

# 2

## Descolonização em África

Ao longo dos anos 60, o centro de actividade do ACNUR foi-se deslocando cada vez mais para fora da Europa. Desde o final da Segunda Guerra Mundial que as exigências de independência dos países do mundo colonizado foram aumentando drasticamente. Por volta de 1960, parecia iminente o fim do domínio colonial europeu no continente africano. Em muitos casos, verificaram-se passagens de poder relativamente pacíficas. Noutros casos, quando o poder colonial recusava ceder, o resultado eram guerras que, por sua vez, originavam crises de refugiados.

A guerra da Argélia de 1954-62 foi a precursora das guerras que eclodiram em África nos anos 60 e 70. Foi uma das mais sangrentas “guerras de libertação nacional”. O papel do ACNUR na assistência aos refugiados argelinos em Marrocos e na Tunísia, e no apoio ao seu repatriamento no fim da guerra, marcaram o início de um envolvimento muito mais vasto em África.

As experiências do ACNUR em África vieram transformar a organização. No princípio dos anos 60, o ACNUR esteve exposto a muitos novos desafios e perigos ao tentar dar protecção e assistência aos refugiados ruandeses na região dos Grandes Lagos da África Central. O problema dos refugiados ruandeses revelou-se muito diferente das primeiras grandes crises em que o ACNUR participara, na Hungria e na Argélia. Nestes últimos casos, tinham de ser encontradas soluções duradouras: a reinstalação, para a grande maioria de húngaros, e o repatriamento, para a esmagadora maioria dos argelinos. Resolver os problemas dos refugiados ruandeses mostrou ser bem mais difícil. As soluções duradouras para os refugiados húngaros e argelinos tinham funcionado em grande parte porque os países de primeiro asilo, Áustria e Jugoslávia, no primeiro caso, e Marrocos e Tunísia, no segundo, eram países politicamente estáveis. Ao contrário, na região dos Grandes Lagos, os países de primeiro asilo para os refugiados ruandeses eram politicamente muito voláteis, com excepção única da Tanzânia.

Nos finais dos anos 60, o ACNUR dava assistência a um conjunto de Estados africanos na resolução do problema dos refugiados na região Subsaariana. Por volta de 1969, cerca de dois terços dos fundos globais atribuídos ao ACNUR eram despendidos com países africanos, o que é ilustrativo da mudança considerável em termos do centro de actividade do ACNUR no espaço de uma década. Em 1967, reflectindo a tomada de consciência da comunidade internacional quanto ao carácter global dos problemas de refugiados, foi elaborado um novo Protocolo, estendendo o âmbito da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados. Outro acontecimento significativo teve lugar em 1969, quando a Organização de Unidade Africana, com a participação do ACNUR, elaborou a sua própria convenção regional relativa aos refugiados.

*Este refugiado argelino faz parte dos 250.000 refugiados que fugiram para a Tunísia ou Marrocos durante a guerra de independência da Argélia. (ACNUR/S. WRIGHT/1961)*

## A guerra de independência da Argélia

A Guerra da Argélia pela independência foi uma guerra colonial feroz na qual se calcula que morreram 300.000 argelinos e em que foram forçados a fugir do país mais de um milhão de colonos europeus. O exército francês perdeu mais de 24.000 homens e morreram perto de 6.000 colonos.

A guerra iria causar, directa ou indirectamente, a queda de seis primeiro-ministros franceses e o colapso da Quarta República. Por pouco não levava à queda do Presidente Charles de Gaulle e não mergulhara a França numa guerra civil. Tratava-se de uma luta de guerrilha em que uma força autóctone, pouco armada, se opõe a uma força de intervenção essencialmente estrangeira. Foi-se exacerbando cada vez mais pelo facto de mais de um milhão de colonos franceses, ou *pieds noirs*, cujas famílias viviam há mais de um século na Argélia, considerarem o país como a sua terra e serem visceralmente contra a independência.

A França invadiu a Argélia em 1830, tendo-a declarado parte integrante da metrópole em 1848. No princípio do século XX, os vizinhos Marrocos e Tunísia também ficaram sob o domínio francês mas, ao contrário da Argélia, estes países foram declarados protectorados (o protectorado sobre Marrocos só começou em 1901 e o Tratado de Fez, que reconhecia o protectorado francês, data de 1912).

A guerra de independência da Argélia começou em Novembro de 1954 nos montes Aurès, 400 quilómetros a sudeste da capital, Argel. No espaço de poucos anos, a França destacara cerca de 500.000 soldados para o terreno, aproximadamente o mesmo número que os Estados Unidos iriam mandar para o Vietname nos anos 60. O exército francês foi apanhado entre a comunidade colonizadora e a crescente insurreição militar dirigida pela *Front de Libération Nationale* (FLN). O governo francês centrou-se em operações de contra-insurreição, mas, apesar de alguns êxitos militares temporários, a revolta armada prosseguia. Mesmo com o regresso ao poder do General de Gaulle, em 1958, e a proclamação da Quinta República no ano seguinte, ainda teriam de passar muitos anos até que fosse encontrada uma solução política para o conflito.

O recurso generalizado à tortura pelas forças francesas provocaram a fuga do país de muitos argelinos.<sup>1</sup> Esta situação era motivo de grande preocupação e o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), após alguma hesitação por parte das autoridades francesas, foi autorizado a visitar as prisões em 1955. Num relatório que se tornou público através do *Le Monde*, em 5 de Janeiro de 1960, o CICV dava conta de manifestas provas de tortura na Argélia. A publicação do relatório deu azo a muita controvérsia política em França. As visitas do CICV foram suspensas durante um ano. Quando foram retomadas, já a situação tinha melhorado.

A estratégia francesa de acção contra-revolucionária, que mais tarde serviria de modelo de aplicação noutras guerras na Indochina, na América Latina e em África, orientava-se cada vez mais para a recolocação de dezenas de milhar de camponeses tidos como simpatizantes dos revoltosos. A reinstalação, ou *regroupement*, afastava as comunidades da FLN e privava os combatentes de refúgio e abastecimento. Mais de

um milhão de camponeses foram reinstalados em campos de arame farpado onde sofrem privações frequentemente excessivas. Sem dúvida que o *regroupement* tornava a vida muito mais difícil para os militantes do braço armado da FLN, a *Armée de Libération Nationale* (ALN), mas se a política francesa era bem sucedida em termos militares, em termos políticos era desastrosa. Por volta de Março de 1960, havia mais de 1,2 milhões de pessoas deslocadas a viver em acampamentos na Argélia. O representante do ACNUR, ao viajar pela zona oriental da Argélia depois de acabar a guerra, descreve a situação nestes termos:

Conduzidos por uma patrulha da ALN, fomos muito para o interior das montanhas para visitar dois campos de *regroupés*. Estes dois campos eram muito semelhantes, pois cada um deles continha várias centenas de pessoas cujas casas tinham sido destruídas por acções militares, e que se foram concentrando na encosta da colina nos últimos anos; construíram cabanas para se abrigarem e todo o acampamento fora rodeado de arame farpado, sendo rigorosamente vigiado por uma guarita. Até ao cessar-fogo, não lhes era permitido sair do acampamento, salvo uma vez por dia, sob escolta armada, para ir buscar água. Estavam confinados à área imediata do acampamento rodeado de arame farpado e não lhes era permitido o acesso a terra arável. A comida era distribuída irregularmente e em quantidade insuficiente.<sup>2</sup>

## Fuga para a Tunísia e Marrocos

Para evitar estes sinistros acampamentos franceses, milhares de argelinos fugiram em direcção às fronteiras com a Tunísia e Marrocos. Quando o programa *regroupement* se iniciou em 1957, começou a aumentar o número de argelinos que abandonava o país. Em Agosto de 1957, o Consultor Jurídico do ACNUR, Paul Weis, registou que, em dois anos, tinham fugido do país cerca de 30.000 pessoas. Todas elas pareciam necessitar de assistência de emergência. Mais ainda, Weis defendia que muitos deles eram refugiados *prima facie* e que o ACNUR estava mandatado para os proteger e lhes dar assistência, nos termos do Artigo 6ºB do seu Estatuto, com o fundamento de que “estavam expostos a medidas por parte das autoridades francesas contra civis devido à sua raça e às suas simpatias nacionais e políticas ou tinham razões para acreditar que essas medidas podiam ser-lhes aplicadas no curso das chamadas operações de ‘*ratissage*’”.<sup>3</sup>

Os governos da Tunísia e de Marrocos, que tinham adquirido a independência da França apenas em Março de 1956, não conseguiam garantir uma assistência adequada. Em Maio de 1957, o Presidente da Tunísia Habib Bourguiba solicitou assistência ao Alto Comissário, Auguste Lindt.<sup>4</sup> Lindt respondeu, enviando para a Tunísia um dos seus funcionários mais experientes, Arnold Rørholt. Tendo ficado estabelecido que o governo francês não se opunha a uma operação de assistência confinada ao apoio material, Lindt lançou um apelo ao governo suíço para angariar os primeiros fundos.

