

# Introdução

Muito se tem escrito nos últimos anos sobre o tema da acção humanitária. Existe também abundante literatura da especialidade sobre os aspectos jurídicos da protecção de refugiados. Porém, poucos historiadores se têm concentrado especificamente na questão da deslocação humana forçada e na evolução das abordagens internacionais face a este problema. Como referira o historiador Eric Hobsbawm no seu livro *On History*, o facto de alguns acontecimentos históricos entrarem na memória histórica colectiva, contrariamente a tantos outros, não deixa de ser um fenómeno inquietante.<sup>1</sup> Este livro procura abordar esta questão olhando para a história da deslocação forçada ao longo da segunda metade do século XX.

No decurso da última década do séc. XX foi havendo uma maior tomada de consciência por parte dos governos, das organizações internacionais e do público em geral em relação aos problemas dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente. Em grande parte, isto deve-se à televisão, que mostrava imagens dramáticas de pessoas desesperadas fugindo de locais como a Bósnia-Herzegovina, Chechénia, Iraque, Kosovo e Ruanda. Deve-se, igualmente, ao facto de haver maiores possibilidades de intervenção por parte das organizações humanitárias, organizações de direitos humanos, forças militares multilaterais, mediadores da paz, investigadores sobre crimes de guerra, jornalistas e todo um conjunto de outros actores externos, na era pós-Guerra Fria, face a deslocações maciças. Contudo, o problema da deslocação forçada não é novo e os esforços internacionais para aliviar o sofrimento das pessoas desenraizadas também não.

## Abordagens internacionais visando a protecção dos refugiados

Ao longo da história, as pessoas foram tendo que abandonar as suas casas e procurar segurança noutro lugar a fim de escapar à perseguição, aos conflitos armados e à violência política. Nenhuma região do mundo foi poupada a este fenómeno. Aliás, muitas religiões respeitam conceitos como asilo, refúgio, santuário e hospitalidade para as pessoas em aflição. Mas, até este século, não existiam padrões universais para protecção dessas pessoas. Os esforços envidados no sentido de as proteger e auxiliar eram, por natureza, localizados e de carácter *ad hoc*.

Só depois da Primeira Guerra Mundial, quando surge a Sociedade das Nações, é que a questão dos refugiados começa a ser encarada como um problema internacional a ser tratado ao nível internacional. Mesmo então, o processo de desenvolvimento de um sistema internacional para dar resposta e gerir os problemas dos refugiados era lento e irregular. A Sociedade das Nações nomeou diversos Altos Comissários e Enviados incumbidos de grupos específicos de refugiados, tais como: russos, arménios e

*Refugiados passam do território soviético para a zona ocupada pelos britânicos na Alemanha, em 1949 (GERMIN/BPK/1949)*

alemães, mas sem conceber uma abordagem permanente. Do mesmo modo, após a Segunda Guerra Mundial, foram estabelecidos organismos separados para se ocuparem dos refugiados europeus, palestinianos e coreanos.

Em 1950, a comunidade internacional ainda não tinha estabelecido uma rede de instituições, de sistemas e de leis que permitisse tratar de maneira global o problema dos refugiados. O ponto de viragem dá-se em 1950-1951, com o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a adopção da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados. Estas duas medidas proporcionavam, pela primeira vez, uma estrutura formal destinada a dar resposta às necessidades dos refugiados, bem como as normas de protecção dos refugiados ao abrigo do direito internacional.

A Convenção de 1951 relativa aos Refugiados é importante sob dois aspectos: primeiro, embora inicialmente se limite aos refugiados da Europa, fornece uma definição geral de “refugiado” como sendo alguém fora do seu próprio país e que não pode regressar devido a um receio fundado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas e pertença a um grupo social, o que significa que as pessoas deslocadas dentro do seu próprio país não estão cobertas nos termos da definição jurídica internacional de “refugiados”; segundo, reconhece que as pessoas que se enquadram na definição de refugiados devem beneficiar de certos direitos e que a ajuda aos refugiados não deve ser simplesmente uma questão de caridade internacional ou de benefício político. A Convenção confere obrigações aos Estados partes, sendo o princípio de “*non-refoulement*” a mais fundamental e segundo a qual os países de asilo se obrigam a não enviar as pessoas para onde têm receio fundado de perseguição.

