

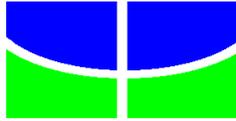


Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS DA ORGANIZAÇÃO  
DAS NAÇÕES UNIDAS – SUA GÊNESE NO PERÍODO PÓS-GUERRA  
(1946 – 1952)

José Henrique Fischel de Andrade

Brasília – 2006



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS DA ORGANIZAÇÃO  
DAS NAÇÕES UNIDAS – SUA GÊNESE NO PERÍODO PÓS-GUERRA  
(1946 – 1952)

José Henrique Fischel de Andrade

Tese submetida ao Instituto de Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Amado Luiz Cervo  
Área de concentração: História das Relações  
Internacionais.

Brasília – 2006

*Grex agit in scaena minimum: pater ille uocatur,  
filius hic, nomen diuitis ille tenet.  
Mox ubi ridendas inclusit pagina partes,  
uera redit facies, assimilata perit.*  
(*Satyricon*, Petronius Arbiter, CAPVT LXXX)

O bando representa seu mimo no teatro; aquele é chamado de pai,  
este de filho, aquele outro faz papel de rico.  
Sem demora, depois que a peça encerra seus papéis cômicos,  
a verdadeira face reaparece, cai a simulada.  
(*Satyricon*, Petronio, LXXX)

## RESUMO

Esta tese analisa o papel dos atores e das condições políticas, ideológicas e econômicas ocorrentes na gênese das políticas internacionais sobre refugiados (1946-1952), que culminou na política adotada pela Organização das Nações Unidas.

São analisados três temas fundamentais da política internacional dos refugiados – a elegibilidade, a repatriação e o reassentamento –, assim como as atividades das principais organizações internacionais criadas para se brindar proteção e assistência aos refugiados – o Comitê Intergovernamental para Refugiados, a Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução, e a Organização Internacional para os Refugiados.

A hipótese que norteia o desenvolvimento desta tese é que, se, por um lado, os fundamentos básicos das políticas atuais sobre refugiados – cujos pilares são o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 – resultam do contexto político vigente no início da Guerra Fria, por outro, a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra influenciou o acirramento das divergências então existentes entre os dois pólos político-ideológicos.

Palavras-chave: refugiados; política migratória; organizações internacionais; Relações Internacionais; Direito Internacional; direitos humanos.

## ABSTRACT

This thesis analyses the role of the various actors, as well as the political, ideological and economic milieu, which influenced the genesis of the international refugee policies (1946-1952), and which eventually resulted in the refugee policy adopted by the United Nations.

Three core themes are brought to the fore – eligibility, repatriation and resettlement. These fundamental tenets of international refugee policy are scrutinized, along with the activities of the main international organizations established to provide protection and assistance to refugees – namely, the Intergovernmental Committee on Refugees, the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, and the International Refugee Organization.

The contention of this thesis is two-fold: first, that the core pillars of the current refugee policy – i.e. the United Nations High Commissioner for Refugees, and the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees – are the result of the early Cold War political situation; second, that the refugee and displaced persons problem contributed significantly to fueling the differences between the two blocs that were divided along political and ideological lines.

Key words: refugees; migration policy; international organizations; international relations; international law; human rights.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Situação das Operações com Deslocados de Guerra, a 19 de setembro de 1945.....	114
<b>Tabela 2</b> – Repatriação dos Nacionais Soviéticos que se encontravam nas Zonas de Ocupação Ocidentais.....	115
<b>Tabela 3</b> – Número de Refugiados e de Deslocados de Guerra Poloneses repatriados das Zonas de Ocupação Ocidentais, de outubro de 1945 a junho de 1947.....	137
<b>Tabela 4</b> – Número de Refugiados e de Deslocados de Guerra Europeus repatriados da Alemanha Ocidental, de outubro de 1945 a junho de 1947.....	139
<b>Tabela 5</b> – Repatriação de Refugiados e de Deslocados de Guerra por Número e por País de Destino durante o CPOIR-OIR, de 1º de julho de 1947 a 31 de dezembro de 1951.....	143
<b>Tabela 6</b> – Oficiais de Enlace Poloneses.....	158
<b>Tabela 7</b> – Reassentamento de Refugiados e de Deslocados de Guerra por Número e por País de Destino durante o CPOIR-OIR, de 1º de julho de 1947 a 30 de dezembro de 1951.....	215

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACNUR** – Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*)
- CC** – Comitê Central (*UNRRA Central Committee*)
- CDPX** – Executiva Combinada de Deslocados Internos (*Combined Displaced Persons Executive*)
- CICV** – Comitê Internacional da Cruz Vermelha (*International Committee of the Red Cross, ICRC*)
- CIR** – Comitê Intergovernamental para Refugiados (*Intergovernmental Committee on Refugees, IGCR*)
- CPOIR** – Comitê Preparatório da Organização Internacional para os Refugiados (*Preparatory Committee of the International Refugee Organization, PCIRO*)
- DG** – Diretor-Geral
- DP** – Deslocado de Guerra (*Displaced Person*)
- EC** – Comitê Executivo
- ECOSOC** – Comitê Econômico e Social da ONU (*UN Economic and Social Committee*)
- ERE** – Escritório Regional Europeu (*European Regional Office, ERO*)
- ES** – Secretário-Executivo
- EUCOM** – Comando Europeu (*European Command*)
- FAO** – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*UN Food and Agriculture Organization*)
- FO** – Ministério das Relações Exteriores da Grã-Bretanha (*Foreign Office*)
- GA** – Assembléia-Geral (*UN General Assembly*)
- GC** – Conselho Geral (*IRO General Council*)
- ICEM** – Comitê Intergovernamental para a Migração Européia (*Intergovernmental Committee for European Migration, IGCR*)
- OCEE** – Organização para a Cooperação Econômica Européia (*Organization for the the European Economic Cooperation, OEEC*)

- OIR** – Organização Internacional para os Refugiados (*International Refugee Organization, IRO*)
- OIT** – Organização Internacional do Trabalho (*International Labour Organization, ILO*)
- ONU** – Organização das Nações Unidas (*United Nations Organization, UN*)
- OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organization, NATO*)
- SR** – Registros Sumários (*Summary Records*)
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*)
- UNKRA** – Agência das Nações Unidas para a Reconstrução Coreana (*United Nations Korean Reconstruction Agency*)
- UNRRA** – Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*)
- UNRWA** – Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*)
- USEP** – Programa dos Estados Unidos para Fugitivos (*United States Escapee Program*)

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
<b>CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO DOS REFUGIADOS – MARCO TEÓRICO</b>	
<b>1.1 Considerações Iniciais.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Regimes Internacionais sobre Refugiados – problemas e questões.....</b>	<b>11</b>
1.2.1 Regimes internacionais sobre refugiados.....	11
1.2.2 Interesses políticos, econômicos e humanitários.....	14
1.2.3 Organizações internacionais e hegemonia.....	22
<b>1.3 Fluxos de Refugiados.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4 Assistência a Refugiados.....</b>	<b>33</b>
<b>1.5 A Guerra Fria.....</b>	<b>44</b>
<b>1.6 A UNRRA e a OIR.....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 2 – ELEGIBILIDADE</b>	
<b>2.1 Considerações Iniciais.....</b>	<b>59</b>
<b>2.2 As Políticas de Elegibilidade dos Regimes sobre Refugiados.....</b>	<b>62</b>
<b>2.3 Refugiados e Deslocados de Guerra da Europa Oriental.....</b>	<b>73</b>
2.3.1 Refugiados e deslocados de guerra bálticos.....	73
2.3.2 Refugiados e deslocados de guerra ucranianos.....	77
2.3.3 Cidadãos soviéticos.....	81
<b>2.4 Um Novo Fluxo de Refugiados e de Deslocados de Guerra.....</b>	<b>83</b>
2.4.1 Fluxo de judeus.....	86
2.4.2 Fluxo de pessoas com motivação política.....	94
<b>2.5 Conclusões Preliminares.....</b>	<b>103</b>
<b>CAPÍTULO 3 – REPATRIAÇÃO</b>	
<b>3.1 Considerações Iniciais.....</b>	<b>107</b>
<b>3.2 Rumo a uma Política de Repatriação.....</b>	<b>111</b>
3.2.1 A política de repatriação nas zonas de ocupação.....	111
3.2.2 Nacionais soviéticos.....	115
3.2.3 Nacionais poloneses.....	123
<b>3.3 A Repatriação em Foco.....</b>	<b>126</b>
3.3.1 Deslocados de guerra não-repatriáveis.....	131
3.3.2 O encorajamento da repatriação .....	133
3.3.3 Operação Cenoura.....	139
<b>3.4 A Política de Repatriação deixa de ser Prioridade .....</b>	<b>146</b>
<b>3.5 A Guerra Fria e os Acampamentos.....</b>	<b>147</b>
3.5.1 Informação nos acampamentos.....	152
3.5.2 Os elementos anti-repatriação nos acampamentos.....	157
3.5.3 Oficiais de enlace.....	
<b>3.6 Por que os Refugiados e os Deslocados de Guerra não queriam ser Repatriados? .....</b>	<b>165</b>
3.6.1 Refugiados e deslocados de guerra não-repatriáveis.....	165
3.6.2 As condições nos acampamentos.....	171
<b>3.7 Conclusões Preliminares.....</b>	<b>178</b>

<b>CAPÍTULO 4 – REASSENTAMENTO</b>	
<b>4.1 Considerações Iniciais</b> .....	182
<b>4.2 A Criação de uma Política de Reassentamento</b> .....	185
<b>4.3 Os Primeiros Passos para o Reassentamento dos Refugiados e dos         Deslocados de Guerra</b> .....	198
<b>4.4 Reassentamento em Grande Escala</b> .....	209
<b>4.5 Os Países de Reassentamento</b> .....	222
4.5.1 A necessidade de mão-de-obra.....	222
4.5.2 Europa Ocidental.....	226
4.5.3 Países Transatlânticos.....	236
<b>4.6 Conclusões Preliminares</b> .....	245
<b>CAPÍTULO 5 – GÊNESE DO REGIME DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS DA ONU</b>	
<b>5.1 Considerações Iniciais</b> .....	250
<b>5.2 Uma Nova Organização sobre Refugiados</b> .....	253
<b>5.3 Uma Convenção sobre Refugiados</b> .....	257
<b>5.4 Divergências entre as Potências Ocidentais</b> .....	266
<b>5.5 O Impacto da Guerra Fria</b> .....	272
<b>5.6 O Terceiro Mundos e os Fatores Econômicos e Humanitários</b> .....	285
<b>5.7 Os Estados Unidos como Hegemonia</b> .....	291
<b>5.8 Conclusões Preliminares</b> .....	301
<b>CONCLUSÃO</b> .....	303
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	306

## INTRODUÇÃO

O tema desta tese é a gênese da política internacional contemporânea de proteção a refugiados, que ocorreu no marco da ONU durante o período inicial da Guerra Fria (1946-1952).

A justificativa da escolha deste tema está estribada no fato de raramente ter-se procedido ao estudo científico tanto do impacto da Guerra Fria nas políticas internacionais sobre refugiados, quanto da influência que a questão dos refugiados teve no acirramento da disputa político-ideológica entre os Blocos liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética. A literatura acadêmica produzida sobre o papel dos atores e das condições políticas, ideológicas e econômicas na formação das políticas internacionais sobre refugiados, no período em apreço, deixa uma série de questões em aberto, algumas das quais esta tese tem por fito responder.

Essas indagações permeiam três dos temas mais relevantes à questão dos refugiados – elegibilidade<sup>1</sup>, repatriação e reassentamento –, e se estendem ao contexto político no qual o ACNUR<sup>2</sup> foi estabelecido, e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>3</sup>, de 1951, redigida. Algumas dessas questões são as que seguem: qual o significado político de se estabelecer na definição do termo “refugiado” um critério de elegibilidade que fizesse referência explícita à “perseguição” ou ao seu temor? Quais os

---

<sup>1</sup> O jargão “elegibilidade” tem sentido diferente de “qualidade de elegível” ou de “capacidade de ser eleito”, acepções comuns no vernáculo. Nesta tese, assim como na literatura produzida na área de proteção internacional dos refugiados, o termo é empregado como “satisfação dos requisitos da definição ou do conceito de ‘refugiado’”.

<sup>2</sup> A decisão pela criação do ACNUR foi objeto da Resolução 319 A (IV), de 3 de dezembro de 1949, da Assembleia-Geral da ONU (AG/ONU). Seu Estatuto, que se encontra anexado à Resolução 428 (V) da AG/ONU, data de 14 de dezembro de 1950, e o início de suas atividades, de 1º de janeiro de 1951.

<sup>3</sup> Doravante “Convenção de 1951”; para o seu texto v. "Convention Relating to the Status of Refugees", 189 *United Nations Treaty Series* (1954), pp. 137-221, ou "Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados", n° 472, *Coleção de Atos Internacionais*, Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro (1963), pp. 1-26.

motivos que resultaram na mudança drástica das políticas internacionais concernentes à repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra<sup>4</sup> provenientes dos países da Europa Oriental? Quais as razões que justificaram a opção pelo reassentamento *in lieu* da repatriação? Que motivações políticas, ideológicas e econômicas ensejaram o estabelecimento, em 1950-1951, do regime sobre refugiados que existe até a hora atual?

A hipótese que norteia o desenvolvimento desta tese – na qual se respondem *inter alia* às perguntas *supra* – é que, se, por um lado, os fundamentos básicos das políticas atuais sobre refugiados – cujos pilares são o ACNUR, e a Convenção de 1951 – resultam do contexto político vigente no início da Guerra Fria, por outro, a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra influenciou o acirramento das divergências então existentes entre os dois pólos político-ideológicos.

Para se comprovar a hipótese aventada, recorre-se (i) a um corte temporal determinado; (ii) ao conceito de “regime”; e (iii) a uma estrutura que corresponde ao cerne das principais indagações. A análise do desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados pode ter lugar em uma perspectiva temporal deveras ampla, pois, afinal, o ACNUR existe há mais de cinco décadas, durante as quais as suas políticas responderam a diversas mudanças no cenário internacional. A presente tese, contudo, se limita ao período da *gênese* da política de proteção a refugiados da ONU, ocorrida entre 1946 – quando se decidiu fixar a data do encerramento dos trabalhos da UNRRA e do CIR, e estabelecer a OIR – e 1952 – quando a OIR deixou de existir, após o que o ACNUR passou ser a agência principal da ONU com mandato sobre os refugiados.

