

# 7 Asilo no mundo industrializado

A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados foi elaborada, principalmente, para dar resposta às deslocações maciças na Europa, no final da Segunda Guerra Mundial. Meio século depois, é na Europa e em outros países industrializados do mundo que a instituição de asilo enfrenta alguns dos seus maiores desafios. Ciosos de proteger as suas fronteiras da imigração não desejada e desconfiados das motivações que levam muitos a procurar asilo, os governos dos países industrializados adoptaram um conjunto de novas medidas para controlar e restringir a entrada no seu território. Para os refugiados que fogem da perseguição, estas medidas, em muitos casos, têm afectado gravemente o seu acesso a procedimentos de asilo e à segurança.

Este capítulo analisa os desenvolvimentos políticos com refugiados na Europa, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Japão. A primeira secção faz uma apreciação das abordagens dos países europeus em matéria de protecção de refugiados, concentrando-se nos desenvolvimentos dos anos 80 e 90. Aqui incluem-se os esforços para combater a imigração ilegal e as suas consequências para os refugiados e requerentes de asilo, os passos dados para harmonizar as políticas de asilo no seio da União Europeia, as respostas às deslocações maciças resultantes da guerra nos Balcãs. Regista também a transformação dos países da Europa Central e de Leste desde 1989, que passaram de países geradores de refugiados a países receptores de refugiados.

A segunda e a terceira secções descrevem como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, países tradicionalmente de imigração, proporcionaram um novo começo a milhões de refugiados desde o final da Segunda Guerra Mundial com programas de reinstalação apoiados pelos governos. Esta secção examina como, apesar da hospitalidade demonstrada através destes programas, os interesses políticos têm, repetidamente, ameaçado enfraquecer as obrigações dos Estados perante os requerentes de asilo. Tanto na América do Norte como na Austrália, as políticas governamentais têm vindo a ser cada vez mais influenciadas pela necessidade de reagir ao número crescente de requerentes de asilo que ali chegam espontaneamente.

Um dos principais desafios que se coloca agora a todos os países industrializados no cumprimento das suas obrigações perante os refugiados consiste em terem de lidar com o fenómeno dos “fluxos mistos” de refugiados e outros migrantes, e o fenómeno que lhe está relacionado da “migração de motivação mista”. Muitas pessoas deixam o seu país natal devido a um conjunto de razões políticas, económicas e outras.<sup>1</sup> Esta mistura de motivações leva a crer que a instituição de asilo é objecto de abuso generalizado, uma ideia, muitas vezes, manipulada pelos políticos e pela comunicação social.

Além disso, o tráfico e o “contrabando” de pessoas começam a tornar-se uma característica importante no cenário da migração. Com as vias regulares encerradas, muitos

*Um requerente de asilo da Nigéria a ser entrevistado no centro de detenção de Krome, em Miami, nos Estados Unidos. (ACNUR/B. PRESS/1999)*

refugiados viram-se para os traficantes para alcançarem países seguros, apesar dos perigos e dos custos financeiros envolvidos. Os requerentes que a eles recorrem comprometem seriamente os seus pedidos de asilo, aos olhos de muitos Estados. Se associarmos a tendência crescente dos Estados deterem os requerentes de asilo, o efeito é o de estigmatizar ainda mais os requerentes de asilo como criminosos junto da opinião pública.

Os Estados têm interesse legítimo em controlar o acesso ao seu território, mas têm também obrigações legais internacionais no sentido de dar protecção aos que fogem de perseguição. Os países industrializados têm particular responsabilidade em matéria de protecção de refugiados. Não só têm sido determinantes na elaboração dos principais instrumentos internacionais de refugiados e de direitos humanos desde há meio século, como ainda, e sobretudo, o seu exemplo irá inevitavelmente influenciar a forma como os refugiados serão tratados futuramente pelos outros Estados.

## A evolução da política de asilo na Europa

No final da Segunda Guerra Mundial, a Europa enfrentou um imenso desafio humanitário. Enquanto o continente se debatia no sentido de reconstruir a economia e as infra-estruturas despedaçadas, mais de 40 milhões de pessoas deslocadas necessitavam de ser repatriadas ou reinstaladas. Além disso, em 1956, fugiram cerca de 200.000 pessoas após a asfixia soviética da sublevação húngara e, em 1968, um número menor deixou a Checoslováquia após o fracasso da “Primavera de Praga”. Embora a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados proporcionasse o enquadramento jurídico internacional para a protecção destes refugiados, o seu asilo na Europa - e em geral no mundo ocidental - revestiu-se também de conotação ideológica, reflectindo o claro empenhamento político em aceitar refugiados provenientes dos países comunistas.

No decorrer dos anos 70, começou a chegar à Europa um grande número de refugiados de outros continentes. Entre eles contavam-se refugiados da América Latina, em consequência dos golpes militares ocorridos em 1973 no Chile e no Uruguai e em 1976 na Argentina. Os refugiados destes países encontraram refúgio tanto na Europa Ocidental, como na Europa de Leste [ver Caixa 5.4]. Além disso, embora a maioria dos refugiados, que fugiram de países na Indochina após 1975, tivesse sido reinstalada na América do Norte, cerca de 230.000 foram reinstalados na Europa Ocidental.

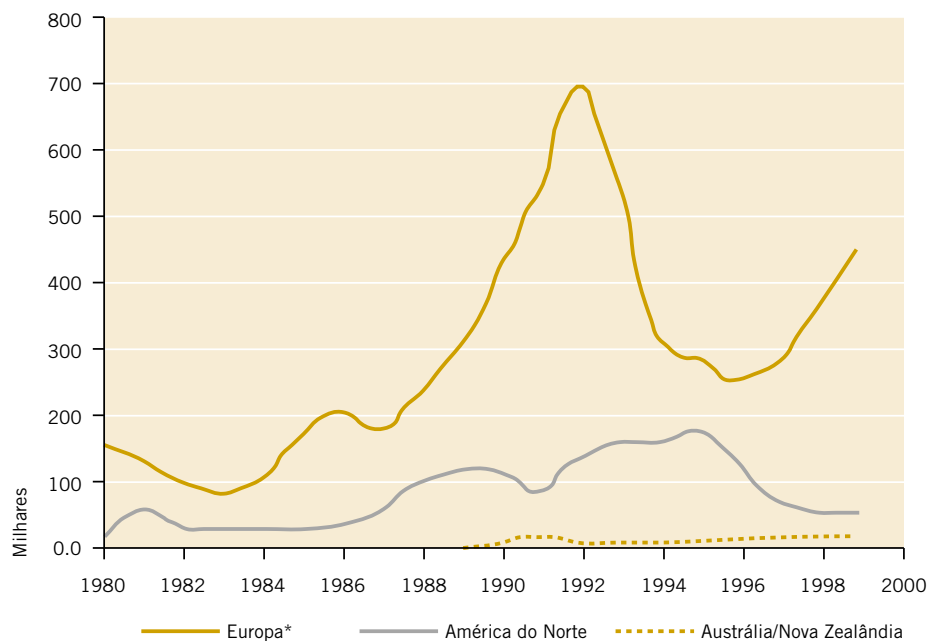
Nos anos 80, pessoas provenientes de todo o mundo, cada vez em maior número, fugiam directamente para a Europa. Ao contrário da reinstalação organizada de refugiados indochineses vindos de países de primeiro asilo, estes movimentos não eram planeados. A chegada espontânea de requerentes de asilo foi aumentando a partir do início dos anos 70 e, em meados dos anos 80, começou a causar séria preocupação. O número de requerentes de asilo na Europa Ocidental passou de menos de 70.000, em 1983, para mais de 200.000, em 1989. Este aumento estava ligado ao número de conflitos internos e às graves violações de direitos humanos em África, na Ásia, na América Latina e no Médio Oriente. Deveu-se também a mudanças na política de imigração durante a recessão económica que se fez sentir após o abalo com o preço do

petróleo dos anos 70. Não necessitando já de trabalhadores migrantes, muitos países europeus deixaram de fomentar a migração laboral, embora o reagrupamento familiar continuasse. Em consequência disso, pelo menos alguns candidatos a migrantes viraram-se para os canais do asilo. Melhores comunicações, acesso mais fácil aos transportes aéreos e um número crescente de pessoas procurando melhores oportunidades económicas e sociais em todo o mundo figuram como outros importantes factores.<sup>2</sup>

Estes novos requerentes, não europeus, raramente se enquadravam nos parâmetros da Guerra Fria. Os requerentes de asilo tamil, do Sri Lanka, contam-se entre os primeiros grupos que chegaram independentemente, em grande número, tendo colocado problemas específicos aos Estados europeus no decurso dos anos 80. Tratavam-se de pessoas que fugiam por uma série de razões, nomeadamente de perseguição e dos efeitos indiscriminados de uma guerra civil incompreendida.<sup>3</sup> A sua chegada originou um debate aceso sobre as obrigações dos Estados perante as pessoas que atravessam meio mundo à procura de asilo, quando poderiam ter encontrado uma alternativa mais perto de casa - neste caso, em Tamil Nadu, na Índia. Muitos governos europeus suspeitavam, muitas vezes injustamente, que a motivação primária destes requerentes de asilo fosse económica. Como resultado, a maior parte dos go-

**Pedidos de asilo apresentados na Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, 1980–2000**

**Figura 7.1**



\* Para pormenores sobre os países em causa, ver Anexo 10.

Fonte: Governos dos respectivos países

vernos europeus impôs requisitos de visto aos nacionais do Sri Lanka. Gerou-se assim uma enorme polémica acerca das propostas de reenvio dos requerentes de asilo tamil para um local onde ainda grassava uma violenta guerra civil.

Comparando o número de refugiados no mundo em vias de desenvolvimento com o que número que chegava à Europa Ocidental, a proporção ainda era modesta. Mas o processo de determinação, caso a caso, do estatuto de refugiado exigido pelos procedimentos de asilo europeus, bem como a necessidade de prestar assistência social mínima aos requerentes de asilo, traduzia-se num aumento de encargos administrativos e financeiros. De acordo com uma estimativa, o custo total dos procedimentos administrativos de asilo e a concessão de benefícios sociais a requerentes de asilo em 13 dos principais países industrializados subiu de cerca de 500 milhões de dólares, em 1983, para cerca de 7 mil milhões de dólares EUA, em 1991.<sup>4</sup> Este último montante era 12 vezes superior ao orçamento global do ACNUR desse ano.

## **O asilo após a queda do Muro de Berlim**

Com a queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, o sistema internacional de protecção de refugiados na Europa Ocidental foi sujeito a uma pressão porventura ainda maior do que ao longo dos anos 80. De repente, as pessoas do antigo bloco comunista eram livres de deixar o seu país. Surgiram preocupações quanto a fluxos incontrolláveis de população para os países da Europa Ocidental. O êxodo caótico da Albânia para a Itália durante os anos 90 - especialmente em 1991 e 1997 - e as chegadas maciças de refugiados da ex-Jugoslávia a partir de 1992, mostraram claramente aos governos da Europa Ocidental que não estavam imunes a movimentos forçados de populações com origem na vizinhança mais próxima.

Os pedidos de asilo na Europa Ocidental ascenderam a quase 700.000, em 1992. Devido a uma política de asilo mais liberal e à sua posição geográfica, a República Federal da Alemanha recebeu a maior parte deles - mais de 60% nesse ano, dos quais perto de metade eram romenos e búlgaros. Muitos não sentiam um receio fundado de perseguição, mas estavam ansiosos por exercer o seu novo direito de circulação. Rapidamente aprenderam que o direito de deixar um país não lhes dava automaticamente o direito de entrar num outro país.

Surge uma tendência defensiva nas políticas de asilo dos países da Europa Ocidental. Os Estados receptores não estavam preparados para números tão elevados. A capacidade existente foi rapidamente ultrapassada e os Estados mostravam relutância em afectar recursos que fossem proporcionais à escala do problema. Ao mesmo tempo, chegavam também dezenas de milhares de requerentes de asilo provenientes de países fora da Europa, nomeadamente do Afeganistão, Angola, Gana, Irão, Iraque, Nigéria, Paquistão, Somália, Sri Lanka, Vietname e Zaire.

O enquadramento político existente para os refugiados, pondo ênfase na avaliação de cada pedido individual, revelava-se cada vez mais inadequado para lidar com a situação. Em 1992, a Alta Comissária Sadako Ogata exprimiu a sua preocupação acerca do futuro da protecção de refugiados: "Conforme vamos avançando nos anos 90, não restam dúvidas de que a Europa se encontra numa encruzilhada. Irá a Europa virar as

## Caixa 7.1

## União Europeia e política de asilo

As tentativas efectuadas pelos Estados-membros da União Europeia (UE) no sentido de se criar uma “união ainda mais estreita” incluíram passos para harmonização das suas políticas sobre a imigração e o asilo. Os documentos referidos a seguir fazem parte de um conjunto de convenções com carácter vinculativo e de acordos intergovernamentais não vinculativos de que a maioria dos Estados-membros é signatária.

**Acto Único Europeu de 1986**

Este acto comprometia os Estados-membros da Comunidade Europeia a criar um mercado único interno até ao final de 1992. Embora se tenha concretizado para bens, serviços e capitais, a livre circulação de pessoas revelou-se bem mais problemática.

**Convenção de Dublin de 1990**

Esta Convenção estabelecia critérios comuns para os Estados-membros da UE sobre a determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo. Procurava pôr termo à prática segundo a qual os requerentes passavam, ou eram transferidos, de um país para outro, sendo o pedido de asilo analisado por diversas vezes ou não sendo de todo analisado. Entrou em vigor para todos os 15 Estados-membros no dia 1 de Setembro de 1997, embora alguns Estados tivessem começado a aplicá-la bastante antes.

**Convenção de Schengen de 1990**

Esta convenção procura reforçar o controlo das fronteiras externas, permitindo a livre circulação no interior dos Estados partes. Contém disposições para reforçar a cooperação policial e judicial e introduzir uma política comum de vistos e sanções às transportadoras. No seguimento do Acordo similar de Schengen de 1985 entre os seis Estados-membros da UE, a Convenção entrou em vigor no dia 1 de Setembro de 1993 e começou a ser implementada individualmente pelos Estados a partir de Março de 1995. São partes da Convenção todos os Estados-membros da UE, excepto a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido.

**Tratado da União Europeia de 1992**

Este Tratado - também conhecido por Tratado de Maastricht - criou a União

Europeia. Nele foram incorporadas as questões pendentes da Comunidade Europeia e reforça a cooperação intergovernamental sobre questões como “a justiça e os assuntos internos”. Comporta medidas para harmonização das políticas de asilo e de imigração e introduz o conceito de cidadania europeia. Entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.

**Resoluções de Londres de 1992**

Os ministros dos Estados-membros da Comunidades Europeia responsáveis pela imigração adoptaram três resoluções em Londres, em 1992. Definiam pedidos de asilo “manifestamente infundados”, países terceiros de acolhimento (ou seguros) por onde os requerentes de asilo transitam e para onde podem ser enviados, e países onde, em geral, não se verificam graves riscos de perseguição. Estes conceitos visavam acelerar os processos de apreciação dos pedidos de asilo. As resoluções não são vinculativas, mas têm sido aplicadas nos Estados-membros da UE e noutros lugares.

**Outras resoluções e recomendações do Conselho da UE**

Ao longo dos anos 90, o Conselho de Ministros da UE adoptou um conjunto de resoluções, recomendações e posições comuns que também não são legalmente vinculativas. Entre os instrumentos adoptados há duas recomendações sobre acordos de readmissão, aprovadas em 1994 e 1995. Nelas estabelece-se um acordo modelo para reenviar os requerentes de asilo cujos pedidos de asilo tenham sido rejeitados ou considerados infundados. Entre 1993 e 1996, uma série de medidas para “repartição de encargos” estabeleceram princípios de solidariedade em situações de influxo em larga escala. Em Junho de 1995, o Conselho de Ministros aprovou uma resolução sobre as garantias mínimas dos processos de asilo, delineando os direitos e obrigações processuais. Em Março de 1996, foi adoptada uma Posição Comum sobre a aplicação harmonizada da definição do termo “refugiado”. Muitas destas medidas foram consideradas pelos críticos como ilustrativas de uma harmonização com base no menor denominador comum.