A responsabilidade da protecção e assistência aos refugiados incumbe em primeiro lugar aos Estados, especialmente aos países de asilo para onde os refugiados fogem. Porém, o ACNUR tem também um papel importante a desempenhar, promovendo e velando pelo cumprimento da Convenção por parte dos Estados e permitindo-lhes que ofereçam uma protecção adequada aos refugiados no seu território.

O mandato do ACNUR consiste em proporcionar protecção internacional aos refugiados e encontrar soluções para os seus problemas. Tradicionalmente, o ACNUR classifica essas soluções em três grandes categorias: repatriamento voluntário, integração local no país de asilo e reinstalação a partir do país de asilo para um país terceiro. Como os capítulos deste livro ilustram, ao longo dos anos, foi privilegiada cada uma destas soluções em épocas diferentes.

Embora a comunidade internacional tenha tratado a problemática dos refugiados de forma mais sistemática e global desde 1950, houve sempre tensões entre os diferentes actores envolvidos no problema da deslocação forçada e, muito particularmente, no relacionamento do ACNUR com os Estados. Por um lado, os Estados são parceiros do ACNUR, estabeleceram o quadro internacional do direito em matéria de refugiados que orienta o trabalho do ACNUR, são membros do Comité Executivo do ACNUR, doam os fundos sem os quais o ACNUR não poderia operar e autorizam o ACNUR a actuar nos seus territórios. Por outro lado, o ACNUR contesta frequentemente os Estados por causarem os fluxos de refugiados e por não prestarem uma protecção e assistência adequadas aos refugiados e requerentes de asilo.

## O mandato e as actividades do ACNUR

O mandato do ACNUR mantém-se sem alteração desde 1950. A protecção dos refugiados e a procura de soluções para os seus problemas prevalecem como os objectivos centrais da Organização. Porém, o ambiente em que o ACNUR trabalha e as actividades que desenvolve têm mudado significativamente ao longo dos últimos 50 anos.

Primeiro, a amplitude das operações do ACNUR tem aumentado grandemente. No início, a Organização concentrou-se na procura de soluções para os cerca de 400.000 refugiados ainda sem país de acolhimento no rescaldo da Segunda Guerra Mundial. Em 1996, prestava assistência a cerca de 26 milhões de pessoas. O orçamento e os recursos humanos da Organização também aumentaram muito. Em 1951, o orçamento do ACNUR era de 300.000 dólares EUA e o quadro de pessoal contava com 33 elementos; em 1999, o seu orçamento atingia mais de mil milhões de dólares e empregava para cima de 5.000 pessoas. O ACNUR tem também expandido continuamente o âmbito geográfico da sua acção. Inicialmente, operava só na Europa, ao passo que, em 1999, possuía delegações em 120 países no mundo inteiro.

Segundo, o leque de actividades desenvolvidas pelo ACNUR foi também aumentando. Nos primeiros anos, centrava-se sobretudo em facilitar a reinstalação dos refugiados europeus. Conforme a Organização se foi envolvendo noutras regiões do mundo, foi adoptando um vasto conjunto de novas actividades, nomeadamente o fornecimento de assistência material, como comida e abrigo, bem como cuidados médicos, educação e outros serviços sociais. Tentando evitar o tratamento das populações refugiadas como uma massa indiferenciada, o ACNUR elaborou também programas especiais de assistência a grupos específicos, como mulheres e crianças, adolescentes, idosos, vítimas de traumas e pessoas com incapacidade física.

Terceiro, o leque de beneficiários do ACNUR foi crescendo continuamente. Ao longo da sua história, o ACNUR tem funcionado principalmente como uma organização de protecção dos refugiados, se bem que os refugiados não sejam os seus únicos beneficiários. No decorrer dos anos, a Organização foi desenvolvendo programas de assistência a outras categorias de pessoas, nomeadamente a pessoas deslocadas no interior das fronteiras dos seus próprios países, retornados (refugiados ou pessoas deslocadas internamente), requerentes de asilo (cujo estatuto oficial ainda não está determinado), apátridas, populações afectadas pela guerra e outras.

A alargamento do papel do ACNUR a outras categorias de pessoas além dos refugiados está em conformidade com o seu Estatuto. O Artigo 1º incumbe o ACNUR de procurar “soluções permanentes para o problema dos refugiados” e, segundo o Artigo 9º, a Organização “empreenderá qualquer outra actividade adicional determinada pela Assembleia Geral”. Desta forma, múltiplas resoluções da Assembleia Geral têm constituído o fundamento jurídico de muitas actividades do ACNUR junto das populações não refugiadas.