---

<sup>4</sup> Na literatura das décadas de 1940 e 1950, o termo utilizado foi “pessoas deslocadas” (*displaced persons* ou *DP*), que é considerado, pelo autor, deveras abrangente. Nesta tese, na busca de precisão terminológica, e para que haja uma diferenciação clara do termo “deslocado interno”, prefere-se utilizar “deslocados de guerra”, que já foi, a propósito, utilizado em publicação no vernáculo; cf. Neiva (1949). Para um estudo recente sobre “deslocados internos”, sob a ótica das relações internacionais, v. Andrade & Nogueira (2004).

No que respeita ao conceito de “regime”, teria sido natural examinar separadamente os que existiram, posto que uma análise que parte de um contexto de evolução e de mudança demanda uma perspectiva cronológica. A ambição da presente tese, contudo, não é a de cobrir cada um e todos os aspectos dos esforços de proteção e de assistência internacional aos refugiados no período em questão, mas sim a de concentrar em alguns aspectos centrais relevantes tanto à formulação das políticas internacionais sobre refugiados, quanto à visão contemporânea dos temas relacionados aos refugiados. Esses aspectos centrais estão presentes no conceito de “regime”.

Isto posto, a perspectiva cronológica foi combinada com uma disposição temática, que prevalece. A estrutura da tese, portanto, se apóia nos três temas identificados como fundamentais ao estudo da questão dos refugiados no período do início da Guerra Fria – i.e. elegibilidade, repatriação e reassentamento, já mencionados –, assim como no contexto político no qual o ACNUR foi criado, e a Convenção de 1951, concluída.

À guisa de explicitação da estrutura desta tese, esclarece-se o que segue. O capítulo 1, de natureza introdutória, contém a revisão bibliográfica, elaborada à luz dos problemas e das questões que emergem dos regimes internacionais sobre refugiados, assim como uma análise da natureza dos fluxos e da assistência de refugiados, além de considerações históricas sobre a Guerra Fria e sobre as organizações estabelecidas no marco da ONU para proteger e assistir aos refugiados. O capítulo 2 tematiza a “elegibilidade” e enfoca as respectivas políticas aplicáveis aos refugiados e aos deslocados de guerra que havia ao término do conflito, assim como aos refugiados que se deslocaram após as hostilidades bélicas. O capítulo 3 cuida da “repatriação”, enfatizando-se o impacto da Guerra Fria e a percepção dos refugiados e dos deslocados de guerra (único momento no qual as organizações internacionais e os Estados

envolvidos não são destacados nem considerados como os atores mais relevantes). O capítulo 4 enfoca o “reassentamento” e destaca o início da política que o geriu, assim como o seu aumento quantitativo, à luz de considerações políticas, econômicas e humanitárias. Os capítulos 2, 3 e 4 constituem, em parte, o pano de fundo para se compreender as mudanças nas políticas sobre refugiados e o surgimento do regime de 1950-1951, objeto do capítulo 5. Faz-se oportuno alertar que a conclusão que arremata esta tese deve ser lida conjuntamente com as conclusões preliminares constantes nos capítulos 2 a 5.

A pesquisa empreendida se ancora em fontes primárias e secundárias – aquelas foram obtidas junto ao *National Archives*, em Washington-DC, ao *United Nations Archives*, em Nova York, ao *Archives Nationales*, em Paris, ao *Public Record Office*, em Londres, e à biblioteca do *Intergovernmental Committee for Migration/ICM History Section*, em Genebra; estas, coletadas no percurso acadêmico e profissional do Autor.

## CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO DOS REFUGIADOS – MARCO TEÓRICO

### 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O século XX produziu a maior quantidade de refugiados da História. O início do século XXI, por sua vez, já traz consigo números impressionantes: em 1º de janeiro de 2005, o ACNUR tinha sob sua responsabilidade 19,2 milhões de pessoas, das quais 5,4 milhões eram deslocados internos, ou seja, não haviam cruzado as fronteiras dos seus países de origem<sup>5</sup>. Por detrás desses números abstratos há histórias de perseguição e de sofrimento. Pessoas se amontoam em acampamentos de refugiados sem esperança alguma quanto ao seu futuro. Do ponto de vista material, muitos refugiados encontram-se em uma situação inferior à dos habitantes de países não-industrializados; só que, ademais de não terem moradia e alimentação apropriadas, os refugiados, havendo abandonado seus países de origem, necessitam ainda mais de ajuda externa.

Sob uma perspectiva internacional, há uma série de instrumentos jurídicos vinculantes assim como várias organizações intergovernamentais e não-governamentais que disponibilizam programas de assistência. O ACNUR tem um papel central quanto aos esforços internacionais para proteger e assistir aos refugiados; e a Convenção de 1951 estabelece os critérios jurídicos que definem quem deve ser reconhecido como refugiado. Naturalmente, a assistência internacional aos refugiados não está limitada ao ACNUR, e não se fundamenta tão-só na Convenção de 1951. Mas sua condição de agência-irmã no sistema da ONU transformou o ACNUR numa importante instância de assistência aos refugiados, ao passo que a definição de refugiados da Convenção de

---

<sup>5</sup> UNHCR (2006), p. 10.

1951 ensejou a base para o estabelecimento das políticas em favor dos refugiados em vários países. Não obstante as condições terem mudado desde que a Convenção de 1951 foi adotada e entrou em vigor, sua definição do termo “refugiado” permanece sendo a mais utilizada até os dias de hoje.

O nível atual de assistência internacional a refugiados é insuficiente. Até certo ponto cuida-se, naturalmente, de um problema de alocação de recursos. Mas trata-se também de um problema de regras, convenções, organizações e política. Há na atualidade uma enorme quantidade de solicitantes de refúgio que não satisfazem a definição de “refugiado”, mas que, não obstante, necessitam de proteção internacional. Por exemplo, a Convenção de 1951 não se aplica, necessariamente, às pessoas que fugiram de seus países devido às conseqüências de conflitos armados. Essas pessoas não se beneficiam de proteção jurídica internacional alguma, do ponto de vista do direito internacional dos refugiados, mas podem se qualificar para receber ajuda material.

Na Europa Ocidental, até o início da década de 1990, os refugiados provenientes da Europa Oriental geralmente se beneficiavam de vários programas de ajuda e de reassentamento, sem necessariamente se submeterem ao escrutínio ao qual solicitantes de refúgio de outras regiões se sujeitavam. Aqueles que fugiam de regimes comunistas eram, por definição, considerados vítimas de perseguição política, e portanto se beneficiam de ajuda material e de proteção jurídica. De acordo com a legislação estadunidense, em vigor até 1980, solicitantes de refúgio de países comunistas recebiam automaticamente o estatuto de refugiado. Solicitantes de refúgio que sofriam opressão e exploração econômicas e eram provenientes de países não-industrializados, por outro lado, enfrentavam maior dificuldade em obter a condição jurídica de refugiado em países ocidentais. Aquelas pessoas, haja vista não satisfazerem a definição de

“refugiado” que consta na Convenção de 1951, eram consideradas, meramente, migrantes econômicos.

“Perseguição” é o critério-chave para que uma pessoa seja reconhecida como refugiado. Esse critério é normalmente interpretado como um ato de um ou vários agentes governamentais contra um ou mais indivíduos, excluindo portanto aqueles que fogem de situações generalizadas de insegurança ou de opressão. Essa omissão na definição jurídica reforçou o entendimento de que pessoas que deixaram seus países por questões políticas são refugiados, enquanto aquelas que partem por motivos econômicos são migrantes<sup>6</sup>.

Mas mesmo se várias falhas podem ser identificadas nos esforços de assistência internacional aos refugiados, estes têm também vários aspectos positivos. Dados estatísticos demonstram, por exemplo, que um número expressivo de refugiados tem recebido auxílio de organizações internacionais. A cooperação em favor dos refugiados tem salvado vários milhões de vidas humanas, e isto é *per se* um raro exemplo de cooperação entre governos com o propósito de prover assistência direta a indivíduos. Apesar de organizações que trabalham em prol dos refugiados não ensejarem diretamente paz e segurança para a sociedade internacional, deve-se reconhecer que elas, pelo menos, proporcionam proteção e assistência a um número significativo de seres humanos<sup>7</sup>.

O objetivo da presente tese não é apontar as falhas ou os aspectos positivos dos esforços de assistência internacional aos refugiados, mas sim explicar como as políticas – nas quais esses esforços se baseiam – surgiram. O conhecimento de como se desenvolveram os esforços de assistência internacional aos refugiados é fundamental se se deseja aprimorar seus resultados. O objetivo de vários estudos sobre refugiados é

---

<sup>6</sup> Suhrke (1984), p. 159; e Ferris (1987), pp. 3 e 4.

<sup>7</sup> V. Gordenker (1987), p. 214.

também contribuir para uma melhor compreensão das políticas sobre refugiados<sup>8</sup>. Afirmou-se, por exemplo, que “a pesquisa acadêmica dos problemas mundiais relacionados aos refugiados deveria contribuir para o acúmulo de generalizações do ponto de vista histórico, e portanto auxiliar os governos e as organizações de auxílio a refugiados (...) a melhorar as possibilidades de administração eficaz e de soluções”<sup>9</sup>.

A base da atual política internacional de proteção a refugiados, implementada pela ONU, foi estabelecida no início da década de 1950, com o estabelecimento do ACNUR e a adoção da Convenção de 1951. Políticas sobre refugiados mudaram de forma significativa desde então, assim como a natureza da cooperação internacional nessa área. O mandato do ACNUR foi ampliado. Com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967<sup>10</sup>, algumas das limitações da Convenção de 1951 foram retiradas. Mas os princípios das políticas de proteção internacional dos refugiados seguem sendo, em sua grande maioria, os mesmos que nortearam a redação da Convenção de 1951. Com vistas a compreender e explicar as políticas internacionais de proteção e de assistência aos refugiados, implementadas na atualidade, faz-se portanto necessário analisar as circunstâncias que envolveram e precederam o estabelecimento do ACNUR e a adoção da Convenção de 1951.

O cerne do enfoque desta tese é que, apesar de o problema dos refugiados ter-se tornado na atualidade distinto daquele que ensejou, há mais de meia década, o estabelecimento dos fundamentos da proteção contemporânea aos refugiados, não se pode compreender as questões hodiernas ignorando-se a perspectiva histórica. A pesquisa histórica deve ser usada, dessa forma, com o objetivo de aumentar a compreensão dos problemas contemporâneos. O objetivo, contudo, não é tão-só mapear

---

<sup>8</sup> V. e.g. Ferris (1985), p. 11.

<sup>9</sup> Hakovirta (1986), pp. 152 e 153.

os eventos externos, isto é, as várias fases do desenvolvimento das políticas sobre refugiados. Almeja-se, da mesma forma, evidenciar os fatores primordiais que podem ensejar uma explicação mais completa dessas políticas.

O conceito de “políticas internacionais sobre refugiados” não é necessariamente óbvio. Na presente tese, tem-se por esse conceito o trabalho ou as atividades que não só almejam determinar quem é um refugiado, como igualmente as que buscam assisti-lo. O termo “internacional” indica que “o problema dos refugiados é internacional em sua essência, e que “a responsabilidade pela proteção dos refugiados é da comunidade internacional”<sup>11</sup>. As políticas internacionais sobre refugiados constituem, portanto, um padrão de cooperação entre diferentes Estados ou organizações com o fito de solucionar a questão dos refugiados.

Elizabeth Ferris assevera que nos debates sobre as causas das guerras e das condições da paz, os refugiados são normalmente vistos como a trágica, mas politicamente irrelevante, consequência dos conflitos<sup>12</sup>. Da mesma forma, Gil Loescher enfatiza que pouca pesquisa sistemática tem sido realizada sobre os fatores políticos, estratégicos ou econômicos que determinam as políticas dos Estados que fazem face às crises de refugiados, assim como que pouca atenção tem sido dada ao tema dos refugiados e da sua relação com a formulação da política exterior<sup>13</sup>.

Enquanto historiadores, cientistas políticos e sociologistas têm se concentrado, tradicionalmente, no tema da migração e nos processos de integração e de assimilação, pouca atenção tem sido dedicada ao desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados, assim como às consequências políticas dos seus movimentos.

---

<sup>10</sup> Doravante “Protocolo de 1967”; para o seu texto, v. "Protocol Relating to the Status of Refugees", 606 *United Nations Treaty Series* (1967), pp. 268-277, ou "Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados", nº 672, *Coleção de Atos Internacionais*, Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro (1972), pp. 1-13.

<sup>11</sup> Melander (1988), p. 7.

<sup>12</sup> Ferris (1985), p. 1; e Ferris (1987), p. 2.

<sup>13</sup> Loescher (1989), pp. 4 e 5.

Isto posto, o objetivo desta tese não é somente explicar o contexto no qual a formulação das políticas internacionais sobre os refugiados ocorreu, mas também discutir os aspectos gerais das políticas sobre refugiados durante uma fase decisiva do seu estabelecimento. Como Ferris assevera, a questão dos refugiados é “essencial para uma compreensão global da complexidade dos fenômenos políticos internacionais e nacionais”<sup>14</sup>.

O contexto que levou ao estabelecimento do ACNUR e à redação da Convenção de 1951 é impar, na medida em que foi condicionado por circunstâncias específicas que foram limitadas a um determinado momento histórico e a um lugar geográfico. Essas condições particulares são naturalmente essenciais para explicar o estabelecimento de uma nova política sobre refugiados. Ao mesmo tempo, contudo, deve-se brindar a devida atenção às tendências mais gerais que se fizeram presentes nas políticas sobre refugiados. Questões e hipóteses não deveriam, portanto, se deter tão-só no desenvolvimento de determinadas circunstâncias particulares.

Esta tese busca, portanto, ampliar o alcance da discussão sobre os problemas históricos relacionados à questão dos refugiados. Para tanto, faz-se necessário estabelecer uma relação entre perspectivas gerais e construções teóricas no campo das ciências sociais as quais, apesar de não diretamente relacionadas às políticas sobre refugiados, podem ensejar um marco interpretativo para a compreensão e interpretação dessas políticas. Este marco interpretativo encontra-se no próximo sub-capítulo.

---

<sup>14</sup> Ferris (1985), p. 1.

