Geral da ONU. Os outros fugiam pela segunda vez em vinte anos. A ocupação por Israel da Cisjordânia e da Faixa de Gaza criou uma relação nova e altamente delicada entre o UNRWA, os refugiados palestinianos e o governo israelita.

Últimos desenvolvimentos

Decorridos 20 anos, em Dezembro de 1987, os palestinianos revoltaram-se aberta e espontaneamente, invadindo as ruas dos Territórios Ocupados. Um mês depois da rebelião que ficou conhecida como *intifada* (insurreição), o Secretário-Geral das Nações Unidas propôs um alargamento limitado das actividades do UNRWA, por forma a incluir funções de “protecção passiva” nos Territórios Ocupados da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Posteriormente, as resoluções da Assembleia Geral corroboraram esta abordagem e, na sequência disso, foi iniciado um esquema de apoio jurídico com o

recrutamento de mais pessoal local e internacional e o destacamento de observadores de direitos humanos.

A Declaração do princípio de autodeterminação dos palestinianos nos territórios ocupados, assinada em Setembro de 1993 pelo líder palestiniano Yasser Arafat e o Primeiro-Ministro de Israel Yitzak Rabin, foi concebida para se efectuar uma transferência gradual de poderes para a Autoridade Nacional Palestiniana. Um mês mais tarde, com vista a apoiar o processo de paz, o UNRWA lançou um “programa de implementação da paz”. Este programa incluía projectos para melhorar as condições de educação e saúde, construir habitações de emergência e outras infra-estruturas e disponibilizar empréstimos para pequenas empresas.

Os refugiados estão agora na terceira ou quarta geração. Em 1999, havia cerca de 3,6 milhões na região, tirando os cerca de seis milhões de palestinianos espalhados pelo mundo. Na Jordânia encontram-se à volta de 1,5 milhões de refugiados e na Cisjordânia e Faixa de Gaza 1,3 milhões. Cerca de um terço vive em 59 campos de refugiados e os restantes vivem em aldeias e cidades situadas na área de intervenção do UNRWA. Apesar das dificuldades financeiras, o UNRWA criou ao longo dos anos cerca de 650 escolas, que contam hoje com mais de 450.000 alunos, 8 centros de formação profissional, 122 centros de saúde e muitos outros projectos destinados a suprir diversas carências da comunidade. Mas as necessidades dos refugiados continuam a ser imensas e, até que se encontre e desenvolva uma solução política integrada e a longo prazo para o problema palestiniano, o estatuto e o futuro da maioria dos refugiados palestinianos permanecerão incertos.

“As sérias limitações em termos funcionais e de autoridade do ACNUR decorreram principalmente do desejo dos Estados Unidos e dos aliados ocidentais de criarem uma organização internacional de refugiados que não constituísse qualquer ameaça à soberania nacional das potências ocidentais nem lhes impusesse novas obrigações financeiras.”¹⁰

O Artigo 2º do Estatuto do ACNUR refere que o trabalho do Alto Comissariado “terá um carácter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados”. A distinção aí efectuada entre preocupações políticas e humanitárias é crucial. Muitos funcionários do ACNUR afirmam ter sido a ênfase colocada na natureza apolítica do trabalho do Alto Comissariado que permitiu que a Organização operasse durante a época tensa da Guerra Fria e em situações subsequentes de conflito armado. Outros observadores defendem que, embora essa distinção se revelasse útil de muitas maneiras, tratou-se desde o início de algo um tanto ilusório, invocado sobretudo para atenuar os graves efeitos da bipolarização no início dos anos 50 e para evitar uma total paralisia das Nações Unidas na resolução dos problemas dos refugiados da época.¹¹ Alguns analistas têm também argumentado que, sendo o ACNUR um órgão subsidiário da ONU, sujeito ao controlo formal da Assembleia Geral, nunca pode ser inteiramente independente dos órgãos políticos das Nações Unidas.¹² A constante polémica sobre este assunto gira grandemente à volta do lapso incorrido por não se definir claramente o que constitui “acção humanitária” e “acção política”.

Em que medida é que uma organização pode proteger e dar assistência aos refugiados e se manter apolítica não é uma discussão nova. É mesmo uma questão que remonta ao período da Sociedade das Nações, quando Fridtjof Nansen e James McDonald, dois Altos Comissários com responsabilidades por grupos particulares de refugiados, adoptaram abordagens diferentes [ver Caixa 1.1].

As funções primárias do ACNUR foram definidas como tendo duas vertentes: a primeira, proporcionar protecção internacional aos refugiados; e a segunda, procurar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos a facilitar o seu repatriamento voluntário ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais. Embora tendo sido garantido à nova organização o direito de angariar contribuições voluntárias, os Estados Unidos conseguiram que tais angariações ficassem sujeitas à aprovação prévia da Assembleia Geral. Como consequência, o ACNUR depende de um reduzido orçamento administrativo da Assembleia Geral e de um pequeno “fundo de emergência”.

Inicialmente, o governo dos Estados Unidos recusou proceder a quaisquer contribuições para este fundo pois, naquela fase, não considerava o ACNUR como o órgão mais apropriado para canalizar as suas verbas e preferiu financiar o Programa dos Estados Unidos *Escapee* e o Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias. Este último foi fundado em 1952 para apoiar a movimentação de migrantes e refugiados na Europa para países ultramarinos de imigração, tornando-se mais tarde na Organização Internacional para as Migrações. Dentro do sistema das Nações Unidas, os Estados Unidos financiaram também o Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da

Caixa 1.3

A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adoptada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Pessoas Apátridas realizada em Genebra de 2 a 25 de Julho de 1951. Foi aberta para assinatura a 28 de Julho e entrou em vigor a 22 de Abril de 1954.

A Convenção enuncia os direitos e os deveres dos refugiados, assim como as obrigações dos Estados perante os refugiados. Estipula também padrões internacionais de tratamento dos refugiados. Estabelece os princípios que promovem e salvaguardam os direitos dos refugiados em matéria de emprego, educação, residência, liberdade de circulação, acesso aos tribunais, naturalização e, acima de tudo, de segurança contra o regresso a um país onde possam ser vítimas de perseguição. Os Artigos 1º e 33º contêm duas das mais importantes disposições:

Artigo 1º - Definição do termo “refugiado”

A(2). [Qualquer pessoa]...receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual ..., não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar ...

Artigo 33º - Proibição de expulsar e de repelir (“*refoulement*”)

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas...

A definição de refugiado contida na Convenção de 1951 limitava-se a pessoas que se tornaram refugiados “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951”. A limitação temporal foi, contudo, retirada pelo Artigo I(2) do Protocolo à Convenção de 1967 [ver Caixa 2.2]. Ao tornarem-se partes na Convenção de 1951, os Estados tinham também a possibilidade de fazer uma declaração limitando as suas obrigações, nos termos da Convenção, aos refugiados de acontecimentos ocorridos na Europa.

A Convenção de 1951 – juntamente com o Protocolo de 1967 – ainda é o instrumento mais importante do direito internacional relativo aos refugiados e o único que é universal. Em 31 de Dezembro de 1999, 131 Estados tinham aderido à Convenção de 1951 e respectivo Protocolo de 1967, e 138 Estados tinham ratificado um ou ambos os instrumentos.

Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) [ver Caixa1.2] e a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia (UNKRA), que prestou assistência a milhões de pessoas deslocadas na Guerra da Coreia.