Quarto, o número de actores internacionais envolvidos nos programas de protecção e assistência aos refugiados e pessoas deslocadas tem aumentado significativamente. No princípio dos anos 50, era pequeno o número de parceiros do ACNUR, enquanto que, em 1999, os seus parceiros de implementação envolvem mais de 500 organizações não

governamentais (ONG). O Secretário-Geral da ONU tem também cada vez mais chamado o ACNUR para assumir o papel de agência líder em situações de emergência humanitária. Além disso, o ACNUR tem colaborado com outras agências das Nações Unidas, forças de manutenção da paz, outras forças militares multinacionais, organizações regionais, organizações de direitos humanos e com toda uma série de outros intervenientes locais e internacionais.

Quinto, a Organização está cada vez mais envolvida no terreno, em lugares perigosos e instáveis, e até mesmo em situações de pleno conflito armado. Inicialmente, o ACNUR trabalhava apenas em países de asilo seguros e não afectados por conflitos armados. Hoje, o pessoal do ACNUR encontra-se muitas vezes no meio da guerra, exposto a novos perigos, submetendo a Organização a todo um conjunto de novos desafios.

As actividades do ACNUR durante os primeiros anos são por vezes qualificadas de reactivas, orientadas para o exílio e específicas para os refugiados.<sup>2</sup> Reactivas, porque gerem os problemas dos refugiados essencialmente no país de asilo. Orientadas para o exílio, porque os seus esforços se centravam em actividades nos países de asilo e a responsabilidade pela resolução dos problemas dos refugiados era vista como cabendo aos países que recebiam os refugiados em vez de imputada aos países que os geravam. Específicas para refugiados, porque o ACNUR não se interessava geralmente por outras formas de deslocação forçada.

Contrariamente, nos últimos anos, as actividades do ACNUR - sobretudo no período pós-Guerra Fria - têm-se caracterizado por serem pró-activas, orientadas para a terra de origem e holísticas. Pró-activas, porque a Organização está agora muito mais aberta a acções que visam combater violações dos direitos humanos e situações que provoquem deslocações. Orientadas para a terra de origem, porque cada vez mais na estratégia do ACNUR se realça não apenas os deveres dos países de acolhimento, mas também as obrigações dos países de onde fogem os refugiados. Holísticas, porque a Organização tem procurado promover uma abordagem mais integrada do problema da deslocação forçada. Esta abordagem é mais a longo prazo e tem em consideração não só as necessidades dos refugiados, mas também das pessoas deslocadas internamente, retornadas, requerentes de asilo, apátridas e outras.

## **História das deslocações forçadas**

Este livro não é uma história institucional do ACNUR, mas tenta narrar a história geral das deslocações forçadas ao longo dos 50 anos da sua existência. Uma grande parte do livro trata das crises em que o ACNUR desempenhou um papel central na resposta às necessidades dos refugiados e outras pessoas deslocadas. Analisa também outros grupos, como os palestinianos (a maioria sob o mandato do Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente) e os refugiados tibetanos na Índia, junto dos quais o ACNUR tem tido um papel marginal de protecção e assistência. Ao longo de todo o livro, é feita uma tentativa no sentido de descrever não só a difícil

situação dos que foram forçados a sair de suas casas, mas o contexto político que levou à deslocação, o carácter político das reacções internacionais e a evolução das políticas e práticas dos governos, das organizações humanitárias e de outros intervenientes.

O livro não ambiciona fazer um relato exaustivo de todos os movimentos de refugiados e pessoas deslocadas nos últimos 50 anos. Apresenta-se como uma série de estudos de casos, realçando certos aspectos da deslocação forçada em cada caso e mostrando como é que as diferentes experiências influenciaram o desenvolvimento de organizações como o ACNUR. A vantagem de uma abordagem como esta é que permite analisar, com alguma profundidade, certas situações de deslocação forçada. O inconveniente é haver um certo número de casos e de temas importantes que não são afluídos ou são-no muito superficialmente.