## 1.2 REGIMES INTERNACIONAIS SOBRE REFUGIADOS – PROBLEMAS E QUESTÕES

### 1.2.1 Regimes internacionais sobre refugiados

Uma grande variedade de Escolas influenciou as políticas internacionais desde 1945. A Escola da Interdependência representa um dos enfoques mais predominantes, segundo a qual considera-se que os governos controlam e regulam as relações interestatais e transnacionais ao criar ou aceitar princípios, normas, procedimentos e regras para um particular tipo de atividade. Esses “acordos reguladores” (*governing arrangements*) são denominados “regimes internacionais”<sup>15</sup>. De acordo com uma definição internacionalmente aceita, regimes são “um grupo de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem numa área particular das relações internacionais”<sup>16</sup>.

O enfoque desta tese são as políticas internacionais sobre refugiados, as quais mudaram em vários aspectos no período pós-guerra, especialmente nos anos imediatamente posteriores ao conflito. Segundo a teoria dos regimes, um regime internacional pode ser fortalecido mediante a formação de organizações internacionais, as quais, por sua vez, são freqüentemente associadas a um regime internacional específico<sup>17</sup>. Esse padrão é razoavelmente claro no que respeita às políticas sobre refugiados. No século XX houve uma série de acordos entre Estados que resultaram na formação de organizações internacionais, acordos que podem ser classificados como regimes internacionais de refugiados.

---

<sup>15</sup> Puchala & Hopkins (1985), p. 62; Stein (1985), pp. 115-140; e Keohane & Nye (1977), p. 5.

<sup>16</sup> Krasner (1985), p. 2; v. também Puchala & Hopkins (1985), p. 86; Krasner (1985), p. 2; e Keohane (1984), pp. 57 e 58.

<sup>17</sup> Keohane (1984), pp. 49-64.

Um tema decisivo para a formulação de políticas sobre refugiados é a questão de quem deve ser protegido e de quais soluções estão disponíveis. Os conceitos de elegibilidade, de repatriação e de reassentamento cobrem essas preocupações centrais. Nesse contexto, a presente tese utiliza uma definição de “regime” onde esses conceitos são empregados: tem-se por “regime” um padrão internacional de cooperação pertinente à elegibilidade, à repatriação e ao reassentamento, um tipo particular de política sobre refugiados que é limitada no tempo e no espaço.

Elegibilidade, repatriação e reassentamento podem ser analisados em função de dois pilares. O primeiro, concernente à *definição* da política – e relacionado à elegibilidade – é pertinente à questão de se determinar a quem se aplica o mandato – e, portanto, quem qualifica à assistência – das organizações internacionais, i.e. quem satisfaz o conceito de “refugiado”.

O segundo pilar, relativo à *implementação* da política – e relacionado à repatriação e ao reassentamento – representa as alternativas básicas ao objetivo final de se oferecerem soluções permanentes aos refugiados. Há, pois, a repatriação ao país de onde o refugiado fugiu, ou o reassentamento em um terceiro país. Imediatamente após o final da Segunda Guerra Mundial, a repatriação – não necessariamente voluntária – foi virtualmente a única solução. Gradualmente, contudo, o reassentamento tornou-se uma alternativa viável. As soluções duráveis para os refugiados são naturalmente políticas, no sentido que dependem de vontade política. No que respeita ao reassentamento, por exemplo, “condições econômicas podem preparar o caminho, mas a política vai controlar o portão”<sup>18</sup>.

Apesar de o conceito de “regime” utilizado na presente tese ser tão-só vagamente associado à teoria de regimes, há pelo menos dois argumentos para se tomar

---

<sup>18</sup> Stein (1986), p. 267; v. também Adelman (1988), pp. 7-9.

esse conceito como um ponto inicial quando do estudo das políticas internacionais sobre refugiados.

Em *primeiro* lugar, a pesquisa tradicional sobre as políticas internacionais sobre refugiados tem se concentrado, principalmente, nas organizações. O conceito de regime, contudo, baseia-se em um padrão de cooperação que incluiu tanto organizações quanto Estados. O uso do conceito facilita, portanto, a análise das políticas internacionais sobre refugiados em uma perspectiva mais ampla que incluiu diferentes categorias de atores. Nos regimes de refugiados há duas categorias principais de atores: organizações de assistência e de proteção de refugiados, e Estados. Na primeira categoria, o foco de atenção é concentrado, principalmente, nas duas principais organizações sobre refugiados em atividade durante o período aqui considerado: a UNRRA (1943-1947) e a OIR (1947-1952). Na segunda categoria, o foco está nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Apesar de a França ter sido a terceira potência ocidental ocupante na Alemanha e na Áustria, ela se dedicou tão-somente a um número muito limitado de refugiados. Apesar de a União Soviética ter-se recusado a cooperar internacionalmente com temas relacionados a refugiados, como o Estado principal no Bloco do Leste ela ocupa naturalmente uma posição crucial na análise do desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados. Além da União Soviética, os países do Bloco do Leste que foram afetados pela questão dos refugiados foram, principalmente, a Polônia e, em certa medida, a Iugoslávia, a Hungria e a Tchecoslováquia.

Em *segundo* lugar, o conceito de “regime” facilita a sistematização da discussão sobre as mudanças nas políticas internacionais sobre refugiados. Ao começar com os conceitos de elegibilidade, de repatriação, e de reassentamento, é possível discutir quais aspectos das políticas sobre refugiados mudaram, assim como qual a extensão dessas mudanças.

## 1.2.2 Interesses políticos, econômicos e humanitários

Estudo de Michael Teitelbaum sobre a política exterior estadunidense e sua análise sobre refugiados e migração na década de 1980 examinam quatro objetivos principais da política sobre refugiados daquele país: “preocupações humanitárias”, “interesses ideológicos”, “interesses econômicos nacionais”, e “interesses estratégicos e de segurança”<sup>19</sup>.

Naturalmente, os objetivos das políticas sobre refugiados dos Estados Unidos na década de 1980 não pode ser transferida diretamente para uma análise das políticas internacionais sobre refugiados nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial ou mesmo na hora atual, mas os objetivos apontados por Teitelbaum são de caráter geral e associados com processos fundamentais em desenvolvimentos societários. Daí a relevância de discuti-los, em especial se se deseja explicar a formulação das políticas sobre refugiados durante o período no qual a presente tese se estende. Os objetivos estão associados não somente às condições estruturais, mas também às percepções dos atores. Não obstante, o “interesse ideológico” e os “interesses estratégicos e de segurança” de Teitelbaum podem ser resumidos na categoria de fatores políticos.

A primeira categoria a ser examinada são, pois, os *fatores políticos*, que são de grande importância para a formulação das políticas sobre refugiados. Refugiados e política estão frequentemente interrelacionados. Refugiado costuma ser uma pessoa que não aceita as condições políticas de seu próprio país. Sua fuga é normalmente interpretada como um gesto político, tanto por seu próprio país quando pelo de acolhida.

---

<sup>19</sup> Teitelbaum (1984), pp. 238-240. Para uma discussão da política estadunidense sobre refugiados, com um enfoque semelhante, v. Ferris (1987), pp. 111 e 112.

A decisão do país de refúgio em brindar-lhe proteção é também interpretada em termos políticos pelo país de origem. Não foi diferente após a Segunda Guerra Mundial.

Os padrões políticos globais que emergiram após o fim da Segunda Guerra Mundial foram dominados por dois blocos de poder, um centrado ao redor dos Estados Unidos, e o outro ao redor da União Soviética. Uma nova fronteira ideológica foi traçada na Europa, dividindo o continente em duas partes – o Bloco do Leste, e o Ocidental. Essa fronteira refletiu uma oposição fundamental entre dois sistemas políticos diferentes.

O clima internacional na era pós-guerra foi dominado pela oposição entre os países ocidentais e os da Europa Oriental. Pode-se, portanto, inferir que a tensão internacional e os conflitos ideológicos, combinados com as reações políticas oposicionistas na Europa Oriental, foram importantes para o desenvolvimento e a formulação das políticas internacionais sobre refugiados.

Estudos sobre os regimes internacionais sobre refugiados reconhecem que a formulação do novo regime em 1950-1951 foi influenciado pelas divergências crescentes entre os dois pólos político-ideológicos. Astri Shrike indica que as limitações da definição de “refugiado” da ONU refletem o clima político do momento histórico no qual ela foi adotada. Ela considera a definição como um produto do pensamento liberal ocidental e da supremacia política do Ocidente no início da década de 1950<sup>20</sup>. Contudo, Suhrke não avalia como e porque o clima político influenciou a contextualização de uma política internacional sobre refugiados no começo da década de 1950, e esse tampouco é o objetivo do seu estudo. Mas essa perspectiva histórica superficial, ou mesmo a falta de análise histórica no que respeita à correlação entre a Guerra Fria e o

---

<sup>20</sup> Suhrke (1984), p. 159.

desenvolvimento das novas políticas sobre refugiados, é predominante em vários estudos de situações de refugiados mais recentes<sup>21</sup>.

Esse enfoque é também predominante em estudos da política internacional sobre refugiados no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Esses estudos podem ser divididos em duas categorias. A primeira cuida das grandes potências e das suas tentativas de solucionar o problema dos refugiados. A segunda categoria lida principalmente com as organizações internacionais sobre refugiados, seus esforços para resolver a questão dos refugiados, e suas relações com as grandes potências.

Os estudos na primeira categoria são mais ou menos negativos com respeito à União Soviética e podem portanto ser acusados de terem sido inspirados pela Guerra Fria. Mas isso não significa necessariamente que os autores vêem conexões entre a Guerra Fria e o tratamento dos refugiados. Tão-só Mark Elliot indica uma conexão causal<sup>22</sup>, mas essa conexão não é investigada ou analisada posteriormente em seu livro, e deveria portanto ser considerada uma afirmação não verificada. O objetivo principal de Elliot parece ser acusar os Estados Unidos de serem demasiado fracos *vis-à-vis* a União Soviética quanto ao tema da repatriação.

Na segunda categoria de estudos, que focaliza principalmente as organizações internacionais sobre refugiados, Adnan Tawfik Abd el Razek, por exemplo, conclui em seu estudo que os serviços das organizações em prol dos refugiados ilustram o impacto da arena internacional na direção e na natureza da cooperação entre as potências. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, ele nota o impacto da Guerra Fria, sem contudo especificar esse impacto<sup>23</sup>. John Stoessinger enfatiza a conexão entre a Guerra

---

<sup>21</sup> V. e.g. Melander (1988), p. 9; Loescher (1989), p. 16; e Sewell (2002).

<sup>22</sup> Elliot (1982), pp. 113, 250 e 251.

<sup>23</sup> Abd el Razek (1982), p. 185.

Fria e as políticas sobre refugiados, apesar de as razões para esta correlação serem analisadas tão-só superficialmente<sup>24</sup>.

A maioria desses estudos relativos às políticas internacionais sobre refugiados é influenciada por atitudes ocidentais e por críticas à União Soviética. Em parte defendendo as políticas das potências ocidentais, estão permeados de atitudes típicas da Guerra Fria. Mesmo assim, poucos são os autores que destacaram explicitamente a conexão entre a Guerra Fria e as políticas internacionais sobre refugiados – o que foi feito sem que fossem demonstradas as implicações desta relação. Eles não estavam interessados nos aspectos gerais do desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados, apesar de terem lidado com o período da formulação de políticas recentes.

Hipótese desta tese é que a Guerra Fria foi um fator determinante na evolução das políticas internacionais sobre refugiados. As premissas fundamentais sobre as quais a atual cooperação internacional sobre o tema dos refugiados está baseada podem ser identificadas no conflito político-ideológico que teve início no final da década de 1940. A fuga para o Ocidente era vista, por Washington e Londres, como um voto pela liberdade.

O Ocidente demonstrou um grande interesse em ajudar os refugiados da Europa Oriental, enquanto os países de origem se mostravam relutantes em participar nas iniciativas internacionais de proteção a refugiados. As tensões provenientes da questão dos refugiados eram, portanto, claramente influenciadas por fatores ideológicos. É, pois, relevante discutir não somente o significado da Guerra Fria na formulação das políticas sobre refugiados, mas também se a questão dos refugiados ajudou a aumentar o já-existente conflito político-ideológico.

---

<sup>24</sup> Stoessinger (1956), pp. 197-206.

A extensiva bibliografia sobre a Guerra Fria dedica poucas páginas à discussão das políticas internacionais sobre refugiados. E não há menção alguma à possibilidade de que as políticas sobre refugiados possam ter tido qualquer influência no desenvolvimento da Guerra Fria. Apesar de a Guerra Fria ter sido analisada sob vários ângulos, a impressão que se tem é que a questão dos refugiados tem sido completamente ignorada.

Ademais da Guerra Fria, há naturalmente outras circunstâncias políticas que certamente influenciaram a formulação das políticas sobre refugiados. A descolonização teve início após a Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo que o estabelecimento da ONU ensejou aos países não-europeus um fórum onde eles pudessem ser ouvidos. As políticas internacionais sobre refugiados durante os anos imediatamente pós-Segunda Guerra Mundial, contudo, foram concebidas em sua grande parte com o intuito de assistir aos refugiados europeus. As potências européias, certamente, não analisavam o problema dos refugiados numa perspectiva global, não obstante já haver uma grande quantidade de refugiados no mundo. A sua atenção estava totalmente voltada para os refugiados europeus. Apesar de, em 1949, os Estados Unidos terem lançado seu programa “Ponto Quatro” (*Point Four*), que envolvia ajuda econômica, numa escala modesta, para o Terceiro Mundo, este programa, não obstante buscar vantagens políticas para esta parte do mundo<sup>25</sup>, não pode ser comparado com a ampla ajuda econômica destinada à Europa Ocidental.

Após a Segunda Guerra Mundial, é possível discernir o embrião de um conflito entre o Norte e o Sul. Este conflito não se manifestou durante o período em estudo. Entretanto, como havia um expressivo número de refugiados no Terceiro Mundo, que estavam excluídos da definição de “refugiado” aplicada pelos regimes em questão,

---

<sup>25</sup> Packenham (1976), pp. 35-47; e Eliasson (1981), pp. 93-119.

pode-se supor que esse aspecto foi significativo na formulação das políticas internacionais sobre refugiados.

Os *fatores econômicos* são geralmente considerados como um ponto de influência nas políticas internacionais sobre refugiados. Em tempos de crescimento econômico e expansão industrial, a demanda por trabalho normalmente cresce e os refugiados são bem-vindos. Eles são vistos como um aporte ao mercado de trabalho e não raramente são tratados como migrantes normais, e não como migrantes forçados. Em tempos menos prósperos, com estagnação econômica, há freqüentemente restrições à imigração, as quais afetam também os refugiados.