Estava-se, inevitavelmente, numa posição muito delicada em relação à França. Não só a França era membro do Conselho de Segurança da ONU e apoiante do ACNUR desde o início, como também encarava a Argélia como parte integrante da França metropolitana, sendo o governo francês adverso a reconhecer os que fugiam para a Tunísia como “refugiados”. Como fez notar o Delegado do Alto Comissário na



*Muitos dos argelinos que encontraram refúgio em Marrocos ou na Tunísia no final dos 50, princípio dos anos 60, viviam em condições de extrema pobreza (ACNUR /1961)*

altura, James Read: “Chamar refugiados aos argelinos na Tunísia significava que eles tinham receio fundado de perseguição por parte das autoridades francesas na Argélia, o que seria como dar uma bofetada no governo francês.”<sup>5</sup>

Nas Nações Unidas, a França teve de travar uma árdua luta defendendo que o conflito na Argélia era um assunto interno e, por conseguinte, fora da competência das Nações Unidas. Lindt foi pessoalmente a Paris encontrar-se com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, tentando dissipar as suspeitas francesas quanto aos objectivos da operação de assistência do ACNUR. O Alto Comissário estava também ciente, no entanto, que a política norte-americana sobre a Argélia começava a dar sinais de tensão. Em Setembro, Lindt escreveu a John Foster Dulles, Secretário de Estado norte-americano, informando-o das suas intenções no que se refere aos refugiados na Tunísia, procurando obter o apoio político e financeiro de Washington. Ao longo da operação argelina, Lindt e o seu sucessor, Félix Schnyder, fizeram os possíveis por assegurar o apoio continuado da administração norte-americana.<sup>6</sup>

Em 1958, foram erguidas verdadeiras “cidades” de tendas, no meio das dunas, em Marrocos e na Tunísia. Abrigavam milhares de refugiados que recebiam assistência da Liga de Sociedades da Cruz Vermelha (através das sociedades locais do Crescente Vermelho) e do ACNUR. Com o financiamento do governo suíço e o apoio material dos Estados Unidos, a Liga e o ACNUR deram início à enorme tarefa de distribuir comida, roupa e assistência médica aos refugiados. A situação na Tunísia continuava a deteriorar-se e, na primeira metade de 1958, quando os militares franceses criaram a “Linha Morice”, uma imensa “terra de ninguém”, mais pessoas fugiram da Argélia.

Os três primeiros anos de experiência do ACNUR na crise argelina foram consagrados a ajudar a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha na operação de assistência. A 5 de Dezembro de 1958, a Assembleia Geral das Nações Unidas votou a resolução 1286(XIII) em que pedia ao Alto Comissário “para prosseguir a sua acção em grande escala em favor dos refugiados na Tunísia e a empreender uma acção semelhante em Marrocos”. Com esta resolução, foi a segunda vez depois de Hong Kong, em 1957, que o ACNUR foi solicitado a usar os seus “bons ofícios” a favor de refugiados fora da Europa.

Em Fevereiro de 1959, a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha tornou-se formalmente parceiro operacional do ACNUR e, entre 1959 e 1962, o ACNUR angariou anualmente 2 milhões de dólares EUA de contribuições monetárias para a operação de assistência. Em Setembro de 1959, são designados representantes do ACNUR em Tunes e Rabat com vista a estabelecer ligações com os governos tunisino e marroquino, respectivamente, e coordenar os esforços internacionais de ajuda aos refugiados. Em Dezembro de 1959, existiam 110.245 refugiados em Marrocos e 151.903 na Tunísia.<sup>7</sup>

Porém, no seio dos refugiados também havia militantes do braço armado da FLN.<sup>8</sup> Os incidentes armados ao longo da fronteira entre a Tunísia e a Argélia eram comuns. Em Fevereiro de 1958, em resposta à acção da artilharia da FLN em território argelino, a aviação francesa atacou Sakiet, na Tunísia. No incidente morreram setenta e cinco civis, na maioria refugiados.<sup>9</sup> O ataque foi amplamente condenado a nível internacional. Tais acidentes contribuíam para um clima de insegurança permanente nos acampamentos e faziam com que os refugiados aderissem ainda mais à FLN. Causavam também um problema que perseguiu o ACNUR durante muito tempo: destrinçar os refugiados genuínos dos grupos armados que com eles se misturavam.

O problema dos combatentes no interior dos campos de refugiados em Marrocos e na Tunísia aumentava à medida que a guerra se intensificava. Em Fevereiro de 1961, o Representante do ACNUR em Marrocos observava que muitos dos que se encontravam nos campos de refugiados ou eram guerrilheiros da FLN ou iriam ser recrutados para as suas forças.<sup>10</sup> Num memorando ulterior, mencionava o seguinte:

A mobilização faz-se abertamente e parece que está em curso há várias semanas. O método repressivo é utilizado para os que resistem. Um pequeno camião verde, conhecido como “saladeira”, vai circulando pelas ruas de Oujda; de repente, os jovens levam uma pancada na cabeça e são metidos no camião. Nalguns casos de resistência, recorrem a medidas extremas e tive conhecimento que apareceram três pessoas com o pescoço cortado. Até onde é que vai a mobilização em números reais, é-me quase impossível avaliar, mas estou convencido de que os novos recrutas rondam os milhares.<sup>11</sup>

## Cessar-fogo e repatriamento

Após a abertura da primeira ronda de conversações de paz entre a França e a FLN em Evian, na França, em Maio de 1961, o Alto Comissário, agora Félix Schnyder, deslocou-se a Marrocos e à Tunísia para encetar conversações com os dois governos sobre o repatriamento e assuntos relacionados. O facto de ter sido recebido pelo Rei Hassan II de Marrocos e pelo Presidente Bourguiba da Tunísia testemunha o crédito e a confiança que o ACNUR agora gozava.

No entanto, ainda teria que decorrer quase um ano para a assinatura, a 18 de Março de 1962, do acordo de cessar-fogo entre a França e o governo provisório argelino. Entre as disposições do acordo constavam medidas relativas ao repatriamento dos refugiados em Marrocos e na Tunísia a tempo de participarem no referendo sobre a independência, a realizar a 1 de Julho de 1962. No que diz respeito ao ACNUR, já existia uma base formal para o seu envolvimento através da resolução de Assembleia Geral de Dezembro de 1961. Nela solicitava-se ao Alto Comissário para “usar os meios ao seu dispor para apoiar o regresso ordeiro a suas casas dos refugiados argelinos em Marrocos e na Tunísia e considerar a possibilidade, quando necessário, de facilitar a reinstalação nas suas terras.”<sup>12</sup>

Em Abril de 1962 chegou uma missão conjunta ACNUR-CICV à sede da administração francesa em Rocher Noir, perto de Argel, visando iniciar os preparativos para o repatriamento dos refugiados. Ao mesmo tempo, o Delegado do Alto Comissário, Sadruddin Aga Khan, visitou Marrocos, onde se encontrou com dois membros do Comité Executivo do Governo Revolucionário da Argélia, bem como com as autoridades marroquinas. O facto de nem os franceses nem os argelinos terem designado representantes para as comissões tripartidas de repatriamento e as coisas não irem tão depressa quanto deviam era motivo de preocupação.<sup>13</sup> Para as autoridades argelinas era importante que os refugiados fossem repatriados no maior número possível a tempo de participarem no referendo sobre a autodeterminação, no dia 1 de Julho de 1962.

O ACNUR lançou um apelo urgente de angariação de fundos aos doadores. O repatriamento prosseguia com relativa regularidade embora, em certas áreas, os refugiados se mostrassem relutantes em voltar para o campo, pois a guerra e as deslocções tinham acelerado o processo de transformação social e de urbanização. Na parte oriental do país, o repatriamento foi mais lento e mais problemático do que na parte ocidental. Isto devia-se ao grau de destruição causado pela guerra e também à súbita retirada da administração francesa. Um problema particular, que seria uma característica recorrente dos conflitos na última parte deste século, eram os perigos inerentes às minas anti-pessoal. Não obstante, foram definidos os prazos limite para o repatriamento de todos os refugiados na Tunísia e Marrocos, 20 e 25 de Julho, respectivamente. A operação conjunta Cruz Vermelha-ACNUR de assistência nos dois países iria terminar a 31 de Julho de 1962. A assistência aos refugiados repatriados para a Argélia foi organizada e realizada pela Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, com apoio financeiro do ACNUR.

Entre 4 de Maio e 25 de Julho, mais de 61.400 refugiados foram repatriados de Marrocos.<sup>14</sup> Na Tunísia, foram repatriados 120.000 refugiados entre 30 de Maio e 20 de Julho. O transporte foi facultado pelos centros marroquino e tunisino e, antes de voltarem para casa, 12 equipas médicas examinavam os refugiados. Foram distribuídas 15.000 tendas a todos os que não tinham abrigo. Os números eram muito inferiores ao número de refugiados registados no ACNUR. Nalguns casos, os refugiados voltaram espontaneamente sem qualquer apoio. Outros já se tinham integrado nas sociedades marroquina e tunisina. Os números tinham sido sem dúvida um tanto inflacionados devido a registos em duplicado efectuados pelos refugiados - um fenómeno com que o ACNUR frequentemente se deparará em operações de assistência posteriores. O custo total da operação de repatriamento ascendeu a 1.241.000 dólares EUA.

O referendo sobre a independência realizou-se, como agendado, no dia 1 de Julho de 1962. Entre aqueles que votaram, 99,7% (representando 91,2% do eleitorado registado) votaram a favor da independência. Os eleitores franceses na França metropolitana tinham aprovado o acordo de Evian através de um referendo realizado a 8 de Abril de 1962. Como se impunha, o General de Gaulle proclamou a Argélia independente a 3 de Julho de 1962.