O livro trata os acontecimentos anteriores a 31 de Dezembro de 1999. Salvo menção explícita, não se aludem ou referem acontecimentos após esta data. A estrutura do livro é sobretudo cronológica, embora certos capítulos foquem regiões ou temas particulares. Os autores basearam-se em relatos directos dos membros do ACNUR e numa série de entrevistas a pessoas exteriores à Organização, no consulta dos arquivos do ACNUR e em numerosas obras, a maior parte mencionada nas notas finais e na bibliografia. Para os primeiros anos, recorreu-se extensamente à importante publicação em dois volumes de Louise Holborn, *Refugees: A Problem of our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*<sup>3</sup>.

## O eurocentrismo dos primeiros anos

O primeiro capítulo começa por apresentar as instituições anteriores ao ACNUR, nomeadamente o primeiro Alto Comissário para os Refugiados durante o período da Sociedade das Nações, Fridtjof Nansen, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR, 1943-47) e a Organização Internacional de Refugiados (OIR, 1947-52). Descreve a criação do ACNUR e as perspectivas divergentes sobre os objectivos da organização, bem como a Conferência de Plenipotenciários que, em Julho de 1951, conduziu à adopção da Convenção das Nações Unidas relativa aos Refugiados.

Ao longo dos anos 50, o ACNUR centrou-se nos refugiados europeus. Dado que a criação do ACNUR coincidiu com o início da Guerra Fria, a solução geralmente encarada, na altura, para resolver os problemas de refugiados era a reinstalação. É claro que, quando o ACNUR foi criado e a Convenção de 1951 relativa aos Refugiados foi elaborada, o que os governos ocidentais tinham em mente eram os refugiados que fugiam dos regimes comunistas. Dada a tensão das relações Leste-Oeste, na época, os primeiros passos do ACNUR eram acautelados. Confinavam-se essencialmente à Europa Ocidental, a trabalhos de natureza jurídica, em como ajudar os governos europeus a adoptar legislação e procedimentos para aplicação da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados.

O primeiro grande desafio do ACNUR foi o êxodo de cerca de 200.000 refugiados da Hungria em 1956, após a repressão soviética da insurreição húngara. Esta crise de refugiados foi solucionada com a reinstalação da maior parte dos refugiados em países

ocidentais. Nessa altura, o ACNUR era uma organização inteiramente eurocêntrica que pouco fazia, por exemplo, pelas centenas de milhares de refugiados chineses que chegavam a Hong Kong ou pelos refugiados tibetanos que fugiram para a Índia nessa mesma década. Nos primeiros anos, o ACNUR pouco contactava com o mundo fora da Europa, com excepção da assistência que prestava aos refugiados europeus retidos em Xangai após a revolução chinesa.

## Os anos 60 e 70

O Capítulo 2 aborda o processo de descolonização em África, que se acelera nos anos 60. Este processo marca uma nova era para o ACNUR, mudando o foco da sua atenção para fora da Europa. Em particular, a Organização envolve-se na assistência aos refugiados da guerra da independência na Argélia que fugiam para Marrocos e para a Tunísia. Quando a Argélia obteve a independência da França, em 1962, retornaram ao seu país cerca de 250.000 refugiados. Esta foi a primeira operação maciça de repatriamento em que o ACNUR participara. O capítulo avança com a análise de outras situações de deslocação forçada na África sub-sariana, focando, em particular, o papel do ACNUR na assistência aos refugiados ruandeses no Congo e noutros lugares.

Sob vários aspectos, estes refugiados eram diferentes dos definidos na Convenção de 1951 relativa aos Refugiados. Na maior parte dos casos, eram pessoas que tinham fugido das suas terras não porque temiam a perseguição, mas devido à guerra e à violência decorrentes do processo de descolonização. A maior parte não procurava integrar-se no país de asilo, querendo ser repatriada quando o seu país se tornasse independente ou quando o ambiente fosse mais seguro. Em vez de refugiados individuais, a tratar caso a caso, o ACNUR via-se agora perante fluxos maciços de refugiados.

Este capítulo descreve como, em 1967, através de um novo Protocolo foram retirados os limites geográficos e temporais da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados, passando esta a ter aplicação universal. Em 1979, a Organização de Unidade Africana adoptou a sua própria convenção regional de refugiados, alargando a definição de refugiado de modo a contemplar não só as pessoas que fogem de perseguição, mas também as que fogem da guerra e da violência intercomunitária.