**Tratado de Amsterdão de 1997**

Os Estados-membros comprometem-se a desenvolver uma política comum em matéria de imigração e de asilo no espaço de cinco anos. Até lá, as decisões continuarão a efectuar-se numa base intergovernamental, permitindo assim a alguns Estados, como aqueles que são partes da Convenção de Schengen, que optem por uma cooperação mais estreita, mesmo que outros não o desejem fazer. Após cinco anos, o desenvolvimento da política comum de asilo ficará sob a alçada do Conselho de Ministros cujos processos normais de decisão nem sempre carecem de unanimidade. O Parlamento Europeu possui um papel consultivo, limitado, em termos de elaboração destas políticas, enquanto que o Tribunal Europeu de Justiça está habilitado a emitir juízos preliminares e a actuar como o último tribunal de apelação na interpretação das disposições relevantes dos tratados da UE. O tratado entrou em vigor a 1 de Maio de 1999.

**Reunião do Conselho Europeu de Tampere de 1999**

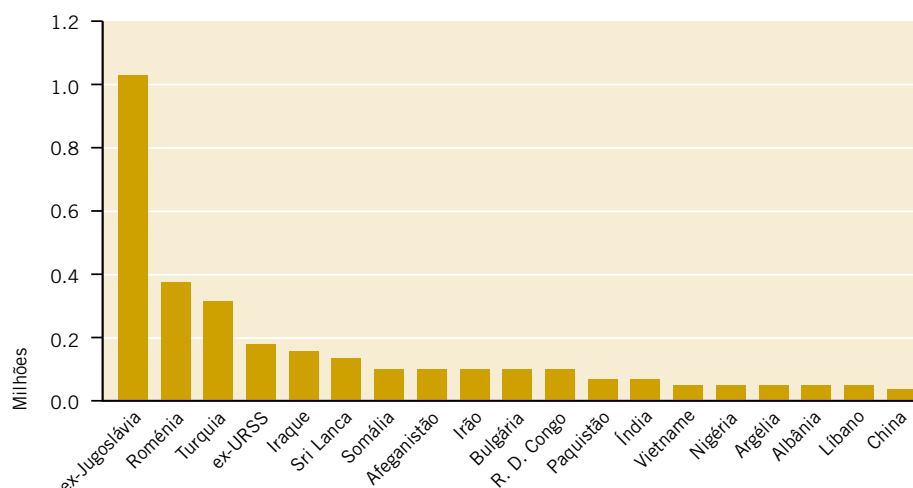
Em Outubro de 1999, na reunião de Tampere, na Finlândia, os chefes de Estado e de governo reafirmaram a importância atribuída ao “respeito absoluto do direito de procurar asilo”<sup>1</sup>. O Conselho Europeu “acordou em trabalhar no sentido da criação de um Sistema Comum Europeu de Asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, assegurando deste modo que ninguém será reenviado para o país onde é perseguido, ou seja, mantendo-se o princípio de *non-refoulement*”. Este sistema comum de asilo deverá incluir “uma definição funcional e clara do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz, condições mínimas comuns de acolhimento dos requerentes de asilo e uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado”. De seguida, deverão adoptar-se “medidas sobre formas de protecção subsidiárias, oferecendo um estatuto adequado a qualquer pessoa que necessite de tal protecção”.

costas àqueles que foram forçados a sair, ou irá reforçar a sua longa tradição de salvaguarda dos direitos dos oprimidos e dos desenraizados? Irá a Europa erguer novos muros, sabendo que os muros, no passado, não impediram aqueles que fugiam da perseguição do totalitarismo?”<sup>5</sup>

Foi neste contexto que os governos da Europa decidiram lidar com o influxo em larga escala de requerentes de asilo gerados pelas guerras na ex-Jugoslávia, criando regimes de protecção temporária. Na República Federal Alemã, que acolhera o maior número de refugiados da região, o governo tentou, em vão, persuadir os outros Estados europeus a assumirem uma “repartição de encargos” como complemento aos regimes de protecção temporária. Depois, em 1993, a Alemanha alterou a Constituição, retirando a garantia incondicional ao direito de asilo, iniciando o desenvolvimento de novas políticas destinadas a limitar a admissão de requerentes de asilo e a facilitar o seu reenvio para países por onde tenham passado. Outros governos da Europa introduziram medidas restritivas semelhantes, com base em três resoluções aprovadas pelos ministros responsáveis pela imigração na Comunidade Europeia, em Dezembro de 1992 [ver Caixa 7.1].

Como as vias legais de entrada começaram a fechar-se, os requerentes de asilo, a par de outros migrantes, recorrem cada vez mais a passadores e traficantes para conseguir chegar à Europa Ocidental. Muitos usaram documentos falsos ou, pelo caminho, destruíram os papéis. Estes factos, por sua vez, reforçavam o cepticismo geral quanto aos motivos dos requerentes de asilo. Num esforço para contrariar a hostilidade crescente para com os requerentes de asilo, grupos de apoio reuniram esforços para promover uma imagem mais positiva dos refugiados e conseguir o apoio do público para a protecção dos refugiados. Ao longo deste período, estes grupos de

**Principais países/territórios de origem dos requerentes de asilo na Europa Ocidental, 1990-99\*** **Figura 7.2**



\* Para detalhes e esclarecimentos adicionais, ver Anexo 11

apoio recusavam-se a admitir a necessidade de reenviar os requerentes de asilo rejeitados para os seus países de origem - um factor que ajudou a polarizar o debate sobre as questões de asilo. Ao mesmo tempo, certos partidos políticos e elementos da comunicação social pareciam muitas vezes estar mais interessados em animar sentimentos racistas, xenófobos e anti-imigrantes, numa tentativa de ganhar votos e melhorar os índices de vendas. Em Outubro de 1998, por exemplo, um jornal local no Reino Unido, *Dover Express*, foi tão longe que descreveu os requerentes de asilo como “detritos humanos”.<sup>6</sup>

### **“A Fortaleza Europeia”**

As novas políticas restritivas introduzidas na Europa Ocidental, que visavam combater a imigração ilegal e os abusos à instituição de asilo, alterou o equilíbrio entre protecção de refugiados e o controlo de imigração. A expressão “fortaleza europeia” traduz simbolicamente este fenómeno.

Foram tomadas quatro tipos de medidas para atacar os “fluxos mistos” de migrantes clandestinos e refugiados com que a Europa se confrontava. Estas medidas tendiam a afectar indiscriminadamente ambos os grupos e tinham o efeito de tornar mais difícil a quem procurava protecção entrar num país onde a pudessem pedir. O ACNUR, logo em 1986, advertira que “não bastam políticas restritivas fragmentárias, adoptadas unilateralmente. As suas consequências consistem, quase sempre, em transferir o problema em vez de o resolver, desencadeando uma cadeia de acontecimentos que se auto-anulam ... A longo prazo, essas práticas não deixarão de provocar um enfraquecimento geral das normas internacionalmente aceites.”<sup>7</sup>

Primeiro, os países procuraram adoptar políticas “anti-embarque” visando evitar que os estrangeiros indevidamente documentados, incluindo potenciais requerentes de asilo, alcançassem a Europa. Os requisitos de visto e as “sanções às transportadoras” - multas contra as companhias por transportarem passageiros sem a devida documentação - generalizaram-se. Alguns países começaram a colocar funcionários da imigração no estrangeiro para “interceptarem” os migrantes indevidamente documentados e impedirem que viajassem para esses países.

Segundo, para os requerentes de asilo que, apesar destes esforços, conseguiam chegar às suas fronteiras, foram concebidas políticas de “ricochete”, transferindo para outros países a responsabilidade de avaliar os pedidos dos requerentes de asilo e de lhes dar protecção. Esta abordagem tornou-se possível mais pelo facto dos países da Europa Central, pelo menos em teoria, surgirem como locais onde os refugiados podiam encontrar protecção. Após 1989, a maior parte destes países aderiu rapidamente à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e, ao longo dos anos 90, o ACNUR, o Conselho da Europa, outras organizações e os governos da Europa Ocidental envidaram esforços consideráveis no sentido de habilitarem estes países a lidar com requerentes de asilo e refugiados.

Como consequência, os governos da Europa Ocidental elaboraram listas de “países terceiros seguros” a leste da União Europeia, criando uma espécie de “zona tampão”.<sup>8</sup> Firmaram acordos de readmissão sobre o regresso dos clandestinos com

a Europa Central, a Europa de Leste e outros governos e começaram a mandar de volta os requerentes de asilo para países “seguros” por onde já tinham passado. Estes acorridos raramente continham quaisquer garantias específicas destinadas aos requerentes de asilo. Criavam o risco de “deportações em cadeia”, em que os requerentes de asilo podiam ser transferidos de um Estado para outro, sem qualquer segurança de que o seu pedido de protecção fosse eventualmente analisado. O ACNUR descreveu esta prática como “claramente contrária aos princípios básicos de protecção” e desprovida de suficiente protecção contra o *refoulement*.<sup>9</sup> Não é de admirar que os países da Europa Central e de Leste, com o encorajamento dado pelos seus vizinhos do Ocidente, tenham também introduzido controlos semelhantes visando reduzir o número de entradas.

Terceiro, os governos foram optando cada vez mais pela aplicação restritiva da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, num esforço para excluir certas categorias de candidatos do âmbito da definição de refugiado. Em certos países, isto continua a criar situações em que as pessoas que sofreram perseguições às mãos de “agentes não-estatais” não sejam consideradas refugiados, sendo-lhes frequentemente concedida uma forma inferior de protecção, com menos direitos e benefícios. [ver Caixa 7.2]. Em consequência disto e de outros factores, tem diminuído a proporção de requerentes reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção. A muitos a que foi negado o estatuto de refugiado, foi-lhes concedida a possibilidade de permanecerem no país onde requereram asilo, mas com um estatuto inferior ao estatuto formal de refugiado ao abrigo da Convenção de 1951. Entre os exemplos, contam-se o “estatuto ‘B’”, “estatuto humanitário” e “autorização especial de residência”.<sup>10</sup> Deste modo, a necessidade de protecção é reconhecida, mas as obrigações dos países receptores - especialmente no que diz respeito ao reagrupamento familiar e à emissão de documentos de viagem da Convenção - restringem-se ao mínimo. Esta multiplicidade de estatutos deu origem a uma grande confusão na opinião pública sobre o que é um “verdadeiro” refugiado.

Finalmente, foram introduzidas várias medidas “dissuasoras”, nomeadamente a cada vez mais generalizada detenção automática dos requerentes de asilo, a negação de assistência social e a restrição do acesso ao emprego.<sup>11</sup> Além disso, foram lançadas restrições sobre o direito dos refugiados, já a residir num país, de mandarem vir os seus familiares para junto deles.

## **À procura de uma política comum da União Europeia**

Os esforços envidados pelos países da Europa Ocidental no sentido de adaptarem as suas políticas de asilo e de imigração coincidiram com os esforços para uma melhor integração política e económica através da criação do mercado único europeu. Isto envolvia a supressão de todas as barreiras internas ao comércio e a livre circulação de pessoas dentro da Comunidade Europeia, que se tornou União Europeia, quando entrou em vigor o Tratado de Maastricht, em 1993. O desejo de remover os obstáculos ao comércio e a outros fluxos no seio da União Europeia convivia paralelamente com o desejo de manter o controlo sobre a movimentação de pessoas provenientes de países extracomunitários. Ao mesmo tempo, os governos temiam que a liberdade de

## Caixa 7.2

## Agentes de perseguição não-estatais

Imagine-se numa aldeia onde as tropas governamentais e as tropas rebeldes o hostilizam, pedem comida, batem na sua família e ameaçam matá-lo ou cortar-lhe as mãos. Decide fugir dessa situação intolerável e pedir asilo num outro país. Quando descreve o seu sofrimento ao funcionário da imigração, explica-lhe que a hostilização e as ameaças mais graves partiam dos rebeldes. O funcionário da imigração dirige-lhe um olhar grave e diz-lhe que não é um verdadeiro refugiado porque não são as tropas governamentais que o perseguem, mas um grupo armado que não é um instrumento do Estado. Obviamente que para si não é importante se é torturado por um ou por outro. Mas, para alguns países assim é. Não reconhecem como refugiados as pessoas que são perseguidas pelos chamados “agentes não-estatais”.

A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados providencia protecção contra a perseguição. A perseguição não é definida, nem nada é dito acerca dos autores dessa perseguição. Isso deu azo a imensos debates em torno do âmbito da protecção da Convenção. Quando uma pessoa fala de perseguição, muitas vezes pensa-se nos sinistros serviços estatais, no recurso à tortura por parte de agentes policiais ou em soldados oprimindo os civis. Na altura do holocausto, todo o aparelho de Estado estava envolvido na perseguição a pessoas particulares. Quando os redactores da Convenção elaboraram a definição de “refugiado”, estavam sem dúvida a pensar primeiro que tudo na perseguição movida pelos serviços de Estado.

Um dos principais objectivos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados é evitar que as pessoas sejam reenviadas para locais onde possam ser vítimas de graves violações dos direitos humanos ou de perseguição. Não menciona se o Estado tem de ser responsável pela perseguição. Qualquer grupo que detenha um poder substancial num país pode mover perseguição. Neste sentido, o ACNUR tem defendido

consistentemente o ponto de vista de que a Convenção se aplica a qualquer pessoa com receio fundado de perseguição, independentemente de quem é responsável por essa perseguição. A posição do ACNUR é partilhada pela esmagadora maioria dos Estados partes da Convenção. Contudo, em certos países, os pedidos de estatuto são rejeitados se a perseguição receada emanar de agentes não-estatais e o governo do país de origem não puder ou não quiser dar-lhe protecção. O ponto de vista minoritário é sustentado pela França, Alemanha, Itália e Suíça.

Em outros tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção de 1984 contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Europeia de 1950 de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, não se estabelece uma distinção entre o Estado e outros agentes responsáveis por tortura ou outros tratamentos desumanos ou degradantes. A pessoa deveria estar protegida contra esses tratamentos independentemente de quem é o autor.

O poder inerente à polícia e às forças armadas já não está exclusivamente na mão dos Estados. Um país como a Somália não tem um governo que detenha o controlo firme do seu território e população; na realidade, não tem um governo reconhecido ao nível internacional. Em lugar disso, na Somália, há feudos onde senhores da guerra e bandos armados controlam diversas parcelas de terra. O poder político e militar dominante no Afeganistão, os taliban, não é reconhecido por outros países como legítimo agente do Estado. Em países como Angola, Colômbia e Sri Lanka, existem grupos independentes dos governos que exercem o seu poder sobre regiões inteiras.

A perseguição não é do domínio exclusivo do Estado e nem mesmo de grupos

armados não governamentais. Pode também ser movida por uma seita, um clã ou uma família. Há costumes tradicionais que equivalem a perseguição. Se o governo é incapaz ou não quer suprimir esses costumes, as pessoas podem ser forçadas a fugir do seu país para salvar a vida, a sua liberdade ou a sua integridade física. Em 1985, o Comité Executivo do ACNUR reconheceu que a situação vulnerável das mulheres expõe-nas frequentemente a violência física, abuso e discriminação sexuais. Concordeu que as mulheres que enfrentam tratamentos duros ou desumanos, por terem transgredido os costumes sociais da sociedade em que vivem, podem ser protegidas nos termos da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados.