### **Integração dos retornados na Argélia e dos recém-chegados a França**

No espaço de seis meses, bem mais de um milhão de colonos saiu da Argélia para França. Muitos partiram em Agosto de 1962, após o deflagrar dos combates entre as duas facções do ALN, o que contribuiu para mais uma hemorragia da população europeia e o acentuar dos problemas económicos. Esta foi a única grande migração que ocorreu na Europa entre as insurreições de população no final da Segunda Guerra Mundial e os movimentos que tiveram lugar em consequência da dissolução da União Soviética e da Jugoslávia nos anos 90. Além daqueles que foram para França, cerca de 50.000 *pieds noirs* partiram para Espanha, 12.000 para o Canadá e 10.000 para Israel.

Entre os que foram para França, figuravam argelinos que lutaram ao lado das forças francesas na guerra e que trabalharam para a administração francesa colonial. Eram conhecidos como os *harkis*. Mais de 160.000 foram reinseridos em França nas forças armadas entre 1962 e 1967. Foi-lhes concedida a cidadania francesa, mas muitos enfrentaram e continuam a enfrentar problemas de integração e de discriminação. Na Argélia, os *harkis* eram vistos como traidores e estavam sujeitos a perseguições e à morte. Calcula-se que mais de 100.000 tenham sido mortos no rescaldo da guerra.<sup>15</sup>

Os problemas de reintegração dos retornados na Argélia eram enormes e agravados pela destruição generalizada provocada pela guerra. Além disso, a partida súbita e abrupta de toda a comunidade europeia, os *pieds noirs*, esvaziara toda a infra-estrutura da sociedade argelina. Para o ACNUR, este seria o primeiro de muitos envolvimento em situação de pós-conflito. Na Argélia, tal como iria acontecer muito frequentemente nos anos subsequentes, a paz havia chegado, mas o empenhamento da comunidade internacional para consolidação da paz através da reconstrução

económica e institucional era limitado. Em Outubro, o Alto Comissário Schnyder escreveu ao Secretário-Geral das Nações Unidas, U Thant, apelando à cooperação internacional generalizada para com o novo governo argelino e oferecendo os serviços do ACNUR às novas autoridades. Assinalou, em termos muitas vezes repetidos por posteriores responsáveis pela sua pasta que, “o destino dos repatriados ex-refugiados não pode mais dissociar-se do destino da população argelina como um todo sem que isso prejudique gravemente a estabilidade social do país”.<sup>16</sup>

A participação do ACNUR na crise da Argélia não seria de modo nenhum axiomática. A singular decisão de Lindt no sentido de se envolver em 1957 não deixou de ser alvo de controvérsia. Alguns altos funcionários do ACNUR consideravam que um tal passo correria o risco de atrair a indignação do governo francês. Porém, Lindt terá sido muito claro, ou seja, que o mandato da organização tinha aplicação universal e que o ACNUR não podia preocupar-se unicamente com os refugiados que fugiam do comunismo.<sup>17</sup> As actividades do ACNUR na crise argelina realçaram não só a natureza global do problema dos refugiados, mas também as potencialidades de uma acção internacional coordenada e efectiva de protecção e assistência aos refugiados. Tendo-se iniciado durante os anos 60 com o envolvimento na Argélia, o trabalho do ACNUR começou a ter um carácter muito mais global. Nos anos que se sucederam, dado que a sul do Saara, em África, se caminhava para conflitos e convulsões de tipo semelhante, a função de “bons ofícios” do ACNUR, conferida pela primeira vez em 1957 pela Assembleia Geral, seria invocada repetidas vezes.

## Descolonização a sul do Saara

Quando eclode a guerra da Argélia em 1954, os únicos Estados africanos independentes eram o Egipto, a Etiópia, a Libéria e a África do Sul. Quando a guerra acabou, em 1962, praticamente todas as colónias inglesas, francesas e belgas ou já tinham adquirido a independência ou iriam obtê-la nos próximos anos. Após 1965, toda a África era independente com excepção dos territórios dominados pelos portugueses e o que era conhecido por Saara Espanhol. Os regimes de minorias brancas na Rodésia (mais tarde Zimbabué), República da África do Sul e Sudoeste Africano (mais tarde Namíbia) representavam uma forma de colonização local cujo desaparecimento seria muito mais lento, tendo-se alcançado o governo da maioria na África do Sul apenas em 1994. Foram fundados dezenas de novos Estados durante o processo de descolonização e, como aumentou o número de membros da ONU, também o equilíbrio no seio das Nações Unidas começava a mudar.

Embora a independência tenha sido alcançada pacificamente em certos países, noutros casos assumiria a forma de conflito armado, atirando as pessoas para fora das suas terras e, muitas vezes, para além fronteiras. O domínio político de um determinado grupo étnico sobre outro e as convulsões que sucederam os golpes e tentativas de golpe nos novos Estados africanos provocaram também a fuga de refugiados.

No início dos anos 60, a violência que acompanhou a independência do Congo, do Ruanda e do Burundi, na região dos Grandes Lagos da África Central, desencadeou



## Caixa 2.1 Fuga da Rodésia, regresso ao Zimbabué

Em meados dos anos 60, quase todas as antigas colónias africanas do Reino Unido eram independentes. A Rodésia era a única excepção. O governo da minoria branca recusava-se a estender o direito de voto à maioria dos cidadãos e, em Novembro de 1965, o Primeiro-Ministro da Rodésia Ian Smith emitiu uma Declaração de Independência Unilateral. A ausência de reacção militar por parte do Reino Unido, a ineficácia dos acordos negociados ao nível externo e a repressão brutal das actividades políticas africanas, levaram o movimento nacionalista negro a recorrer à luta armada.

Os dois partidos da oposição, *Zimbabwe African National Union (ZANU)* e *Zimbabwe African People's Union (ZAPU)*, formaram alas militares e iniciaram uma guerra de guerrilha. A polícia e o exército rodesianos reagiram implacavelmente. Anos antes, os refugiados brancos do Congo tinham-se precipitado para a Rodésia; agora, os rodesianos brancos estavam determinados a não se tornarem eles próprios refugiados.

A princípio, as perspectivas de um acordo negociado eram descabidas. As forças de segurança rodesianas conseguiram conter a revolta, e as pessoas em pequeno número que fugiram para os países vizinhos eram sobretudo aquelas que queriam juntar-se à luta de libertação nacional. Porém, no final dos anos 60, as pessoas fugiam da Rodésia para escapar à brutalidade orquestrada pelo governo. A partir de 1973, a severa legislação rodesiana tinha em mira os negros acusados de apoiar a guerrilha. Milhares de aldeões foram forçados a passar para as “aldeias protegidas”, vedadas e vigiadas pelas forças de segurança especiais. A violência e os abusos por parte das forças de segurança rodesianas eram correntes. Em 1975, a Rodésia promulgou uma Lei de Compensação e Indemnização, com efeitos retroactivos a partir de Dezembro de 1972, visando desresponsabilizar as forças de segurança por actos criminosos, de tortura ou de destruição de bens em tempo de guerra. Esta medida intensificou a revolta e muito mais pessoas engrossaram as fileiras dos guerrilheiros. Ao longo dos anos 70, os guerrilheiros vão melhorando o treino e o equipamento,

começando a operar a partir de bases em Moçambique e na Zâmbia.

### Fuga para Moçambique, Botsuana e Zâmbia

Os principais fluxos de refugiados começaram em meados dos anos 70 à medida que se intensificavam os combates. Pelos finais de 1975, o ACNUR calculava em cerca de 14.500 o número de refugiados da Rodésia em Moçambique. Este número aumentou rapidamente nos anos seguintes e, em 1979, calculava-se que houvesse mais de 210.000 refugiados em Moçambique, no Botsuana e na Zâmbia.

Ao longo da fronteira oriental com Moçambique, muitos fugiram para perto, atravessando a fronteira, mas mantendo-se entre as comunidades da mesma origem étnica. Outros foram bastante mais para o interior de Moçambique para grandes campos, como Chimoio e Nyadzonia, controlados pela ZANU. Estes campos abrigavam não só um grande número de refugiados, mas também guerrilheiros. Em consequência disso, os campos eram vulneráveis a ataques das forças armadas rodesianas. Por exemplo, a 9 de Agosto de 1976, num ataque ao campo de Nyadzonia, morreram centenas de refugiados. Os campos na Zâmbia também alojavam refugiados e guerrilheiros e havia campos de trânsito no Botsuana para pessoas a caminho da Zâmbia. Na própria Rodésia, milhares de pessoas fugiram das suas casas no campo para viver em acampamentos improvisados à volta das grandes cidades.