O continente europeu foi impactado como nunca pela Segunda Guerra Mundial. Quando o conflito terminou, cidades tinham que ser reconstruídas e a produção industrial teve de ser reiniciada. Havia escassez de moradia e de alimentos, assim como de trabalho. Por esse motivo, os refugiados foram um atrativo como reserva de mão-de-obra para países tanto da Europa Ocidental quanto da Oriental. Há, portanto, razões para se supor que o interesse demonstrado individualmente pelos Estados, em receber refugiados no período imediatamente posterior à Segunda Grande Guerra, baseara-se na perspectiva econômica. As políticas de reassentamento, em particular, devem ser analisadas sob esta ótica.

Outro aspecto com implicações econômicas dizia respeito ao financiamento das políticas internacionais sobre refugiados, que é uma área não-prioritária na atualidade. A situação após a Segunda Guerra Mundial não parece ter sido muito diferente. A guerra teve um impacto considerável na economia de vários países europeus, e na fase de reconstrução houve vários sinais que sugerem que a questão dos refugiados não foi priorizada.

Os *fatores humanitários* são a terceira categoria mencionada por Teitelbaum, e normalmente são considerados relevantes para explicar a formulação das políticas internacionais sobre refugiados.

Na maioria dos casos, ser um refugiado significa ter experienciado uma revolta ou sublevação. Os refugiados são arrancados de suas plagas de origem pelas raízes e freqüentemente lhes é negada a possibilidade de retornar. Eles são forçados a fugir para novas condições, um outro país e um ambiente distinto. Falta-lhes muita vez a satisfação das necessidades mais básicas, tais como comida e moradia. A ajuda aos refugiados é, portanto, normalmente considerada como trabalho humanitário. Os refugiados constituem um dos rótulos mais poderosos no repertório das preocupações humanitárias.

A relevância das considerações humanitárias nas políticas internacionais é um tema de interesse geral, que pode ser discutido no marco das políticas internacionais sobre refugiados dos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Mesmo se a questão dos refugiados for considerada como um tema humanitário, isso não significa, necessariamente, que a decisão de assistir aos refugiados seja motivada pela preocupação com o bem-estar de seres humanos<sup>26</sup>.

Em vários estudos das políticas atuais sobre refugiados, a influência dos interesses humanitários é enfatizada com o fito de explicar os esforços dos Estados e organizações em assistir aos refugiados<sup>27</sup>. Em estudos sobre o período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, tentou-se enfatizar também os aspectos humanitários. Jack Garvey, por exemplo, mantém que o direito internacional dos refugiados escora-se em premissa humanitária, e considera que o objetivo humanitário

---

<sup>26</sup> Sobre o lado político do trabalho humanitário, v. e.g. Gibney (2004); Forsythe (1977), pp. 13; Forsythe (1989), pp. 63-90; Shue (1989), pp. 12-40; e Nichols (1988), 253-271.

<sup>27</sup> V. e.g. Singh (1982), pp. 1 e 2; e Teitelbaum (1984), p. 242.

do período pós-guerra era uma definição de refugiado norteada pelo desejo de auxiliar as vítimas da perseguição nazista<sup>28</sup>.

No estudo mais completo sobre a OIR realizado até a hora atual, Louise Holborn destaca a importância das considerações humanitárias. Para ela, não só as organizações internacionais mas também as potências ocidentais consideraram necessário colocar as considerações humanitárias acima das políticas. Aqueles governos que buscaram auxiliar os refugiados e os deslocados de guerra foram motivados por ideais humanitários e políticos. Eles estavam, de acordo com ela, tão dedicados a aliviar a miséria e o sofrimento humanos, quanto em diminuir as tensões políticas<sup>29</sup>.

John George Stoessinger é mais cauteloso ao enfatizar a importância das motivações humanitárias. Ele afirma que as organizações internacionais não defenderam sempre a causa do humanitarismo contra as motivações basicamente políticas dos governos nacionais: “às vezes, os dois fatores se misturaram e se tornaram idênticos, algumas vezes eles estiveram em colisão frontal, mas na maioria dos casos chegou-se a um compromisso”<sup>30</sup>. Stoessinger mantém que as potências ocidentais insistiram na liberdade de escolha de cada refugiado e de cada deslocado de guerra, e que portanto conveniência política e necessidade humanitária tornaram-se sinônimos.

Gil Loescher também argumenta que o trabalho humanitário está frequentemente mesclado com política, particularmente no trabalho com refugiados. O limite entre motivos políticos e humanitários é, segundo ele, difícil de ser estabelecido. A questão dos refugiados é um tema intensamente político, que exacerba os conflitos interestatais<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Garvey (1985), pp. 483 e 484.

<sup>29</sup> Holborn (1956), pp. 1, 32 e 365.

<sup>30</sup> Stoessinger (1956), pp. 201-206.

<sup>31</sup> Loescher (1988b), p. 295.

Há vários atores que oficialmente brindam prioridade aos objetivos humanitários e agem ostensivamente de forma altruísta. Eles se utilizam de uma retórica que coloca considerável ênfase nas obrigações morais, quando se trata de temas internacionais. Essa retórica, contudo, pode ser utilizada como um subterfúgio para outros objetivos que são mais importantes para o ator individual. Ademais, um comportamento ostensivamente altruísta pode acabar sendo mais vantajoso para os próprios atores, o que significa que eles agem, em última instância, de forma egoísta. Há também a possibilidade, naturalmente, de os atores não pensarem nos seus próprios ganhos, por exemplo, ao colocar a solidariedade e a paz internacionais antes das preocupações com a segurança nacional. Apesar das dificuldades óbvias em determinar a importância das considerações humanitárias nas políticas internacionais sobre refugiados, é relevante tentar discutir o seu significado, especialmente porque tanto os pesquisadores quanto os atores lhes dão muita importância.

### **1.2.3 Organizações internacionais e hegemonia**

As organizações internacionais podem ser classificadas em duas categorias, se consideradas as formas segundo as quais levam a cabo suas funções. A primeira categoria é formada pelas “organizações fórum” (*forum organizations*), as quais facilitam um marco para que os Estados-membro conduzam várias atividades, i.e. cuida-se de um fórum para negociações e decisões. A organização internacional é, pois, considerada pelos Estados-membro como um instrumento para preservar a sua hegemonia ou melhorar a sua condição<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Cox & Jacobson (1973a), p. 5; v. também Claude (1968), p. 35.

A segunda categoria pode ser rotulada “organização de serviço” (*service organization*). Organizações internacionais pertencentes a essa categoria levam a cabo elas mesmas as atividades. Mesmo enfatizando-se que a distinção entre organizações fórum e de serviço está relacionada com a forma na qual as agências executam suas funções, e não com a autoridade que essas agências possuem, pode-se afirmar que uma organização de serviço, normalmente, exerce mais influência<sup>33</sup>.

Vários estudos sobre a política internacional sobre refugiados no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial dão muita importância às atividades das organizações então existentes, i.e. a UNRRA e a OIR. Holborn alega em seus estudos que, ao lidar com a questão de refugiados mais complexa que o mundo ocidental havia enfrentado, a OIR deu o exemplo de maior sucesso de cooperação internacional por motivos humanitários da História. George Woodbridge enfatiza, em seu estudo sobre a UNRRA, que ela foi extremamente relevante, apesar de ele admitir que as autoridades militares tiveram grande influência nas políticas sobre refugiados<sup>34</sup>. Raymond J. Redburn conclui, em sua tese de doutorado *International Organization and the Political Refugee: a thirty-year perspective: 1943-1973*, que as organizações internacionais haviam se tornado atores significativos na política mundial mediante suas atuações em prol dos refugiados<sup>35</sup>.

Segundo esses estudos, as organizações em prol dos refugiados poderiam ser descritas, pelo menos em parte, como organizações de serviço (*supra*). Mas mesmo se a UNRRA e a OIR foram organizações centrais nos seus respectivos regimes de refugiados, a sua importância não deve ser exagerada. A questão que se coloca é: em que medida elas dependeram do envolvimento dos Estados-membro?

---

<sup>33</sup> Cox & Jacobson (1973a), p. 6.

<sup>34</sup> Holborn (1956), p. 1; e Woodbridge II (1950), p. 532.

<sup>35</sup> Redburn (1977). Tanto Redburn quanto Adnan Tawfik Abd el Razek enfocam as organizações *per se*, e não o desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados.

De acordo com a teoria dos regimes, regimes internacionais são criados por uma potência dominante, uma hegemonia. Os regimes podem, portanto, ser alterados caso não sejam mais aceitos pela hegemonia. Considera-se que o estabelecimento de um regime seja motivado pelo interesse particular dos atores. A teoria dos regimes considera os atores em grande medida egoístas, posto que tentam promover seus próprios interesses. Na prática, isso significa que os regimes são moldados pelos Estados mais poderosos, que o fazem tendo presente seus próprios interesses<sup>36</sup>.

Antonio Gramsci utilizou o conceito de hegemonia para expressar a unidade que pode existir dentro de um regime. Segundo ele, o poder baseado no domínio da produção é racionalizado mediante uma ideologia que incorpora compromissos ou consenso entre grupos dominantes e subordinados. No seu início, uma hegemonia mundial é uma expansão da hegemonia nacional estabelecida por uma classe social dominante. A economia, a cultura e a ideologia, associadas com essa hegemonia nacional, se tornam o padrão de reprodução no exterior. Instituições, normas e regras internacionais são geralmente iniciadas pelo Estado que estabelece a hegemonia. “A distinção-chave entre hegemonia e imperialismo é que a hegemonia, diferentemente do império, não domina as sociedades por intermédio de uma complexa superestrutura política, mas tão-só supervisiona as relações entre as sociedades políticas independentes mediante a combinação de hierarquias de controle e de operações de mercado. (...) A hegemonia tem um papel próprio, proporcionando liderança em troca de respeito e submissão; mas diferentemente de um poder imperial, ela não pode estabelecer e implementar regras sem um certo grau de consentimento por parte dos outros Estados soberanos. (...) A hegemonia pode até mesmo investir recursos em instituições com

---

<sup>36</sup> Krasner (1985), p. 11; e Keohane (1984), p. 63.

vistas a assegurar que as regras que lhe são convenientes guiem o comportamento dos outros países<sup>37</sup>.

Keohane assevera que as hegemonias surgem ou se desenvolvem após guerras mundiais. Essa afirmação é controversa, mas pode-se afirmar ser válida pelo menos na situação pós-Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos surgiram como hegemonia na arena da política mundial. Os Estados Unidos usaram sua posição de poder para criar uma cooperação crescente mediante a construção de regimes internacionais que funcionariam em conformidade com os interesses estadunidenses. Com a proteção de sua força militar, os Estados Unidos criaram uma economia global liberal-capitalista com um sistema de regras que correspondiam a valores estadunidenses. Ao mesmo tempo, a posição hegemônica dos Estados Unidos ensejou um consenso no mundo ocidental sobre a defesa do Capitalismo internacional contra o Socialismo<sup>38</sup>.

Os países europeus ocidentais deram-se conta que podiam se beneficiar das posições de liderança dos Estados Unidos. Os aliados experimentaram um alto grau de complementariedade com os Estados Unidos, e estes tentaram reforçar esse sentimento de solidariedade criando regimes internacionais que eram benéficos para os seus aliados e estimulando-os a cooperar. Em alguns temas, contudo, os Estados Unidos tiveram que aceitar a posição divergente dos seus aliados<sup>39</sup>.

Os Estados Unidos assumiram um papel de hegemonia no cenário internacional do pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse período, as organizações internacionais funcionavam como instrumentos dos interesses políticos estadunidenses<sup>40</sup>. Mas a questão que se coloca é até que ponto a posição hegemônica dos Estados Unidos se fez

---

<sup>37</sup> Keohane (1984), pp. 44-46; v. também Cox (1983), p. 171.

<sup>38</sup> Keohane (1984), pp. 9 e 135-137; e McCormick (1989), pp. 1-17.

<sup>39</sup> Keohane (1984), pp. 137 e 138.

<sup>40</sup> Strange (1985), p. 342; v. também Cox & Jacobson (1973b), pp. 410-412.

sentir nos regimes internacionais sobre refugiados. Houve vários outros Estados, para não mencionar a União Soviética, que tinham fortes motivos para se tornar envolvidos nas atividades internacionais em prol dos refugiados. A Grã-Bretanha e até certo ponto a França eram responsáveis pelos refugiados nas suas próprias zonas de ocupação, podendo-se dizer que tinham um interesse especial em influenciar e em moldar as políticas sobre refugiados. Além disso, é também razoável considerar que as organizações sobre refugiados chegaram a ser tão poderosas que, em determinadas oportunidades, limitaram a influência dos Estados Unidos.

### **1.3 FLUXOS DE REFUGIADOS**

As situações que envolvem fluxos de refugiados devem ser vistas como uma parte integral do desenvolvimento político, social e econômico da comunidade internacional. Muitas são as razões por detrás dos fluxos migratórios humanos: opressão, perseguição ou desastres naturais, tais como terremotos, enchentes, secas e fome. Historicamente, os fluxos causados por desastres naturais são distintos daqueles causados pelos seres humanos. De acordo com a Convenção de 1951, refugiados são aqueles que fogem de eventos criados pelo homem. Esses eventos não são normalmente espontâneos<sup>41</sup>.

Pode-se identificar pelo menos duas grandes categorias conceituais que se utilizam de definições distintas do termo “refugiado”: uma utilizada por grupos humanitários, como agências que prestam assistência; e uma outra, mais rigorosa e precisa, utilizada por juristas e autoridades governamentais. Em ambas categorias os refugiados são considerados como pessoas desenraizadas, que têm necessidades

---

<sup>41</sup> Gordenker (1987), pp. 12, 13, 204 e 205; e Beijer (1969), p. 18.

prementes e que não podem gozar da proteção de seus países de origem. Os refugiados não têm a proteção do seu país natal, nem tampouco a proteção nacional de outro país<sup>42</sup> – motivo pelo qual necessitam de proteção internacional.