Um exemplo de perseguição baseada no sexo é o caso de duas mulheres paquistanesas que pediram estatuto de refugiado no Reino Unido com o fundamento de serem maltratadas ao ponto de serem perseguidas pelos próprios maridos. De acordo com a *House of Lords*, a mais alta magistratura do Reino Unido, as duas mulheres são refugiadas ao abrigo da Convenção, uma vez que o Governo do Paquistão não se dispôs a actuar para as proteger pelo facto de serem mulheres.<sup>1</sup>

As sociedades em que se discriminam as mulheres e os homossexuais podem ser complacentes com a perseguição por razões de sexo ou de orientação sexual. Algumas sociedades permitem, encorajam até, a mutilação genital feminina. Para certas mulheres ou raparigas, este costume pode equivaler a perseguição. Se recusarem submeter-se ao costume e, ao fazê-lo, “transgredirem os costumes sociais”, irá o Estado intervir para as proteger? Na ausência da protecção do Estado, a única forma de evitarem graves sévícias é fugirem do seu país e tornarem-se refugiadas.

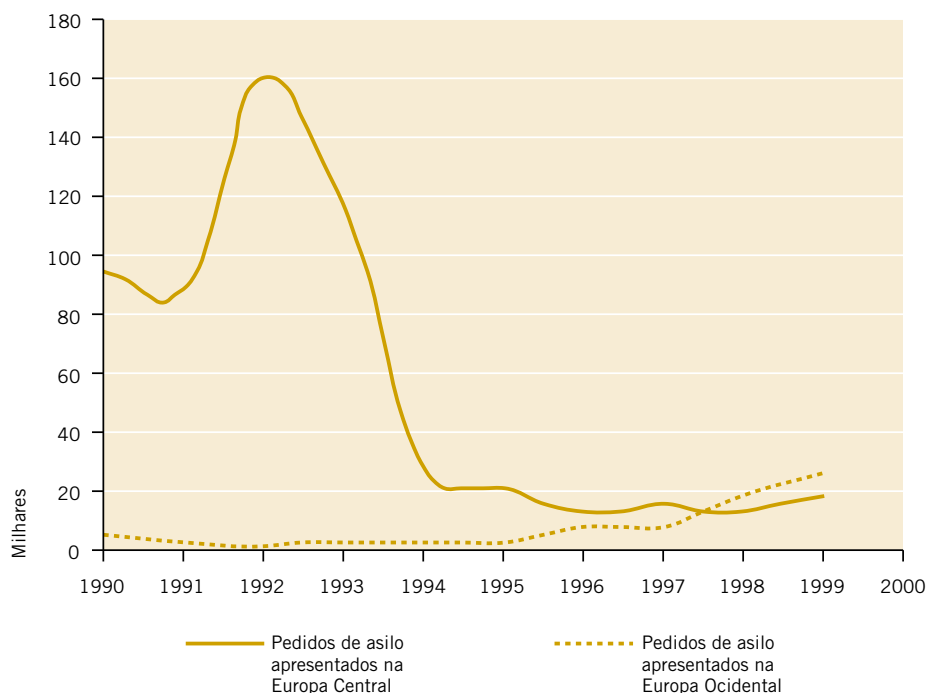
circulação dentro da União Europeia viesse criar numerosos novos problemas na esfera da imigração e do asilo. O resultado traduziu-se num processo complexo e moroso, pois os 12 - e mais tarde 15 - Estados-membros da União Europeia procuraram “harmonizar” as suas políticas no que se refere ao controlo das fronteiras, imigração e asilo [ver Caixa 7.1].<sup>12</sup>

Muita da actividade relacionada com a imigração e o asilo ao longo dos anos 90 centrou-se nas políticas de admissão dos Estados-membros, na sua coordenação e contenção. A Convenção de Schengen de 1990 continha disposições para reforço das polícias e da cooperação judicial, políticas de vistos comuns e intensificação das sanções às transportadoras. A Convenção de Dublin de 1990 estipulou os critérios para determinar, entre as partes contratantes, qual o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo. Destinava-se a evitar que os requerentes de asilo “vagueassem pela Europa” à procura do “melhor” país para ouvir o seu pedido, bem como a resolver o problema dos requerentes de asilo perante os quais nenhum país estava disposto a assumir a responsabilidade, um fenómeno conhecido como “refugiados em órbita”.

Embora as Convenções de Schengen e de Dublin fossem vinculativas para os Estados que as ratificaram, efectuaram-se outras acções de harmonização fora do enquadramento vinculativo, num processo intergovernamental não muito transpa-

**Pedidos de asilo da Europa Central, 1990–99\***

**Figura 7.3**



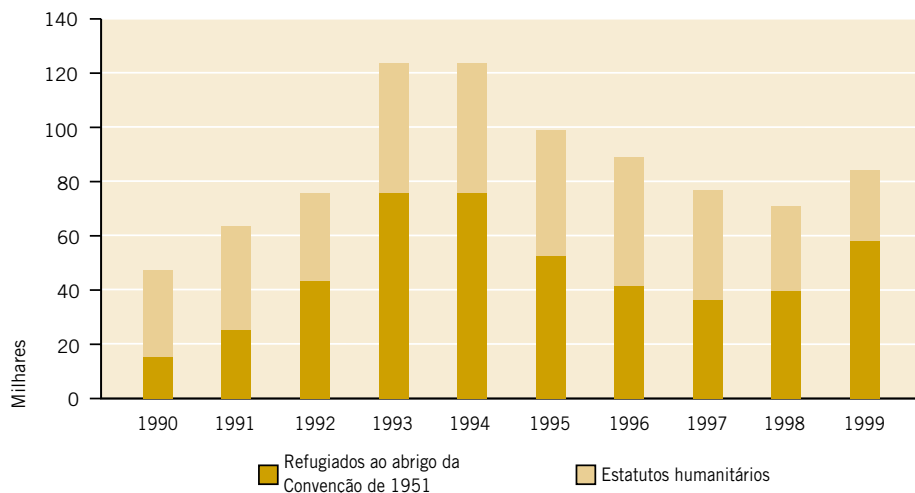
\* A Europa Ocidental compreende: União Europeia, Noruega e Suíça. A Europa Central compreende Bulgária, Rep. Checa, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.  
Fonte: Governos dos respectivos países.

rente. Mesmo assim, na maioria das vezes, só havia acordo entre os países ao nível do menor denominador comum. Numa das discussões mais cruciais, os governos da União Europeia procuraram chegar a um consenso sobre como interpretar a definição de refugiado constante na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Principalmente devido à restrita interpretação da definição por parte da Alemanha e ao desejo da França de limitar as suas obrigações vis-à-vis os argelinos que fugiam do seu país, a Posição Comum da União Europeia de Março de 1996 sobre a aplicação harmonizada da definição de “refugiado” adopta uma abordagem restritiva, encarando a perseguição como sendo “geralmente” movida pelo Estado.<sup>13</sup> Como resultado, o tratamento das pessoas que fogem de perseguição movida por agentes não-estatais continua a divergir de um Estado para outro. Na verdade, têm-se verificado variações consideráveis entre os Estados-membros na implementação das supostamente harmonizadas políticas de asilo.<sup>14</sup>

Dentro da União Europeia, alguns países recebem um número significativamente mais elevado de pedidos de asilo do que outros. Tendo recebido 350.000 bósnios no início dos anos 90, o governo alemão esforçou-se para que se chegasse a algum tipo de acordo quanto à repartição de encargos. Em 1995, a União Europeia adoptou uma Resolução não vinculativa sobre a repartição de encargos respeitante à admissão e residência de pessoas deslocadas numa base temporária.<sup>15</sup> O fluxo maciço de refugiados da Bósnia-Herzegovina, em meados dos anos 90, e do Kosovo, no final dos anos 90, fez com que a repartição de encargos fosse uma questão proeminente na Europa ao longo de toda a década. Ainda continua a ser uma questão contenciosa. Mesmo assim, dos pedidos de asilo na Europa Ocidental, a fatia da Alemanha desceu de 63% no princípio dos anos 90, para 23% em 1999.

**Número anual de requerentes a quem foi concedido asilo na Europa, 1990–99**

**Figura 7.4**



\* O número referente a 1999 exclui a Áustria e a França. Para mais detalhes e explicações, ver Anexo 10.  
Fonte: Governos dos respectivos países.

## Caixa 7.3

## Evolução em matéria de financiamento

Os gastos globais dos governos com a ajuda humanitária têm aumentado em volume, de forma regular, ao longo dos últimos 50 anos. No princípio dos anos 90 subiram drasticamente, atingindo 5,7 mil milhões de dólares EUA em 1994. No entanto, enquanto parte do produto interno bruto (PIB), a ajuda humanitária diminuiu entre 1990 e 1998 de 0,03% para 0,02%, ou seja 20 cêntimos em cada milhão de dólares.<sup>1</sup>

A proporção da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) atribuída pelos governos à ajuda humanitária, em comparação com a concedida para o desenvolvimento de longo prazo, também aumentou significativamente no princípio dos anos 90. No seu auge, representava 10% do total da AOD. Porém, na parte final da década, a proporção baixou, caindo para cerca de 6 % do total da AOD em 1998.<sup>2</sup>

Embora o volume total dos fundos governamentais destinados a operações humanitárias tenha aumentado, a proporção canalizada para

organizações internacionais como o ACNUR, face às verbas atribuídas directamente aos governos de países beneficiados, ou canalizadas através de organizações não governamentais no próprio país doador, tem decrescido. Cada vez mais os governos estão a dar prioridade a soluções de financiamento bilateral em vez de ajuda multilateral.

#### Gastos e fontes de financiamento do ACNUR

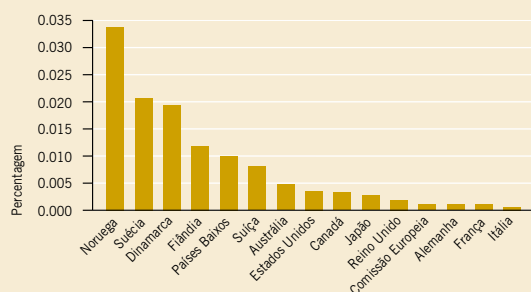
O orçamento do ACNUR tem aumentado vertiginosamente ao longo dos seus 50 anos de existência, conforme o trabalho da Organização se foi expandindo em dimensão e âmbito. Partindo de um orçamento de apenas 300.000 dólares EUA em 1951, a despesa anual cresceu para cerca de 100 milhões de dólares EUA em meados dos anos 70. No final dos anos 70 e no princípio dos anos 90, registaram-se duas subidas particularmente significativas.

O primeiro grande aumento aconteceu entre 1978 e 1980 quando os gastos mais do que triplicaram, pas-

sando de 145 para 510 milhões de dólares EUA. Foi na altura das importantes situações de emergência de refugiados na Indochina. O segundo, também um grande aumento, aconteceu em 1990 e 1993, quando os gastos mais do que duplicaram, passando de 564 milhões para 1,3 mil milhões de dólares EUA. Este aumento deveu-se sobretudo às grandes operações de repatriamento no início da década e às operações de ajuda de emergência no norte do Iraque e na antiga Jugoslávia. Subsequentemente, as despesas saltaram para 887 milhões de dólares EUA em 1998 e depois subiram até mais de mil milhões em 1999, como consequência da crise no Kosovo. Qualquer destes números não tem em conta as contribuições em espécie, como tendas, medicamentos ou a assistência com transporte e outros serviços. Se isso fosse tido em conta, os montantes seriam significativamente superiores.

A proporcionalidade da despesa do ACNUR nas diversas regiões é reflexo da alteração da incidência geográfica e do âmbito operacional da organiza-

#### Contribuições para o ACNUR em percentagem PIB dos principais doadores, 1999\*



\* Produto nacional bruto de 1998

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento 1999/2000, pág. 252-3; ACNUR

Figura 7.5

#### Os 15 maiores contribuintes do ACNUR, 1980-99

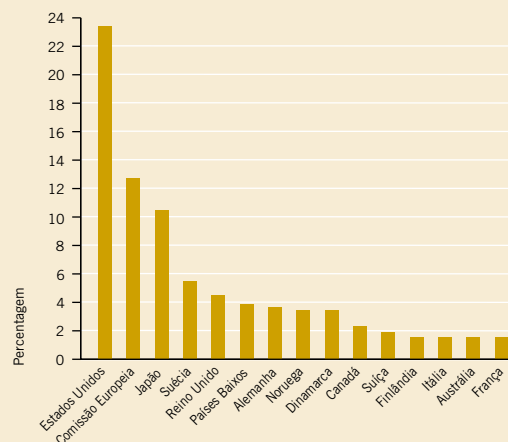


Figura 7.6

ção. No princípio dos anos 60, mais de metade dos gastos do ACNUR destinava-se a programas para refugiados europeus que ainda havia da Segunda Guerra Mundial. Menos de uma década depois, a despesa com os europeus cifrava-se apenas em 7% do orçamento total. Em 1999, o ACNUR tinha programas em mais de 100 países. Nos anos 90, o ACNUR gastou uma média de 40 a 50 dólares EUA, por ano, por “pessoa da sua competência” - seja refugiado, requerente de asilo, retornado, pessoa deslocada internamente ou outras - embora se verificasse uma disparidade significativa na despesa per capita, de região para região.

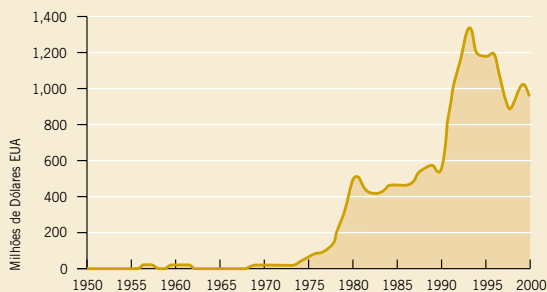
A principal fonte de financiamento do ACNUR tem sido sempre as contribuições voluntárias, principalmente dos governos. Durante os anos 90, em média, menos de 3% do total das receitas anuais da Organização provinha do orçamento regular das Nações Unidas. A maior parte dos fundos governamentais provém de um pequeno número de países industrializados. Em 1999, por exemplo, a América do Norte, o Japão e os

países da Europa Ocidental participaram com 97% do total das contribuições governamentais para o ACNUR.

Cada vez mais, os países doadores tendem a vincular as suas contribuições a determinados países, programas ou projectos, conforme as suas prioridades nacionais. Em 1999, apenas 20% das contribuições não se encontravam já destinadas, reduzindo significativamente a flexibilidade da Organização na utilização dos fundos onde são mais necessários. Em 1999, o ACNUR recebeu mais de 90% dos fundos solicitados para programas na antiga Jugoslávia, mas recebeu apenas 60% do pedido para programas em África. De facto, durante o ano de 1999, a comunidade internacional gastou cerca de 120 dólares EUA por pessoa da competência do ACNUR na antiga Jugoslávia, o que perfaz três vezes mais do valor gasto na África Ocidental (cerca de 35 dólares EUA por pessoa). Mesmo depois de se tomar em consideração os custos diversos devido a diferenças climáticas, a disparidade mantém-se enorme.

Tal como outras organizações humanitárias, o ACNUR está a tentar alargar a sua base doadora. Por exemplo, está a encorajar o sector privado no sentido de doar fundos para programas humanitários e participar na reconstrução pós-conflito. Em 1999, o ACNUR recebeu um valor estimado em 30 milhões de dólares EUA graças a contribuições do público em geral, fundações, sociedades e organizações não governamentais sobretudo em resposta aos acontecimentos no Kosovo e em Timor-Leste. Em certos casos, as empresas ofereceram gratuitamente os seus serviços em situações de emergência de refugiados. Durante a crise do Kosovo, por exemplo, a Microsoft pôs à disposição do ACNUR equipamento informático e software que foi usado para registar os refugiados. Ao aproximar-se das sociedades comerciais e do sector privado em geral, o ACNUR faz valer a convicção de que a satisfação das necessidades básicas dos refugiados e das pessoas deslocadas é uma responsabilidade colectiva.