Com campos de refugiados nos países vizinhos tão militarizados, as organizações humanitárias e os governos tinham dificuldade em prestar assistência aos refugiados sem ajudar simultaneamente os combatentes. A ajuda médica e alimentar enviada para Moçambique para apoiar os refugiados também passava inevitavelmente pelos guerrilheiros. Grupos religiosos ao procurarem encontrar crianças raptadas descobriram que muitas eram agora guerrilheiros bem treinados. O ACNUR prestava assistência e operava em alguns destes campos, mas era-lhe cada vez mais difícil distinguir entre refugiados e combatentes da guerrilha. Em 1978, o

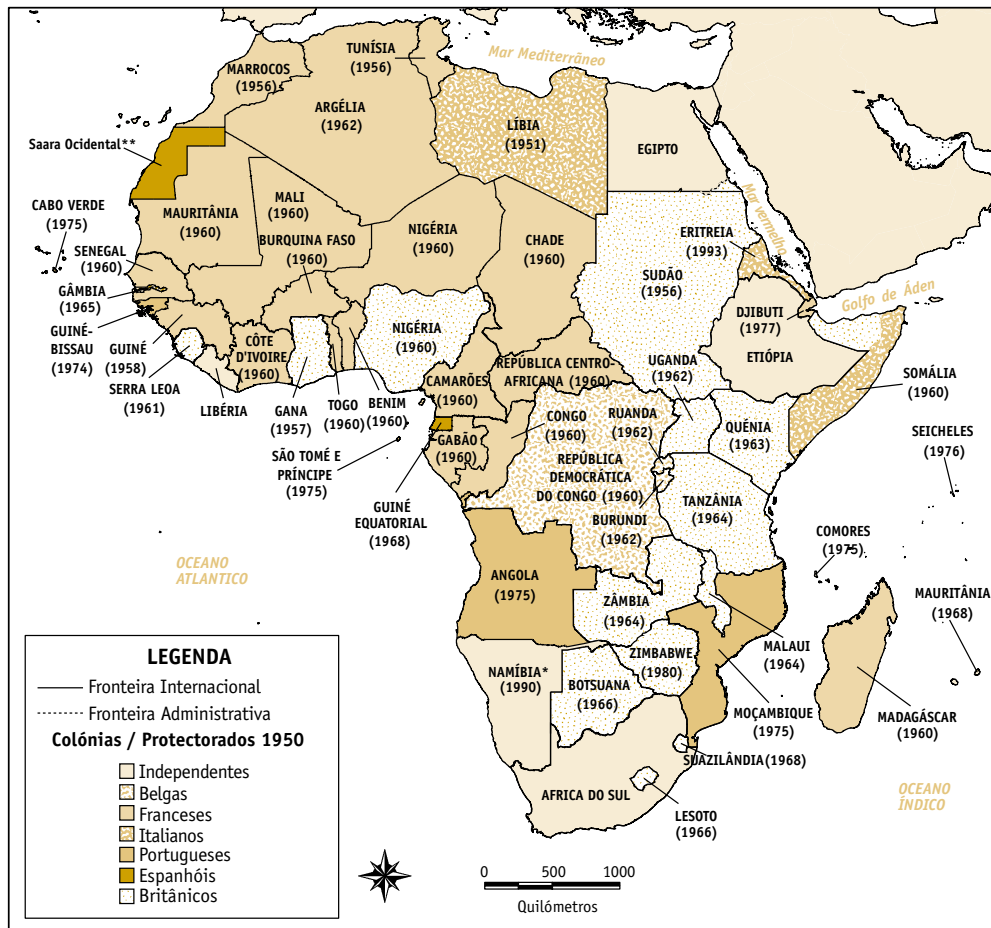
ACNUR cessou a assistência aos campos ligados à ZAPU, assegurando apenas ajuda de emergência. Devido aos múltiplos problemas políticos e de segurança associados a estes campos, a assistência internacional sobre os refugiados nestes três países de acolhimento era mínima e muitos refugiados sofriam de malnutrição crónica.

### Repatriamento e reconstrução

Em 1976, a ZANU fundiu-se com a ZAPU formando a Aliança da Frente Patriótica, exercendo maior pressão sobre as forças de segurança rodesianas. Em 1978, os rodesianos enfraquecidos resolvem levar as partes à mesa das negociações, saldando-se num acordo as conversações decorridas de Setembro a Dezembro de 1979 em *Lancaster House*, em Londres. Este acordo continha disposições prevendo o repatriamento dos refugiados a tempo de participarem nas eleições. O ACNUR financiou o programa de repatriamento no valor de 140 milhões de dólares EUA, na condição do repatriamento ser voluntário, de existir consenso entre o país de origem e os países de asilo sobre as modalidades de transferência e recepção e de que os refugiados fossem autorizados a regressar para as suas antigas casas e aldeias.

O cessar-fogo entrou em vigor no final de 1979 e as primeiras eleições gerais realizaram-se em Fevereiro de 1980, tendo sido declarada a independência oficial da República do Zimbabué em Abril de 1980. No início dos anos 80, três quartos dos refugiados zimbabueanos tinham regressado a casa. Com um país que já não era governado por uma minoria branca, os retornados estavam ansiosos não só de reconstruir a sua vida, mas também de participar na construção da nova nação. As comunidades reinstalaram-se rapidamente, tendo o ACNUR e outras organizações internacionais auxiliado na reintegração. Depois, a partir do início dos anos 80, o Zimbabué tornou-se por sua vez num país de acolhimento para um número crescente de refugiados da guerra civil em Moçambique. Em 1992, havia mais de 230.000 refugiados moçambicanos no país.

## Estados de África sob domínio colonial e Estados Independentes Mapa 2.1



**Notas:**

O ano indicado refere-se à data de independência dos países que a alcançaram após 1950.

O poder colonial refere-se ao que vigorava em 1950.

Os nomes e fronteiras são os de 31 Dezembro de 1999.

\* A Namíbia primeiramente designada como Sudoeste Africano, foi administrada pela África do Sul de 1920 até 1990, ano em que se tornou independente.

\*\* A Espanha abandonou o controlo do Saara Espanhol em 1975. desde então, o estatuto desta zona, que se tornou conhecida como Saara Ocidental, tem estado em disputa e um referendo sobre o assunto, patrocinado pelas Nações Unidas, deverá ainda ser realizado.

Fontes: ACNUR; Global Insight Digital Mapping, Europa Technologies Ltd, 1998; T. Scott, *The World Since 1914*, Heinemann Educational, Oxford, 1989; *The Europa World Yearbook 1999*, Europa Publications, Londres, 1999

numerosos massacres e deslocações maciças. Noutros lugares, em plenos anos 60, milhares de refugiados fugiam dos territórios administrados pelos portugueses de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, e também, em menor número, dos regimes minoritários da República da África do Sul, do Sudoeste Africano e da Rodésia. O grupo mais numeroso provinha dos territórios portugueses, fugindo para os países vizinhos para escapar aos efeitos da luta armada pela independência. Os do norte de Angola foram para a República do Congo onde a maior parte se instalou definitivamente.<sup>18</sup> Os do ocidente e do sul de Angola fugiram para a Zâmbia e para o Botsuana.

Os refugiados da Guiné-Bissau passaram para o Senegal onde se integraram junto da sua etnia no sul do país. Os refugiados de Moçambique inundaram o sul da Tanzânia e da Zâmbia. Os grupos mais pequenos que saíram da República da África do Sul dirigiram-se para o Botsuana, Zâmbia e Tanzânia. Alguns foram até mais longe, para outros Estados africanos, para a Europa e para os Estados Unidos.

Os outros movimentos significativos de refugiados provocados por conflitos armados durante os anos 60 são numerosos. Os refugiados de etnia ewe do Gana fugiram para o Togo, após se malograrem os seus esforços para juntar os ewe do Togo e do Gana. Nos anos que se seguiram à independência, a República do Congo sofreu uma guerra civil prolongada, forçando as pessoas a fugir e a procurar segurança nos nove países vizinhos, sobretudo na República Centro-Africana, Sudão, Uganda, Burundi e Tanzânia. A guerra civil no Sudão causou vagas sucessivas de refugiados provenientes do sul que inundaram o Uganda, o Congo, a República do Centro-Africana e a Etiópia. Os conflitos armados entre as forças etíopes e os separatistas na província da Eritreia originaram um fluxo de refugiados em direcção ao Sudão. Após terem pegado em armas para afirmar o seu separatismo religioso, os membros da seita Lumpa saíram da Zâmbia e refugiaram-se no Congo.

Talvez a mais devastadora de todas tenha sido a guerra do Biafra que teve início em 1967. Esta guerra surgiu quando a região da Nigéria ocidental, predominantemente ibo, proclamou a independência da República do Biafra em Junho desse ano. A guerra civil rebentou no mês seguinte, pois o governo federal procurava preservar a unidade da Nigéria. Dois anos e meio mais tarde, as forças federais, por fim, triunfaram, mas no decorrer da guerra morreram pelo menos 600.000 pessoas, principalmente por causa da fome, e foram desenraizadas das suas terras cerca de dois milhões de pessoas. A fome no Biafra teve uma cobertura televisiva sem precedentes. As imagens dramáticas de crianças esqueléticas foram usadas com êxito pela liderança do Biafra para mobilizar a comunidade internacional. A CICV, a UNICEF e um pequeno grupo de organizações internacionais não governamentais, principalmente ligadas à igreja, trabalharam directamente com os biafrenses e estabeleceram uma ponte aérea com o território rebelde cercado. No pico da operação, a ponte aérea transportava 500 toneladas de assistência humanitária em 40 voos por noite. É interessante registar que a pessoa designada pelo CICV como “Alto Comissário para a Nigéria” durante a crise foi Auguste Lindt, antigo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados entre 1957 e 1960.<sup>19</sup>

Durante a guerra do Biafra, mais de 50.000 nigerianos fugiram para os países vizinhos. O ACNUR não esteve envolvido na assistência aos deslocados dentro da Nigéria, se bem tenha prestado assistência a cerca de 40.000 refugiados ibo na Guiné Equatorial, após pedido de ajuda em Março de 1969. Com o fim da guerra em Janeiro de 1970, também deu assistência ao repatriamento em vários países, nomeadamente, a mais de 5.000 crianças provenientes do Gabão e da Costa do Marfim.