O ACNUR, desde o início, sofria de um financiamento inadequado. Cada projecto de auxílio a refugiados tinha de ser financiado através de contribuições voluntárias, principalmente dos Estados. Não dispunha de recursos para implementar um programa de repatriamento, como o desenvolvido pela ANUAR, ou um programa de reinstalação, como o empreendido pela OIM. Mais exactamente, pretendiam que proporcionasse protecção internacional e procurasse soluções permanentes apenas com um magro orçamento. Tal como afirmou o primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, corria-se o risco do seu comissariado ficar reduzido a “administrar o sofrimento”¹³

Com um orçamento anual que não ultrapassava os 300.000 dólares EUA, gora-vam-se as expectativas do ACNUR conseguir colmatar o problema dos refugiados europeus no espaço de poucos anos. Apesar dos esforços envidados pelo Alto Comissário van Heuven Goedhart no sentido de persuadir os governos para a amplitude do problema dos refugiados, apenas lhe atribuíram um financiamento mínimo. Mesmo assim, o ACNUR desenvolveu parcerias cada mais efectivas com organizações voluntárias e de beneficência. O primeiro valor substancial colocado à disposição do ACNUR não proveio dos governos mas da Fundação Ford, nos Estados Unidos, que concedeu 3,1 milhões de dólares à Organização, em 1951. Este dinheiro foi usado num projecto piloto que, pela primeira vez, punha a ênfase na integração local nos países europeus como uma solução para os problemas dos refugiados. Até que, em 1954, foi criado um novo Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF) destinado à realização de projectos em países como a Áustria, República Federal da Alemanha, Grécia e Itália. Os Estados Unidos contribuíram para este fundo, tendo anteriormente recusado financiar o ACNUR devido à decisão tomada pelo Congresso dos EUA, em 1950, de vetar a afectação de fundos norte-americanos destinados a qualquer organização internacional a operar atrás da Cortina de Ferro.

A rígida oposição inicial da União Soviética ao ACNUR começou também a mudar em meados dos anos 50. Nessa altura, a Guerra Fria tinha-se espalhado muito para além das fronteiras da Europa e novos países influenciavam o trabalho das Nações Unidas. A União Soviética contribuiu facilitando a admissão às Nações Unidas de vários países em vias de desenvolvimento, e estes países reconheciam agora a potencial utilidade do ACNUR para os seus próprios problemas de refugiados.

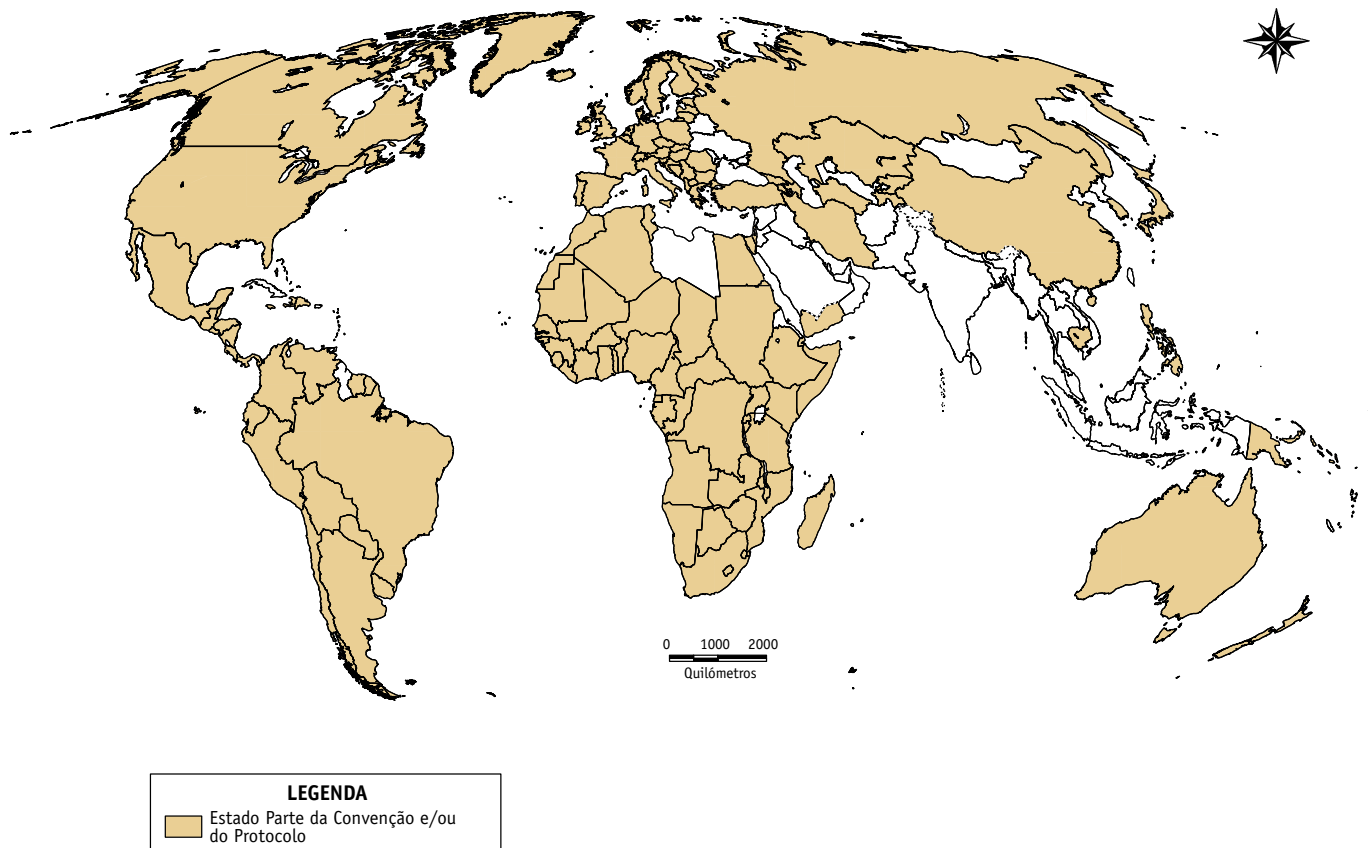
A Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa aos Refugiados

Os direitos e deveres estabelecidos na Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados constituem a fonte inspiradora do trabalho do ACNUR. As negociações para a Convenção realizaram-se paralelamente às que envolveram o criação do ACNUR. A Convenção foi adoptada numa conferência internacional sete meses depois, a 28 de Julho de 1951.

Era a definição do termo ‘refugiado’ que provocava particular controvérsia. Uma vez que a Convenção criava novas obrigações, que seriam vinculativas nos termos do direito internacional, os Estados que participavam no processo de elaboração procuravam restringir a definição a categorias de refugiados perante os quais estavam dispostos a assumir obrigações legais. Os Estados Unidos eram favoráveis a uma definição estreita, tendo em vista as consequentes obrigações legais que uma definição alargada iria impor. Por outro lado, os Estados da Europa Ocidental defendiam uma definição alargada, se bem que também existissem divisões entre eles em relação à própria definição.

Por fim, chegou-se a uma fórmula de compromisso. Os governos aceitaram uma definição geral do termo de ‘refugiado’, aplicável universalmente, centrada no con-

Estados Partes da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados e/ou do Protocolo de 1967, 30 Junho 2000 **Mapa 1.1**



Nota:

As fronteiras indicadas correspondem às utilizadas pela Secção de Cartografia das Nações Unidas, Nova Iorque.