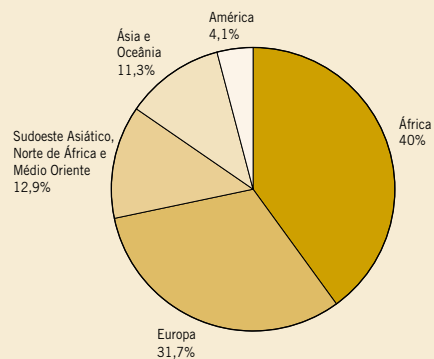
**Despesa do ACNUR, 1950-2000\***



\* Inclui: Orçamento Regular das Nações Unidas, programas gerais e programas especiais. Valores projectados para o ano 2000.

**Figura 7.7**

**Despesa do ACNUR por região, 1990-2000\***



\* Despesa real de 1990-99 e projecção para 2000.

**Figura 7.8**

O processo de harmonização das políticas de asilo na Europa continua. O ACNUR tem sancionado esses esforços sempre que visavam tornar os sistemas de asilo mais justos, mais eficientes e mais previsíveis, não apenas em benefício dos governos, mas também dos próprios refugiados e requerentes de asilo. Contudo, em muitos casos, é o menor denominador comum que prevalece, daí resultando uma diminuição em vez de uma melhoria na protecção dos refugiados.

### **Protecção temporária e a ex-Jugoslávia**

Até aos anos 90, assumia-se geralmente que quando um indivíduo era reconhecido como refugiado na Europa, podia permanecer no país de asilo indefinidamente. Porém, durante o conflito na ex-Jugoslávia foi introduzida uma nova abordagem de asilo, pela qual os Estados ofereciam protecção temporária às pessoas que fugiam do conflito, significando isto que se contava que regressassem logo que este terminasse. O ACNUR aprova a protecção temporária como resposta de emergência a uma situação esmagadora, em que haja necessidades de protecção por demais evidentes e em que existam poucas ou nenhuma possibilidade de determinar essas necessidades numa base individual, a curto prazo. A organização considera que o objectivo da protecção temporária é assegurar o acesso imediato à segurança e protecção dos direitos humanos fundamentais, nomeadamente a protecção contra o *refoulement*, em países directamente afectados por um influxo em larga escala. A protecção temporária pode também servir para melhorar as perspectivas de uma resposta regional coerente, junto das áreas afectadas.<sup>16</sup>

Em 1992, o ACNUR apelou aos Estados para oferecerem pelo menos protecção temporária às centenas de milhares de pessoas que fugiam do conflito na ex-Jugoslávia. A reacção ao pedido do ACNUR foi diversa. Como o êxodo continuava, cresciam as tensões quanto à recepção de refugiados na Europa Ocidental. Em 1993, os governos da União Europeia foram os primeiros a sugerir a criação de “zonas de segurança” na Bósnia-Herzegovina. Concordavam que a protecção e assistência “deveria ser prestada, sempre que possível, na região de origem” e que “as pessoas deslocadas deveriam ser apoiadas para que permanecessem em áreas seguras, situadas o mais perto possível das suas terras”.<sup>17</sup> Os massacres que ocorreram mais tarde, quando as forças sérvias da Bósnia invadiram as “zonas de segurança” de Srebrenica e Zepa em 1995, mostravam quão precária esta abordagem podia ser.<sup>18</sup>

Quando foi oferecida protecção temporária na Europa Ocidental aos refugiados da ex-Jugoslávia, também surgiram problemas.<sup>19</sup> Levantavam-se questões quanto aos direitos das pessoas a quem era concedida protecção temporária, assim como quanto ao alcance das responsabilidades dos Estados receptores perante os refugiados quando a guerra acabasse. Quando do Acordo de Paz de Dayton de Dezembro de 1995, com a tinta deste ainda fresca, já decorria um vigoroso debate sobre o regresso. Deveria ser voluntário ou forçado? O que é que constituía um regresso “em segurança e com dignidade”? Deveria exigir-se aos refugiados que regressassem se não pudessem ir para as suas áreas de residência, deveriam instalar-se numa outra parte do país? A controvérsia intensificou-se em 1996, quando se tornou claro que não iria haver, rapidamente, regressos voluntários em larga escala.



*Albaneses no cais do porto de Brindisi, no sul da Itália. Milhares de albaneses fugiram das convulsões políticas no seu país no início dos anos 90. (ASSOCIATED PRESS/1991)*

Quando o conflito aberto irrompe no Kosovo, tanto em 1998 como em 1999, os governos europeus mostraram primeiro relutância em repetir a experiência da protecção temporária. Continuavam a encaminhar os requerentes de asilo provenientes do Kosovo para os procedimentos normais de determinação do estatuto, como acontecera ao longo dos anos 90. Os números subiram rapidamente a partir do início do ano de 1999 e, quando começou o bombardeamento da NATO à República Federal da Jugoslávia, no dia 24 de Março de 1999, começa um êxodo maciço de albaneses do Kosovo para a Albânia e para a antiga República Jugoslava da Macedónia. Aumentam, assim, os receios de um novo e incontrolável fluxo de refugiados vindos dos Balcãs.

Num esforço para manter a porta aberta da antiga República Jugoslava da Macedónia aos albaneses que fugiam do Kosovo e, deste modo, manter na região o asilo para a maioria dos refugiados, foi lançado um Programa Humanitário de Evacuação em que o ACNUR desempenhou um papel importante. Durante os meses de Maio e Junho de 1999, foram retirados da antiga República Jugoslava da Macedónia aproximadamente 92.000 refugiados albaneses do Kosovo para mais de duas dúzias de países receptores. Apesar da maioria ter regressado à sua terra no final desse ano, este exemplo particular de repartição internacional dos encargos figura mais como excepção do que como regra.

## O Tratado de Amsterdão e para além dele

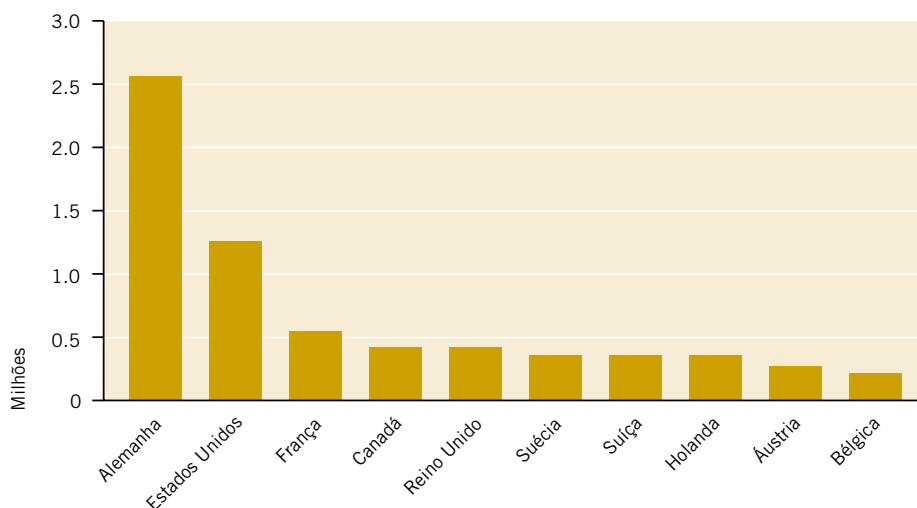
Apesar dos recursos consagrados ao controlo das fronteiras, a abordagem inflexível da migração e do asilo não solucionou o problema do grande número de migrantes que entraram na Europa de modo irregular. Em vez disso, tende a empurrar os migrantes e requerentes de asilo para as mãos dos passadores e traficantes, passando o problema para os governos e pondo muitas vezes em grave risco os próprios indivíduos.<sup>20</sup>

Numa tentativa de controlar esta questão complexa, os governos da União Europeia tomaram medidas no sentido de reforçarem os seus esforços de harmonização ao nível da União Europeia. O Tratado de Amsterdão, que foi assinado em 1997 e que entrou em vigor em Maio de 1999, representa um marco no desenvolvimento de uma política de asilo da União Europeia. Fixa uma agenda de cinco anos para transferir as questões de asilo de uma área em que estavam sujeitas a acordo inter-governamental pelos Estados-membros para uma outra área em que a decisão e desenvolvimento políticos caem sob a alçada das instituições da União Europeia. Esta transferência deverá permitir que o ACNUR e outras organizações trabalhem de forma mais estreita e sistemática com as instituições da União Europeia, nomeadamente com a Comissão Europeia, a qual, nos termos do Tratado, possui maiores poderes para adoptar medidas em matéria de política comum de asilo.

Ao mesmo tempo, porém, a frustração dos governos pela incapacidade no controlo da migração, levou a algumas propostas radicais, como a contida no documento “estratégia de migração” elaborado no segundo semestre de 1998, sob a égide da

**Pedidos de asilo apresentados nos principais países de acolhimento industrializados, 1980–99\***

**Figura 7.9**

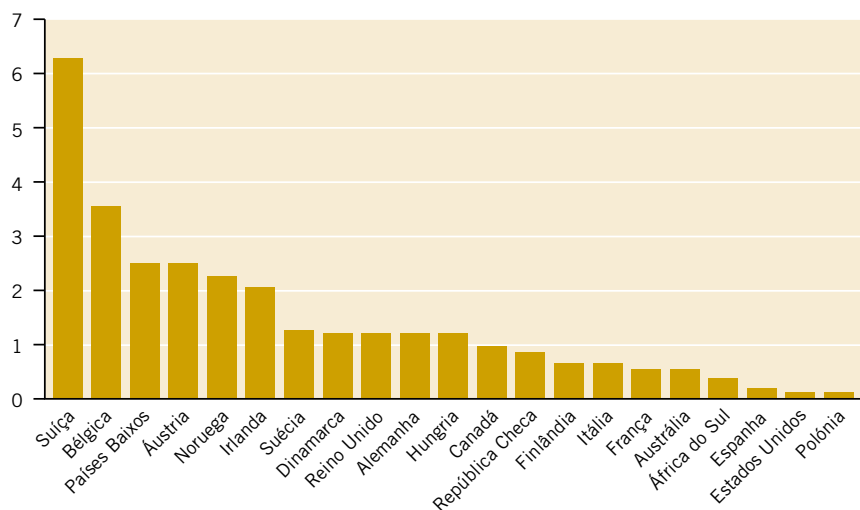


\* Os números do Reino Unido e dos Estados Unidos incluem pedidos conjuntos para mais de uma pessoa. Em todos os outros países, os pedidos referem-se apenas a uma pessoa.  
Fonte: Governos dos respectivos países.

Presidência Austríaca da União Europeia. Além de propor uma “linha defensiva” para protecção da Europa dos migrantes ilegais que procuram emprego ou asilo, o documento estratégico exigia que a Convenção de 1951 fosse alterada ou substituída na sua totalidade. Insinuava-se que a Convenção era a culpada pela incapacidade dos governos no sentido de refrearem a migração indesejada - um objectivo, para o qual nunca fora concebida. A crítica generalizada ao documento fez com que este fosse retirado, mas encontrou eco noutros lugares da Europa e até mesmo muito mais longe, como na Austrália.

Em contraste com estes desenvolvimentos, os Chefes de Estado e de Governo da União Europeia reunidos em Outubro de 1999 em Tampere, na Finlândia, reafirmaram o seu “respeito absoluto pelo direito de requerer asilo”, a necessidade de políticas comuns que “ofereçam garantias aos que procuram acesso ou protecção na União Europeia.” e o empenho em criar um sistema comum de asilo, “baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra”.<sup>21</sup> Os dirigentes europeus delinearum um conjunto de medidas a serem tomadas desde condições mínimas comuns de acolhimento dos requerentes de asilo até às formas subsidiárias de protecção e de protecção temporária. Apontam para uma “abordagem global do fenómeno da migração englobando os aspectos políticos, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões de origem e de trânsito”. O desafio agora é velar para que estas garantias se transformem em realidade - uma tarefa difícil, perante o leque de medidas que estes mesmos governos introduziram para evitar que os reque-

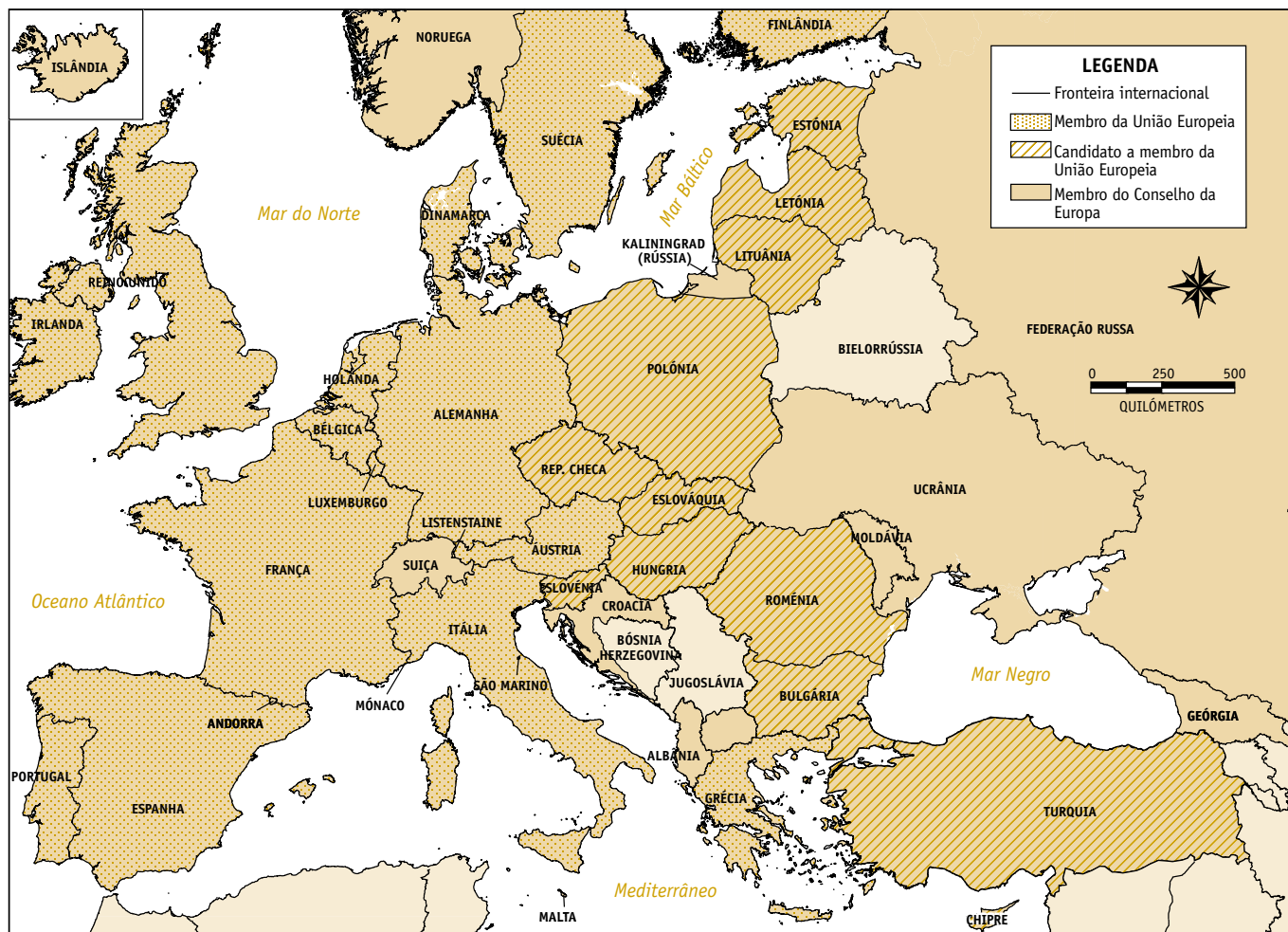
**Número de pedidos de asilo por 1.000 habitantes apresentados nos principais países de acolhimento industrializados, 1999\*** **Figura 7.10**



\* Os números do Reino Unido e dos Estados Unidos incluem pedidos conjuntos para mais de uma pessoa. Em todos os outros países, os pedidos referem-se apenas a uma pessoa. Os países industrializados que receberam 2.500 ou mais pedidos de asilo durante o ano de 1999. Para mais detalhes e explicações, ver Anexo 10.