## O Ruanda e a Região dos Grandes Lagos

As deslocações que ocorreram na região dos Grandes Lagos ao longo dos anos 60 e o papel desempenhado na época pelo ACNUR revestem-se de particular importân-





*Estes refugiados ruandeses no centro de refugiados de Kalonge, na província do Kivu, no Congo, fazem parte dos 150.000 ruandeses que fugiram para os países vizinhos no início dos anos 60 (ACNUR/S. Wright/1961)*

cia tendo em vista a crise que aí se desencadeará 30 anos mais tarde [ver Capítulo 10]. A independência da colônia belga do Congo em 1960 e, dois anos depois, do território sob a tutela belga do Ruanda-Urundi (que mais tarde se tornaram nos dois Estados do Ruanda e do Burundi) fizeram-se acompanhar de um banho de sangue e da eclosão de uma crise internacional. Nos anos 60, tal como nos anos 90, o epicentro da violência política geradora dos movimentos de refugiados em toda a região estava no Ruanda.<sup>20</sup>

Tal como o seu vizinho no sul, o Burundi, o Ruanda foi uma colónia alemã até 1918. Após a Primeira Guerra Mundial, a Bélgica foi mandatada para administrar os dois territórios, primeiramente, pela Sociedade das Nações e, depois, pelas Nações Unidas. As causas que estão na raiz da violência étnica quer no Ruanda, quer no Burundi radicam na manipulação de mitologias comunitárias por intervenientes locais e internacionais com o fito de obterem vantagens políticas.

As origens do genocídio de 1994 de cerca de 800.000 ruandeses tutsi remontam muitos anos atrás. O domínio colonial compartimentou e polarizou as duas principais comunidades de muitas maneiras. As autoridades belgas simplificaram o complexo sistema local de chefias, oferecendo aos tutsi o controlo quase total sobre os camponeses hutu. Já em 1930, haviam introduzido cartões de identidade que incluíam uma classificação étnica. Além disso, a Igreja Católica Romana destruiu muitas das práticas religiosas pré-coloniais que funcionavam como elo entre as duas comunidades. Quando aumentou a pressão das Nações Unidas a favor da aceleração do movimento de independência nos anos 50, as autoridades belgas transferiram abruptamente o seu apoio histórico da minoria tutsi para a maioria hutu. Isto provocou distúrbios em Novembro de 1959 com a queda da monarquia tutsi. Em Janeiro de 1961, um golpe de estado apoiado pelos belgas proclama o que seria efectivamente uma república hutu. Os tutsi foram retirados das posições políticas em que se tinham entrincheirado e, em consequência disso, dá-se a primeira grande deslocação de cerca de 120.000 tutsi para os países vizinhos. Alguns refugiados, que tinham regressado para participarem nas eleições de Setembro de 1961, foram vítimas de represálias e muitos fugiram de novo. No entanto, os refugiados esperavam poder regressar em massa em Julho de 1962, quando o Ruanda alcançasse a independência e os belgas se retirassem. Contudo, muitos dos refugiados só viam como possível o seu regresso se a hegemonia política e a monarquia tutsi fossem restauradas. O repatriamento, para a grande maioria, só chegaria três décadas depois. A não resolução dos problemas dos refugiados ruandeses nos anos 60 contribuiu substancialmente para o violento cataclismo dos anos 90.

A resolução da Assembleia Geral 1743(XVI) de 27 de Fevereiro de 1962, antecipando alguns meses a independência, apelava de facto para o regresso e reinstalação dos refugiados. Os funcionários das Nações Unidas tentavam pressionar o governo na capital ruandesa, Kigali, no sentido de permitir que os refugiados regressassem, mas com poucos resultados. Num relatório das Nações Unidas deste período chega-se a uma conclusão pessimista:

A evolução da situação nestes últimos dezoito meses mostra a instauração, por um partido, de uma ditadura racial ... Foi substituído um sistema opressivo por outro ... É bastante possível que um dia assistiremos a reacções violentas por parte dos tutsi.<sup>21</sup>

No vizinho Burundi, o representante do ACNUR mencionava uma “psicose de terror por parte dos refugiados no que respeita ao regresso ao Ruanda.”<sup>22</sup> Actuando a pedido dos governos da Bélgica e do Burundi, o Alto Comissário ansiava poder fazer qualquer coisa antes da independência. Em Junho, o Director das Operações, Thomas Jamieson, visitou o Burundi e os países vizinhos para proceder a uma avaliação sobre o problema dos refugiados ruandeses. As autoridades do Burundi aceitavam a insta-

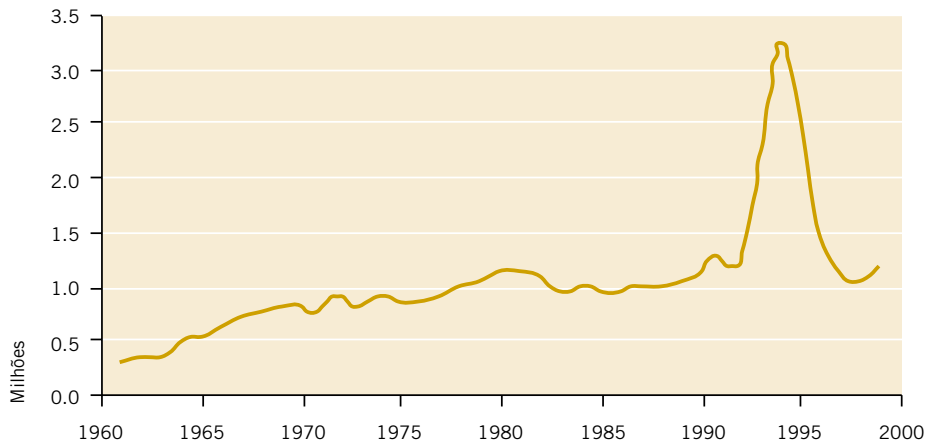
lação de apenas 15.000 dos cerca de 40.000 refugiados ruandeses no seu território e pediram ao Tanganica, que em Outubro de 1964 se tornou República da Tanzânia, e à República do Congo para ficarem com os restantes refugiados. Desde o princípio que o Tanganica se mostrou generoso e deu o melhor exemplo de reinstalação dos refugiados. O Chefe de Estado, Julius Nyerere, empenhou-se pessoalmente na questão.<sup>23</sup> Por essa altura, havia cerca de 150.000 ruandeses que se tinham refugiado nos países vizinhos. Além dos 40.000 no Burundi, havia cerca de 60.000 no Kivu, no Congo oriental, 35.000 no Uganda e 15.000 no Tanganica.<sup>24</sup>

A curto prazo, foi no Burundi que os refugiados tiveram um impacto político mais marcante. Em consequência do influxo dos refugiados tutsi ruandeses, os tutsi do Burundi endureceram as suas posições com vista a manter o controlo do sistema político. Acima de tudo, possuíam o controlo firme do exército. Os refugiados ruandeses queriam a restauração do antigo regime no seu país. Os elementos armados entre os refugiados ruandeses que se encontravam, na sua maioria, em dois acampamentos perto da fronteira com o Ruanda, organizaram incursões em território ruandês. Estes grupos armados, conhecidos como inyenzi (as baratas), tiveram o efeito de reforçar o sentimento anti-tutsi no interior do Ruanda e a mitologia étnica hutu. Os tutsi que permaneciam no Ruanda eram frequentemente alvo de ataques criminosos<sup>25</sup>. Isso sobretudo após Dezembro de 1963, quando os inyenzi organizaram o que equivalia a uma invasão do Ruanda. A tentativa abortou em poucos dias. O resultado traduziu-se em, pelo menos, 10.000 tutsi mortos e um novo êxodo de refugiados tutsi: cerca de 7.500 partiram para o Uganda e mais 10.000 para o Burundi.

O próprio Burundi não estava imune a convulsões políticas. Após o assassinio do Primeiro-Ministro hutu Pierre Ngendandumwe, em Janeiro de 1965, uma revolta falhada hutu conduziu a um golpe militar e à abolição da monarquia. O novo regime da linha dura militar, dirigido por extremistas tutsi, ordenou posteriormente o massacre de mais de 100.000 hutu em 1972, com a fuga de várias centenas de milhar de sobreviventes para a Tanzânia.<sup>26</sup>

Em resposta à crise no Ruanda, o ACNUR lançou um importante programa a favor dos refugiados ruandeses, cobrindo todos os Estados da África Central onde eles se refugiaram. Esse programa previa uma ajuda alimentar durante um período inicial, dando assim tempo aos refugiados para desbravarem e cultivarem a terra colocada à sua disposição, assegurando deste modo, porventura, a sua auto-suficiência. Contudo, as instalações rurais nem sempre foram bem sucedidas, pois exigiam um grau de estabilidade social e política no país de acolhimento que nem sempre existia. Outro problema recorrente era a instrumentalização em determinados acampamentos movida por dirigentes políticos que queriam fazer regressar os refugiados à força para o Ruanda. Nos anos 60, os refugiados ruandeses instalaram-se mais facilmente na Tanzânia, um dos países da região mais estável. Porém, em muitos outros países para onde os ruandeses tiveram de fugir, a instalação local foi bastante mais difícil. Mesmo o Uganda que, na altura, gozava de uma solidez considerável, viu-se imerso em tumultos internos depois do Primeiro-Ministro Obote ter derrubado o Presidente Mutesa, em 1966.