Virando-se para o Sul Asiático, o Capítulo 3 analisa a crise de refugiados do Bangladeche que levou ao envolvimento do ACNUR pela primeira vez no subcontinente indiano. Em 1971, a guerra que conduziu à independência do Bangladeche causou uma população de refugiados, estimada em 10 milhões, que fugiu do Bangladeche para a Índia, sendo a maior deslocação de refugiados da segunda metade do séc. XX. Foi a maior operação de emergência humanitária em que o ACNUR esteve envolvido até à data. Durante esta crise, o Secretário-Geral da ONU convidou o ACNUR a actuar como “Pólo de Convergência” na coordenação da ajuda humanitária das Nações Unidas e de outras instâncias internacionais. Trata-se da primeira ocorrência precursora do conceito de “agência líder”, frequentemente utilizado nestes últimos anos. Quando as hostilidades terminaram, o ACNUR participou na organização do repatriamento maciço dos refugiados para o Bangladeche. A maior parte dos refugiados regressou antes do fim de

Fevereiro de 1972. Em 1973, o ACNUR desempenhou também um papel decisivo na organização do mais vasto movimento de populações da história, entre o Bangladesh e o Paquistão.

Embora o capítulo incida principalmente na crise de refugiados do Bangladesh, aborda também sucintamente a situação dos refugiados tibetanos na Índia, da acção do ACNUR junto dos rohingyas da Birmânia, que fugiram para o Bangladesh, e do papel do ACNUR na assistência aos asiáticos expulsos do Uganda pelo Presidente Idi Amin, em 1972.

## **Uma visão mais ampla da protecção dos refugiados**

O Capítulo 4 descreve a fuga dos refugiados do Camboja, do Laos e do Vietname após as insurreições políticas aí surgidas, em meados dos anos 70. O êxodo da Indochina manteve-se ao longo de mais de duas décadas, envolvendo mais de três milhões de pessoas. Contrariamente às crises de refugiados na Argélia e no Bangladesh - seguidas de operações de repatriamento em larga escala - a reinstalação era considerada como a opção preferível para a maior parte dos refugiados indochineses, tal como no caso dos refugiados europeus nos anos 50. Com a assistência do ACNUR, ao todo foram reinstalados em outros países cerca de dois milhões de indochineses, sobretudo nos Estados Unidos que acolheram perto de 1,3 milhões de pessoas.

O ACNUR desempenhou um papel primordial na assistência aos refugiados ao longo desta crise maciça e prolongada. A Organização alargou consideravelmente o âmbito das suas actividades durante este período, participando na construção e gestão de campos de refugiados destinados aos cambojanos, laocianos e vietnamitas, e ajudando a elaborar medidas inovadoras anti-pirataria e de socorro no mar para protecção dos “boat people” vietnamitas. Entre 1975 e 1980, o orçamento do ACNUR passou de 76 milhões de dólares EUA para 510 milhões, crescendo para mais do dobro os membros do seu pessoal.

Durante os anos 80, os governos ocidentais foram ficando cada vez mais preocupados com o grande número de indochineses que afluía aos seus países. Começaram a vê-los mais como migrantes económicos do que como refugiados. Perante as pressões destes governos, os Estados da região adoptaram novas medidas para se controlar as saídas e facilitar o repatriamento. O êxodo indochinês pôs à prova os limites da vontade de conceder asilo por parte dos Estados Ocidentais, mesmo tratando-se de pessoas que fugiam dos regimes comunistas.

O Capítulo 5 debruça-se sobre os anos 80, marcados pela intensificação da Guerra Fria e o envolvimento das superpotências nas guerras civis em diversos pontos do globo, transformando-as em violentas guerras por procuração. Estes conflitos geravam novas vagas de refugiados e pessoas deslocadas, especialmente no Corno de África, na Ásia e América Central. O país que produziu maior número de refugiados durante este período foi o Afeganistão. Após a invasão do país pelos soviéticos em 1979, a guerra acabou por levar mais de seis milhões de afegãos a procurar refúgio no Irão e no Paquistão.

Esta foi a década dos grandes campos de refugiados. Os Estados possuíam interesses estratégicos claros em conceder asilo, mas pouco interesse em encontrar soluções duradouras de longo prazo para os refugiados. Bem pelo contrário, estes últimos eram manipulados como peões no xadrez geopolítico a fim de desestabilizarem regimes e encorajarem a revolta nos seus países de origem. Foi o que se passou com os afegãos mujahedin no Paquistão, os cambojanos kmeres vermelhos na Tailândia, os movimentos oposicionistas eritreus e etíopes com bases no Sudão e os rebeldes na América Central. Foi nesta década que se vulgarizou a expressão “guerreiro refugiado”.