As fronteiras, nomes dos países e designações deste mapa não implicam, necessariamente, a aprovação ou a aceitação das Nações Unidas.

ceito de “receio fundado de perseguição”. Ao mesmo tempo, estabeleceram duas importantes limitações ao âmbito da Convenção. Primeiro, os benefícios da Convenção não se aplicavam a pessoas que se tivessem tornado refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos após 1 de Janeiro de 1951, mesmo que, sob os outros aspectos, se enquadrassem na definição. Segundo, ao tornarem-se partes da Convenção, os Estados tinham a possibilidade de fazer uma declaração que limitava as suas obrigações por força da Convenção aos refugiados europeus.

A adopção desta definição do termo ‘refugiado’ marcou uma viragem decisiva de política, pois significava que os refugiados seriam agora identificados não apenas tendo como base o grupo, mas também numa base individual, de caso a caso. Agora a definição também era geral, não estando ligada a grupos nacionais específicos, como os russos da União Soviética ou os gregos da Turquia, como fora o caso do período entre guerras.

Apesar da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 asseverar o direito do indivíduo procurar e beneficiar de asilo, a importância dos Estados preservarem o direito soberano de concessão de entrada nos seus territórios, levava a que, mesmo os Estados que redigiram a Convenção relativa aos Refugiados, não estivessem preparados para reconhecer o direito incondicional ao asilo previsto neste novo instrumento juridicamente vinculativo. Deste modo, a nova Convenção não contém qualquer menção sobre o “direito ao asilo”. No entanto, uma das disposições-chave da Convenção é a obrigação dos Estados partes não expulsarem ou enviarem um refugiado para um Estado onde possa estar sujeito a perseguição. Isto é conhecido como o princípio do *non-refoulement*, usando a palavra francesa constante no Artigo 33º da Convenção. Outras disposições contidas na Convenção estipulam os direitos dos refugiados em relação a questões como o emprego, habitação, educação, segurança social, documentação e liberdade de circulação [ver Caixa 1.3].

Tinham sido previstos direitos semelhantes na Convenção de 1933 relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, primeiro instrumento internacional a referir o princípio de que os refugiados não deveriam ser forçados a regressar ao seu país de origem¹⁴. Contudo, esta Convenção fora ratificada apenas por oito Estados. Um outro instrumento internacional relevante foi a Convenção de 1938 relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, mas foi ultrapassado pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, tendo obtido apenas três ratificações. Contrariamente, é no grande número de ratificações que obteve no mundo inteiro que reside a força da Convenção de Refugiados de 1951 [ver Mapa 1.1].

A Crise na Hungria em 1956

O primeiro grande teste do ACNUR consistiu no êxodo de refugiados da Hungria após a repressão da sublevação de 1956 pelos soviéticos. Muitos destes refugiados fizeram o mesmo trajecto para a Áustria dos que fugiram ao Exército Vermelho em 1944-45. Embora a grande maioria dos refugiados – cerca de 180.000 – tenha fugido para a



Húngaros fugindo da repressão soviética à sublevação de 1956 passam a fronteira austríaca. (RDZ/1956)

Áustria, cerca de 20.000 escaparam para a Jugoslávia socialista que cortara com a União Soviética em 1948. Este êxodo proporcionou ao ACNUR a sua primeira experiência com um influxo maciço de refugiados fugindo da repressão política. Proporcionou-lhe também a primeira experiência de trabalho com a Comité Internacional da Cruz Vermelha (na Hungria) e a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha (na Áustria).

Ao longo de 1956-57, o ACNUR levou a cabo uma grande operação de assistência, cuidando dos refugiados húngaros na Áustria e na Jugoslávia, apoiando-os na sua reinstalação em 35 países por todo o mundo e no repatriamento voluntário de alguns para a Hungria. A crise foi gerida por Auguste Lindt que substituiu van Heuven Goedhart como Alto Comissário a 10 de Dezembro de 1956. Esta operação marcou o início da transformação do ACNUR enquanto pequeno órgão das Nações Unidas ocupado com casos residuais de refugiados da Segunda Guerra Mundial para uma organização muito maior e com responsabilidades mais vastas. O ACNUR iria sair de uma crise - que se tornou numa das referências importantes da Guerra Fria - muito fortalecido e com o seu prestígio internacional consideravelmente reforçado.

Caixa 1.4

Esquemas de compensação da Alemanha para os refugiados

Logo após a fundação da República Federal da Alemanha, em 1949, começou a ser debatida a questão da compensação às vítimas da perseguição nazi. A palavra “reparação” ou *Wiedergutmachung* em alemão (literalmente “ficar bem de novo”) raramente era usada, pois na generalidade era consensual que nenhuma compensação financeira poderia reparar os horrores do Holocausto.

As primeiras leis da República Federal definiam como “perseguidos”, para fins de indemnização ou de compensação, as pessoas que tivessem sofrido devido à sua raça, religião ou opiniões políticas. Outras pessoas, mesmo que tivessem sido enviadas para campos de concentração ou para trabalhos forçados como escravos, não se qualificavam como “perseguidos”, mas sim como pessoas “prejudicadas por razões de nacionalidade” (*Nationalgeschädigte*, em alemão).

Havia dezenas de milhar destes “perseguidos por razões de nacionalidade” – polacos, ucranianos, bielorrussos, sérvios checos, eslovacos e outros que tinham sido encarcerados ou deportados para trabalhar como escravos nas fábricas alemãs. Na maior parte dos casos, a vida destes sobreviventes encontrava-se desfeita: a saúde arruinada, as famílias desenraizadas e dispersas, as casas deterioradas ou destruídas. Depois da guerra, muitos foram para a América do Norte e do Sul, para a África do Sul ou para a Austrália. Porém, os seus novos países de residência só aceitavam as suas pretensões se fossem cidadãos destes países aquando da perseguição.

As primeiras negociações sobre indemnizações centraram-se nos perseguidos por motivos religiosos. A Conferência sobre as Reivindicações Materiais dos Judeus contra a Alemanha (“Conferência das Reivindicações”), fundada em 1951, congregou numerosas organizações judaicas que, ao longo da segunda metade do século, entrevistaram energicamente a favor dos judeus vítimas do nazismo. Outras comunidades, como o Povo de Roma (ciganos) ou os comunistas, por exemplo, ou ainda os “perseguidos por razões de nacionalidade”, não beneficiavam deste tipo de organização.

A primeira Lei de Indemnizações da República Federal da Alemanha, adoptada em 1953, previa pagamentos limitados a determinados “perseguidos por razões de nacionalidade” que se tornaram refugiados antes de uma data específica e cuja saúde estava seriamente abalada. A legislação posterior de 1956 não previa qualquer ajuda adicional para este grupo.

Em 1957, os governos ocidentais encetaram negociações com o governo alemão em Bona sobre a compensação aos seus cidadãos. Falou-se de um fundo global que incluisse os “perseguidos por razões de nacionalidade”, mas ficou decidido que a questão das compensações deveria aguardar o estabelecimento de um tratado oficial de paz. Entretanto, a Alemanha inicia conversações com o ACNUR acerca dos refugiados perseguidos por causa da sua nacionalidade.

Em 1960, a Alemanha e o ACNUR chegaram a um primeiro acordo. O ACNUR iria administrar um “fundo do infortúnio” no valor de 45 milhões de marcos alemães, disponibilizado pelo governo e destinado aos “perseguidos por razões de nacionalidade” que se tornaram refugiados antes de 1 de Outubro de 1953. Ao longo dos cinco anos seguintes, o ACNUR efectuou pagamentos entre 3.000 e 8.000 marcos alemães a cerca de 10.000 pessoas.