## Número de refugiados na Região dos Grandes Lagos, 1960–2000\* Figura 2.1



\*Inclui Burundi, Ruanda, Tanzânia, Uganda e Rep. Democrática do Congo

### Os refugiados nas províncias do Kivu no Congo

Nos anos 60, o governo de Leopoldville procurava manter o país unido, debatendo-se contra as fortes tendências separatistas, sobretudo na província de Catanga (mais tarde Shaba), no sul. Confrontava-se também com um grande número de pessoas deslocadas internamente.<sup>27</sup> A maior parte dos refugiados ruandeses que abandonaram as suas terras estava a viver nas províncias do Norte e do Sul do Kivu, na parte oriental do Congo. Nos princípios de 1962, já havia quase 60.000 refugiados ruandeses na área do Kivu. Concentravam-se principalmente em Goma, Bukavu, Nyangezi e Luvungi.<sup>28</sup> Tendo sido inicialmente bem recebidos pelo governo provincial, as divisões políticas internas no Congo causariam uma crescente insegurança junto dos refugiados ao longo do ano de 1963. A violência tornara-se um lugar comum e dirigia-se cada vez mais contra os refugiados. O representante do ACNUR a trabalhar nos campos de refugiados ruandeses no Congo, François Preziosi, escreveu ao Alto Comissário em Outubro de 1963 em termos que, 30 anos depois, soam de forma arrepiante:

Acho que as autoridades do Kivu Norte estão a usar este termo [tutsi] como malabarismo político. Tudo o que existe de mau na sua área é causado pelos 'tutsi'. Esta palavra parece ser depositária de uma combinação subjectiva de medo, ódio e frustração, muito semelhante ao termo 'judeu' na Alemanha de Hitler. Assim, qualquer um que pareça ser tutsi pode ser espancado, preso ou morto, e o mesmo acontece a alguém que o ajude. Eu assisti em Sake à transmissão de uma mensagem telegráfica pelo governo do Kivu Norte, dirigida ao governo central em Leopoldville, na qual todas as desordens e atrocidades no Kivu Norte eram imputadas aos tutsi.<sup>29</sup>

Em Novembro de 1963, o Alto Comissário Schnyder telegrafou ao Primeiro-Ministro Cyrille Adoula em Leopoldville, apelando ao governo central para intervir a fim de proteger os refugiados. Por sugestão de Ralph Bunche, assistente político do Secretário-Geral U-Thant, foi criada uma comissão conjunta da ONU e do Congo para investigar a situação e tentar reduzir as tensões políticas. Mas a revolta liderada por Pierre Mulele no Congo Oriental veio trazer uma nova dimensão ao problema. O governo provincial, apoiado nessa altura pelas autoridades centrais de Leopoldville, exploravam a ameaça que os rebeldes constituíam para conseguir a expulsão dos refugiados, com o fundamento de que alguns deles tinham colaborado com os rebeldes.<sup>30</sup> Em Agosto de 1964, ao procurar ajudar os refugiados que estavam a ser intimidados pelos revoltosos num acampamento perto de Kalonge, François Preziosi e um representante da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foram brutalmente assassinados [ver Caixa 8.3]. Em consequência, o ACNUR e a OIT suspenderam temporariamente todas as operações na área do Kivu.

Quase simultaneamente, o governo de Leopoldville ordenou a expulsão de todos os refugiados. Apesar do decreto nunca ter sido aplicado sistematicamente, foi usado daí em diante pelas autoridades locais para hostilizar os refugiados ruandeses.<sup>31</sup> O governo central queria agora que os refugiados fossem expulsos para o Uganda ou para a Tanzânia. Em Novembro de 1964, os refugiados começaram a deslocar-se de Goma para a Tanzânia. Era uma viagem penosa. Por fim, com o auxílio do ACNUR, cerca de 5.000 refugiados foram de barco de Bukavu para Goma, onde embarcavam em voos fretados para Tabora, na Tanzânia. Aí eram alojados pelo ACNUR num centro de trânsito. Daí seguiam de comboio para Mpanda, a cerca de 20 horas de viagem. Em Mpanda prosseguiram de camiã para as montanhas Mwenzi onde se instalaram. Outros, para cima de 10.000, fugiram por sua conta para o Uganda e outros 10.000 para o Burundi. Apesar da ponte aérea ter sido quase inteiramente financiada por duas organizações religiosas alemãs, o ACNUR decidiu apoiar esta operação por considerar que os refugiados já não gozavam de protecção no Congo, pelo menos os que estavam no Kivu.<sup>32</sup> Mais tarde, em 1996, o ACNUR tomará uma decisão semelhante nesta mesma região.

Os refugiados que permaneceram no Congo continuaram a beneficiar da assistência do ACNUR. Os falantes de Kinyarwanda foram assimilados pela vasta comunidade congoleza de expressão Kinyarwanda, embora não lhes tenha sido concedida a cidadania congoleza. Esta comunidade foi alvo de uma hostilidade considerável, sobretudo após a chegada ao poder do Presidente Mobutu Sese Seko, em 1965. O Presidente Mobutu tinha uma relação conflituosa com os congolezes de expressão Kinyarwanda, sendo difícil para os refugiados distanciarem-se do resto da comunidade. Como resultado, foram arrastados para o envolvimento na política local. Preziosi registou nessa altura:

Os refugiados não conseguem ficar neutros. Têm de tomar partido. Se não tomarem partido, atraem sobre si próprios a inimizade dos chefes e das populações onde se encontram. Se tomarem partido, são acusados pelos seus adversários de se imiscuírem na política. Em qualquer dos casos, arriscam-se a perder.<sup>33</sup>



## Caixa 2.2

## Protocolo de 1967 à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados retirou a limitação temporal de “acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951” que constava na definição de refugiado da Convenção de 1951 [ver Caixa 1.3]. O Protocolo entrou em vigor a 4 de Outubro de 1967.

O Protocolo de 1967 é um instrumento jurídico independente, embora esteja integralmente relacionado com a Convenção de 1951. Ao aderirem ao Protocolo, os Estados aceitam aplicar os Artigos 2 a 34 da Convenção de 1951 a todas as pessoas abrangidas pela definição de refugiado, sem restrição temporal ou geográfica. Aderir unicamente ao Protocolo é o bastante para que a maior parte das disposições da Convenção se torne aplicável ao Estado aderente. No entanto, muitos Estados preferiram ratificar a Convenção e o Protocolo, reforçando assim a autoridade dos dois instrumentos como base do direito internacional relativo aos refugiados.

Em 31 de Dezembro de 1999, tinham aderido ao Protocolo de 1967 134 Estados. Nessa altura, os únicos Estados que aderiram à Convenção de 1951, mas não aderiram ao Protocolo de 1967, eram Madagáscar, Mónaco, Namíbia e São Vicente e Granadinas. Os Estados que apenas aderiram ao Protocolo de 1967 e não aderiram à Convenção de 1951 eram Cabo Verde, Suazilândia, Estados Unidos e Venezuela.

Inevitavelmente, somos forçados a interrogar-nos se os eventos ulteriores poderiam ter sido diferentes se tivesse sido encontrada uma solução duradoura para os refugiados ruandeses nos anos 60. Que a imensa maioria dos refugiados desejava ir para casa, restava poucas dúvidas. Num inquérito à situação dos refugiados em Kivu, em 1963, ficara registado o desejo esmagador de voltarem às suas terras se o ACNUR pudesse dar a garantia “inequívoca” do seu bem-estar no Ruanda.<sup>34</sup> Se fosse efectuado o repatriamento nessa altura, talvez tivesse havido uma nova arrumação entre os tutsi e os hutu, evitando assim o genocídio ocorrido 30 anos depois. Ou, pode argumentar-se que, se a comunidade internacional tivesse sido mais generosa disponibilizando os fundos necessários, talvez a instalação local num ambiente politicamente estável, como a Tanzânia, tivesse funcionado. Sem dúvida que também podia ter sido feito mais para se encontrar soluções regionais.

Contudo, nessa altura, a atenção da comunidade internacional virava-se para a guerra separatista na província de Catanga, no sul do Congo, rica em recursos mineiros. Com as forças belgas a apoiar os separatistas, as Nações Unidas irão envolver-se



*Ao longo dos anos 60, o ACNUR apoiou a reintegração dos refugiados africanos nos países de asilo, como no caso destes moçambicanos em Rutumba, na Tanzânia. (ACNUR/J. MOHR 1968)*

de prestar assistência a estes novos refugiados. O grande número de pessoas envolvidas tornava impraticável a realização de uma triagem a cada indivíduo a fim de estabelecer se tinha ou não receio fundado de perseguição. Deste modo, o ACNUR recorreu à determinação em grupo *prima facie* mediante a qual, à luz das circunstâncias que levaram à partida do país de origem, os refugiados podiam ser identificados numa base de grupo. Estes refugiados foram generosamente acolhidos nos países vizinhos, mas carecendo muitas vezes de assistência material urgente. O ACNUR prestou assistência de emergência a um grande número de refugiados com base na função de “bons ofícios” que lhe era conferida pontualmente pela Assembleia Geral.

a pedido do governo congolês, afectando tropas para a operação da ONU no Congo (*Opération des Nations Unies pour le Congo - ONUC*) de 1960 até 1964 - uma operação complexa para a manutenção da paz que se confrontou com muitos problemas. As tensões da Guerra Fria e as atenções dos Estados para outros acontecimentos - em particular a crise dos mísseis de Cuba em 1962 - também contribuíram nessa altura para a falta de empenhamento na resolução da crise de refugiados ruandeses de forma mais abrangente e conscienciosa.