Os anos 80 são anos de crescimento rápido para o ACNUR, pela primeira vez a dar resposta a grandes emergências humanitárias simultaneamente nos três continentes. No clima de tensão da Guerra Fria, o ACNUR foi obrigado a trabalhar em ambientes altamente politizados. Durante este período, foi-se também envolvendo cada vez mais na prestação de assistência às populações locais afectadas pela presença dos refugiados.

Este capítulo descreve também a primeira grande operação do ACNUR na América do Sul. A queda do governo democraticamente eleito de Salvador Allende no Chile, em 1973, e a instauração de uma junta militar na Argentina, em 1974, geraram milhares de refugiados. Em ambos os casos, muitos foram reinstalados na Europa, na América do Norte e noutros lugares do mundo.

O Capítulo 6 começa com o optimismo que rodeou o fim da Guerra Fria. É a época das grandes operações de repatriamento quando desponta a esperança de encontrar soluções duradouras para muitos dos problemas dos refugiados em todo o mundo. A partir de 1989, uma série de operações das Nações Unidas para o estabelecimento da paz são empreendidas na Namíbia, Camboja, El Salvador, Guatemala e Moçambique. Em todas elas, o ACNUR desempenhou um papel importante na ajuda ao repatriamento voluntário. Ao contrário dos repatriamentos precedentes em que o envolvimento do ACNUR terminava logo após o regresso dos refugiados aos seus países, neste capítulo descreve-se como é que no Camboja, em Moçambique e em El Salvador, o ACNUR assumiu um papel mais vasto e participou num leque de actividades de protecção e assistência com vista a ajudar os retornados e outras populações a reintegrarem-se e a reconstruírem as suas vidas.

## **O repto ao asilo**

O Capítulo 7 analisa a evolução das políticas de asilo no mundo industrializado, principalmente as dos países da Europa e da América do Norte. Nos anos 80 e 90 começaram a chegar a estes países grande número de requerentes de asilo e os governos duvidando das motivações de muitas dessas pessoas começaram a adoptar medidas cada vez mais restritivas visando dissuadir a entrada nos seus territórios. Grande parte deste capítulo é consagrado às consequências para os requerentes de asilo das medidas tomadas na Europa a fim de harmonizar as políticas e procedimentos de asilo. Analisa ainda esta evolução em países como a Austrália, a Nova Zelândia e o Japão.

As mudanças legislativas que têm sido introduzidas nos países industrializados têm afectado gravemente o acesso dos requerentes de asilo aos procedimentos de asilo e à



segurança. Neste capítulo aborda-se uma série de questões ligadas a este fenómeno, nomeadamente o tráfico e a traficância de pessoas; o facto dos requerentes de asilo - entre eles, crianças não acompanhadas e famílias inteiras - serem frequentemente mantidos, durante períodos prolongados, em centros de detenção, as dificuldades que muitas vezes os refugiados enfrentam para obterem o reagrupamento familiar. As políticas destinadas a dissuadir a migração clandestina nos países industrializados têm dado azo, em muitos casos, a confundir a já problemática distinção entre refugiados e migrantes económicos. Têm mesmo contribuído para a estigmatização dos refugiados como pessoas que tentam contornar a lei.

Embora reconhecendo que os Estados têm interesses legítimos em controlar o acesso ao seu território, neste capítulo enfatiza-se o facto de também terem obrigações internacionais perante as pessoas que fogem da perseguição nos seus próprios países. Insiste-se na necessidade de preservar o direito fundamental de procurar asilo consagrado na Convenção de 1951 relativa aos Refugiados.