Entretanto, outros potenciais beneficiários fugiram para o Ocidente. Em 1965, o Fundo tinha-se esgotado. Um ano mais tarde, o ACNUR e a Alemanha assinaram um acordo complementar, estendendo o prazo para 31 de Dezembro de 1965 e disponibilizando mais 3,5 milhões de marcos alemães. De qualquer maneira, os pedidos de compensação eram largamente superiores ao dinheiro disponível e este valor adicional gastou-se rapidamente.

Era uma tarefa difícil decidir quem iria receber os modestos valores postos à disposição do ACNUR. O pessoal do ACNUR examinava minuciosamente os pedidos dos sobreviventes no mundo inteiro. Muitos juntavam retratos seus antes de serem deportados e postos a trabalhar como escravos na Alemanha. Outros incluíam atestados médicos, orçamentos domésticos escritos à mão ou facturas por pagar. Os

montantes relativamente pequenos disponíveis para distribuição não eram de maneira alguma proporcionais às perseguições por que tinham passado. Mesmo assim, considerava-se da maior importância mostrar às vítimas que não tinham sido esquecidas.

Em 1980, a “Conferência das Reivindicações” negociou com a República Federal da Alemanha a criação de um novo fundo destinado aos judeus que fugiram para o Ocidente depois de 1965. O ACNUR procurou também recolher mais fundos para os “perseguidos por razões de nacionalidade” tornados refugiados depois de 1965.

Das negociações havidas na “Conferência das Reivindicações” surgiram três novos fundos no valor total de 500 milhões de marcos alemães destinados às vítimas nos termos definidos pela lei alemã, excluindo os “perseguidos por razões de nacionalidade”. Para este último grupo, foi criado um novo fundo administrado pelo ACNUR no valor de 5 milhões de marcos alemães. Rapidamente se percebeu que não seria suficiente. A emigração da Europa de Leste, em especial da Polónia, estava a aumentar e a nova vaga de refugiados incluía muitos indivíduos elegíveis para compensação. Em 1984, a Alemanha fez um acréscimo de mais 3,5 milhões de marcos alemães ao fundo administrado pelo ACNUR. Em Maio desse ano, tinham sido recebidos mais de 1.100 novos pedidos, todos eles de sobreviventes que se tornaram refugiados depois de 1965, e aguardavam-se ainda mais.

As cartas recebidas pelo ACNUR demonstravam que os requerentes ainda sofriam os efeitos da perseguição. Muitos encontravam-se em condições de saúde tão precárias que não podiam trabalhar. Nenhuma quantia monetária podia reparar os danos sofridos, mas as vítimas queriam que fosse reconhecido o seu sofrimento, mesmo que já tivessem atingido a idade da reforma.

A assistência do ACNUR aos refugiados através deste fundo cessou em 1993. Por essa altura, o governo federal alemão tinha pago 59 milhões de marcos alemães, através do fundo administrado pelo ACNUR, a refugiados e antigos refugiados vítimas da perseguição nazi.

A crise húngara tem as suas raízes no degelo que se verificou na Europa de Leste e na União Soviética após a morte de Estaline, em Março de 1953. O regime comunista, que tinha tomado o poder na Hungria em 1947-48, era dirigido por um dos mais fiéis seguidores de Estaline na Europa de Leste. Em 1949, encenou-se uma série de pseudo julgamentos, à imagem dos efectuados em Moscovo, em 1936, que resultaram na execução de muitos dirigentes comunistas. Depois, em 1954, um ano após a morte de Estaline, o próprio Chefe da Polícia de Segurança e o Primeiro Secretário do Partido Comunista no poder foram presos e julgados, acusados de excederem a sua autoridade e de efectuarem detenções arbitrárias.

O famoso discurso de Nikita Khrushchev no 20º Congresso do Partido Comunista da União Soviética, em Fevereiro de 1956, admitindo que Estaline cometera graves erros, criara uma onda de choque não só através da União Soviética, mas por todo o mundo comunista. Os seus intentos específicos de reavaliação das relações da União Soviética com os seus satélites vizinhos tiveram repercussões dramáticas na Europa de Leste, especialmente na Polónia e na Hungria. Na Polónia, as manifestações e greves em Junho conduziram a uma mudança de governo e a uma cuidadosa e gradual liberalização do regime, aceite com relutância por Moscovo.

Na Hungria, ao contrário, a tentativa de reforma teve um desfecho trágico. Primeiramente, o regime parecia reconhecer a necessidade de reforma. Sancionou as concessões feitas aos camponeses e abrandou o regime de terror, designando, com relutância, como Primeiro-Ministro, Imre Nagy, um crítico da colectivização e da industrialização forçadas. Porém, mesmo assim, as manifestações populares de Outubro de 1956 demonstravam uma oposição generalizada ao regime e à sua polícia secreta. O movimento culminou numa revolta em grande escala a 23 de Outubro, quando cerca de 300.000 pessoas protestaram nas ruas e se confrontaram com as forças húngaras e soviéticas. Dando resposta aos anseios populares, a 27 de Outubro, Nagy formou uma coligação governamental, excluindo os comunistas da linha dura e prometendo eleições livres. A 1 de Novembro, fez a proposta fatídica de retirada do Pacto de Varsóvia, declarando a Hungria como país neutro.

Tendo inicialmente retirado as suas tropas da capital húngara, Budapeste, o exército soviético ataca a cidade em força, a 4 de Novembro. Nas muitas lutas que se seguiram nas ruas, a resistência ao Exército Vermelho – com 200.000 efectivos e mais de 2.000 tanques à sua disposição – foi decisivamente esmagada. Milhares de húngaros foram deportados ou executados, como Nagy. Mais de 3.000 pessoas morreram nas ruas de Budapeste nos 10 dias do que constituiu o mais violento confronto na Europa entre a Segunda Guerra Mundial e as guerras na Jugoslávia dos anos 90.

O êxodo dos refugiados

Mesmo antes da repressão da sublevação húngara, começaram a chegar refugiados à Áustria. A 5 de Novembro, a situação já era suficientemente grave para que o governo austríaco tivesse que pedir ajuda ao ACNUR. Rapidamente chegam ofertas de asilo permanente e temporário do Canadá, Chile, França, Dinamarca, Noruega, Suécia e

Reino Unido. A 8 de Novembro, o Presidente Dwight D. Eisenhower anunciava que os Estados Unidos estavam dispostos a receber imediatamente 5.000 refugiados. Este número aumentou posteriormente para 6.000 e, em Dezembro, o governo norte-americano anunciara que se poderiam efectuar os procedimentos na Áustria para admissão nos Estados Unidos de mais 16.500 húngaros.¹⁵

No total, cerca de 200.000 refugiados húngaros tiveram de fugir da sua terra. Em finais de Novembro, havia 115.851 registados como tendo chegado à Áustria. Homens, mulheres e crianças fugiam, assustados e desesperados, arrastando atrás de si malas e carros de mão. Seguiam o mesmo caminho, em direcção à cidade fronteira de Hegyeshalom, percorrido 12 anos antes por dezenas de milhar de judeus húngaros, deportados pelos nazis. Um refugiado explicava: “Deixámos tudo para trás, como se a nossa casa estivesse a arder.”¹⁶ Entre Dezembro de 1956 e Janeiro de 1957, chegaram à Áustria mais 56.800 pessoas. As chegadas à Áustria foram, depois, diminuindo radicalmente, principalmente devido ao apertar do controlo nas fronteiras pelo novo regime de Budapeste, instaurado pelos soviéticos e liderado por János Kádár.