Apesar de a definição jurídica de “refugiado” ser relativamente nova, há milênios tem havido pessoas em situações semelhantes às que justificam, na atualidade, a necessidade de proteção. Na Idade Média<sup>43</sup> as pessoas que deixaram seus lares não tinham a quem recorrer, e eram tratadas freqüentemente como erradias. Algumas delas encontravam proteção junto à Igreja ou a príncipes. Outros viviam com os pobres das comunidades que os acolheram, pedindo esmola ou roubando. Àquela época os refugiados eram considerados como não-pertencentes à sociedade. Acampamentos de refugiados, com pessoas amontoadas em uma tenda, era um conceito desconhecido. Os europeus não eram tolerantes com estrangeiros ou, para ser mais preciso, com não-europeus. Estavam convencidos da superioridade da sua fé e da sua cultura. As Cruzadas e outras missões eram sua forma de influenciar os povos estrangeiros.

A origem dos fluxos de refugiados pode ser geralmente vista à luz de processos fundamentalmente históricos e sociais como, por exemplo, a formação do Estado-Nação<sup>44</sup>. Uma estrutura política tende a unir uma cultura a uma área geograficamente delimitada. É exatamente dentro da estrutura de um Estado-Nação, com limites geográficos claramente demarcados, que aqueles que se encontram no poder têm a chance de exercer pressão política. Em vários países a formação de um aparato estatal e de uma administração poderosos está ligada a uma cultura nacional, fenômeno que é freqüentemente chamado “integração”<sup>45</sup>. Essa integração, contudo, pode resultar na existência de indivíduos ou de grupos compartilhando o sentimento de que eles não

---

<sup>42</sup> Dirks (1977), p. 3; e Adelman (1983), pp. 1-3.

<sup>43</sup> V. Andrade (2001), pp. 105-110.

<sup>44</sup> Zolberg (1983b), p. 25; v. também Kunz (1974), p. 125; e Harovita (1986), p. 14.

<sup>45</sup> Wallerstein (1974), p. 349.

fazem parte da comunidade nacional. Eles não podem ou não vão aceitar os valores da cultura que se encontra no poder.

Os Estados-Nação diferem das sociedades feudais em vários aspectos. Enquanto as unidades políticas do sistema feudal tinham uma estrutura flexível, o Estado-Nação controla um território contínuo e tem o monopólio virtual do exercício da violência física. Aqueles que estão no poder definem sua própria cultura como a cultura nacional, e tentam obter o apoio necessário. Quando os habitantes se recusam a aceitar isso, as autoridades podem se utilizar de violência para reprimi-los. Entretanto, esse método nem sempre foi eficaz. Aqueles que se recusavam a aceitar o novo Estado-Nação e a sua cultura, por exemplo devido a razões religiosas, freqüentemente optavam por fugir<sup>46</sup>.

A formação dos Estados-Nação na Europa ensejou três fluxos grandes de refugiados nos últimos cinco séculos: da Europa Ocidental, do final do século XV à metade do século XVIII; da Europa Oriental e dos Bálcãs, do final do século XIX, início do século XX até a década de 1920; e dos países não-industrializados, após a Segunda Guerra Mundial. Durante esses cinco séculos, a Europa se transformou, de uma mistura de grandes impérios e pequenos principados independentes, num continente de Estados-Nação, apesar de estes não serem necessariamente nacional e culturalmente homogêneos. Essa transformação teve lugar em momentos históricos diferentes e em distintas localidades da Europa, o que também explica que houve mais de um fluxo de refugiados. No final da década de 1950, a Europa começou a notar o problema dos refugiados nos países não industrializados, o que a levou a considerar a necessidade de um caráter global para as políticas internacionais sobre refugiados.

O *primeiro* fluxo de refugiados teve lugar no século XVI conjuntamente com a formação dos Estados-Nação na Europa Ocidental. Várias unidades mais ou menos

---

<sup>46</sup> Geertz (1973), p. 258; Tilly (1975), p. 27; e Zolberg, Suhrke & Aguayo (1986), p. 161.

soberanas – como principados e cidades livres – foram absorvidas pelos Estados-Nação. Os novos líderes tentaram criar unidades cada vez maiores e mais fortes. Para atingir esse objetivo, eles tinham que alterar o sistema político que existia à época. Isso não ocorreu sem oposição, o que por sua vez resultou em mais pessoas deixando seus lares<sup>47</sup>.

A expulsão dos judeus da Espanha em 1492 é um exemplo bem conhecido de um grande fluxo de refugiados resultante da formação de Estados-Nação na Europa Ocidental. Cuidou-se de uma ação deliberada por parte de um Estado relativamente bem organizado. Quando os – então recentemente unidos – reinos espanhóis derrotaram os muçulmanos em Granada, teve início um processo de europeização, no qual foi dada considerável importância à unidade religiosa como a base da formação de um Estado moderno. Contudo, muitos dos judeus se recusaram a ser assimilados. Um total de 120.000 a 150.000 judeus, que representavam cerca de 2% da população espanhola, foram expulsos<sup>48</sup>.

A expulsão dos Huguenotes da França é outro exemplo de refugiados como resultado da centralização e da formação de Estados culturalmente homogêneos. No final do século XVI, após 40 anos de guerra civil, a França se estabilizou politicamente. O catolicismo voltou a ser a religião do Estado, mas aos Huguenotes foi dada ampla liberdade para exercer sua religião. Gradualmente, contudo, os Huguenotes foram sendo tolidos dos seus direitos, e em 1645 eles os perderam completamente. Nos anos seguintes, cerca de 200.000 Huguenotes fugiram da França<sup>49</sup>.

O *segundo* fluxo de refugiados teve lugar no final do século XIX, início do século XX como resultado da dissolução dos antigos impérios da Europa Oriental e da região dos Bálcãs. Novos Estados foram formados, num processo que foi acelerado com

---

<sup>47</sup> Tilly (1975), pp. 24 e 25.

<sup>48</sup> Zolberg (1983b), pp. 31-5; e Marrus (1985), pp. 5 e 6.

o início da Primeira Guerra Mundial. Durante séculos um número limitado de grandes dinastias governou os desenvolvimentos políticos da Europa Ocidental e dos Bálcãs, mas durante o século XIX o poder político dessas dinastias perdeu intensidade e começou a se desintegrar, a ponto de entrar em colapso total com a Primeira Guerra Mundial. Os novos países da Europa Oriental buscaram consolidar seu poder criando unidades cultural e politicamente homogêneas, num processo similar ao da formação do Estado-Nação que tivera lugar, anteriormente, na Europa Ocidental. Os desenvolvimentos políticos na Europa Oriental e nos Bálcãs resultaram em um fluxo de refugiados, que por motivos religiosos, políticos ou étnicos não puderam, ou não quiseram, se ajustar às novas circunstâncias<sup>50</sup>.

Quando, por exemplo, Mustafá Kemal chegou ao poder na Turquia, em 1923, o Império Otomano já não tinha condições de sobreviver. Kemal reformou a Turquia e a transformou num Estado-Nação moderno, o que resultou na saída do país de vários grupos étnicos. Na Rússia, a Revolução de 1917 terminou com o Império. Os refugiados no novo Estado soviético eram em sua maioria membros das classes privilegiadas e opositores políticos. Em 1926, o número de refugiados europeus era estimado em 9,5 milhões de pessoas – poloneses, russos, ucranianos etc.

O *terceiro* fluxo de refugiados teve lugar junto aos países não-industrializados após a Segunda Guerra Mundial como resultado da dissolução dos antigos impérios coloniais e das tentativas de criar novos Estados política, religiosa e etnicamente homogêneos. Este último processo de formação de Estados-Nação foi deveras violento e ensejou movimentos massivos de refugiados. Na década de 1940, oito milhões de pessoas fugiram do Paquistão para a Índia e sete milhões de muçulmanos deixaram a

---

<sup>49</sup> *Id. ibid.*

<sup>50</sup> Marrus (1985), pp. 51 e 52; e Opitz (1985), p. 334.

Índia rumo ao Paquistão, no que foi um dos maiores movimentos populacionais da História<sup>51</sup>.

O caráter global do problema dos refugiados tornou-se mais óbvio nos países industrializados. A descolonização e a independência de novos Estados não-industrializados continuaram a ocorrer nas décadas de 1960 e 1970, resultando em grandes fluxos de refugiados.

A formação de Estados-Nação, as revoluções e a descolonização explicam muitos dos fluxos de refugiados nos últimos cinco séculos. Na primeira metade deste período, a religião era um fator importante. Na segunda metade, os aspectos ideológicos tornaram-se mais relevantes. As perseguições passaram a ser dirigidas contra os indivíduos considerados perigosos devido às suas opiniões políticas. Isso ocorreu, por exemplo, durante a Revolução Francesa. O clero, é verdade, foi perseguido durante a Revolução, mas uma grande proporção daqueles perseguidos o foi por serem considerados opositores políticos<sup>52</sup>.

Essas explicações gerais para a origem dos fluxos de refugiados necessitam ser complementadas. Há um número de eventos únicos e específicos que podem estar mais ou menos diretamente relacionados com processos sociais e históricos que também são importantes para se compreender a razão que justifica o abandono do país de origem. Um desses eventos é a guerra mundial, de natureza global.

Leon Gordenker divide as causas da necessidade de fuga de um país em quatro categorias: (i) guerra internacional; (ii) conflito dentro dos limites das fronteiras de um país, por exemplo revolução, golpe de estado ou guerra civil; (iii) perseguição ou repressão; e (iv) crescente tensão internacional por conflitos ideológicos. Nessa

---

<sup>51</sup> Reynolds (2000), p. 70.

<sup>52</sup> Zolberg, Suhrke & Aguayo (1989), pp. 5-11.

categorização, Gordenker não faz distinção alguma entre processos históricos e eventos isolados<sup>53</sup>.

A questão dos refugiados na segunda metade da década de 1940 é geralmente vista como resultado da própria guerra e pode portanto ser classificada na primeira categoria proposta por Gordenker. Os atores daquela época viam os refugiados como um fenômeno transitório causado pela guerra. As pessoas tiveram de fugir das hostilidades. Um dos argumentos da presente tese, contudo, é que mesmo a quarta categoria proposta por Gordenker – crescente tensão internacional por conflitos ideológicos – é relevante para a análise da questão dos refugiados após a Segunda Guerra Mundial.

No final da Segunda Guerra Mundial, a questão dos deslocados de guerra tinha atingido seu pico. Cerca de 50 milhões de pessoas haviam fugido de suas cidades. A vasta maioria retornou nos seis meses seguintes ao término das hostilidades. Mas logo se tornou evidente, contudo, que nem todos os deslocados de guerra queriam ser repatriados. Além disso, novos grupos de refugiados surgiam, compostos por pessoas que deixaram seus países após o término da guerra.

O estabelecimento do ACNUR e a redação de uma convenção sobre refugiados devem ser analisados tendo-se sempre como pano de fundo a Segunda Guerra Mundial e a questão dos refugiados na Europa naquele momento histórico. A guerra criou um enorme problema que as potências ocidentais pensaram que residia somente na Europa. As razões que levam as pessoas a fugir são naturalmente de importância vital quando da decisão das medidas a serem tomadas para se ajudar os refugiados.

No próximo sub-capítulo são discutidas as tentativas levadas a cabo para se solucionar a questão dos refugiados no século XX.

---

<sup>53</sup> Gordenker (1987), pp. 64-88.

#### 1.4 ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS

Ser um refugiado nos dias de hoje é diferente do que era no passado. Tornou-se mais difícil encontrar um lugar onde se possa gozar de proteção. Não há na atualidade país algum que tenha uma política aberta quanto ao ingresso de refugiados.

Os refugiados na Europa Ocidental nos séculos XVI, XVII e XVIII não tinham a quem solicitar assistência. Não havia um sistema de recepção internacional organizada, nem tampouco organizações internacionais de assistência. Sabe-se muito pouco sobre como os refugiados eram recebidos naqueles dias. O êxodo dos Huguenotes, por exemplo, envolveu problemas para a economia francesa, mas resultou numa injeção de mão-de-obra especializada nos Estados onde eles receberam refúgio<sup>54</sup>.

Há, na hora atual, organizações internacionais que tentam de várias formas prover ajuda material e jurídica aos refugiados. Elas são o marco do esforço internacional para apoiar os refugiados; mas são relativamente novas, um produto do século XX.

À época do segundo grande fluxo de refugiados, logo após a Grande Guerra, teve lugar a primeira tentativa de auxiliar os refugiados numa escala internacional<sup>55</sup>, que não deve ser vista de forma isolada, mas sim como parte de uma grande internacionalização que teve início no final do século XIX. Novas invenções e o desenvolvimento de novas tecnologias tornaram o mundo menor. A estrada-de-ferro, o barco a vapor, o telefone e o telégrafo facilitaram o contato e estimularam o comércio internacional. O número de reuniões internacionais aumentou dramaticamente, algumas como resposta a iniciativas de governos e de associações, mas a maioria organizada por

---

<sup>54</sup> Andrade (2001), p. 110.

<sup>55</sup> Andrade (1996a), pp. 7-183; Andrade (1999), pp. 75-120; e Skran (1995).

empresas. Feiras e exposições internacionais foram organizadas em número crescente. Os governos se conscientizaram da necessidade de cooperação internacional em áreas como correio, comunicação e saúde<sup>56</sup>.

A cooperação internacional a nível governamental passou a ter um caráter mais permanente com a criação da Liga das Nações, durante as negociações de paz no final da Primeira Guerra Mundial. As guerras anteriores haviam terminado com os vitoriosos demonstrando um interesse em expandir seus territórios, num padrão que regressa a tempos imemoriais. Com a Paz de Vestefália, em 1648, contudo, pode-se detectar o germen de uma nova tendência, que se mostrou muito mais forte no Congresso de Viena, de 1815, e em um número de congressos e conferências posteriores. Não se tratava mais de simplesmente redesenhar as fronteiras, mas também de se buscar soluções para uma paz durável. O objetivo principal do Congresso de Viena foi recriar uma estabilidade política que havia sido atingida pelas guerras napoleônicas. Soluções para a manutenção da paz a longo prazo também foram os objetivos dos vitoriosos após a Primeira Guerra Mundial, e o estabelecimento da Liga das Nações deve ser visto neste marco. A principal tarefa da Liga era salvaguardar a paz, mediante um sistema de segurança coletiva, mas ela também tinha uma série de obrigações secundárias para estimular o contato entre os Estados. A Liga deveria funcionar como uma organização que facilitaria a cooperação nas esferas política, econômica e cultural<sup>57</sup>.