### **Expandir o regime internacional de refugiados**

Em 1965, África contava com mais de meio milhão de refugiados. Mesmo que muitos daqueles que fugiram durante as lutas de independência tivessem podido regressar num espaço de tempo relativamente curto, novos conflitos geraram mais fluxos e, no final da década, o número de refugiados em África tinha aumentado para cerca de um milhão. Na sua dimensão, no seu carácter e nas suas necessidades, estes sucessivos grupos de refugiados eram muito diferentes dos da Europa e exigiam uma nova abordagem quanto à determinação do seu estatuto.

O ACNUR tinha de agir com flexibili-

## Caixa 2.3

## A Convenção da OUA de 1969 sobre Refugiados

Em 1969, a Organização de Unidade Africana (OUA) adoptou a Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Embora reconhecendo a Convenção de 1951 como “instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados” e reiterando a definição de refugiado da Convenção de 1951, a Convenção da OUA amplia esta definição e prevê outras importantes disposições que não se encontram explícitas na Convenção de 1951. Essas disposições contemplam a não rejeição na fronteira, o asilo, a localização das instalações de refugiados, a proibição de actividades subversivas pelos refugiados e o repatriamento voluntário.

### Artigo I - Definição do termo “refugiado”

1. [Definição conforme Artigo 1ºA(2) da Convenção de 1951]
2. O termo “refugiado” aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade...

### Artigo II - Asilo

1. Os Estados membros da OUA comprometem-se a fazer tudo o que estiver ao seu alcance, no quadro das respectivas legislações, para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que, por razões sérias, não podem ou não querem voltar aos seus países de origem ou de que têm a nacionalidade.
2. A concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um acto pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um acto de natureza hostil.
3. Ninguém pode ser submetido por um Estado-membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o “refoulement” ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçadas pelas razões enumeradas no Artigo 1º, parágrafos 1 e 2.
4. Quando um Estado-membro tenha dificuldade em continuar a conceder o direito de asilo aos refugiados, este Estado-membro poderá lançar um apelo aos Estados-membros, tanto directamente como por intermédio da OUA; e os Estados-membros, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, tomarão as medidas adequadas para aliviar o fardo desse Estado-membro, concedendo o direito de asilo.
6. Por razões de segurança, os Estados de asilo deverão, na medida do possível, instalar os refugiados a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem.

### Artigo III - Proibição de qualquer actividade subversiva

1. Todo o refugiado...Deve, ainda, abster-se de todos os actos subversivos contra um Estado-membro da OUA.
2. Os Estados signatários comprometem-se a proibir os refugiados fixados nos respectivos territórios de atacar qualquer Estado-membro da OUA através de quaisquer actividades que possam criar tensão entre os Estados-membros e, nomeadamente, pelas armas, por via da imprensa escrita e da radiodifusão.

### Artigo V - Repatriamento voluntário

1. O carácter essencialmente voluntário do repatriamento deve ser respeitado em todos os casos e não pode ser repatriado nenhum refugiado contra a sua vontade...

A Convenção da OUA entrou em vigor a 20 de Junho de 1974. Em 31 de Dezembro de 1999, eram partes da Convenção 45 dos 53 Estados africanos.

Seja como for, os refugiados em África não beneficiavam do enquadramento de protecção do direito internacional que era aplicável aos refugiados assistidos pelo ACNUR na Europa. O âmbito da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados continuava confinado às pessoas que se tornaram refugiados em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e fora dada a opção aos Estados signatários de limitarem a sua aplicação geográfica à Europa. Contrariamente, ao ACNUR, nos termos do seu Estatuto, fora-lhe dada competência geral para resolver os problemas dos refugiados onde quer que surgissem. Em África, as limitações da Convenção, sobretudo a da data limite, constituía um obstáculo cada vez maior à sua aplicação. Em meados dos anos 60, a Convenção de 1951 relativa aos Refugiados não se aplicava à maioria dos refugiados que recebiam assistência do ACNUR.

Os governos africanos, preocupados com os problemas de segurança que os movimentos de refugiados podiam originar, também tinham interesse próprio em elaborar uma convenção regional sobre os refugiados. Temiam que os refugiados usassem os países de asilo como bases para derrubar os regimes de onde tinham fugido. Deste modo, o ACNUR e os Estados africanos admitiam a necessidade de novos instrumentos jurídicos internacionais no que respeita ao tratamento de refugiados.

## **O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**

Quando a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adoptada, os seus redactores estavam conscientes das suas limitações e exprimiram a esperança de que as nações alargassem o tratamento previsto na Convenção àqueles “que não estivessem cobertos pelos termos da Convenção”<sup>35</sup>. Em 1964, esta esperança materializou-se quando o Comité Executivo do ACNUR perguntou ao Alto Comissário quais os passos que deviam ser dados para alargar o âmbito temporal da Convenção de 1951. O Alto Comissário propôs uma série de opções em que a limitação de tempo seria reduzida em vez de retirada. No entanto, os juristas africanos, europeus, norte e sul americanos, que se reuniram para debater essas propostas, recomendavam que era tempo da sua completa eliminação. Mais ainda, insistiam que isso deveria concretizar-se através de um novo instrumento internacional. Em vez de uma simples emenda da Convenção eliminando a limitação de tempo, este novo Protocolo iria também especificar a Convenção em termos mais latos de forma a que um Estado parte do Protocolo ficasse efectivamente vinculado à Convenção.

Os peritos juristas apresentaram sugestões de forma a que o Protocolo pudesse ficar mais aceitável para os Estados que hesitavam em assumir responsabilidades por futuros refugiados. A restrição geográfica opcional da Convenção seria mantida, mas apenas para os Estados que a invocaram quando assinaram a Convenção

de 1951. Além disso, as Partes do Protocolo seriam autorizadas a formular reservas recusando a jurisdição obrigatória do Tribunal Internacional de Justiça para a resolução dos diferendos no âmbito do Protocolo. Embora só tenha sido aberto para adesão em Janeiro de 1967, o Protocolo já tinha sido aceite em Setembro pelos seis Estados necessários, tendo entrado em vigor a 4 de Outubro de 1967.

O processo para concretização tão rápida da ideia do Protocolo de 1967 prende-se com inovações no direito internacional e com a firme orientação pessoal do Alto Comissário Sadruddin Aga Khan. Foi evitado o tradicional processo de emendas que teria exigido a convocação de uma conferência internacional com representantes de todos os governos partes da Convenção - um processo que teria levado muito tempo. O Protocolo de 1967 à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados era curto e directo e, como instrumento internacional independente, entrava em vigor após a adesão de apenas um pequeno número de Estados. A mais importante inovação, contudo, consistia em abrir o Protocolo à aceitação dos Estados que nunca ratificaram a Convenção. Esta jogada resultou na adesão dos Estados Unidos que não tinham assinado nem ratificado a Convenção de 1951.

A aceitação cada vez maior do Protocolo de 1967 foi da maior importância para o ACNUR. O Protocolo alarga o âmbito das obrigações que incumbem aos Estados e reafirma a obrigação dos Estados cooperarem com o ACNUR [ver Caixa 2.2].

## **A Convenção da OUA de 1969 sobre os Refugiados**

O interesse do Alto Comissário em procurar a adopção rápida do Protocolo era, em parte, estimulado pelos esforços envidados pelos Estados membros da Organização de Unidade Africana (OUA) no sentido de elaborarem a sua própria convenção regional sobre refugiados.<sup>36</sup> Logo em 1963, a OUA tinha decidido que era necessário um tratado regional que tivesse em conta as características especiais da situação dos refugiados em África. Ainda que os Estados membros da OUA felicitassem de imediato o Protocolo de 1967, continuavam a sentir a necessidade de uma convenção regional. A decisão da OUA de elaborar um instrumento separado pôs inicialmente problemas ao ACNUR. O aparecimento de um instrumento que, de algum modo, competisse com a Convenção de 1951 iria debilitar o carácter universal da Convenção que o ACNUR desde sempre procurara fazer valer. Mais ainda, se a Convenção da OUA não contemplasse os elevados padrões da Convenção de 1951, os refugiados em África não iriam beneficiar das mesmas formas de protecção.

Estas preocupações foram atenuadas pelo facto do ACNUR ter sido convidado para participar no processo de elaboração. O Secretariado da OUA concordou com a posição do ACNUR de que o instrumento africano deveria ser um complemento regional da Convenção de 1951. Assim, o Preâmbulo à Convenção da OUA de

1969 que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África reconhece a Convenção de 1951 como constituindo “o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados”. Deste modo, a Convenção da OUA, tal como a Convenção das Nações Unidas, define um refugiado como qualquer pessoa que “receia com razão ser perseguida”. Também se aplica a quem foi obrigado a fugir devido a agressão externa, ocupação ou dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem a ordem pública no seu país de origem. As pessoas que fugiam de tumultos, violência ou guerras civis, tinham agora direito a pedir o estatuto de refugiado nos Estados partes da Convenção da OUA, independentemente de se conseguir ou não determinar um receio fundado de perseguição.

Foram ainda adicionadas outras importantes disposições. Primeira, embora nenhuma convenção internacional reconhecesse o direito individual de asilo, a Convenção da OUA afirma que os Estados se comprometem a fazer “tudo o que estiver ao seu alcance ... para acolher e assegurar a [sua] instalação”. Segunda, amplia a garantia de “*non-refoulement*” prevista na Convenção de 1951. Menciona o requisito absoluto e incondicional de que nenhum refugiado possa ser submetido a “medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o *refoulement* ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçadas”. Terceira, pela primeira vez, dá-se expressão incondicional ao princípio do repatriamento voluntário no contexto do direito internacional. Quarta, define os deveres dos países de asilo e de origem, estipulando que os refugiados não serão penalizados por terem fugido e que lhes será dada toda a assistência possível susceptível de facilitar o seu regresso. Quinta, em casos que envolvam um grande número de refugiados, encoraja os Estados a adoptarem o sistema de repartição de encargos.