Confrontado com este influxo, o governo austríaco endereçou um apelo urgente ao ACNUR, solicitando apoio financeiro e a reinstalação do maior número possível de refugiados em países terceiros. A Áustria estava ainda a recuperar das privações da Segunda Guerra Mundial, pois, na etapa final, o país fora palco de acesas lutas entre os nazis e as forças avançadas dos soviéticos. A ocupação da Áustria pelos Aliados que, tal como a Alemanha, tinha sido dividida em quatro zonas, terminara formalmente em Maio de 1955. As forças ocupantes partiram quatro meses depois e, no início de 1956, as autoridades húngaras removeram muito do arame farpado entre os dois países. A Áustria só tinha, portanto, recuperado a sua soberania muito recentemente e durante a crise sublinhara a sua posição de neutralidade entre os dois blocos da Guerra Fria.

A operação de assistência aos refugiados foi dirigida pela Cruz Vermelha que trabalhou estreitamente com o ACNUR. Esta seria a primeira de muitas operações de emergência em que as duas organizações trabalharão lado a lado no terreno. A participação do ACNUR decorre da resolução 1006 de 9 de Novembro de 1956 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em Dezembro, a poucos dias da sua eleição como Alto Comissário, Auguste Lindt viajou para a capital austríaca, Viena, para avaliar por si próprio as necessidades prementes dos refugiados húngaros que atravessavam a fronteira austríaca a um ritmo de 3.000 por noite.¹⁷

Alguns refugiados viram como alternativa ao asilo na Áustria a fuga para a Jugoslávia, também um Estado comunista, mas cujo líder, Josip Broz Tito, cortara com Estaline em 1948. Após a morte de Estaline, as relações melhoraram e os seus sucessores, Nikita Khrushchev e Nikolai Bulganin, visitaram Belgrado, em Maio de 1955, assinalando a aceitação soviética do rumo independente da Jugoslávia. Neste contexto, a actuação de Tito ao acolher os refugiados não deixa de ser um passo corajoso.¹⁸

A Jugoslávia tinha sido o único país comunista a participar na conferência internacional em Genebra para elaboração da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados. O primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, van Heuven

Goedhart, visitara a Jugoslávia, em Abril de 1953, para apresentar o trabalho do ACNUR ao governo jugoslavo. Foi a primeira vez que se fez uma visita deste tipo a um país comunista.¹⁹ Esta ponte lançada entre o ACNUR e a Jugoslávia iria revelar-se muito útil durante a crise húngara. Em Dezembro de 1956, Tito apelou directamente ao ACNUR para que, face ao influxo de refugiados, prestasse a sua assistência.

Primeiro, o governo jugoslavo insistia para que todos os refugiados fossem reinstalados e que teria de ser ressarcido de todas as despesas incorridas. Estas condições viriam, contudo, a ser abandonadas. Entre Novembro e Dezembro de 1956 chegaram à Jugoslávia cerca de 1.500 húngaros. Mas, em Janeiro de 1957, já tinham chegado mais de 13.000.²⁰ Já viviam na Jugoslávia dezenas de milhar de pessoas de etnia húngara, principalmente na região de Vojvodina, o que facilitava a aceitação dos refugiados. Ironicamente, nos anos 90, com o colapso da Jugoslávia, muitas pessoas de etnia húngara tiveram de realizar esta viagem no sentido inverso.

Na Jugoslávia, a 21 de Fevereiro de 1957, foi criado um comité coordenador para lidar com a situação de emergência composto por representantes do governo jugoslavo, do ACNUR, da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, da CARE (*Cooperative Action for American Relief Everywhere*), *Church World Service* e da *British Voluntary Society for Aid to Hungarians*. Em Março de 1957, quando o Alto Comissário Lindt visitou Belgrado e elogiou o governo pelo acolhimento prestado aos refugiados húngaros, o ACNUR já tinha atribuído 50.000 dólares EUA à Cruz Vermelha Jugoslava e afectado mais 124.000 dólares à delegação do ACNUR em Belgrado.²¹

A aplicabilidade da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

Embora os húngaros que deixaram o seu país em 1956 fossem considerados geralmente pelos países ocidentais como “refugiados”, não era imediatamente evidente que os direitos e responsabilidades estipulados na Convenção de 1951 relativa aos Refugiados se aplicariam para a crise húngara, uma vez que a Convenção mencionava claramente que só seria aplicável em “acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951”. Contudo, independentemente da sua situação jurídica, todos os que partiram depois de 23 de Outubro de 1956, data da insurreição geral em Budapeste, na prática, eram considerados pelo ACNUR e pelos governos ocidentais como refugiados, desde que a triagem individual não revelasse provas que os excluísse dessa categoria. A este respeito, agiu-se de forma semelhante à praticada durante o período da Sociedade das Nações, quando a determinação do estatuto de um indivíduo se efectuava com base na sua identificação como pertencendo a um grupo particular de refugiados.

Para a justificação legal desta matéria, bem como sobre muitos outros assuntos nestas duas primeiras décadas da existência do ACNUR, a voz definidora era a de Paul Weis, um refugiado de Viena e Consultor Jurídico do Alto Comissário nessa altura. A pedido do Alto Comissário, Weis definiu a posição do ACNUR num memorando explicativo, em Janeiro de 1957.²² Fê-lo, não só pela necessidade de clarificação sobre a matéria, mas também porque se manifestavam certos receios, mesmo entre os países amigos, como a Suécia, do papel do ACNUR se tornar extensivo a acontecimentos contemporâneos.

O ponto de partida de Weis era, obviamente, a definição do termo refugiado contida no Artigo 1º A(2) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e, em especial, a problemática ligação da definição a “acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951”. Salientou que o Comité Ad Hoc sobre a Apatridia e Problemas Relacionados, que elaborara o projecto da Convenção, defendia no relatório da primeira sessão a 17 de Fevereiro de 1950 que esta expressão “tencionava aplicar-se a eventos de grande importância que envolvessem profundas mudanças políticas ou territoriais, bem como a programas sistemáticos de perseguição”. Segundo ele esta interpretação e as discussões que tiveram lugar nos diversos órgãos que elaboraram a definição na Convenção deixavam claro ser irrelevante a data em que uma pessoa se torna refugiada. Weis argumentava também ser evidente que tinham ocorrido “profundas mudanças políticas” na Hungria, nomeadamente a instauração de uma República Popular dominada pelo Partido Comunista em 1947-48. A insurreição de Outubro de 1956 e o consequente êxodo de refugiados eram, neste sentido, “um efeito posterior dessa anterior mudança política”. Por conseguinte, desde que preenchessem as condições do Artigo 1º A(2) eram definitivamente refugiados.

No que diz respeito ao próprio Estatuto do ACNUR, Weis dizia ser evidente que os refugiados da Hungria deveriam ser considerados como abrangidos pelo mandato do ACNUR se preenchessem as condições do Artigo 6º B. Este artigo estende a competência do ACNUR a “qualquer outra pessoa que estiver fora do país de que tem a nacionalidade ... porque receia ou receava com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas e que não pode ... voltar ao país onde tinha a sua residência habitual”. Weis garantia que parecia ser “contraditório” o facto do Estatuto do ACNUR conter duas definições de refugiados abrangidos pela competência do ACNUR nos Artigos 6º A (ii) e 6º B, que são quase idênticos, salvo a menção no Artigo 6º A (ii) da data limite de 1 de Janeiro de 1951. Atribuía isso ao facto de nos órgãos deliberativos que enquadraram a Convenção e o Estatuto existirem dois pontos de vista contrários perante a definição do termo ‘refugiado’, nomeadamente, um universalista, defendendo uma definição geral alargada, e um mais conservador, defendendo uma definição com base na enumeração de categorias de refugiados. A definição acabou por traduzir uma solução de compromisso redigida por um grupo de trabalho informal.