## Mapa político da Europa, 1999

## Mapa 7.1



rentes de asilo tenham acesso ao seu território. O ACNUR instou os países europeus a “assegurar que as políticas e práticas concebidas para controlar a imigração clandestina não prejudiquem os direitos dos refugiados e dos requerentes de asilo”.<sup>22</sup>

Paralelamente a estes desenvolvimentos, o Conselho da Europa cujos membros incluem a grande maioria dos Estados europeus e não apenas os 15 Estados-membros da União Europeia, tem trabalhado no sentido de reforçar a protecção dos refugiados como um dos direitos humanos fundamentais. Em 1991, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos estabeleceu claramente o princípio de que um requerente de asilo não deve ser reenviado para um país onde ficaria exposto ao perigo de tortura ou maus tratos.<sup>23</sup> As disposições da Convenção Europeia de 1950 de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais em matéria de detenção, direito a vida familiar e direito a recurso efectivo foram reconhecidas como aplicáveis a requerentes de asilo e a refugiados. Como tal, o trabalho do Conselho da Europa sustenta e com-

plementa o da União Europeia, realçando também os direitos dos refugiados e dos requerentes de asilo por todo o Continente.

Um outro factor-chave no futuro da protecção dos refugiados na Europa será a capacidade de resposta às exigências de protecção dos países da Europa Central e de Leste. Ao longo da década, após o final da Guerra Fria, muitos destes países têm dado grandes passos no sentido de criarem os seus próprios sistemas de asilo, já não sendo simplesmente países por onde passam os requerentes de asilo. Por exemplo, em 1999, a Hungria recebeu mais pedidos de asilo do que a Dinamarca e a Finlândia juntas.

No final dos anos 90, a Europa encontra-se mais uma vez numa encruzilhada. Nos anos que hão-de vir, a alteração das tendências demográficas pode fazer com que os governos se tornem mais receptivos perante a imigração. Alguns analistas mantêm a opinião de que devido às baixas taxas de natalidade e ao envelhecimento da população, seria necessário um número significativo de imigrantes ao longo dos próximos 50 anos só para manter aos níveis actuais a relação reformados / trabalhadores activos. Num relatório recente da Divisão de População das Nações Unidas estima-se que, às taxas actuais de natalidade e mortalidade, sejam necessários uma média de 1,4 milhões de imigrantes por ano na União Europeia, entre 1995 e 2050, para que a proporção entre a população trabalhadora e não trabalhadora se mantenha constante e ao nível de 1995. O relatório menciona também que, de acordo com estimativas nacionais recentes, a imigração líquida na União Europeia atingiu uma média de 857.000 pessoas, por ano, de 1990 a 1998.<sup>24</sup>

Se os governos reagissem com um abrandamento significativo das restrições sobre a imigração legal, talvez constatassem que essa atitude absorveria alguma da pressão existente sobre o sistema de asilo e poderia reforçar o apoio público e político à questão dos refugiados. Caso contrário, um aumento da imigração pode implicar mais migração clandestina. Se as possibilidades de migração se mantiverem difusas, há todas as razões para esperar que tanto os requerentes de asilo como os migrantes continuem a sobrecarregar o processo de asilo, permanecendo a instituição de asilo sob tensão. O carácter dinâmico do debate sobre a migração pode vir a determinar o futuro da protecção dos refugiados na Europa.

## Reinstalação e asilo na América do Norte

Ao contrário da Europa, os Estados Unidos e o Canadá são tradicionalmente países de imigração. Como tal, estão habituados a planear a vinda de novas chegadas e a sua integração na sociedade. Os refugiados há muito que são vistos como uma categoria de imigrantes e muitos dos deslocados pela Segunda Guerra Mundial encontraram um novo lar na América do Norte, no âmbito de programas de imigração em curso. Ambos os países há muito que contam de forma bem definida com a admissão de refugiados e tanto o governo como o sector voluntário trabalham conjunta e estreitamente na sua reinstalação.

Durante os anos da Guerra Fria, quer os Estados Unidos quer o Canadá acolherem de bom grado refugiados do bloco comunista. Porém, a sua situação geográfica, com

o Oceano Pacífico e o Oceano Atlântico de cada lado, fez com que só depois dos anos 80 é que os requerentes de asilo - em oposição aos refugiados seleccionados para reinstalação - comessem a chegar, espontaneamente e em grande número, à América do Norte. Os sistemas desenhados para lidar com um número relativamente pequeno de pedidos de asilo individuais não conseguiam dar resposta aos pedidos, começando a surgir de diversos quadrantes pedidos para que houvesse mudanças. Tal como os homólogos europeus, tanto os Estados Unidos como o Canadá lutavam por encontrar o equilíbrio certo não só entre a protecção dos refugiados e o controlo de imigração, mas também entre a reinstalação de refugiados e a admissão de imigrantes.

### **A política norte-americana perante os refugiados durante a Guerra Fria**

Entre 1975 e 1999, os Estados Unidos ofereceram reinstalação permanente a mais de dois milhões de refugiados, dos quais cerca de 1,3 milhões de indochineses. Durante este período, os Estados Unidos aceitaram mais refugiados para reinstalação do que o resto do mundo. Ao longo dos anos da Guerra Fria, o apreço político na aceitação dos refugiados do comunismo garantia aos refugiados europeus um caloroso acolhimento. Embora sendo um dos pilares do ACNUR, os Estados Unidos nunca aderiram à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, se bem que, em 1968, tenham aderido ao Protocolo de 1967, aceitando desta forma a maior parte das obrigações da Convenção de 1951. A partir dos finais dos anos 50, a legislação americana definia um refugiado como uma pessoa que fugia do comunismo ou de um país do Médio Oriente e a sua política em matéria de refugiados era quase inteiramente ditada por interesses de política externa.<sup>25</sup> Consequentemente, os contemplados tinham protecção assegurada nos Estados Unidos, ao passo que outros não beneficiavam da mesma protecção.

A partir de meados dos anos 70, os Estados Unidos começaram a reinstalar grande número de refugiados vietnamitas. Este programa de reinstalação tem as suas raízes num sentido de obrigação perante os antigos aliados no Sudoeste da Ásia e no receio de que os fluxos de refugiados pudessem desestabilizar os países não comunistas que restavam na região. Além disso, sempre que no quadro da sua política externa houvesse interesse nesse sentido, os Estados Unidos admitiam pessoas como refugiados vindas directamente dos seus países de origem. Estas formas de processamento “no local” eram usadas, por exemplo, para reinstalar judeus e dissidentes da União Soviética, para quem procurava refúgio dos regimes de Nicolae Ceausescu na Roménia ou de Fidel Castro em Cuba, bem como para os vietnamitas reinstalados ao abrigo do Programa de Saídas Ordenadas, patrocinado pelo ACNUR.

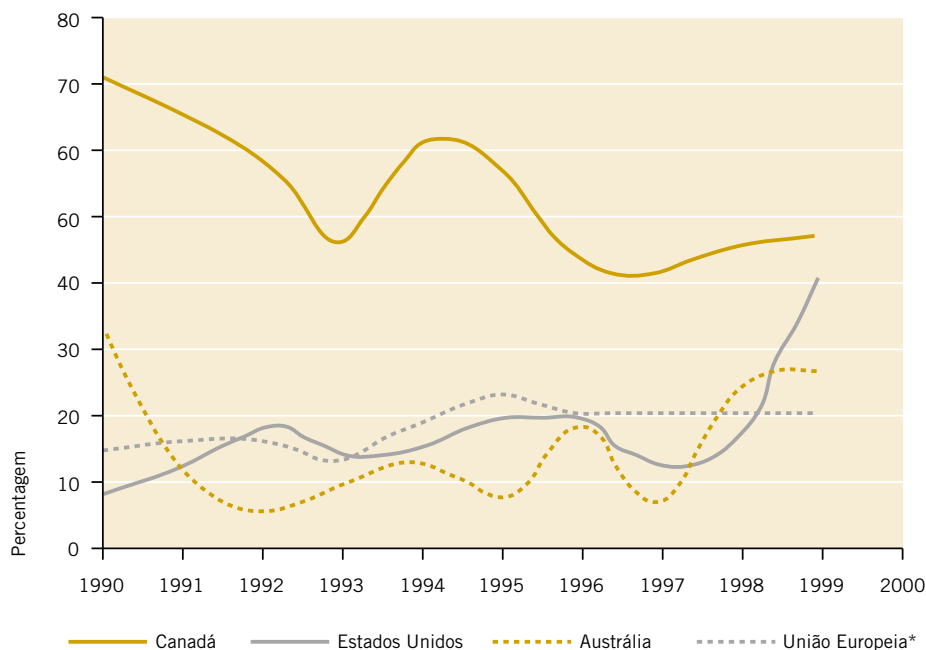
Nos finais dos anos 70, os membros do Congresso conjugaram forças com grupos de apoio aos refugiados no sector não governamental no sentido de se proceder a uma reforma da política de refugiados dos EUA. A administração do Presidente Jimmy Carter, ansiosa por salientar a promoção dos direitos humanos como peça central da sua política externa, respondeu afirmativamente. Em 1979, foi criado um novo Gabinete de Coordenação para os Assuntos dos Refugiados e, no ano a seguir, a Lei de Refugiados de 1980 incorporava a definição de refugiado da Convenção de 1951 e

introduzia um processo de asilo estatutário. Embora a nova lei não subtraísse inteiramente do controlo presidencial a política de refugiados, concedia ao executivo uma margem considerável para moldar a política de refugiados, a qual se encontrava muitas vezes vinculada a objectivos de política externa.

Bem elucidativo é o caso dos requerentes de asilo salvadorenhos e guatemaltecos nos anos 80. Os Estados Unidos negavam os pedidos de asilo da esmagadora maioria de requerentes de asilo destes dois países. Isto numa altura em que o governo norte-americano estava a aceitar grande número de refugiados que fugiam do governo sandinista de esquerda na Nicarágua. Os funcionários norte-americanos sustentavam que não faziam discriminação em relação aos nacionais salvadorenhos e guatemaltecos. Mais propriamente, afirmavam que a maior parte não se enquadrava como refugiados ou porque migravam por razões económicas ou porque, mesmo que as suas razões não fossem económicas, não tinham sofrido ou temido perseguição individual. Os defensores dos refugiados sugeriam que a negação de asilo se devia ao facto de fugirem de governos de direita apoiados pelos Estados Unidos. Em 1985, os grupos de apoio desafiaram nos tribunais o tratamento dado pelo governo norte-americano aos requerentes de asilo salvadorenhos e guatemaltecos, alegando ser tendenciosa a determinação desses pedidos. Em 1990, o governo aceitou resolver o caso e rever os pedidos rejeitados de todos os requerentes de asilo destes dois países entre 1980 e 1990.<sup>26</sup>

### Percentagem de requerentes de asilo reconhecidos como refugiados ou com estatuto humanitário, 1990–2000

Figura 7.11



\* Os números de 1999 excluem a Áustria, França e Luxemburgo. Para mais detalhes e explicações, ver Anexo 10.

## Caixa 7.4

## Requerentes de asilo haitianos

Desde os anos 70 que o tratamento dos sucessivos governos dos EUA em relação aos migrantes haitianos que chegam de barco se tem pautado por restrições severas no acesso aos procedimentos de asilo. As estatísticas norte-americanas mostram que, entre 1981 e 1991, mais de 22.000 haitianos foram interditados no mar e que só 28% foram autorizados a entrar nos Estados Unidos e a dar seguimento ao pedido de asilo.

O ACNUR, outras organizações humanitárias e grupos de apoio têm repetidamente defendido que a intercepção no mar e reenvio dos requerentes de asilo haitianos por parte dos Estados Unidos - sem a aplicação dos procedimentos adequados no sentido de identificarem os que têm receio fundado de perseguição - poderiam conduzir a regresso forçado para um local inseguro (*refoulement*), proibido nos termos do Artigo 33º da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. No princípio dos anos 90, os grupos de apoio nos Estados Unidos desafiavam a política de interdição do governo nos tribunais federais, tendo levado a questão ao mais alto tribunal dos EUA, o Supremo Tribunal. Em 1993, o Supremo Tribunal decidiu que as obrigações dos Estados Unidos, nos termos do Artigo 33º, não se aplicavam fora do território dos EUA, onde os haitianos eram interceptados.<sup>1</sup> Ao contrário, a posição do ACNUR é que o princípio de *non-refoulement* se aplica onde quer que os Estados possam actuar.<sup>2</sup> Em 1997, a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, contradizendo a posição do Supremo Tribunal dos EUA, declarou que as garantias previstas no Artigo 33º são também aplicáveis fora das fronteiras nacionais<sup>3</sup>

## Duas bitolas

No decurso dos anos 60 e 70 existia uma enorme disparidade entre a forma como as autoridades tratavam os requerentes de asilo de Cuba e os do Haiti. Os críticos afirmam que o governo dos EUA tratava os cubanos como refugiados porque fugiam de um governo comunista, ao passo que os haitianos eram vistos como migrantes económicos, apesar das provas evidentes da existência de perseguições no Haiti. É frequentemente referido, em particular pelos dirigentes políticos afro-americanos, que os que chegavam de Cuba eram na sua maioria brancos, ao passo que os que vinham do Haiti eram sobretudo pretos.

Durante 30 anos, o Haiti foi governado por dois ditadores sanguinários: o primeiro, François Duvalier - conhecido por "Papa Doc" - de 1957 a 1971, e depois pelos seu filho Jean-Claude Duvalier - conhecido por "Baby Doc" - de 1971 a 1986. O primeiro Presidente do país eleito democraticamente, o antigo padre Jean-Bertrand Aristide, assumiu funções em Fevereiro de 1991, mas foi destituído sete meses depois por um golpe de estado militar. Em Julho de 1993, face às sanções e à pressão internacional, os dirigentes militares aceitaram abdicar, mas não o fizeram. Permaneceram no poder até finais de 1994, quando os Estados Unidos intervieram e restauraram o governo de Aristide.

Os haitianos que fugiam da repressão política, da violação generalizada dos direitos humanos e das deterioradas condições económicas começaram a chegar à Florida, de barco, no princípio dos anos 70. Muitos pediam asilo, ainda que a maior parte dos pedidos

fosse recusada. Outros eram absorvidos pela crescente comunidade haitiana de Miami.

Em 1978, o governo dos EUA inicia a realização do "Programa Haitiano", visando dissuadir os requerentes de asilo e migrantes haitianos de entrarem nos Estados Unidos. Os críticos deste programa viam-no como uma forma de negar aos haitianos uma entrevista justa e acelerar a sua deportação. Na realidade, os tribunais norte-americanos interromperam o programa em 1997 e ordenaram que fossem efectuadas novas entrevistas aos requerentes de asilo haitianos, ainda nos Estados Unidos.

As chegadas de barco de haitianos intensificaram-se em 1979, aumentando ainda mais em 1980, no mesmo ano em que também mais de 125.000 cubanos chegaram de barco aos Estados Unidos na "leva Mariel". Imediatamente a seguir, muitos haitianos beneficiaram da pressão exercida sobre o governo dos EUA para tratar equitativamente os haitianos e os cubanos. Aos haitianos que chegavam era-lhes dado um estatuto de "*entrant*" permitindo-lhes que permanecessem até que o seu estatuto fosse determinado, mas, ao contrário dos cubanos, essa situação impedia-os de requerer residência permanente.