## **Após a Guerra Fria**

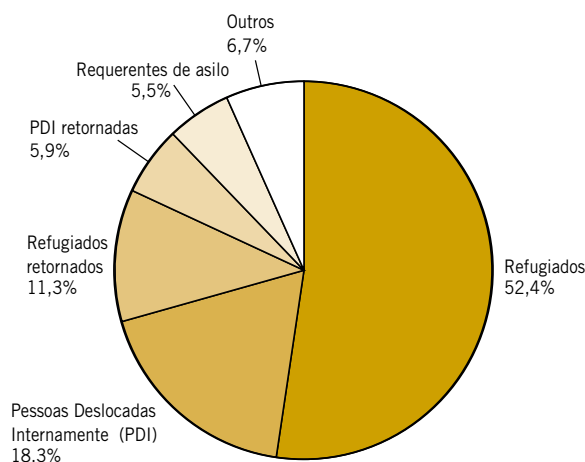
No Capítulo 8 analisam-se os movimentos maciços de população que ocorreram após a dissolução da União Soviética, em 1991, e algumas das complexas interligações entre a migração e a deslocação forçada. Os anos 90 testemunharam movimentos de população que envolveram cerca de nove milhões de pessoas: o repatriamento das pessoas que se encontravam fora da sua “terra natal” após a instituição de novas fronteiras nacionais e o regresso de milhares de pessoas deportadas por José Estaline nos anos 40.

Os conflitos armados inter-étnicos e separatistas no Sul do Cáucaso e na Ásia Central também geraram vagas de pessoas deslocadas e de refugiados na primeira metade da década, levando o ACNUR a lançar grandes operações de emergência humanitária. No capítulo descreve-se o conflito entre a Arménia e o Azerbaijão pelo controlo de Nagorno-Karabakh, os confrontos nos territórios autónomos georgianos da Abcácia e da Ossétia do Sul, e a guerra civil no Tajiquistão. Descreve-se também a deslocação provocada pelo conflito na Chechénia, no final da década, que levou o ACNUR a participar em operações de emergência complexas e perigosas no Norte do Cáucaso. As revoltas nos anos 90 criam as condições para um crescimento rápido das funções e das operações do ACNUR, uma vez que a comunidade internacional frequentemente lhe apela para se ocupar de alguns dos seus dilemas mais graves. A Organização foi-se envolvendo em situações de pleno conflito armado, trabalhando ao lado das forças de manutenção da paz da ONU e de outras forças militares multinacionais, como acontecera anteriormente. O ACNUR vira-se também cada vez mais para as pessoas deslocadas internamente e outras populações afectadas pela guerra.

O Capítulo 9 foca duas grandes emergências de refugiados nos anos 90, nas quais o ACNUR coordena as operações de ajuda humanitária de emergência em larga escala, trabalhando estreitamente com as forças militares multinacionais. A primeira foi a fuga em massa dos curdos no Norte do Iraque em 1991, após a repressão por parte do governo iraquiano de uma rebelião ocorrida no final da Guerra do Golfo. Como o governo

**População total sob a competência do ACNUR, por categoria, 31 de Dezembro de 1999\* (Total = 22,3 milhões)**

**Figura 0.1**



\* Para detalhes e esclarecimentos adicionais, ver Anexo 2.

turco se recusou a conceder asilo aos curdos iraquianos, as forças de coligação, lideradas pelos EUA, montaram uma enorme operação de ajuda de emergência a favor das pessoas encurraladas nos desfiladeiros das montanhas, junto à fronteira do Iraque com a Turquia. Subsequentemente, as forças de coligação estabeleceram uma “zona de segurança” para essas pessoas no norte do Iraque. Esta operação de ajuda de emergência, levada a cabo pelo ACNUR, constitui um marco para a Organização e marcou o começo de uma tendência no sentido de um maior envolvimento nos “países de origem” por oposição aos “países de asilo”.

A outra importante crise de emergência ocorreu nos Balcãs. O violento desmembramento da Jugoslávia, que começara em 1991, gerou uma das maiores crises de refugiados na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Neste capítulo descrevem-se os dilemas com que o ACNUR e outras organizações se confrontaram perante a “limpeza étnica”, as dificuldades em proteger as populações civis vulneráveis numa zona de guerra activa e a decisão da comunidade internacional de criar “zonas de segurança” na Bósnia-Herzegovina - que acabaram em tragédia com a queda de Srebrenica e de Zepa, em 1995.

No decurso da guerra na Bósnia, o ACNUR coordenou uma enorme operação de emergência humanitária. Para conseguirem o acesso às populações vulneráveis, as organizações humanitárias tiveram de enfrentar numerosos obstáculos. O pessoal estava exposto a perigos extremos e muitos trabalhadores ficaram feridos ou foram mortos. De certa forma, a operação humanitária liderada pelo ACNUR transformou-se num substituto de outras formas de acção política ou militar. Numa secção deste capítulo narram-se os quatro primeiros anos após a assinatura do Acordo de Paz de Dayton, em Dezembro de 1995, durante os quais poucos progressos houve no repatriamento no sentido de reverter o processo de separação étnica.