Não se vislumbrara, no início, que a Liga das Nações se envolveria com o tema dos refugiados. De acordo com o artigo 25 de seu Pacto constitutivo, contudo, os Estados-membro se comprometiam a cooperar com a Cruz Vermelha, e esse dispositivo abriu a possibilidade de um envolvimento com o trabalho em prol dos refugiados. Em 1921, o Presidente da Cruz Vermelha lançou um apelo para que a Liga, como a única

---

<sup>56</sup> Northedge (1986), p. 16; Groom (1978), pp. 16-7; Riggs & Plano (1988), p. 2; e Baehr & Gordenker (1984), p. 4.

autoridade política supranacional, se envolvesse com o tema dos refugiados. A sua proposta concreta foi que um comissário para os refugiados russos deveria ser nomeado. Seis dias após seu apelo, a Liga das Nações adotou sua primeira resolução relativa a refugiados e, em outubro de 1921, Fridtjof Nansen foi nomeado Alto-Comissário para os Refugiados Russos<sup>58</sup>.

A Liga das Nações adotou um enfoque grupal, coletivo, quando da definição do termo “refugiado”. As condições necessárias e suficientes para que uma pessoa satisfizesse a definição era que ela estivesse fora do seu país de origem e sem a proteção do governo daquele Estado. Um refugiado russo, por exemplo, foi definido como sendo qualquer pessoa de origem russa que não gozasse da proteção da União Soviética, e que não tivesse adquirido outra nacionalidade<sup>59</sup>.

Vários acordos foram concertados no marco da Liga das Nações, e deles se beneficiaram vários grupos que necessitavam de proteção e de assistência àquela época: russos, armênios, assírios, assírios-caudeus e posteriormente os provenientes da Alemanha e da Áustria. A Liga lidou com grupos específicos de refugiados e nunca tentou que fosse redigida uma definição geral do termo “refugiado”. As definições grupais ou coletivas enfatizavam a nacionalidade ou origem étnica, a falta de proteção do país de origem e a não-aquisição de uma outra nacionalidade. Os acordos concluídos sob os auspícios da Liga continham referência ao critério que é comum a todos os refugiados, nomeadamente, a ausência da proteção do país de origem<sup>60</sup>.

A Liga das Nações não brindou proteção jurídica a todos os grupos de refugiados. Na década de 1920, por exemplo, os judeus foram excluídos, e na década de

---

<sup>57</sup> Jacobson (1984), pp. 30-45; e Northedge (1986), p. 1.

<sup>58</sup> Andrade (1996a), pp. 39 e 40.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>60</sup> Aga Khan (1976), p. 4.

1930, refugiados provenientes da Itália e de Portugal não foram objeto de proteção internacional<sup>61</sup>.

Ao longo da década de 1920, a assistência aos refugiados foi considerada tão-somente como uma medida temporária. O conceito de “refugiado” estava intimamente relacionado ao conceito de guerra. No início da guerra, medidas eram tomadas para solucionar o problema sério de refugiados; com o fim do conflito essas medidas já não se faziam mais necessárias. Tradicionalmente, os movimentos de refugiados eram vistos de forma isolada, localizada e não-repetitiva. Essa percepção foi alterada na década de 1950. As autoridades responsáveis pelo trabalho em favor dos refugiados não haviam notado – ou não quiseram notar – que desde a década de 1920 a presença constante de refugiados já se tornara um problema permanente, ou no mínimo constante.

No período entre-guerras considerava-se que a repatriação era a melhor solução para a questão dos refugiados. Tanto Nansen como, posteriormente, seu sucessor negociaram nesse sentido com os governos da União Soviética e da Alemanha, sem contudo obter êxito. A maioria dos refugiados tampouco queria retornar, de sorte que os planos de repatriação foram abandonados. A situação se repetiu com os refugiados espanhóis que fugiram do regime de Franco. A Liga das Nações passou então a devotar suas energias a tentar proporcionar uma permanência legal e a posterior integração dos refugiados nos países de acolhida<sup>62</sup>.

Na década de 1930, vários foram os problemas que a Liga das Nações teve de enfrentar quanto à sua política sobre refugiados. A depressão econômica tornou difícil a oferta de trabalho aos refugiados. Ao mesmo tempo, houve um declínio geral na influência da Liga, que não mais tinha autoridade de atuação nos conflitos internacionais. Já havia uma tendência de diminuir o comprometimento da Liga com o

---

<sup>61</sup> Skran (1995), p. 71; e Holborn (1956), pp. 5-10.

<sup>62</sup> Holborn (1956), p. 9; e Holborn (1975), pp. 18-20.

tema dos refugiados, e essa tendência aumentou quando a União Soviética passou a fazer parte da organização. Originalmente houvera um consenso geral quanto ao auxílio da Liga aos refugiados russos, que haviam escapado de uma revolução e de uma situação política que a maioria dos Estados-membro da Liga não aprovavam. A União Soviética, por outro lado, mantinha que os refugiados russos não deviam receber assistência internacional, e a sua condição de Estado-membro resultou numa redução dos esforços da Liga das Nações no que concerne aos refugiados daquela nacionalidade<sup>63</sup>.

A dificuldade em se estabelecer um trabalho eficiente em prol dos refugiados no plano internacional pode ser ilustrada pelas atitudes dos Estados que estavam envolvidos. Em 1922, o número de Estados que aceitaram emitir documentação em favor dos refugiados russos era 56; somente oito se comprometeram com uma convenção sobre o estatuto dos refugiados, de 1933; e tão-somente três Estados se tornaram parte de uma convenção sobre o estatuto dos refugiados provenientes da Alemanha, de 1938<sup>64</sup>.

O fracasso parcial da política sobre refugiados da Liga das Nações deve ser analisado tendo-se como pano de fundo as tentativas de se evitar conflito no âmbito da organização. As atividades de proteção e de assistência a um determinado grupo de refugiados podiam significar desentendimentos com um Estado-membro ou com um potencial Estado-membro – o país do qual os refugiados haviam partido e para o qual não desejavam regressar. Todos os refugiados políticos eram, portanto, uma fonte de problemas para a Liga, e isso pode explicar o porquê de a Liga não ter obtido tanto sucesso nessa atividade em particular.

---

<sup>63</sup> Stoessinger (1956), pp. 32 e 33; e Holborn (1956), p. 7.

<sup>64</sup> Holborn (1975), p. 16.

Em resumo, pode-se afirmar que o trabalho em prol dos refugiados nas décadas de 1920 e 1930, sob os auspícios da Liga das Nações, não foi completamente satisfatório. Financeiramente a Liga cobria somente os custos administrativos, e sua atividade era voltada a proporcionar aos refugiados, mormente, proteção jurídica. A recepção dos refugiados e a ajuda econômica que lhes era brindada tinham de ser financiadas pelos Estados individualmente ou então por organizações voluntárias. Ademais, o trabalho tinha uma natureza *ad hoc*. Sempre e quando um problema específico e sério de refugiados surgia, uma instituição e uma definição legal, seguida do estatuto jurídico a ser gozado pelos refugiados, eram providenciadas. Em certa medida as organizações de refugiados tentaram ser apolíticas ou, para ser mais preciso, enfatizar os aspectos humanitários de suas atividades. A questão dos refugiados era considerada uma questão humanitária. A Liga destacou, contudo, três questões de natureza geral relacionadas com o trabalho em prol dos refugiados: (i) quem deveria ter a responsabilidade política pelos refugiados; (ii) quem deveria financiar as atividades; e (iii) como essas atividades seriam organizadas. Essas questões foram recolocadas, reiteradas vezes, nas décadas subseqüentes.

Foi fora do marco da Liga das Nações que o CIR foi fundado, em 1938, como uma organização internacional independente. A iniciativa foi estadunidense e o CIR tinha como competência *ratione personae* tão-somente os refugiados judeus provenientes da Alemanha e da Áustria. Suas funções limitavam-se à negociação com as autoridades alemãs no sentido de se obter uma emigração organizada, e com autoridades de outros países sobre a possibilidade de assentar esses refugiados de forma permanente em seus territórios. Os Estados-membro arcaram com os custos

administrativos, enquanto a assistência direta aos refugiados era financiada por organizações privadas<sup>65</sup>.

As possibilidades do CIR de auxiliar os refugiados eram deveras limitadas, e isso não era devido tão-somente à falta de recursos financeiros. Vários países europeus pensaram que o Nazismo, ou pelo menos a perseguição aos judeus, fosse ser um fenômeno passageiro, que não justificaria atividades e estruturas assistenciais. Além disso, os Estados europeus não demonstraram muito interesse em admitir refugiados. Eles não queriam provocar a Alemanha brindando refúgio a alemães, e havia também considerações econômicas, pois os refugiados eram pobres – ou haviam sido destituídos de seus bens e propriedades. Por fim, a Alemanha se recusou a aceitar o CIR<sup>66</sup>.

Diferentemente das organizações sobre refugiados da Liga das Nações, o CIR tinha implícita, na definição dos beneficiários de suas atividades, a prévia ou atual existência de algum tipo de perseguição. A definição do termo “refugiado” evoluía. Ademais, o mandato do CIR também incluía refugiados em potencial, i.e. pessoas que ainda não haviam abandonado seus países de origem. Geograficamente, entretanto, o mandato do CIR era mais restrito, porquanto ele só abarcava os refugiados provenientes da Alemanha e da Áustria<sup>67</sup>.

Em 1943, os recursos econômicos do CIR aumentaram e apoio econômico lhe foi prometido pelos países que estavam recebendo refugiados. Seu mandato foi ampliado com vistas a incluir todos os refugiados europeus que fugiram de seus países porque sua liberdade fora ameaçada em razão de sua raça, religião ou opinião política. Vários países se tornaram membros do CIR, e os Estados Unidos e a Grã-Bretanha se comprometeram a ajudá-lo de forma substancial financeiramente, o que teve como resultado uma nova fase das políticas internacionais sobre refugiados. O trabalho da

---

<sup>65</sup> Holborn (1956), pp. 11 e 12.

<sup>66</sup> Stoessinger (1956), pp. 39-44.

Liga das Nações em prol dos refugiados havia sido financiado anteriormente por organizações voluntárias. Na prática, portanto, a atenção dada ao CIR não teve grande importância *vis-à-vis* o trabalho levado a cabo pela Liga.

A UNRRA foi estabelecida em fins de 1943. Seu objetivo principal era melhorar as condições terríveis nas áreas devastadas pelo conflito que haviam sido liberadas pelas tropas aliadas. Essa tarefa também incluía prover aos refugiados – e em particular aos deslocados de guerra – comida, vestimento e remédios, além de garantir a sua repatriação sob supervisão militar<sup>68</sup>.

Os termos “deslocado de guerra” e “refugiado” foram freqüentemente considerados sinônimos pelas partes envolvidas, assim como fonte de confusão. O termo “deslocado de guerra” foi utilizado no período imediatamente após o fim do conflito para definir as pessoas que haviam sido removidas ou deportadas de seus lares como resultado da guerra – e particularmente os nacionais de países aliados que foram removidos pelos alemães para se dedicar ao trabalho forçado. O termo foi aplicado, portanto, às pessoas que podiam retornar às suas plagas de origem. Aqueles que não podiam ser repatriados em hipótese alguma eram considerados “refugiados”, e não “deslocados de guerra”. Dessarte, um deslocado de guerra fora definido como uma pessoa deslocada pelo conflito que desejava retornar para seu país de origem ao fim do conflito. Um refugiado, por outro lado, fora considerado como uma pessoa que abandonou seu lugar ou país de origem e que não desejava retornar, ao menos não para as circunstâncias que causaram sua migração. Ao final da Segunda Guerra Mundial havia vários deslocados de guerra que não desejavam retornar e que, portanto, do ponto de vista terminológico, foram considerados “refugiados”. Após um par de anos vivendo

---

<sup>67</sup> Aga Khan (1976), p. 4.

<sup>68</sup> Johnson (1951), pp. 520-38; Proudfoot (1957), pp. 98-107; e Moreira (2006), pp. 51-54.

em acampamentos de refugiados, alguns deles decidiram se repatriar e foram tratados como “deslocados de guerra”.

Um caso especial foi o das pessoas que tinham a etnia alemã – *Volksdeutsche* e *Reichdeutsche* –, haviam sido removidas de países na Europa Oriental e, à luz do Acordo de Potsdam, de agosto de 1945, foram expulsas para a Alemanha, que se responsabilizou por elas. Tornaram-se refugiados por decisões que estavam além da sua vontade, posto que a sua migração forçada fora decidida por autoridades governamentais e não por elas mesmas, mas mesmo assim não gozaram do estatuto de refugiado brindado pelos países aliados<sup>69</sup>.

Logo tornou-se claro para os estadunidenses e britânicos que a questão dos refugiados resultantes da Segunda Guerra Mundial não poderia ser resolvida pela UNRRA. Como consequência, em 1947 foi estabelecida uma nova organização no marco da ONU: a OIR. A UNRRA e o CIR foram, então, extintos simultaneamente. A OIR responsabilizou-se pelo lado operacional dos programas dessas duas organizações, no que respeita tanto à repatriação dos deslocados de guerra que desejavam retornar aos seus lares, quanto ao reassentamento dos refugiados que optaram por não ser repatriados.

A UNRRA não devia ocupar-se de refugiados, mas tão-só de deslocados de guerra, e nunca foi além de tentar propor uma definição das pessoas que seriam elegíveis à sua assistência. A Constituição da OIR, por sua vez, especificou as categorias de pessoas a serem assistidas, e incluiu aquelas que haviam sido assistidas pela UNRRA; por exemplo, vítimas dos regimes facista ou nazista.

Nas deliberações que precederam a criação do sucessor da UNRRA, a União Soviética exigiu que à nova organização fosse dado um mandato que se limitasse à

---

<sup>69</sup> Persson (1988), pp. 164-166.

repatriação dos deslocados de guerra e dos refugiados, excluindo-se, portanto, o reassentamento. A maioria dos refugiados que permaneceram nos acampamentos era proveniente da Europa Oriental, e o Bloco comunista queria que eles retornassem. Como as potências ocidentais não concordavam com isso, os países da Europa Oriental, seguindo a liderança da União Soviética, se recusaram a participar do esforço assistencialista da ONU, não havendo jamais se tornado Estados-membro da OIR. Isso acabou facilitando a implementação do programa da OIR. Enquanto as atividades da UNRRA haviam sido caracterizadas pelos conflitos políticos-ideológicos entre os dois Blocos, no marco da OIR as potências ocidentais se viram livres de qualquer consideração ou empecilho por parte dos países da Europa Oriental. A OIR passou a ter um enfoque mais individualista, o que foi refletido na sua estrutura operacional. Os solicitantes de refúgio passaram a ter seus casos analisados individualmente por oficiais de elegibilidade<sup>70</sup>.