## O programa de interdição

No final de 1981, a nova administração do Presidente Ronald Reagan deu uma série de passos que abriu caminho à interdição dos haitianos no alto mar. O governo dos EUA acordou com as autoridades haitianas em Port-au-Prince

que os haitianos que saíssem clandestinamente seriam reenviados. O Presidente Reagan ordenou à Guarda Costeira dos EUA que interdittasse as embarcações passíveis de transportar estrangeiros indocumentados para os Estados Unidos. Se os passageiros que procuravam entrar sem documentação nos Estados Unidos viessem de um país com o qual os Estados Unidos tivessem um acordo para devolver os imigrantes clandestinos, a Guarda Costeira fazia-os regressar para esse país. Nessa altura, o Haiti era o único país com o qual os Estados Unidos tinham firmado um acordo desse tipo.

A administração Reagan deu instruções à Guarda Costeira para não reenviar pessoas susceptíveis de serem refugiados. Contudo, os procedimentos para identificar os potenciais refugiados a bordo dos barcos da Guarda Costeira eram de tal ordem, que se afigurava extremamente difícil a qualificação de alguém para entrar nos Estados Unidos e requerer asilo.

Após o golpe de estado de Setembro de 1991 que derrubou o Presidente Aristide, os Estados Unidos interromperam temporariamente o programa de interdição. O programa foi retomado um mês depois, mas desta feita, em vez de reenviarem os haitianos para o Haiti, eram postos na base naval norte-americana de Guantánamo, em Cuba, para se proceder a uma triagem. De acordo com algumas organizações não governamentais dos EUA e, pelo menos, de acordo com um juiz federal, os haitianos na base de Guantánamo eram mantidos em condições semelhantes a prisão.<sup>4</sup> As estatísticas do governo norte-americano indicam que cerca de 10.500 dos 34.000 haitianos interdittados após o golpe de 1991

foram considerados como tendo um receio de perseguição credível, tendo sido autorizados a entrar nos Estados Unidos para requerer asilo. Apesar de só uma minoria ter recebido efectivamente asilo, muitos conseguiram, em última análise, permanecer legalmente nos Estados Unidos.

Em Maio de 1992, o Presidente George Bush ordenou de novo que todos os haitianos interdittados fossem enviados para o Haiti, desta vez mesmo sem passar pela apressada triagem anteriormente em prática. Apesar de Bill Clinton, durante a campanha eleitoral, criticar a política de Bush designando-a como “cruel”, quando foi eleito Presidente deu-lhe continuidade. Não obstante, tal política não dissuadia os haitianos de fugir e, em 1992, a Guarda Costeira procedera à interdição de 31.400 haitianos. Embora este número tenha caído para 2.400 no ano seguinte, disparou para 25.000 em 1994, antes de descer para uma média anual de 1.150 haitianos nos cinco anos que se seguiram.

Em Junho de 1994, o Presidente Clinton instituiu um procedimento novo e de pouca dura para os haitianos interdittados. Os Estados Unidos efectuavam o processo completo de determinação do estatuto de refugiado a bordo do *Comfort* da Marinha de Guerra ancorado ao largo da Jamaica. Aqueles a quem fosse atribuído o estatuto de refugiado eram reinstalados nos Estados Unidos; os que fossem rejeitados eram enviados para o Haiti. Entre os processos tratados no *Comfort* foi concedido o estatuto de refugiado a um número recorde. O número de haitianos interceptados e de entrevistas pendentes aumentou tão rapidamente - num só dia, em Julho, a Guarda Costeira recolheu 3.247 - que

os Estados Unidos encerraram o processamento a bordo. Enviaram então os haitianos que ainda se encontravam no *Comfort* e todos os novos interceptados para Guantánamo. As autoridades dos EUA informaram os haitianos que poderiam ali ficar uma vez que era inseguro voltarem para o Haiti, mas acrescentou que ninguém poderia entrar nos Estados Unidos. Como resultado, a Guarda Costeira levou mais de 21.000 haitianos para Guantánamo. Embora no final da operação muitos tenham sido repatriados, alguns foram autorizados a entrar nos Estados Unidos.

Em Setembro de 1994, uma força multinacional comandada pelos EUA chegou ao Haiti e a Junta Militar demitiu-se. O Presidente Aristide regressou ao Haiti, seguido quase imediatamente pela maioria dos haitianos em Guantánamo que regressou voluntariamente. Em Dezembro, o governo dos EUA informou os 4.500 haitianos ainda em Guantánamo que havia condições para um regresso seguro ao Haiti. Algumas centenas fizeram-no voluntariamente, mas os que recusaram, cerca de 4.000, foram repatriados contra a sua vontade.

Em Outubro de 1998, o Congresso dos EUA aprovou a *Haitian Refugee Immigration Fairness Act* que autorizava os haitianos que tivessem chegado aos Estados Unidos antes de 31 de Dezembro de 1995 e requerido asilo antes dessa data, a pedir residência permanente. A política de interdição no mar continua em vigor, obstando assim a que a maioria dos que saem do Haiti chegue à costa dos EUA.

Foram feitas alegações semelhantes de tendenciosidade no que se refere ao tratamento diferenciado dado a requerentes de asilo haitianos e cubanos. Nos primeiros 25 anos após a tomada de poder por Fidel Castro em Cuba, em 1959, os Estados Unidos tinham uma política de portas abertas em relação aos requerentes de asilo provenientes de Cuba. Esta política foi seriamente posta à prova em 1980, quando Castro abrandou as restrições às saídas e mais de 125.000 cubanos (incluindo mais de 8.000 delinquentes e doentes psiquiátricos) se fizeram ao mar em direcção à Florida a bordo do "Mariel". Apesar da polémica que isso provocou, a maior parte foi autorizada a ficar. Ainda nesse mesmo período, foram interditados haitianos no mar, tendo-lhes sido negado asilo nos Estados Unidos e reenviados para o Haiti [ver Caixa 7.2]. Embora o governo mantivesse que muitos haitianos fugiam por razões económicas, os defensores dos refugiados continuavam a criticar as acções do governo dos EUA.

As pressões de emigração continuavam a aumentar em Cuba, especialmente após o desmantelamento da União Soviética, seu principal aliado, em 1991. Como as condições económicas e sociais em Cuba se deterioraram, o número de cubanos que procurava chegar aos Estados Unidos continuava a aumentar. No meio de um sentimento crescente anti-imigrante nos Estados Unidos, começa um novo êxodo de cubanos no princípio dos anos 90. Foram apanhados pela Guarda Costeira dos EUA em meados de 1994 mais de 35.000 "rafters" (jangadeiros). A administração do Presidente Bill Clinton decidiu interditar os cubanos e detê-los na base naval norte-americana de Guantánamo, em Cuba, e em outros locais da região. Para estancar o fluxo, o governo dos EUA firmou um polémico acordo com Cuba, em Setembro de 1994, em que Cuba retomava a sua política anterior, necessitando os cidadãos cubanos de um visto para sair do país que as autoridades governamentais podiam emitir ou não, conforme entendessem.<sup>27</sup> Por seu lado, o governo dos EUA prometia admitir 20.000 cubanos por ano através de outros canais de admissão de imigração.

### **Mudanças recentes da legislação dos EUA e das suas práticas**

No início dos anos 90, o Serviço de Imigração e Naturalização dos EUA estabeleceu um novo sistema para determinação dos pedidos de asilo. As mudanças foram pensadas para colmatar o facto de, frequentemente, as determinações de asilo serem efectuadas por oficiais da imigração sem formação jurídica em matéria de refugiados e técnicas de entrevista e que, em muitos casos, se fiavam mais nas recomendações do Departamento de Estado norte-americano relacionadas com a política externa do que no próprio testemunho do requerente ou nas normas jurídicas vigentes. As reformas incluíam a formação de um corpo de funcionários especialmente treinado nas questões do asilo, bem como a criação de um centro de documentação que fornecesse informação objectiva sobre as condições nos países de origem.

Os novos procedimentos, bem como as mudanças nos critérios a observar para julgar os pedidos de asilo, prometiam tornar o processo mais justo. Por exemplo, o testemunho consistente e credível de um requerente podia ser considerado prova suficiente de receio de perseguição, mesmo sem comprovação documental, embora, muitas vezes, ainda faltasse aos requerentes de asilo representação jurídica ou intérpretes qualificados.<sup>28</sup>

Também em 1990, o Congresso norte-americano alterou a legislação sobre a imigração e a nacionalidade, introduzindo o estatuto de protecção temporária (TPS). Foram atribuídos poderes ao Procurador-Geral para conceder protecção temporária a nacionais de países onde existam conflitos em curso ou calamidades naturais. O TPS diferenciava-se da protecção temporária desenvolvida na Europa, pois não se relacionava com situações de influxo maciço e não impedia o indivíduo de prosseguir com o seu pedido de asilo (como acontecia em certos países europeus). Concedia autorização para procurar emprego e impossibilitava a deportação. O novo estatuto providenciava pelo menos um refúgio temporário para pessoas que, de outro modo, poderiam ser reenviadas para situações de perigo. No entanto, alguns observadores exprimiram a sua preocupação pelo facto de poder ser usado para negar pleno estatuto de refugiado a nacionais de certos países ou vir a corromper o carácter tradicionalmente permanente da protecção nos EUA. Historicamente, praticamente todos aqueles a quem os Estados Unidos garantiu asilo ou reinstalação puderam requerer residência permanente e, mais tarde, a cidadania.

No início dos anos 90, o sentimento anti-imigrante intensificou-se nos Estados Unidos, activado, em parte, pela precária situação económica em certas regiões e pelo crescente número de migrantes indocumentados que chegavam à procura de trabalho. Ao mesmo tempo, tal como noutros países industrializados, o número de processos de pedidos de asilo nos Estados Unidos aumentou significativamente, passando de 20.000 em 1985 para 148.000 em 1995. Nestes números incluem-se pedidos válidos e pedidos apresentados por pessoas que procuram uma alternativa aos canais da imigração. Os políticos conservadores, adversos à imigração em larga escala, alimentavam os receios da opinião pública, culpando os imigrantes e os refugiados por grande número de problemas económicos e sociais.

Em 1994, o sentimento anti-imigrante estava patente nos debates que se realizaram na Califórnia sobre uma medida denominada “Proposição 187”, que procurava interditar o acesso dos migrantes indocumentados à maior parte dos serviços sociais e excluir as crianças do ensino público. Embora a Proposição 187 envolvesse migrantes indocumentados e não os refugiados, motivou um debate aceso no país inteiro sobre a imigração em geral. A Proposição passou, embora, posteriormente, os tribunais locais tivessem declarado inconstitucionais a maior parte das suas disposições.

Dois anos mais tarde, em 1996, o Congresso fez aprovar a *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA). Esta Lei visava, em primeiro lugar, limitar a imigração clandestina e o abuso do recurso ao procedimento de asilo, mas a sua aplicação veio também alterar fundamentalmente a forma como o governo dos EUA reagia perante os requerentes de asilo e os direitos que lhes eram concedidos.<sup>29</sup> Autorizava “expulsões aceleradas”, pelas quais os funcionários da imigração podiam ordenar a um estrangeiro, sem a devida documentação, a sua saída dos Estados Unidos “sem mais audições ou recurso”. Exceptuavam-se as pessoas que referissem a sua intenção de pedir asilo. Nesse caso, o funcionário teria de remeter o caso para um funcionário de asilo. Se o funcionário de asilo determinar que essa pessoa tem “um receio credível” de perseguição, então é autorizada a requerer asilo. Se essa pessoa não conseguir demonstrar “receio credível” perante o funcionário de asilo ou, no recurso,

perante o magistrado da imigração, fica sujeita a deportação. A Lei de 1996 criou assim uma nova norma jurídica, através de uma triagem aos requerentes de asilo que chegam às fronteiras dos EUA, para determinar se devem ser admitidos ao procedimento de asilo.<sup>30</sup>

A legislação de 1996 também afastou certas categorias de pessoas do procedimento de asilo. Os grupos defensores estavam particularmente preocupados que afastasse do asilo as pessoas condenadas por “crimes agravados”. Mesmo delitos menores, cometidos anos antes, como roubo em lojas, eram passíveis de barrar o acesso de um indivíduo a protecção. O ACNUR e outros grupos insistiam que a natureza do crime cometido, bem como o perigo que o indivíduo possa representar para a comunidade no país de asilo deveriam ser sempre ponderados em contraposição com a severidade da perseguição incorrida no país de origem.

A nova lei previa também que, enquanto se procedesse à triagem para admissão no procedimento de asilo, os requerentes de asilo deveriam permanecer detidos. Quando os Serviços de Imigração e Naturalização não conseguiam arranjar alojamento para os detidos, cada vez em maior número, eram mantidos em prisões a par com os delinquentes. Finalmente, a Lei alterou a definição de refugiado de modo a incluir especificamente indivíduos que fugiam de programas de controlo coercivo da população.

Verificaram-se certas excepções a algumas das disposições mais drásticas da Lei, mas o ACNUR e outras organizações advertiram para o facto da legislação de 1996 poder levar ao *refoulement* de refugiados, especialmente se forem autores de crimes. Na verdade, os requerentes de asilo invocavam cada vez mais as disposições da Convenção das Nações Unidas de 1984 contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, integrada no direito norte-americano desde 1998. Nos termos desta, proíbe-se o envio de uma pessoa para um país onde existam motivos substanciais para acreditar que esteja sujeita a tortura e não faz excepção aos culpados de crimes. Nos finais de 1999, o Congresso admitia a possibilidade de legislação para resolver alguns problemas relacionados com a lei de 1996, em particular no que diz respeito à expulsão acelerada e à detenção dos requerentes de asilo.

## **A política canadiana perante os refugiados**

Tal como os Estados Unidos, o Canadá assenta a sua política na imigração, fazendo parte integrante dos procedimentos de imigração a reinstalação dos refugiados. Apesar da imigração inicialmente ter sido restringida, principalmente para pessoas de origem europeia, em 1962 esta política foi revista de forma a incluir nacionais de todos os Estados. Isto oferecia novas oportunidades para a reinstalação de refugiados no Canadá.

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o princípio dos anos 70, o Canadá admitiu um número significativo de refugiados, nomeadamente pessoas provenientes da Europa a seguir a 1945, refugiados húngaros que fugiram do país em 1956-57 e refugiados checos que fugiram em 1968. Em 1972, o Canadá aceitou mais de 6.000 asiáticos ugandeses expulsos pelo Presidente Idi Amin e, no seguimento do golpe de estado no Chile de 1973, reinstalou um número idêntico de refugiados chilenos. Durante

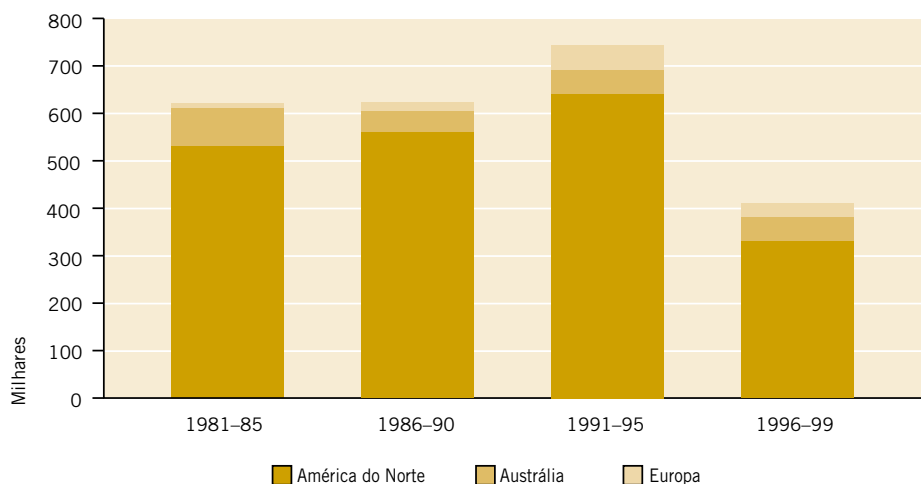
este período, foram admitidos outros refugiados individualmente, numa base *ad hoc*. Depois, nas duas décadas que se seguiram a 1975, o Canadá aceitou mais de 200.000 refugiados da Indochina, sendo este o segundo maior contingente depois dos Estados Unidos. Juntamente com os movimentos de refugiados anteriores, estas novas chegadas demonstraram claramente que a antiga abordagem, caso a caso, de admissão de refugiados tinha de ser substituída por uma outra mais sistemática.