Finalmente, para Weis, a história destas deliberações mostrava claramente que aqueles que se tornassem refugiados em consequência de acontecimentos após 1 de Janeiro de 1951 também seriam abrangidos pelo mandato do ACNUR. Além disso, o Alto Comissário podia pedir parecer ao seu Comité Consultivo (que mais tarde seria o Comité Executivo) ou levar a questão à Assembleia Geral. É neste sentido que apontam os Artigos 1º e 3º do Estatuto. No caso da Hungria, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu claramente a competência do Alto Comissário no que respeita aos refugiados húngaros.²³

Reinstalação dos refugiados húngaros

Os recursos do Fundo das Nações Unidas para Refugiados, que tinha sido criado em 1954, tornaram possível a operação de emergência do ACNUR a favor dos refugiados

Caixa 1.5

Refugiados chineses em Hong Kong

Cidade na costa meridional da China, sob a administração colonial britânica desde 1842, Hong Kong tornou-se um refúgio para os chineses em períodos agitados na China continental. A sua população foi aumentando devido às pessoas que nela foram procurando abrigo desde a Rebelião de Taiping nos anos 50 do século passado, passando depois pela Rebelião Boxer por volta de 1900, com a proclamação da República da China em 1912 e a Guerra Sino-Japonesa de 1937-45. Após a derrota das forças britânicas pelos japoneses em Dezembro de 1941, a população de Hong Kong decresceu, passando de mais de um milhão habitantes para cerca de 650.000, mas a maior parte dos que fugiram durante a ocupação japonesa regressou com o restauração do domínio britânico em 1945.

Em 1949-50, a este afluxo de retornados juntaram-se centenas de milhar de chineses que fugiam assustados com o avanço das forças comunistas. Muitos destes recém-chegados regressaram posteriormente às suas casas no continente, logo que a calma se restabeleceu. A população de Hong Kong começou a estabilizar em torno de 2,25 milhões de habitantes em 1953-54. Este aumento de população para mais do triplo, em apenas oito anos, pesou enormemente sobre as infra-estruturas locais.

O representante da China na ONU levantou a questão dos recém-chegados na Assembleia Geral da ONU em 1951 e em 1952. O Alto Comissário van Heuven Goedhart reagiu enviando em 1954 uma “missão de prospecção”, financiada pela Fundação Ford, para investigar o caso dos refugiados chineses em Hong Kong. De acordo com o relatório da missão, apresentado em 1954, nem todos os recém-chegados poderiam ser considerados refugiados com “receio fundado de perseguição”.¹ Identificavam-se cerca de 285.000 pessoas que tinham ido para Hong Kong por “razões políticas”, o equivalente a

53% dos imigrantes que chegaram entre 1945 e 1952. Este número subiu para 385.000, contando com os “refugiados *sur place*” (aqueles que inicialmente tinham vindo por outras razões, mas que não queriam regressar por razões políticas). Este número ainda seria mais elevado se fossem considerados todos os membros do agregado familiar dos refugiados, como os cônjuges e as crianças nascidas em Hong Kong. Contando com todas estas categorias, na altura da missão de prospecção, os classificados como “refugiados” representavam quase 30% da população total de Hong Kong. Isto parecia confirmar a ideia então generalizada na Europa e na América do Norte de que praticamente todos os que deixavam um país comunista eram refugiados.

Dois importantes factores vinham complicar este quadro relativamente simples. Primeiro, os britânicos não reconheciam a existência de uma situação de refugiados propriamente dita em Hong Kong. A imensa maioria de recém-chegados, independentemente dos motivos para entrar na colónia, tinha-se integrado e podia movimentar-se livremente. Menos de um terço dos chefes de família entre os recém-chegados estavam registados numa organização de refugiados. Os britânicos consideravam que, embora houvesse problemas de sobrelotação e carência de serviços básicos, a população chinesa não era discriminada. A única excepção à sua inserção na comunidade verificava-se no campo de Rennie Mill, habitado principalmente por simpatizantes do Guomindang do Norte da China, que se mantinham separados da maioria da população de Hong Kong, natural de Cantão.

O segundo factor era o curioso estatuto jurídico dos recém-chegados a Hong Kong. Embora centenas de milhar tenham abandonado a China por razões políticas, nada os impedia, teoricamente, de voltarem em segu-

rança à China, uma vez que poderiam ir para Taiwan. Era aí que estava sediado o governo da República da China (o governo da República Popular da China só foi reconhecido pelas Nações Unidas em 1971). Por consequência, em rigor, podia argumentar-se que os recém-chegados a Hong Kong não eram refugiados, já que beneficiavam de protecção e podiam regressar ao seu país de origem. Na prática, contudo, o número de recém-chegados da China aceites pelos nacionalistas de Taiwan era relativamente pequeno, embora a missão de prospecção tenha revelado que bem mais de metade dos recém-chegados a Hong Kong tenha exprimido o desejo de se reinstalar em Taiwan. Isto deveu-se talvez aos receios de Taiwan de que os recém-chegados tentassem subverter o governo nacionalista. Por fim, o regime nacionalista de Taiwan admitiu mais 150.000 refugiados provenientes de Hong Kong e de Macau entre 1949 e 1954.

Entretanto, o Reino Unido reconheceu a República Popular da China em Pequim e negociou directamente com o seu governo, procurando controlar o movimento de pessoas para Hong Kong a partir da China continental. A atitude do governo colonial e a curiosa situação das pessoas em Hong Kong que pertenciam às duas Chinas de então, impediram uma intervenção mais vigorosa por parte do ACNUR. Ainda assim, em 1957, a Assembleia Geral das Nações Unidas pediu ao ACNUR para usar os seus “bons ofícios” e recolher contribuições destinadas a ajudar os refugiados em Hong Kong, marcando assim uma primeira etapa na acção do ACNUR a favor dos refugiados fora do território europeu.² Os fundos angariados pelo ACNUR durante o Ano Mundial do Refugiado, em 1959/60, foram canalizados especificamente para projectos de construção de habitação empreendidos por organizações voluntárias em Hong Kong.

que fugiram da repressão resultante da insurreição húngara. O Alto Comissário apelou também a contribuições especiais, obtendo uma resposta generosa. Em Novembro de 1956, foi estabelecido um comité conjunto composto pelo ACNUR, o Comité Intergovernamental para a Migração Europeia, o governo austríaco, o Programa *Escapee* dos Estados Unidos e organizações voluntárias. No Inverno de 1956 e ao longo de 1957, estas últimas desempenharam um papel chave, prestando assistência no auxílio e na reinstalação dos refugiados húngaros.

Desde o início, encorajava-se a reinstalação de refugiados em países terceiros como solução principal para o problema. A Áustria, que inicialmente carregara um enorme fardo, precisava de auxílio imediato. Também, em todo o mundo ocidental se alteraram as opiniões quanto ao seguimento dos acontecimentos na Hungria, existindo um sentimento de culpa por não se ter ajudado mais na luta do povo húngaro pela democracia.