A questão dos refugiados era ainda considerada como sendo temporária, mero resultado da Segunda Guerra Mundial. Mas como ela não se resolvia passou-se a se considerar, no final da década de 1940, o que ocorreria em 1950, quando o mandato *ratione temporis* da OIR deveria terminar. Face a um fluxo contínuo de novos refugiados, vários países vislumbraram como única solução a criação de uma agência que viesse a suceder a OIR.

Como resultado criou-se, em dezembro de 1950, o ACNUR. Como quando da criação da OIR, os países da Europa Oriental, liderados pela União Soviética, optaram por não fazer parte das atividades internacionais de proteção e de assistência aos refugiados. O mandato primordial do ACNUR se restringia a garantir a proteção internacional dos refugiados e a buscar em seu favor soluções permanentes, o que é

---

<sup>70</sup> Zolberg, Suhrke & Aguayo (1989), p. 23; v. também Goodwin-Gill (1986), pp. 25 e 26.

operacionalizado, parcialmente, mediante cooperação com governos e organizações voluntárias<sup>71</sup>.

No âmbito da ONU, a questão dos refugiados, após o estabelecimento do ACNUR, ainda era considerada como sendo de caráter temporário, devendo ser portanto resolvida dentro de um marco temporal limitado. O plano inicial era que o ACNUR funcionasse tão-somente durante três anos. Em 1953, contudo, a Assembléia-Geral da ONU decidiu prolongar o mandato *ratione temporis* do ACNUR a cada cinco anos.

O Estatuto do ACNUR definiu o mandato *ratione personae*, i.e. quem deveria ser protegido pela organização, e estabeleceu as diretrizes para a sua administração. A Convenção de 1951, concluída em 28 de julho daquele ano em Genebra, cobre as obrigações estatais e define o termo “refugiado” de forma quase idêntica à definição constante no Estatuto do ACNUR. Além disso, lista os direitos e o padrão de tratamento aos quais os refugiados têm direito<sup>72</sup>.

Ao ratificarem ou acederem à Convenção de 1951, os Estados-parte se comprometeram a observar os dispositivos de seu texto legal, e.g. a não retornar solicitantes de refúgio ou refugiados a qualquer país onde sua vida, liberdade ou integridade física pudessem estar em risco (princípio do *non-refoulement*). Não há, entretanto, qualquer mecanismo de sanção contra os Estados que não observam os dispositivos convencionais.

Antes da Primeira Guerra Mundial, não havia um regime internacional de refugiados, o que só passou a existir após o término do conflito, sob os auspícios da Liga das Nações. Apesar de o padrão de cooperação internacional com respeito aos refugiados ter sido objeto de mudanças no período entre-guerras, um regime de refugiados, propriamente dito, foi estabelecido somente em 1938, quando o CIR foi

---

<sup>71</sup> Holborn (1975), pp. 88 e 89; e *The Refugee Dilemma*, pp. 7-9; Aarstad (1971); e Pitterman (1985), pp. 43-47.

criado, e reforçado com a criação da UNRRA, durante a Segunda Guerra Mundial. Esse regime foi substituído em 1947, com o surgimento da OIR, por um outro regime. Finalmente, um novo regime foi criado em 1950-1951, com o estabelecimento do ACNUR e a conclusão da Convenção de 1951. Esse regime, que ainda está funcionando na hora atual, tem sido estável, como o existente no período entre guerras, enquanto os regimes que surgiram no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial funcionaram por períodos de tempo muito curtos.

O lustro posterior à Segunda Guerra Mundial pode ser considerado como uma fase transitória, onde se passou de medidas *ad hoc* para solucionar a questão dos refugiados a uma tentativa de institucionalizar a assistência e a proteção dos refugiados no marco de um sistema internacional.

De uma forma geral, o desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados deve ser analisado sob uma perspectiva estrutural. Durante a fase transitória, contudo, as políticas sobre refugiados parecem ter sido diretamente influenciadas por vários eventos e situações específicos, tais como a Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria, o desemprego, o Plano Marshall etc. Novos princípios foram desenvolvidos na política mundial, e esses por sua vez influenciaram os regimes sobre refugiados. Ao mesmo tempo, o inverso também é válido, i.e. as mudanças nas políticas sobre refugiados tiveram seu grau de impacto nos outros regimes internacionais<sup>73</sup>.

## **1.5 A GUERRA FRIA**

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Grande Aliança, composta primordialmente pelos Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha, foi formada

---

<sup>72</sup> Collins (1971), pp. 32 e 33.

<sup>73</sup> V. e.g. Haggard & Simmons (1987), pp. 510 e 511.

pela necessidade de se lutar contra um inimigo comum. Apesar de prevalecer nos Estados Unidos uma antipatia pelo Comunismo durante a guerra, os estadunidenses direcionaram sua hostilidade somente contra seus próprios comunistas, poupando os soviéticos. A derrota de Hitler removeu a principal razão da existência da Aliança, o que trouxe à baila a questão de se os britânicos, os soviéticos e os estadunidenses passariam por cima de suas inevitáveis dificuldades no terreno da cooperação internacional<sup>74</sup>.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, pareceu por um curto período de tempo que os chefes de Estado e de governo haviam aprendido a terrível lição da guerra. A perspectiva de uma nova ordem mundial baseada na paz, contudo, foi logo colocada em segundo plano. A cooperação que se testemunhou durante o período da guerra, entre os membros da Grande Aliança, parecia impossível de continuar existindo. Os estadunidenses e os soviéticos tinham visões radicalmente diferentes de como o mundo pós-Segunda Guerra Mundial deveria ser. O motivo da mudança na relação entre as duas grandes potências foi basicamente as suas diferenças político-ideológicas. Os estadunidenses transferiram seu ódio à Alemanha nazista para a União Soviética stalinista, e o “totalitarismo” se transformou numa fórmula conveniente para racionalizar essa metamorfose. A União Soviética argumentou, de forma semelhante, que o Fascismo e a Democracia liberal eram meramente monstros em diferentes disfarces, deixando claro que os Estados Unidos estavam substituindo a Alemanha no cenário global. “O ‘Imperialismo’ passou a ter um papel na ideologia soviética similar ao do ‘Totalitarismo’ na ideologia estadunidense”<sup>75</sup>.

À época da rendição alemã, os Estados Unidos ainda não tinham decidido entre políticas de repressão ou de reabilitação com vistas em manter a Alemanha em paz e prevenir futuras agressões. Na Europa Oriental, por outro lado, os Estados Unidos

---

<sup>74</sup> Gaddis (1972), pp. 56-62.

<sup>75</sup> Jonsson (1984), pp. 53 e 54.

pareciam saber exatamente o que queriam: o maior grau possível de autodeterminação para a população daquela região, sem contudo colocar em risco a unidade da Aliança criada durante a Segunda Guerra Mundial. Esses dois elementos fundamentais do programa estadunidense para prevenir futuros conflitos eram, entretanto, incompatíveis<sup>76</sup>.

Um dos primeiros confrontos do pós-guerra com a União Soviética ocorreu em setembro de 1945, em conexão com os tratados de paz com a Finlândia, a Hungria, a Romênia e a Bulgária. Os Estados Unidos contavam com a realização de eleições livres, a serem organizadas à luz do Acordo de Yalta, algo com o que Moscou não parecia preparada para tolerar, ao menos não na totalidade dos quatro países. Moscou e Washington acabaram não chegando a um acordo sobre a Europa Oriental nesse particular<sup>77</sup>.

Os encontros entre os Estados Unidos e a União Soviética durante o outono de 1945 indicaram que um compromisso não era mais politicamente viável. No início de 1946, o governo estadunidense levou a cabo uma reorientação fundamental de sua política com a União Soviética. Os Estados Unidos pareciam estar convencidos de que Moscou havia embarcado em um programa de expansão ilimitada, e isso ameaçava tanto a sua própria existência como a de seus aliados ocidentais. Apesar de alguns exageros retóricos ocasionais, os Estados Unidos ainda estavam tentando resolver suas diferenças com Moscou mediante negociação e compromisso. Os funcionários governamentais, contudo, começaram gradualmente a colocar a diplomacia na mesma linha de ação da retórica: foi quanto o sistema de Yalta entrou em colapso e a Guerra Fria teve início<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Gaddis (1972), pp. 131-133.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 276-281.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 281-284.

O Plano Marshall foi anunciado em junho de 1947, e propunha gastar US\$ 17 bilhões em assistência econômica aos países europeus não-comunistas durante os quatro anos seguintes. Assistência foi oferecida à União Soviética e aos seus satélites na Europa Oriental mas, como esperado, a oferta foi recusada. O Plano Marshall fora direcionado contra a frágil situação econômica dos aliados europeus, a qual, segundo os estadunidenses, colocava-os em situação vulnerável *vis-à-vis* partidos e movimentos comunistas que existiam no interior desses países. Sem qualquer vínculo direto com um envolvimento militar, os Estados Unidos tentavam criar um “mundo livre” ancorado nos países industrializados na Europa Ocidental<sup>79</sup>.

A política oficial dos Estados Unidos era salvaguardar a liberdade e a segurança deste “mundo livre” em oposição à União Soviética. Até 1947, a prioridade soviética na Europa Oriental tinha sido a subserviência à Moscou em contraposição a uma uniformidade ideológica. No início de 1947, as primeiras eleições após o término do conflito tiveram lugar na Polônia. O Partido dos Trabalhadores polônês, de orientação comunista, recebeu mais de 80% dos votos. Tanto os estadunidenses quanto os britânicos alegaram que as eleições não foram nem livres nem justas. O líder do Partido dos Camponeses, de tendência liberal e próximo aos ideais políticos prevalentes na Europa Ocidental permaneceu no governo, mas posteriormente foi expulso e fugiu para a Grã-Bretanha. Isso teve um impacto decisivo quanto ao término dos partidos de oposição na Polônia. No final de 1948, o Partido dos Trabalhadores Poloneses Unidos foi formado e o caminho aberto para se implementarem medidas que posteriormente foram institucionalizadas e levaram a uma ditadura comunista. Em junho de 1947, a União Soviética impôs um governo dominado pelos comunistas na Hungria, país onde eleições relativamente livres haviam tido lugar no final de 1945. No início de 1948, o

---

<sup>79</sup> Shurmann (1974), p. xix; Lohbauer (2005), p. 111; Gaddis (1978), pp. 185 e 186; e McMahon (2003), pp. 29 e 30.

partido comunista da Tchecoslováquia retirou do poder um governo considerado legítimo e assumiu o poder<sup>80</sup>.

À época da queda do governo tcheco-eslovaco, os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha, ademais dos países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), se reuniram em Londres e decidiram pela formação de um Estado alemão independente, mesmo que só considerada a porção ocidental do que era a Alemanha. Stalin respondeu a essa iniciativa impondo um bloqueio ao acesso terrestre a Berlim. As posições contraditórias sobre a Alemanha se intensificaram em 1948 e quase culminaram em novo conflito armado. Simultaneamente, a crise sobre Berlim deu o ímpeto necessário para a criação da OTAN, em abril de 1949<sup>81</sup>.

Os Estados Unidos estavam, nos anos seguintes ao término do conflito, na solitária e confortável posição de poder e de riqueza. O Império britânico jamais chegou a uma posição semelhante àquela gozada pelos estadunidenses. O expansionismo britânico retrocedeu, sua economia perdeu a relevância da qual usufruira, e o Império simplesmente desapareceu<sup>82</sup>. Não obstante, a Grã-Bretanha tinha objetivos de longo prazo na Europa similares àqueles dos Estados Unidos. Os britânicos desejavam um mundo com governos e economias que fossem semelhantes aos seus. O objetivo político era estabelecer Democracias capitalistas por toda a Europa. Essa ambição parecia natural. “Não se podia esperar que duas Democracias, extremamente dependentes no comércio, fossem tentar estabelecer na Europa do pós-guerra qualquer sistema diferente do democrata-capitalista. Nem tampouco que a União Soviética fosse aceitar os objetivos ocidentais”<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Gaddis (1978), pp. 190 e 191.

<sup>81</sup> *Id. ibid.*; e McMahon (2003), p. 33.

<sup>82</sup> Shurmann (1974), pp. 3 e 4.

<sup>83</sup> Andersson (1981), pp. 7 e 8.

A Guerra Fria dominou o cenário político da era pós-Segunda Guerra Mundial. O período em questão testemunhou o início do Plano Marshall, a consolidação de governos comunistas na Europa Oriental e o bloqueio a Berlim. A República Popular da China e o conflito na Coreia também entraram em cena, assim como a criação a OTAN e o estabelecimento das repúblicas Federal e Democrática alemãs.

Os Estados Unidos pareciam ser o único Estado que gozava do poder e da riqueza necessários para liderar o processo de criação de uma nova ordem mundial, no qual um outro conflito mundial não viesse a ter lugar. A cultura liberal-internacionalista da política exterior estadunidense buscou universalizar os valores do livre-mercado e da Democracia política. Foi precisamente essa visão de mundo que estava por detrás da Declaração das Nações Unidas<sup>84</sup>, e que contribuiu para a criação de regimes internacionais sobre refugiados.

## **1.6 A UNRRA E A OIR**

Após a Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações foi substituída pela ONU. Como quando da criação da Liga, o surgimento da ONU ensejou um ambiente favorável às idéias de cooperação internacional. Parecia ser consenso à época que os governos, caso cooperassem uns com os outros, poderiam controlar os principais desenvolvimentos que moldariam o futuro. A ONU foi criada tendo-se presente tanto a herança da diplomacia internacional existente desde fins do século XIX, quanto as lições e a experiência da Liga. A idéia fundamental que justificou o estabelecimento da ONU foi a necessidade de uma organização internacional que mantivesse a paz e a segurança internacionais no mundo pós-Segunda Guerra Mundial. As sementes dessa

---

<sup>84</sup> Santis (1980), p. 198; e Shurmann (1974), p. 3.

idéia já podiam ser identificadas na Carta do Atlântico, de 1941, que resultou de discussões havidas entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e que se referia à criação de um sistema mais amplo e permanente de segurança coletiva. No ano seguinte, 26 países estabeleceram uma aliança contra o Eixo e assinaram a Declaração das Nações Unidas, a qual reafirmou os princípios da Carta do Atlântico<sup>85</sup>.