Em 1976 foi aprovada uma nova Lei de Imigração. Estipulava um processo de determinação do estatuto de refugiado e, pela primeira vez, inscrevia a política de refugiados canadiana num quadro mais lato. Tal como nos Estados Unidos, quatro anos mais tarde, a Lei incorporava a definição de refugiado contida na Convenção de 1951. Reafirmava o empenhamento do Canadá face aos “deslocados e perseguidos” e identificava os refugiados como uma classe distinta de pessoas a serem seleccionadas e admitidas separadamente dos imigrantes. A Lei previa formas novas e flexíveis para o patrocínio privado de refugiados a reinstalar no Canadá. Permitia também que o governo designasse classes especiais de refugiados, além dos refugiados da Convenção, proporcionando assim a possibilidade de ajudar grupos específicos, segundo as suas próprias condições.

Durante os anos 80, o Canadá, em média, ofereceu reinstalação a 21.000 refugiados, por ano. Este número incluía refugiados que eram patrocinados pelo governo, o que significava que o Estado assumia a responsabilidade pelos custos associados à sua reinstalação, assim como pessoas que eram apoiadas particularmente por igrejas e outras organizações locais. Tal como nos Estados Unidos, a cooperação entre as agências governamentais e organizações não governamentais é uma característica da reinstalação de refugiados no Canadá. Entre 1989 e 1998, as admissões para reinstalação

### Refugiados reinstalados nos países industrializados, 1981–99\*

Figura 7.12



\* Para mais detalhes e explicações, ver Anexo 10.

Fontes: Governos dos respectivos países.

caíram de 35.000 para um número inferior a 9.000. Em 1999, contudo, subiram para 17.000, devido ao programa humanitário de evacuação dos refugiados do Kosovo.

Nos finais dos anos 80, a chegada constante de requerentes de asilo ao Canadá veio evidenciar que os procedimentos internos de determinação do estatuto de refugiado careciam de reforma. Era um procedimento oneroso com uma deficiência grave: em nenhum momento do processo era dada a possibilidade ao requerente de asilo de ser ouvido pelos decisores. Em 1985, o Supremo Tribunal canadiano, numa decisão histórica, estabelece como regra, ser de justiça fundamental que a credibilidade dos requerentes de asilo seja determinada com base numa audiência<sup>31</sup>. Em consequência, foi criado em 1989 um *Immigration and Refugee Board*, com uma Divisão de determinação do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção para ouvir as petições dos requerentes de asilo.

Em parte, a nova estrutura foi criada como resposta à pressão da opinião pública que se intensificou em 1986, quando 155 requerentes de asilo do Sri Lanka foram socorridos no mar, ao largo da costa da Terra-Nova e, em 1987, quando um barco carregado de sikhs chegou à Nova Scotia. O governo canadiano não queria que os canais normais de imigração fossem envolvidos e receava abusos sobre os liberais procedimentos de asilo do país, em particular porque o seu vizinho do sul tornara o seu próprio sistema mais rigoroso.

Desde então, o governo canadiano tem introduzido outras medidas restritivas, mas, mesmo assim, é o país que frequentemente está à frente em matéria de protecção de refugiados. Por exemplo, o Canadá foi o primeiro país a introduzir uma “via rápida” no procedimento de asilo destinada a requerentes com manifesta necessidade de protecção - um procedimento agora também adoptado com algumas variações na Austrália. Mais, o *Immigration and Refugee Board* do Canadá publicou, em 1993, linhas de orientação sobre os fundamentos de mulheres requerentes de asilo que temem a perseguição por razões decorrentes da sua condição feminina.

## Políticas de asilo na Austrália, Nova Zelândia e Japão

Tal como nos Estados Unidos e Canadá, a imigração tem feito parte integrante do desenvolvimento da Austrália e da Nova Zelândia. Após o final da Segunda Guerra Mundial ambos os países foram destinos importantes para os refugiados, na sua maioria provenientes da Europa. Nos 25 anos que se seguiram a 1945, foram reinstalados na Austrália mais de 350.000 refugiados, sem contar com milhares de outros que chegaram ao abrigo do reagrupamento familiar e por outros canais da imigração. Além desses, cerca de 7.000 foram reinstalados na Nova Zelândia.

A Austrália só abandonou a sua política de imigração “Austrália Branca” em 1973. Desde então, as convulsões políticas na região de Ásia-Pacífico têm feito dos países da região a principal fonte de refugiados tanto para a Austrália como para a Nova Zelândia. A partir de 1975, a Austrália foi o país a seguir aos Estados Unidos e ao Canadá que aceitou o maior número de refugiados indochineses para reinstalação. Elevou-se a mais de 185.000 refugiados, dos quais bem mais de metade eram *boat people* vietnamitas. A Nova Zelândia reinstalou 13.000 ao longo desse mesmo período.

Além dos que foram reinstalados, alguns *boat people* conseguiram fazer a longa viagem por mar entre o sul do Vietname e o porto de Darwin, no norte da Austrália. A primeira pequena embarcação chegou em 1976 e dezenas de outras se seguiram. A necessidade de um processo para lidar com os pedidos de asilo era evidente.

Em 1978, pela primeira vez, o governo australiano criou um comitê de determinação do estatuto de refugiado para análise dos pedidos. Ao longo de todos os anos 80, o número de requerentes manteve-se baixo. Porém, após os acontecimentos na Praça de Tienanmen em Pequim, em 1989, os números começaram a subir, pois muitos estudantes chineses que já se encontravam na Austrália tentavam lá permanecer. Em 1992, o comitê de determinação do estatuto de refugiado foi substituído por um novo sistema, ao abrigo do qual uma unidade de protecção dentro do Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais toma uma decisão de primeira instância acerca dos pedidos e um tribunal julga os recursos interpostos.

A política australiana de detenção obrigatória de todas chegadas não autorizadas era particularmente controversa. Não abria excepção para os requerentes de asilo. A Austrália tem uma política universal de vistos, exigindo um visto de entrada a todos os cidadãos estrangeiros, excepto da Nova Zelândia. Muitos encontram-se detidos nos polémicos centros de detenção em Port Headland, Curtin e Woomera, no extremo noroeste do país.

Em meados de 1999, a Austrália associou-se a outros países industrializados introduzindo legislação sobre protecção temporária. Os novos vistos temporários de refúgio seguro foram concebidos para dar maior flexibilidade ao lidar com deslocações em larga escala e foram concedidos nesse ano a vários milhares de albaneses do Kosovo e a timorenses. Os beneficiários deste refúgio temporário estão impedidos de requerer asilo, salvo decisão contrária do Ministro, deixando o tempo de duração e a qualidade da protecção à discricção ministerial, em vez de ser fruto de um processo jurídico de revisão. No decurso de 1999, registou-se um número cada vez maior de chegadas clandestinas por barco à Austrália. Em resposta, o governo introduziu nova legislação sobre a recepção e tratamento de requerentes de asilo que chegam ilegalmente ao país. Foi também firmado um “acordo de cooperação regional” com a Indonésia que prevê a intercepção, detenção e triagem de nacionais de países terceiros que transitam pela Indonésia em direcção à Austrália.

A Nova Zelândia conta-se entre uma dúzia de países em todo o mundo com um programa estabelecido de reinstalação de refugiados. A quota anual de 750 lugares coloca a Nova Zelândia, em termos de per capita, a par do Canadá. Apesar de, geograficamente, a Nova Zelândia se encontrar relativamente escudada contra movimentos espontâneos de requerentes de asilo que fazem pressão sobre outros países industrializados, os números foram aumentando regularmente ao longo dos anos 80, atingindo perto de 3.000 por ano, em 1998.

Entre os principais países industrializados, o Japão, que é parte da Convenção de 1951 desde 1981, é de longe o país que tem recebido menor número de pedidos de asilo. A homogeneidade étnica e cultural do país tem sido mantida através de controlos rígidos aos movimentos de população e imigração, apesar de terem sido reinstalados mais de 10.000 refugiados indochineses ou autorizados a permanecer no Japão desde 1975. Nos 10 anos que medeiam 1990 e 1999, apenas 1.100 pessoas pediram

asilo no Japão. A rigorosa limitação de tempo para apresentar o pedido de asilo e um inusitado nível de meios de prova fez com que, entre 1990 e 1997, menos de 4 por cento dos requerentes tivesse sido reconhecido como refugiado ao abrigo da Convenção. Em 1998 e 1999 procedeu-se a mais determinações de asilo do que nos anos antecedentes da década e a taxa de aceitação subiu para mais de sete por cento em 1999, sendo cada vez maior o número de requerentes de asilo rejeitados que são autorizados a permanecer por razões humanitárias. Fora das suas fronteiras, o empenho do governo japonês para com os refugiados manifesta-se no forte apoio dado aos programas do ACNUR.

## Preservar o direito de procurar asilo

Em termos legislativos, as mudanças dos sistemas de asilo nos países industrializados, nas duas últimas décadas, têm andado grandemente à volta do controlo da migração clandestina. As preocupações com fluxos maciços de pessoas de regiões afectadas pela guerra e com o tráfico e contrabando de pessoas têm também contribuído para a introdução de medidas de controlo mais apertadas. Na maioria dos casos, nestas mudanças, que têm sido acompanhadas de um leque de novas medidas de controlo das fronteiras, não se reconhece adequadamente que algumas pessoas têm uma necessidade real de procurar protecção devido a perseguição. Preservar o direito de procurar asilo nos países industrializados, detentores de sofisticados e dispendiosos sistemas jurídicos e de mecanismos de controlo das fronteiras, continua ser um grande desafio para o séc. XXI.

As políticas de dissuasão têm contribuído para confundir a já problemática distinção entre refugiados e migrantes económicos, estigmatizando os refugiados como pessoas que procuram contornar a lei. Quando os refugiados alcançam segurança, ficam, por vezes, detidos durante longos períodos. Esta é uma grande preocupação em muitos países, especialmente quando crianças não acompanhadas e famílias inteiras são mantidas sob detenção. Igualmente, no domínio do reagrupamento familiar, as práticas existentes num certo número de países tornam praticamente impossível que os membros da família se reunam. Isto tem tido um impacto negativo tanto a curto prazo, na capacidade de se ajustarem às novas situações que se lhes apresentam, como nas perspectivas de integração a longo prazo. Além da preservação do direito de procurar asilo, o desafio consiste também, por conseguinte, em assegurar que os Estados respeitem os princípios fundamentais de direitos humanos.

A gestão de fluxos mistos de refugiados e outros migrantes é um problema complexo, para o qual não existem respostas fáceis. Em última análise, os sistemas desenvolvidos pelos países no mundo industrializado estão subordinados à dinâmica da migração internacional, nomeadamente ao número de refugiados e outros migrantes que procuram entrar nesses países e aos métodos usados para conseguirem entrar. Isto, por sua vez, depende das medidas tomadas pelos governos e organizações internacionais visando as causas que estão na origem dos fluxos de refugiados e de outros fluxos migratórios. Se a disparidade entre os países mais ricos e os mais pobres do

mundo continuar a aumentar, como tem acontecido nos últimos 50 anos, e se os países que não pertencem ao mundo industrializado não forem suficientemente motivados e apoiados para dar protecção e assistência aos refugiados nas suas regiões, o número de pessoas à procura de uma nova vida nos Estados mais ricos do mundo continuará a ser elevado. As abordagens regionais em relação à migração e ao asilo, como as que foram adoptadas na Europa, têm o seu valor, mas podem revelar-se contraproducentes se servirem para minar uma abordagem global destas questões.

- 5 G. Perez del Castillo e M. Fahlen, "CIREFCA: An Opportunity and Challenge for Inter-agency Cooperation", *Análise Conjunta PNUD/ACNUR*, Maio de 1995.
- 6 Alta Comissária S. Ogata, discurso na Universidade de Sofia, Tóquio, 1995.
- 7 Este e outros relevantes documentos da ONU encontram-se reproduzidos na colecção de Livros Azuis das Nações Unidas, *The United Nations and Cambodia 1991-1995*, Departamento de Informação Pública, ONU, Nova Iorque, 1995.
- 8 M. Berdal e M. Leifer, "Cambodia", em J. Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pág. 36.
- 9 Ver na generalidade, S. Heder e J. Ledgerwood, *Propaganda, Politics and Violence in Cambodia: Democratic Transition under United Nations Peace-Keeping*, Armouk, Nova Iorque, 1996; M. W. Doyle, *Peacebuilding in Cambodia*, International Peace Academy, Nova Iorque, 1996; ; M. W. Doyle, *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*, International Peace Academy, Boulder CO, 1995.
- 10 Secretário-Geral, "Fourth Progress Report of the Secretary-General on UNTAC", Doc. ONU S/25719, 3 de Maio de 1993, § 89, Livro Azul ONU sobre o Camboja, pág. 285.
- 11 D. McNamara, "UN Peacekeeping and Human Rights in Cambodia: A Critical Evaluation", documento preparado para uma reunião da ONU sobre a Manutenção da Paz e os Direitos Humanos, Aspen Institut, Colorado, Agosto de 1994, pág. 12. McNamara, funcionário destacado pelo ACNUR, chefiava a componente de direitos humanos da UNTAC.
- 12 ACNUR, "Summary of Revised Operations Plan (Cambodia Portion)", 7 de Novembro de 1991; Ver também, W. C. Robinson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*, Zed Brooks, Londres, 1998, pág. 239.
- 13 Berdal e Leifer, "Cambodia", pág. 48.
- 14 Ibid., W.C. Robinson, et al. *Rupture and Return: Repatriation, Displacement and Reintegration in Battambang Province, Cambodia*, Centro de Informação sobre Refugiados Indochineses, Universidade de Chulalongkorn, Banguecoque, 1994, pág. 11; Secretário-Geral, "Fourth Progress Report of the Secretary-General on UNTAC", Doc. ONU S/25719, 3 de Maio de 1993, § 88-94, reproduzido no Livro Azul da ONU sobre o Camboja, pág. 296.
- 15 ACNUR (J. Crisp e A. Mayne), "Review of the Cambodian Repatriation Operation", Eval/CAM/13, Setembro de 1993 (daqui em diante, ACNUR, "Evaluation").
- 16 Ver Asia Watch, *Political Control, Human Rights, and the UN Mission in Cambodia*, Human Rights Watch, Setembro de 1992; ACNUR, "Evaluation"; ACNUR, *Bulletin: Repatriation Operation, Cambodia*, 3 de Agosto de 1992; Carta de W. Blatter, Director do Bureau Regional para a Ásia e a Oceânia, para S. Ducasse, Encarregado de Missão, Phnom Penh, 19 de Agosto de 1993, A004/PNP/276, F/HCR 15, Arquivos do Assistente do Alto Comissário, Sub-Fonds 1, Camboja, Dossier Cronológico Junho-Outubro de 1993.
- 17 ACNUR, "Evaluation", § 151-154. O ACNUR efectuou um levantamento por satélite e não um levantamento no terreno, o que contribuiu para os erros de cálculo, de acordo com o relatório da avaliação, § 167-168. Ver também Robinson, *Rupture and Return*, pág. 10.
- 18 Coronel J. Sanderson, "UNTAC: Successes and Failures", em H. Smith (ed.), *International Peacekeeping: Building on the Cambodian Experience*, Australian Defence Centre, Camberra, 1994, pág. 23.
- 19 P. Utting, "Linking Peace to Reconstruction", em P. Utting (ed.), *Between Hope and Insecurity: The Social Consequences of the Cambodian Peace Process*, UNRISD, Genebra, 1994, pág. 4.
- 20 Ver na generalidade, Nações Unidas, *The United Nations and Mozambique, 1992-1995*, Série ONU Livro Azul, Departamento de Informação Pública, Nova Iorque, vol. 5, 1995.
- 21 Comité de Juristas para os Direitos Humanos, *Africa Exodus: Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OAU Convention*, Nova Iorque, Julho de 1995.
- 22 ACNUR, *Mozambique: An Account from a Lessons Learned Seminar on Reintegration*, Genebra 24-26 de Junho de 1996, §7.
- 23 ACNUR, "Rebuilding a War-Torn Society: A Review of the UNHCR Reintegration Programme for Mozambican Returnees, July 1996", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 16, nº 2, pág. 24.
- 24 R. Eaton et al., *Mozambique, The Development of Indigenous Mine Action Capacities*, Departamento dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas, Nova Iorque, 1997.
- 25 A. Ajello em *Winning Peace: Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding*, Workshop internacional, Berlim 4-6 de Julho de 1996, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, pág. 13-16.