Os governos africanos estavam também determinados a salvaguardar as preocupações de segurança, tanto dos países de asilo como dos países de origem. Por esse motivo, a Convenção da OUA refere que “a concessão de asilo ... não pode ser considerada por nenhum Estado como um acto de natureza hostil”. O Preâmbulo da Convenção menciona a necessidade de “estabelecer uma distinção entre um refugiado que procura fazer uma vida normal e pacífica e uma pessoa que foge do seu país com o único fim de fomentar a subversão a partir do exterior”. Menciona também que os Estados signatários se comprometem a “proibir os refugiados fixados nos respectivos territórios de atacar qualquer Estado-membro da OUA.” Uma outra disposição exige que os refugiados sejam instalados “a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem” e a “abster-se de todos os actos subversivos dirigidos contra um Estado-membro da OUA” [ver Caixa 2.3].

A Convenção da OUA entrou em vigor em Junho de 1974. Desde então, juntamente com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, tem proporcionado um importante enquadramento jurídico para todas as actividades do ACNUR em África. Embora se tenha inspirado em acontecimentos ocorridos em África, as

normas e princípios contidos na Convenção da OUA estabeleceram importantes padrões para protecção dos refugiados em geral e têm sido frequentemente aplicados noutras partes do mundo. Salvo algumas pequenas excepções, e em contraste nítido com outros continentes, os países africanos têm sido extremamente generosos na recepção e no acolhimento a grandes populações refugiadas ao longo da última metade do século XX.







## Capítulo 2

- 1 Sobre o uso da tortura, consultar H. Alleg, *La Question*, Paris, 1958; C. Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Harper Collins, Londres, 1998, pág. 585-594. Relato oral - Entrevista com A. Lindt, 4 de Fevereiro de 1998, F/HCR 36.1.
- 2 Memorando de J.D.R. Kelly ao Alto Comissário, "Visit to Eastern Border Area", 28 de Julho de 1962, 13/1/31 ALG, F/HCR 11.1.
- 3 P.Weis, "Note on Algeria", 2 de Agosto de 1957, PW/PR/HCR/ISSN/18, Arquivos de Paul Weis, Centro de Estudos de Refugiados, Universidade de Oxford.
- 4 Carta do Presidente Bourguiba dirigida a A. Lindt, 31 de Maio de 1957, 13/1/31 TUN, F/HCR 11.1.
- 5 L.W.Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, 2 vol. Methuen, Scarecrow Press, NJ, 1975, pág. 1006-1007.
- 6 Carta de A. Lindt dirigida a J. Foster Dulles, 20 de Setembro de 1957, 13/1/31 TUN, F/HCR 11.1. Ver também Carta de A. Lindt dirigida a J. W. Hanes, Subsecretário Adjunto para as Organizações Internacionais, Departamento de Estado Norte-Americano, 7 de Outubro de 1958; Carta de A. Lindt dirigida a R. McCollum, Bureau de Segurança e Assuntos Consulares, 29 de Outubro de 1958, *ibid.*
- 7 D.J. Walton, Representante do ACNUR em Marrocos, "High Commissioner's Visit - General", 21 de Dezembro de 1959, 1/7/5 TUN/MOR/F/HCR 11.1.
- 8 Consultar p.ex. A.R. Zolberg et al., *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford, 1989; C. Ruthström-Ruin, *Beyond Europe: The Globalization of Refugee Aid*, Lund University Press, Lund, 1993, pág. 117-120.
- 9 Horne, *A Savage War of Peace: Algeria 1954-1962*, Faber and Faber, Londres, 1969, pág. 249-250, 265-269.
- 10 Memorando de Walton, "Rations for Combatants", 1 de Fevereiro de 1961, 13/1/31 MOR, F/HCR 11.1.
- 11 Memorando de Walton para a Sede do ACNUR, "Distribution of Rations to Refugees who May be Mobilized or Trained for Warlike Activities", 25 de Fevereiro de 1961, *ibid.*
- 12 Resolução da AG 1672(XVI), 18 de Dezembro de 1961.
- 13 Memorando de Walton, "Visit of Deputy High Commissioner", 5 de Abril de 1962, 1/7/43 Missões - Representante do Alto Comissário, F/HCR 11.1.
- 14 Memorando de Walton para a Sede do ACNUR, "Report on Activities Tripartite Commission for Morocco", 28 de Julho de 1962, 13/1/31 MOR, F/HCR 11.1.
- 15 Zolberg et al., *Escape from Violence*, pág. 234; Moorhead, *Dunant's Dream*, pág. 593-594.
- 16 Carta de F. Schnyder para U Thant, 3 de Outubro de 1962, 13/1/31 ALG, F/HCR 11.1.
- 17 Entrevista com Lindt, 4 de Fevereiro de 1998, F/HCR 36.1.
- 18 Na altura, a colónia belga da República do Congo era frequentemente designada como Congo-Leopoldville. Isto para a distinguir do país com o mesmo nome na margem ocidental do Rio Congo, que era frequentemente referido como Congo-Brazaville. O primeiro país foi rebaptizado República Democrática do Congo em 1964 e, depois, República do Zaire em 1971. Em 1997, foi retomada a designação de República Democrática do Congo.
- 19 A. Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris, 1993, cap. 5; Moorhead, *Dunant's Dream*, pág. 614-627.
- 20 G. Prunier, *The Rwanda Crisis 1959-1994: History of a Genocide*, Hurst & Co., Londres, 1995; R. van der Meer, "Three Decades in Exile: Rwandan Refugees 1960-1990", *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, n.º. 3, pág. 252-267; R. Lemarchand, "The Apocalypse in Rwanda. Ethnic Conflict: The New World Order", *Cultural Survival Quarterly*, Verão/Outono, 1994, pág. 29-33; B. Anderson, *Imagined Communities*, Verso, Londres, 1983.
- 21 Relatório da Trusteeship Commission da ONU, Março de 1961.
- 22 Memorando de O. Gobius ao Alto Comissário, 5 de Abril de 1962, 15/BUR/RWA, F/HCR 11.1.
- 23 Carta do Presidente Nyerere dirigida ao Alto Comissário Sadruddin Aga Khan, 20 de Fevereiro de 1963, 15/81/TAN, F/HCR 11.1.
- 24 Relatório do Alto Comissário para a Assembleia Geral da ONU, "Report on the Situation of Refugees from Rwanda", 13 de Fevereiro de 1963, Doc. ONU A/AC.96/190.
- 25 Memorando de J. Cuénod, Delegado Regional do Alto Comissário no Burundi, "Subversive Activities Amongst Rwandese Refugees in Burundi", 6 de Novembro de 1964, 15/BUR/RWA, F/HCR 11.1.
- 26 R. Lemarchand, *Selective Genocide in Burundi*, Grupo para os Direitos das Minorias, Relatório n.º 20, Londres, Julho de 1974.
- 27 R. Dayal, Representante Especial do Secretário-Geral para Dag Hammarskjöld, "Report on the Kasai Refugees, Republic of the Congo", anexo ao memorando de O. Gobius para T. Jamieson, 13 de Janeiro de 1961, 15/78

- "Situation in the Congo", F/HCR 11.1.
- 28 G. Streijffert, Subchefe Delegado da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, Delegação Congoleza, "Report on a Joint Fact-Finding on Operational Planning Mission to Kivu Province", 3 de Março de 1962, 15/81 KIVU, F/HCR 11.1.
- 29 Memorando de F. Preziosi, "Situation in North Kivu", 21 de Outubro de 1963, *ibid.*
- 30 Carta de R. Bunche, Secretário-Geral Adjunto da ONU para os Assuntos Políticos, dirigida ao Alto Comissário para os Refugiados, 8 de Setembro de 1964, 1964, *ibid.*
- 31 Só foi retirado, finalmente, em 1966. ACNUR, "Note sur la protection au Congo (Leopoldville)", 20 de Junho de 1966, 6/1 PROTECTION CONGO, F/HCR 11.1.
- 32 Memorando de F.P.Hordijk ao Alto Comissário, "Report on the First Moves of Refugees from Central Kivu to Tanganyika via Goma", 20 de Novembro de 1964, 15/81 KIVU, F/HCR 11.1.
- 33 Citado por R. Lemarchand, *Rwanda and Burundi*, Pall Mall Press, Londres, 1970, pág. 215.
- 34 Relatório de R. Gorgé, Consultor Jurídico Principal e Conselheiro Político do ACNUR para M. Dorsinville, Responsável pela ONUC, "Report on Joint Congolese-UN Commission set up to Investigate Refugee Situation in North Kivu", 9 de Dezembro de 1963, anexo ao memorando de H.H. Schindler ao Alto Comissário, 11 de Dezembro de 1963, F/HCR 11.1.
- 35 Aditamento à Resolução da AG 429(V), 14 de Dezembro de 1950, GAOR, Quinta Sessão, Suplemento nº 20 (A/1775); Holborn, *Refugees*, pág. 177-182.
- 36 R. Greenfield, "The OAU and Africa's Refugees", in El-Ayouty e I-W.Zartman (eds), *The OAU after Twenty Years*, Praeger, Nova Iorque, 1984, pág. 212; Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pág. 80; Holborn, *Refugees*, pág. 183-194.