Neste mesmo capítulo descreve-se também a crise de refugiados que teve lugar no sul dos Balcãs em 1999, quando cerca de 800.000 kosovares de origem albanesa fugiram para a Albânia e para a antiga República Jugoslava da Macedónia (ex-RJ da Macedónia). Analisam-se também os esforços de coordenação do ACNUR no que respeita à assistência internacional aos refugiados, à tendência para privilegiar a assistência bilateral, ao papel das forças militares dirigidas pela NATO na construção dos campos de refugiados e no apoio à operação humanitária, e ao “programa de evacuação humanitária” destinado a retirar os refugiados que se encontram na ex-RJ da Macedónia para países terceiros. Faz-se depois uma avaliação da situação no Kosovo a partir de Junho de 1999, quando a República Federal da Jugoslávia aceitou oficialmente um plano de paz prevendo a retirada de todas as suas forças militares, policiais e paramilitares da província, permitindo assim o destacamento de uma força da NATO no Kosovo. No espaço de três meses, cerca de 200.000 sérvios e outras minorias abandonaram o Kosovo, num processo que foi designado como o “reverso da limpeza étnica”.

O capítulo 10 debruça-se sobre as emergências de refugiados em África ao longo dos anos 90 e descreve o êxodo de mais de dois milhões de ruandeses para o Zaire, Tanzânia, Burundi e Uganda, após o genocídio ruandês, em 1994. Foca principalmente a situação no Zaire (depois chamada República Democrática do Congo) e na Tanzânia, narrando os numerosos dilemas com que o ACNUR e outras organizações humanitárias se confrontaram quando tentavam auxiliar os refugiados alojados em campos manifestamente controlados por membros do antigo governo ruandês e do seu exército, responsáveis, em primeiro lugar, pelo genocídio. Explica como é que muitos dos refugiados alojados nestes campos eram na realidade reféns políticos e eram usados como “escudos humanos” pelos autores do genocídio. Descreve as várias tentativas do ACNUR visando melhorar a segurança das pessoas e assegurar a natureza civil e humanitária dos campos de refugiados. Deixa ilustrado como é que a politização e militarização dos campos e acampamentos de refugiados pode redundar em ataques e incursões armadas nos países vizinhos, desestabilizando assim toda uma região.

Os Capítulos 9 e 10 oferecem também breves descrições de outras grandes emergências nos anos 90, nomeadamente do conflito na Somália que provocou deslocções em massa e uma grande diáspora, a crise de refugiados em Timor Leste em 1999 e as emergências de refugiados na África Ocidental. Analisam-se também as políticas em relação às pessoas deslocadas internamente, a questão da justiça penal internacional, o problema dos campos de refugiados militarizados e a questão da pandemia de SIDA no seio dos refugiados.

Finalmente, o Capítulo 11 aponta alguns dos desafios para o século XXI. Analisa o processo de globalização, o carácter mutável dos conflitos, a crescente complexidade dos movimentos de população e as novas formas de acção humanitária. Analisa, em particular, o papel evolutivo do ACNUR na resposta às necessidades dos refugiados, das pessoas deslocadas internamente e outras populações. Sublinha a necessidade, sempre premente, de se encontrarem soluções duradouras para os problemas da deslocação forçada e conclui salientando que a paz e a estabilidade internacionais dependem da segurança humana.

# Notas

Uma grande parte dos documentos citados nesta publicação pertence aos arquivos do ACNUR. As referências indicam o autor, o destinatário (quando exista), o título ou o tipo de documento, a referência numérica, o país, a data e o número de série.

## Introdução

- 1 E. Hobsbawm, *On History*, Abacus, Londres, 1998, pág. 353.
- 2 Ver ACNUR, *A Situação dos Refugiados no Mundo: Em Busca de Soluções*, Edição ACNUR – Lisboa 1997, pág. 38, também publicado na internet [www.cidadevirtual.pt/acnur](http://www.cidadevirtual.pt/acnur).
- 3 L. W. Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, 2 volumes, Methuen, Scarecrow