#### Caixa 6.2

- 1 Doc. ONU A/AC.96/INF 158, recomendação 10.1.
- 2 H. Cholmondeley, citado em *Winning the Peace: Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding*, Workshop internacional, Berlim 4-6 de Julho de 1996, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, pág. 24.

#### Caixa 6.3

- 1 Alta Comissária S. Ogata, Alocução dirigida à Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, 7 de Fevereiro de 1995.
- 2 Secretário-Geral da ONU, "Renewing the United Nations: A Programme for Reform", 14 de Julho de 1997, Doc. ONU A/51/950, parte 1, secção B, § 78-9.

#### Capítulo 7

- 1 S. Collinson, *Globalization and the Dynamics of International Migration: Implications for the Refugee Regime*, Documento de Trabalho do ACNUR nº 1, Genebra, Maio 1999.
- 2 D. Joly, *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, Macmillan, Londres, 1996; S. Collinson, *Europe and International Migration*, 2ª ed.; Pinter e Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994.
- 3 Ver N. Chandrasanan, "A Precarious Refuge: A Study of the Reception of Tamil Asylum Seekers in Europe, North America and India", *Harvard Human Rights Yearbook*, vol. 2, 1989; US Committee for Refugees, *Time for Decision: Sri Lankan Tamils in the West*, Washington DC, 1985.
- 4 ACNUR, *A Situação dos Refugiados no Mundo 1995: Em Busca de Soluções*, (versão portuguesa) ACNUR-Lisboa, Junho de 1997, pág. 191, também publicado na internet [www.cidadevirtual.pt/acnur](http://www.cidadevirtual.pt/acnur).

- 5 Alta Comissária S. Ogata, comunicação na conferência internacional sobre "Fortress Europe? Refugees and Migrants: Their Human Rights and Dignity", Akademie Graz, Áustria, 23 de Maio de 1992.
- 6 Editorial, "We want to Wash Dross Down Drain", *Dover Express*, 1 de Outubro de 1998.
- 7 ACNUR, "Note submitted by the High Commissioner for the Consultations with Concerned Governments", Genebra, Dezembro de 1986.
- 8 ECRE - Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, *Terceiro País Seguro: Mitos e Realidades* (versão portuguesa) CPR/ECRE, Lisboa, Novembro 1995; R. Byrne e A. Shacknove, "The Safe Country Notion in European Asylum Law", *Harvard Human Rights Law Journal*, vol. 9, Primavera de 1996; Conselho Dinamarquês para os Refugiados, "Safe Third Country" Policies in European Countries, Copenhaga, 1997.
- 9 ACNUR, *Note on International Protection*, 1999, §19.
- 10 B.S. Chimni, "Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection", Documento de Trabalho nº 3, Refugee Studies Centre, Oxford, Fevereiro 2000, pág. 11-12.
- 11 F. Liebaut e J. Hughes (eds), *Detention of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives*, Kluwer Law International, Haia, 1998; Comité Permanente do Comité Executivo do ACNUR, "Detention of Asylum Seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice", Doc. ONU EC/49/SC/CRP.13, 4 de Junho de 1999.
- 12 E. Guild e J. Niessen, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer Law International, Haia, 1996; D. Papademetriou, *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1996; J. van der Klaauw, "Refugee Protection in Western Europe: A UNHCR Perspective", em J.-Y. Carlier e D. Vanheule (eds), *Europe and Refugees: A Challenge?*, Kluwer Law International, Haia, 1997; F. Nicholson e P. Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge Press University, Cambridge, 1999, parte 4, o Regime Europeu.
- 13 Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1996, L63/2.
- 14 S. Peers, "Mind the Gap! Ineffective Member State Implementation of European Union Asylum Measures", Immigration Law Practitioners' Association/ British Refugee Council, Londres, Maio de 1998.
- 15 Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1995, C262.
- 16 ACNUR, "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees". GAOR, 48ª Sessão, Suplemento nº 12 (A/48/12), 1994, §24; ACNUR, *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia*, Genebra, 24 de Julho de 1992; W. Kälin, *Towards a Concept of Temporary Protection*, estudo não publicado realizado a pedido do ACNUR, 1996.
- 17 Resolução sobre certas linhas de orientação comuns respeitantes à admissão de pessoas particularmente vulneráveis provenientes da ex-Jugoslávia, Conselho de Ministros da Imigração, 1-2 de Junho de 1993.
- 18 Nações Unidas, "The Fall of Srebrenica, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/55", Doc. ONU A/54/549, 15 de Novembro de 1999.
- 19 Secretariado CIG (Consultas Intergovernamentais), *Report on Temporary Protection in States in Europe, North America and Australia*, Genebra, 1995; ACNUR/Grupo de Trabalho de Assuntos Humanitários da Conferência Internacional sobre a ex- Jugoslávia, *Survey on the Implementation of Temporary Protection*, Genebra, Março de 1995.
- 20 J. Harding, *The Uninvited: Refugees at the Rich Man's Gate*, Profile Books, Londres, 2000; J. Morrison, *The Cost of Survival: The Trafficking of Refugees to the UK*, British Refugee Council, Londres 1998.
- 21 Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Tampere, 15-16 Outubro de 1999.
- 22 ACNUR, Comunicado de Imprensa, 8 de Outubro de 1999.
- 23 Cruz Varas v. Sweden, 20 de Março de 1991, Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Série A, nº 201; Vilvarajah v. United Kingdom, 30 de Outubro de 1991, Série A, nº 215; N. Mole, *Problems Raised by Certain Aspects of the Present Situation of Refugees from the Standpoint of the European Convention on Human Rights*, Dossier de Direitos Humanos nº 9, rev., Conselho da Europa, Estrasburgo, 1997, próxima actualização em 2000; R. Plender e N. Mole, "Beyond the Geneva Convention: Constructing a de facto Right of Asylum from International Human Rights Instruments", em Nicholson e Twomey, *Refugee Rights and Realities*, pág. 81-105.
- 24 Divisão de População da ONU, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?*, Secretariado ONU, Nova Iorque, Março de 2000, pág. 85-87. Ver também, "Europe's Immigrants: A Continent on the Move", *Economist*, 6 de Maio de 2000; Harding, *The Uninvited*, pág. 90-102.
- 25 G. Rystad, "Victims of Oppression or Ideological Weapons? Aspects of US Refugee Policy in the Postwar Era", em G. Rystad (ed), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund University Press, Lund, 1990, pág. 209.
- 26 *American Churches v. Thornburgh*, 760 F.Supp. 796 (n.d.Cal. 1991); Ver também, US Committee for Refugees, *Refugee Reports*, vol. 12, nº 1, 29 de Janeiro de 1991; N. Zucker e N. Flink Zucker, *Desperate Crossings: Seeking Refuge in America*, M. E. Sharpe, Inc., Nova Iorque, 1996.
- 27 Comissão sobre os Direitos Humanos, "Cuba: Report on the Human Rights Situation", E/CN.4/1995/52, 11 de Janeiro de 1995, § 34 e 41.
- 28 Lawyers's Committee for Human Rights, *Uncertain Haven: Refugee Protection on the Fortieth Anniversary of the 1951 United Nations Refugee Convention*, Nova Iorque, 1991.
- 29 US Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1997*, Washington DC, 1997; Ver também, M.J. McBride, "The Evolution of US Immigration and Refugee Policy: Public Opinion, Domestic Politics and UNHCR", Documento de Trabalho do ACNUR nº 3, Genebra, Maio de 1999.
- 30 Lawyers's Committee for Human Rights, *Slamming the "Golden Door": A Year of Expedited Removal*, LCHR, Nova Iorque, Abril 1998.
- 31 Singh et al. v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1985) Actas do Supremo Tribunal de 1997.

### Caixa 7.1

- 1 Conselho Europeu de Tampere, "Conclusões da Presidência", 15-16 de Outubro de 1999.

### Caixa 7.2

- 1 *Islam v. Secretary of State for the Home Department and Regina v. Immigration Appeal Tribunal and Another Ex Parte Shah*, Julgamento na House of Lords, 25 de Março de 1999.

### Caixa 7.3

- 1 Comité Permanente Interações , "Global Humanitarian Assistance 2000", 23ª sessão, projecto de relatório final, Março de 2000.
- 2 Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, 1999 *Development Cooperation Report*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris, 2000, Quadro 19; Earthscan, *The Reality of Aid*, publicação anual, Londres.

### Caixa 7.4

- 1 *Sale v. Haitian Centers Council, Inc. et. al.*, 113 S.Ct. 2549 (1993); Ver também "Cases and Comment"; *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, nº 1, 1994, pág. 69-84.
- 2 Nota do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados como *amicus curiae* no caso de interdição dos haitianos, 1993, ver *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, nº 1, 1994, pág. 85-102 na pág. 97.
- 3 *Haitian Refugee Cases*, Caso nº 10.675, Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, OEA/Ser/L/V//II.93.Doc.36, 17 Out. 1996; *International Human Rights Reports*, pág. 120-165.
- 4 *Haitian Centers Council, Inc. v. Sale*, 8 de Junho de 1993, 823 F. Supp. 1028, 1042.

### Capítulo 8

- 1 ACNUR, Sector de Informação Pública, "CIS Conference on Refugees and Migrants", 30-31 de Maio de 1996, Genebra, pág. 3.
- 2 Ver R. Conquest, *The Nation Killers: The Soviet Deportation of Nations*, Macmillan, Londres, 1970; A. M. Nekrich, *The Punished Peoples: The Deportation and Fate of Soviet Minorities at the End of the Second World War*, W.W. Norton and Co., Nova Iorque, 1978; J.-J. Marie, *Les peuples déportés d'Union Soviétique*, Éditions Complexe, Bruxelas, 1995.
- 3 R. Brubaker, "Aftermaths of Empire and the Unmixing of Peoples: Historical and Comparative Perspectives", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 18, nº 2, Abril de 1995, pág. 189-218; B. Nahaylo e V. Swoboda, *Soviet Disunion: A History of the Nationalities Problem in the USSR*, Hamish Hamilton, Londres, 1990.
- 4 Human Rights Watch/Helsinki, *Bloodshed in the Caucasus: Escalation of the Armed Conflict in Nagorno-Karabakh*, Human Rights Watch, Nova Iorque, 1992.
- 5 Ver N. F. Bugai, *Turki iz Meskhetii: dolgii put k rehabilitatsii* [Turcos de Meskhetia: O Longo Caminho para a Reabilitação], Ross, Moscovo, 1994, pág. 131-135; H. Carrere d'Encausse, *The End of the Soviet Empire: The Triumph of the Nations*, Basic Books, Nova Iorque, 1992, pág. 98-99, 103-104.
- 6 Gosudarstvennyi komitet SSSR po statistike [Comité de Estado de Estatística], *Natsionalnyi sostav naseleniia: Chast II* [A Composição Nacional da População: Parte II], Moscovo, 1989, pág. 3-5.
- 7 A.-M. Demmer, Director do Bureau Regional do ACNUR para a Europa e América do Norte, "Meeting of the Delegation of the USSR to Excom with the High Commissioner, 17.09.90", Nota de arquivo, 18 de Outubro de 1990, 010. RUS, F/HCR 11.3.
- 8 A. Verwey, Subdirector do Bureau Regional do ACNUR para a Europa e América do Norte, "UNHCR and the Disintegrating USSR", Nota de arquivo, 15 de Setembro de 1991, Russia Development, 1988-06/93, F/HCR 19.4.

- 9 Bureau Regional do ACNUR para a Europa e América do Norte, "UNHCR Strategy for the Commonwealth of Independent States" documento elaborado para uma reunião presidida pela Alta Comissária na Sede do ACNUR, 5 de Março de 1992, Russia Development, 1988-06/93, F/HCR 19.4.
- 10 W. D. Clarence, "Report on Mission to the Soviet Union 5-18 December 1991", Nota de Arquivo, 9 de Janeiro de 1992, 010. RUS, F/HCR 11.3.
- 11 O. Andrysek, Chefe do Sector IV do Bureau Regional do ACNUR para a Europa e América do Norte, Nota de Arquivo, 12 de Março de 1992, 600. CIS, F/HCR 11.3; Bureau Regional do ACNUR para a Europa e América do Norte, "UNHCR Strategy for the Commonwealth of Independent States".
- 12 Andrysek, Nota de Arquivo, 12 de Março de 1992, 600. CIS, F/HCR 11.3. Ver também "The Commonwealth of Independent States: UNHCR's Approach and Involvement", documento elaborado para a reunião de Consultas Intergovernamentais em Genebra, no dia 26 de Fevereiro de 1992, Russia Development, 1988-06/93, F/HCR 19.4.
- 13 Carta da Alta Comissária Sadako Ogata para B. Pankin, Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Soviética, 26 de Setembro de 1991, CSCE.General, F/HCR 17.
- 14 Fax de D. Petrasek da Amnistia Internacional para E. Feller da Divisão de Protecção Internacional, 12 de Junho de 1992, com proposta sobre "Refugiados e Pessoas Deslocadas" e a Delegação da Federação Russa e as da Albânia, Áustria, Bulgária, Grécia, Quirguizistão, Roménia, Eslovénia, Suíça e Jugoslávia para a Reunião de Seguimento da Conferência da CSCE de Helsínquia em 1992, CSCE/HM/WG3/17, Helsínquia, 5 de Junho de 1992, CSCE.General, F/HCR 17.
- 15 Carta de J. Dienstbier, Presidente titular da CSCE, para a Alta Comissária Ogata, 24 de Abril de 1992, CSCE.General, F/HCR 17.
- 16 Documento de W. D. Clarence, Delegação Regional do ACNUR, Moscovo, "CIS: Some Realities and Responsibilities", 14 de Agosto de 1992, CIS, F/HCR 19.4.
- 17 Fax de A. Akiwumi. ACNUR-Moscovo para a Sede do ACNUR, "Project Proposal 1993 – Interim Response", 22 de Janeiro de 1993, 600. CIS, F/HCR 11.3.
- 18 Secretariado da Conferência CEI, "Note on the Concept of the 'Forced Migrant'", documento de trabalho, Setembro de 1995, reproduzido no ACNUR, OIM, OSCE, "The CIS Conference on Refugees and Migrants", *European Series*, vol. 2, nº 1, Janeiro de 1996, pág. 161-166. Ver também, V. Tishkov (ed.), *Migratsii i novye diaspori v post-Sovetskikh gosudarstvakh* [Migrações e Novas Diásporas nos Estados pós-Soviéticos], Aviaizdat, Moscovo, 1996; V. Tishkov (ed.), *Vynyzhdennye migranty: Intergatsiya i vozvrashchenie* [Migrantes Forçados: Integração ou Regresso], Aviaizdat, Moscovo, 1997.
- 19 Acordo sobre Questões Relacionadas com a Restituição dos Direitos dos Indivíduos, Minorias Nacionais e Povos Deportados. Ver "The CIS Conference on Refugees and Migrants", *European Series*, vol. 2, nº 1, Janeiro de 1996, pág. 167-170.
- 20 Este documento e outros acordos relacionados com os refugiados e a migração, juntamente com a legislação per-