Havia uma grande pressão popular sobre os governos ocidentais, numa dimensão que talvez não seja fácil imaginar no final do século XX, para que concedessem entrada imediata aos refugiados. Não tinha sido criado nenhum organismo central para registar os refugiados que chegavam à Áustria, devido à necessidade sentida de os reinstalar logo que possível. Por exemplo, num memorando de 20 de Novembro de 1956, a delegação do ACNUR em Viena informou o Alto Comissário que não era possível proceder às normais triagens e procedimentos de elegibilidade.²⁴ Por esse motivo, foi acordado com as autoridades austríacas que seria efectuada uma triagem pormenorizada no país de reinstalação.

A velocidade com que os refugiados foram reinstalados pode aferir-se pelo número de chegadas aos Estados Unidos. O primeiro grupo de 60 refugiados húngaros chegou de avião a 21 de Novembro de 1956.²⁵ Foi adaptada para acomodação temporária dos refugiados uma grande base militar, o Campo Kilmer, em New Jersey. Nos finais de Fevereiro de 1957, passaram o Atlântico com a Força Aérea Norte-americana mais 9.000 refugiados e outros 7.000 chegaram em navios da Armada Norte-americana. Em meados de 1958, os Estados Unidos tinham reinstalado cerca de 38.000 refugiados húngaros. Contam-se ainda entre os principais países de reinstalação o Canadá (35.000), o Reino Unido (16.000), a República Federal Alemã (15.000), a Austrália (13.000), a Suíça (11.500) e a França (10.000). Em número mais reduzido, foram ainda reinstalados em locais diversos como o Chile, República Dominicana, Islândia, Irlanda, Nova Caledónia, Paraguai e África do Sul.

Repatriamento para a Hungria

Mesmo no contexto de cerrada Guerra Fria, a reinstalação não era a única solução possível para os refugiados. Um certo número de refugiados, nomeadamente e em particular, os que se encontravam separados dos seus familiares mais próximos, optaram pelo repatriamento. Esse repatriamento foi encorajado pelo governo húngaro. A partir de 1957, o regime de Kádár, instalado sob a égide da intervenção militar soviética, começou a dar sinais prudentes de independência, tacitamente tolerados pela União

Soviética. Neste sentido, houve uma diferença considerável entre o pós-1956 na Hungria e o pós-1968 na Checoslováquia, que foi alvo de uma intervenção militar soviética ainda mais repressiva.

Já nos finais de Novembro de 1956, o novo governo húngaro tinha concedido uma amnistia limitada aos que fugiram em virtude da insurreição.²⁶ Não obstante as graves tensões políticas, o Alto Comissário Lindt estabeleceu contactos com o novo governo. Tal como assinalou mais tarde um consultor jurídico: “A humanidade e coragem deste acto muito fizeram para quebrar o quase completo isolamento do seu Comissariado em relação aos países socialistas, e facilitar o reagrupamento familiar e o grande movimento de retorno que teve lugar nos meses e anos que se seguiram.”²⁷

Lindt fez os possíveis para ver o ACNUR desempenhar um papel positivo no repatriamento voluntário dos refugiados. Com esse fim, foram estabelecidos procedimentos específicos, tanto na Áustria como na Jugoslávia. As missões de repatriamento húngaras foram sempre acompanhadas por funcionários que falavam húngaro e os refugiados que desejavam regressar foram acompanhados até à fronteira pelo pessoal do ACNUR. Em Janeiro de 1958, quando Lindt visitou Budapeste a convite do governo húngaro, encontrou-se com refugiados que tinham regressado a casa.²⁸ Ao todo, cerca de 18.200 refugiados voltaram à Hungria, representando mais de 9 por cento do total.

O problema dos menores não acompanhados

Uma questão particularmente difícil de resolver foi a levantada pelo problema dos “menores não acompanhados”, referidos agora frequentemente como “crianças separadas”. Quando as crianças refugiadas fogem por sua conta, ou se separam das famílias durante a fuga, tornam-se altamente vulneráveis. A determinação do estatuto de refugiado dessas crianças, embora difícil, é importante, pois só quando o menor é tido como refugiado é que fica abrangido pelo mandato do ACNUR.

Em Novembro de 1956, as autoridades húngaras solicitaram ao governo austríaco o retorno das crianças não acompanhadas com menos de 18 anos. O assunto foi discutido numa reunião de emergência entre o ACNUR e o CICV, em Genebra, a 13 de Dezembro. Foi acordado que seriam repatriadas as crianças com menos de 14 anos, se o pai e a mãe estivessem na Hungria e pedissem o regresso da criança. Este limite de idade foi mais tarde abandonado. Os pedidos tinham de ser feitos por escrito ao CICV que, ao contrário do ACNUR, tinha representações tanto na Áustria como na Hungria.

Desde o início, era previsível que surgissem problemas se os pais não fossem encontrados, se apenas um deles estivesse vivo ou, até, se a criança fosse órfã. Nestes casos, teria de ser tido em consideração o melhor interesse da criança. A autoridade legal do país em causa era tida como competente nesta matéria.²⁹ Subsistia, contudo, um problema substancial, ou seja, quando os pais pedissem o regresso da criança para a Hungria, mas a criança recusasse voltar. O ACNUR iria muitas vezes confrontar-se com problemas semelhantes no que respeita a menores não acompanhados nos anos futuros.

Ponte na divisão Leste-Oeste

Em Abril de 1961, Lindt comunicou ao Comité Executivo do ACNUR que os progressos realizados na resolução do problema húngaro significavam “que já não era necessário tratar estes refugiados como um grupo especial”.³⁰ A notoriedade internacional do ACNUR aumentou substancialmente em consequência da operação de ajuda de emergência aos refugiados húngaros. Se existe um momento decisivo para o ACNUR nos anos 50, esse momento foi sem dúvida a crise húngara.

Em particular, a atitude do governo norte-americano em relação ao ACNUR mudou para melhor após 1956. Na verdade, o que era mais marcante na crise era a submissão passiva dos Estados ocidentais ao que julgavam um *fait accompli* soviético. Neste sentido, como em muitas das crises de grandes proporções em que o ACNUR irá estar envolvido nos anos seguintes, os governos em Londres, Paris, Washington e outros sentiam-se aliviados por “estar a ser feita alguma coisa”.

A crise de refugiados húngaros foi importante para o ACNUR porque, pela primeira vez, lhe forem abertas as portas no mundo comunista, tanto na Jugoslávia como na própria Hungria. Isto deve-se, em grande medida, à forma como política e diplomaticamente o Alto Comissário Lindt geriu a crise. Uma das principais realizações de Lindt foi alargar a intervenção do ACNUR aos países do mundo comunista sem se alienar do mundo ocidental em geral e dos Estados Unidos em particular. O anterior cepticismo dos EUA em relação ao ACNUR cedeu, passando a reconhecer a necessidade de um organismo internacional com responsabilidades específicas perante os refugiados.

A crise dos refugiados húngaros foi a primeira grande emergência em que o ACNUR esteve envolvido. Realçou a necessidade de manter um sistema internacional que se ocupasse das emergências de refugiados quando estas surgissem. Durante a crise, o ACNUR desempenhou um papel essencial como órgão coordenador, fazendo a ligação não só com os governos, mas também com organizações não governamentais e agências intergovernamentais. A crise demonstrou também, de forma significativamente clara, as ligações estreitas entre as diversas funções do ACNUR, ou seja, proporcionar não só protecção internacional e assistência material, mas também procurar soluções permanentes para os problemas dos refugiados.

O desempenho do ACNUR na situação de emergência húngara teve uma importante influência na passagem da resolução da Assembleia Geral do ano seguinte reconhecendo o problema dos refugiados como um problema global.³¹ Esta resolução apontava para a criação de um fundo de emergência. É também estabelecido o Comité Executivo do Alto Comissariado (EXCOM) para aprovar o programa de assistência material do Alto Comissário e aconselhar o Alto Comissário, quando requerido, sobre assuntos referentes às funções de protecção e assistência do Comissariado. Estas duas alterações organizacionais consagravam o reconhecimento do papel permanente do ACNUR, depois consolidado pelo Ano Mundial do Refugiado, em 1959/60. Entre outras coisas, isso chamou a atenção não só para o trabalho do ACNUR na Europa, mas também para o seu trabalho a favor dos refugiados chineses que fugiram para Hong Kong [ver Caixa 1.5] e dos refugiados argelinos em Marrocos e na Tunísia.

O envolvimento do ACNUR com os refugiados chineses em Hong Kong representou um corte directo na evolução do trabalho da Organização. Foi a favor deste grupo específico que, em Novembro de 1957, a Assembleia Geral da ONU apelou pela primeira vez aos “bons ofícios” do ACNUR e autorizou-o a angariar fundos para prestar assistência a um grupo de refugiados que se encontrava fora da Europa.³² Mesmo que o apoio necessário tenha sido, porventura, relativamente modesto, uma vez que a economia de Hong Kong em plena expansão rapidamente absorveu os refugiados, o pedido constituiu um importante precedente em termos de participação do ACNUR nos países em vias de desenvolvimento. Pela primeira vez, a Organização estava a ser equipada para lidar com grandes crises de refugiados, não só na Europa, mas para além desta.

Notas

Capítulo 1

- 1 E. Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, Michael Joseph, Londres, 1994, pág. 50-2; L.W.Holborn, *Refugees: A Problem of our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, 2 Vols, Methuen, Scarecrow Pres, NJ, 1975, pág. 23; G.Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1993, pág. 46-54; M.R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1985, pág. 296-345; J.G. Stoessinger, *The Refugee and the World Community*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1956, pág. 45-48.
- 2 Ibid.
- 3 Holborn, *Refugees*, pág. 24.
- 4 Marrus, *The Unwanted*, pág. 321.
- 5 Ver na generalidade, Loescher, *Beyond Charity*, pág. 47-49.
- 6 Constituição da OIR, Artigo 2º (1) (a); Anexo, Artigo 1º C.
- 7 Resolução da AG da ONU (8/1), § (c) (ii), 12 de Fevereiro de 1946.
- 8 B. Harrell-Bond, 'Repatriation: Under What Conditions is it the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research', *African Studies Review*, vol. 32, nº 1, 1988.
- 9 L.W.Holborn, *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations, Its History and Work 1946-1952*, Oxford Press University, Oxford, 1956, pág. 200; Holborn, *Refugees*, pág. 40.
- 10 Resolução da AG da ONU 319 (IV), 3 de Dezembro de 1949.
- 11 G. Loescher, 'American Foreign Policy, International Politics and the Early Development of UNHCR', relatório apresentado na conferência sobre "The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era", Lund, 19-21 de Agosto de 1988, pág. 2-3.
- 12 G. J. L. Coles, 'Conflict and Humanitarian Action: An Overview', Genebra, 29 de Novembro de 1993, relatório elaborado para a Divisão de Protecção Internacional do ACNUR, pág. 8, 15-16.
- 13 Ibid.; M. Cutts, 'Politics and Humanitarianism', *Refugee Survey Quarterly*, vol. 17, nº 1, 1998.
- 14 Discurso do Príncipe Sadruddin Aga Khan, Alto Comissário Adjunto, no Conselho Norueguês para os Refugiados, 19 de Maio de 1965.
- 15 G. Goodwill-Gill, *The Refugee in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 1996, pág. 118.
- 16 American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, "Report of Fact Finding Committee of the Committee on Migration and Refugee Problems on the Hungarian Refugee Program", Nova Iorque, 1958.
- 17 J. Furlow, "Revolution and Refugees: The Hungarian Revolution of 1956", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 20, nº 2, pág. 107-108.
- 18 Relato oral da entrevista com A. Lindt, 4 de Fevereiro de 1998, F/HCR.36.1.
- 19 Ibid.
- 20 Memorando do Alto Comissário, "HC's Report from Yugoslavia, No. 1", 15 de Abril de 1953, 1/7/5YUG, Missões do AC, F/HCR 11.1.
- 21 Ver os números do Comité Executivo UNREF, "Report and Further Recommendations of the Problem of Hungarian Refugees", Doc. ONU A/AC. 79/73, 8 de Maio de 1957, Quadros I e IV.
- 22 Memorando de R.A. Saager para o Alto Comissário, 19 de Março de 1957, 1/7/5YUG, Missões do AC, F/HCR 11.1.
- 23 Memorando de P.Weis para M. Pagès, "Eligibility of Refugees from Hungary", 9 de Janeiro de 1957, 6/1/HUN, F/HCR 11.1.
- 24 Resoluções da AG da ONU 1006 (ES-11) e 1129 (XI) de 9 e 21 de Novembro de 1956.
- 25 Memorando da Delegação do ACNUR na Áustria para o Alto Comissário, Genebra, "Eligibility Proceedings and Screening of New Arrivals", 20 de Novembro de 1956, 22/1/AUS, F/HCR 11.1.
- 26 American Council of Voluntary Agencies, "Report on the Hungarian Refugee Problem", Nova Iorque, 1958.
- 27 Holborn, *Refugees*, pág. 395-397; *Manchester Guardian*, 29 de Novembro de 1956.
- 28 Coles, "Approaching the Refugee Problem Today", pág. 7.
- 29 Entrevista de Lindt, *ibid.*; ver também G. J. L. Coles, "Solutions to the Problem of Refugees and the Protection of Refugees", manuscrito não publicado, biblioteca do Centro de Documentação sobre Refugiados, ACNUR.
- 30 P.Weis, "Notes Taken on Meeting Held at International

Committee of the Red Cross Concerning the Question of Repatriation of Hungarian Refugee Children", 13 de Dezembro de 1956, 6/9 HUN/AUS, F/HCR 11.1; Memorando de P.Weis, para M. Pagès, "Status of Hungarian Refugee Children", 10 de Janeiro de 1957, 6/9 HUN, *ibid.* Ver também A. Schnitzer, "Some Aspects of the Legal Situation of Unaccompanied Hungarian Children", parecer apresentado ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, 8 de Maio de 1959, *ibid.*

- 31 Programa do Comité Executivo do Alto Comissariado, "Progress Report on Programme for New Hungarian Refugees as of 31 December 1960", Doc. ONU A/AC.96/112, 19 de Abril de 1961, pág. 1.
- 32 Resolução da AG 1166(XII), 26 de Novembro de 1957.
- 33 Resolução da AG 1167(XII), 26 de Novembro de 1957.

Caixa 1.1

- 1 C. Skran, "Profiles of the First Two High Commissioners", *Journal of Refugee Studies*, vol. 1, n.ºs 3 e 4, 1988.

Caixa 1.5

- 1 O relatório foi posteriormente publicado como E. Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*, Leyden, 1955.
- 2 Resolução 1167 (XII) da AG da ONU, 26 de Novembro de 1957.