Nas discussões relativas ao estabelecimento da ONU, várias foram as divergências que surgiram entre os Blocos ocidental e socialista. As potências ocidentais queriam uma nova organização, com responsabilidades nos campos econômico e social, ao passo que a União Soviética recomendava uma organização com responsabilidades limitadas às áreas de paz e de segurança<sup>86</sup>.

A conferência na qual a ONU foi fundada teve lugar no início de 1945, em São Francisco<sup>87</sup>. Ademais das divergências entre os países ocidentais e os socialistas, dois outros problemas importantes surgiram. O primeiro foi entre países de menor e de maior relevância territorial, posto que aqueles desejavam fortalecer os poderes da Assembléia-Geral, onde eles estariam sempre representados. O segundo problema ocorreu entre os países coloniais e os não-coloniais, vez que estes queriam que aqueles se tornassem mais responsáveis pela sua atuação<sup>88</sup>.

A Carta da ONU foi concluída em meados de 1945 e a Assembléia-Geral reuniu-se pela primeira vez no início de 1946. A ONU assegurou a primazia dos países ocidentais em geral, e dos Estados Unidos em particular. Os países que representavam o mundo capitalista contavam sempre em obter a maioria absoluta na Assembléia-Geral,

---

<sup>85</sup> Claude (1968), p. 34; Baehr & Gordenker (1984), p. 11; e Riggs & Plano (1988), p. 14.

<sup>86</sup> Luard (1982), pp. 26 e 27.

<sup>87</sup> Saraiva (2001a), pp. 250 e 251.

<sup>88</sup> Baehr & Gordenker (1984), p. 15.

posto que apenas cinco, dos cinquenta e um Estados-membro, eram comunistas. Não havia necessidade de compromisso e de negociação<sup>89</sup>.

O desenvolvimento da UNRRA e da OIR teve lugar no marco – e sob forte influência – da ONU. O estabelecimento da UNRRA surgiu das preparações dos aliados para a liberação da Europa. Em 1941, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha começaram a discutir os princípios comuns da política a ser adotada quanto à reconstrução política e à econômica dos países mais afetados pela guerra<sup>90</sup>. Um dos resultados dessas discussões foi o estabelecimento da UNRRA, em novembro de 1943. O instrumento constitutivo da UNRRA foi assinado por 43 países. Em termos gerais, a tarefa da UNRRA era a assistência e a reabilitação das áreas devastadas pela guerra. Foi estipulado que, após a liberação de toda e qualquer área, assistência deveria ser brindada à população civil das nações aliadas, assim como aos deslocados de guerra em países liberados pelos aliados. A UNRRA deveria se incumbir, igualmente, da preparação e dos aspectos logísticos relativos ao retorno dos prisioneiros de guerra, tendo sido, portanto, considerado o órgão apropriado para complementar os esforços das unidades das forças armadas em favor dos deslocados de guerra<sup>91</sup>.

O Conselho da UNRRA representava o plenário da organização, onde as decisões sobre a política a ser seguida eram tomadas, e onde cada Estado-membro tinha um representante. Enquanto a UNRRA funcionou – de 1943 a 1947 – seu Conselho se reuniu em tão-somente seis ocasiões, nas quais as decisões foram tomadas pelo Comitê Central, que era formado por quatro países: China, Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética. Em agosto de 1945, França e Canadá também se tornaram membros<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Shurmann (1974), p. 9; e Luard (1982), p. 94.

<sup>90</sup> Holborn (1956), p. 15.

<sup>91</sup> Wilfong (1966), pp. 68-71; e Holborn (1975), p. 24.

<sup>92</sup> Zayas (1983), p. 338.

A sede da UNRRA estava situada em Washington, e um elaborado sistema de comitês foi estabelecido no seu marco, e.g. o ERE, que administrava e supervisionava as ações na Europa concernentes aos deslocados de guerra. Cinco comitês técnicos permanentes se responsabilizavam pelos temas relacionados à agricultura, à saúde, à reabilitação industrial, ao bem-estar, e aos deslocados de guerra. As atividades da UNRRA eram financiadas pelos Estados-membro, num total de US\$ 3,6 bilhões, dos quais os Estados Unidos contribuíram com US\$ 2,8 bilhões. Os outros países que mais colaboraram foram a Grã-Bretanha e o Canadá<sup>93</sup>.

A Segunda Guerra Mundial causou um deslocamento populacional de proporções jamais registradas na História. Antes de o conflito terminar, calcula-se que havia cerca de 21 a 30 milhões de refugiados e de deslocados de guerra não-alemães. A UNRRA, e posteriormente a OIR, se tornou responsável por esses deslocados de guerra, os quais se encontravam em sua grande maioria na Alemanha<sup>94</sup>.

Longe de constituir um grupo homogêneo, os deslocados de guerra e os refugiados poderiam ser agrupados em pelo menos cinco grupos distintos. Um grupo numericamente expressivo era formado por aproximadamente 15 milhões de pessoas que haviam fugido do exército alemão, em sua maioria cidadãos soviéticos que não puderam retornar aos seus lares quando as forças alemãs retrocederam, e que por essa razão não se qualificaram para a assistência provida pela UNRRA. Um outro grupo de tamanho considerável era formado por trabalhadores recrutados à força pelos alemães nos territórios ocupados que, em 1944, eram estimados em mais de oito milhões de pessoas. Um terceiro grupo era formado pelos *Volksdeutsche* e *Reichsdeutsche*, que viviam nos territórios ocupados da Europa Oriental antes da guerra e que escaparam para a Europa Ocidental ao mesmo tempo que os alemães recuaram num movimento

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 339; e Holborn (1975), p. 25.

<sup>94</sup> Holborn (1956), p. 15.

claramente defensivo. Um quarto grupo era composto por cerca de um milhão de europeus orientais – bálticos, russos brancos, poloneses e ucranianos – que se juntaram às tropas alemãs com o objetivo de escapar do Comunismo e do regime soviético; esse grupo continuou a crescer após o fim da guerra. Um quinto grupo, proporcionalmente muito menor, era formado por judeus que lograram sobreviver ao Holocausto<sup>95</sup>.

Enquanto a tarefa do CIR era lidar com os refugiados do período entre-guerras, a função da UNRRA constituía em resolver – pelo menos parcialmente – a questão dos deslocados de guerra e dos refugiados, criada pela Segunda Guerra Mundial. Aos *Volksdeutsche* e *Reichsdeutsche* foi negada a condição jurídica de refugiados, decisão baseada em terem eles colaborado com o regime nazista, o que os desqualificava a receber a assistência da UNRRA, ou então em eles serem alemães que ainda viviam na Alemanha, não sendo portanto considerados deslocados de guerra. Os sobreviventes do Holocausto enquadravam-se no mandato da UNRRA, assim como os trabalhadores forçados. O quarto grupo, europeus orientais que fugiam do Comunismo, tornou-se um grande problema para a UNRRA, posto não desejarem ser repatriados em razão das mudanças políticas que haviam tido lugar em seus países de origem após o término da guerra.

As divergências sobre o que fazer com este quarto grupo de refugiados criaram animosidade nas relações entre os países ocidentais e os da Europa Oriental, e em grande parte dominaram a agenda política da UNRRA. De maio a setembro de 1945, mais de cinco milhões de refugiados e de deslocados de guerra foram repatriados das zonas de ocupação situadas na Alemanha ocidental. Não obstante, foi o milhão de deslocados de guerra que hesitava ou se recusava a retornar, e ao qual se faz referência

---

<sup>95</sup> Stoessinger (1956), pp. 45-48.

na literatura especializada como “milhão restante”, que foi o responsável pela referida animosidade, a qual continuou mesmo após a extinção da UNRRA, em meados de 1947.

Em um acordo entre a UNRRA e as autoridades militares aliadas, concluído em 1944, aquela foi colocada sob controle militar até que o “período pós-militar” tivesse início. Isso significou que durante a guerra a UNRRA só pode funcionar sob supervisão e controle militares, tendo sido tão-só em meados de 1945 que ela finalmente passou a ter responsabilidade pelos centros de acolhida na Alemanha<sup>96</sup>.

Ao término da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha passou a estar sob o comando de autoridades militares da União Soviética, da França, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, cada uma responsável por uma zona de ocupação. Cada zona era livre para tomar decisões independentes sobre os deslocados de guerra. A União Soviética, por exemplo, não permitiu à UNRRA operar na zona sob sua responsabilidade. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França, em fins de 1945 e início de 1946, firmaram acordos separados com a UNRRA. Segundo esses acordos, os militares tinham responsabilidade total por todas as provisões básicas e pela coordenação dos planos relacionados à repatriação, nos quais se incluíam o agrupamento, o transporte, a administração e outros aspectos relacionados a cada movimento. A responsabilidade da UNRRA era cooperar com as atividades militares, provendo e.g. funcionários médicos e administrativos que auxiliavam, sempre que necessário, na repatriação. A UNRRA também tinha responsabilidade pela administração interna dos centros de acolhida, assim como pelo registro dos deslocados de guerra – o que sempre ocorria numa relação de subordinação às autoridades militares<sup>97</sup>.

Em meados de 1945, só na Alemanha, a UNRRA tinha mais de 300 times responsáveis por deslocados de guerra, além de supervisionar mais de 250 centros de

---

<sup>96</sup> Proudfoot (1957), pp. 136-8; e Woodbridge II (1950), pp. 484-485.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 230-234; e p. 488, respectivamente.

acolhida, que passaram a ser 762 em 1947<sup>98</sup>. Cada centro de acolhida tinha, em média, 13 funcionários da UNRRA. Em sua maioria, esses funcionários pareciam estar decepcionados com a relação havida com as autoridades militares, pois tinham a impressão que a UNRRA servia somente ao propósito de prover os militares com mão-de-obra necessária, sem contudo ter qualquer influência no processo decisório<sup>99</sup>.

As relações entre a UNRRA e os militares pareciam estar dominadas por conflitos e irritações, e esses conflitos eram o resultado, em sua maior parte, de conceitos operacionais e organizacionais de atores diferentes – um civil, outro militar. O objetivo dos militares era vencer a guerra e gerenciar as zonas de ocupação eficazmente, enquanto assistência e reabilitação eram as principais preocupações da UNRRA. Essa diferença fundamental de propósitos causou, evidentemente, suspeitas e desentendimentos em ambos os lados<sup>100</sup>.

A OIR, como a UNRRA, devia ser uma agência temporária. Apesar de um período de funcionamento não ter sido estabelecido, pensou-se, inicialmente, que no mínimo três anos fossem necessários. A OIR diferenciava-se de outras agências especializadas, tais como a FAO e a UNESCO, por ter um mandato operacional definido e específico; i.e. ela tinha de levar a cabo certas atividades em prol de grupos determinados de refugiados e de deslocados de guerra tendo em vista uma rápida solução para os problemas que eles enfrentavam<sup>101</sup>.

Assim que a Constituição da OIR foi concluída, no marco da ONU, em 1946, a preocupação seguinte foi operacionalizá-la. Antes de a OIR começar a funcionar, fazia-se necessária a ratificação ou adesão, à sua Constituição, de pelo menos 15 Estados, os quais contribuiriam com, no mínimo, 75% de seu orçamento operacional. Decidiu-se,

---

<sup>98</sup> Wyman (1989), p. 47; e Holborn (1975), p. 25.

<sup>99</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 88, TDP/E (45)18, “Standing Technical Subcommittee on DPs for Europe”, Minutas da 20<sup>a</sup> reunião, 25.maio.1945.

<sup>100</sup> Wilfong (1966), p. 120.

contudo, estabelecer a CPOIR assim que oito Estados notificaram sua ratificação à Constituição, quais sejam França, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá, Noruega, República Dominicana, Guatemala e Países Baixos. A CPOIR reuniu-se pela primeira vez em fevereiro de 1947, em Genebra, e tinha como finalidade tomar todas as medidas necessárias para que a OIR fosse operacionalizada o quanto antes<sup>102</sup>.

Apesar de a Constituição da OIR ter sido adotada por uma grande maioria de Estados na Assembléia-Geral da ONU, e de vários países terem apoiado publicamente sua criação, ratificações e adesões não tiveram lugar da forma esperada. A situação era ainda mais precária porque a UNRRA deveria descontinuar sua assistência aos deslocados de guerra a partir de 30 de junho de 1947. Esperava-se que a CPOIR fosse realmente interina e de curta duração. Originalmente, seu objetivo limitara-se ao planejamento da estrutura administrativa e operacional da OIR. Contudo, como mostrou-se difícil obter a quantidade de ratificações e adesões necessárias para o funcionamento da OIR, a CPOIR teve de se tornar uma agência operacional. Um Secretário-Executivo foi eleito e se responsabilizou pelas operações administrativas. Foi somente em agosto de 1948 que a OIR passou a existir formalmente, i.e. quando sua Constituição obteve o número de 24 Estados-parte, cujas contribuições representavam 76% de seu orçamento<sup>103</sup>.

Uma razão para essa demonstração de desinteresse na OIR foi que o problema dos deslocados de guerra era considerado como sendo da alçada das potências ocupantes ocidentais, i.e. Estados Unidos, Grã-Bretanha e França. Por outro lado, vários países – como a China<sup>104</sup>, o Haiti<sup>105</sup> e o Brasil<sup>106</sup>, deixaram de se tornar Estados-parte da

---

<sup>101</sup> Holborn (1956), p. 47.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 54; e Ristelhueber (1951), pp. 182 e 183.

<sup>103</sup> Andrade (1996a), p. 159.

<sup>104</sup> SD, 501.MA/4-347, 03/Abril/1947, Embaixada estadunidense, Nanking, para o Departamento de Estado.

OIR por razões econômicas. E mesmo vários que se tornaram Estados-parte, como Noruega<sup>107</sup> e França<sup>108</sup>, solicitaram uma redução nas contribuições.

De fevereiro de 1947 a agosto de 1948, a CPOIR iniciou o planejamento do trabalho da OIR e assumiu as respectivas responsabilidades operacionais. Oficialmente, o mandato da OIR deveria ser concluído em junho de 1950, mas ele foi estendido por quase dois anos. Em um cômputo geral, a OIR gastou mais de US\$ 400 milhões, dos quais, direta e indiretamente, a contribuição estadunidense representou mais de US\$ 250 milhões.

Os procedimentos de registro da UNRRA eram regulamentados essencialmente pelas autoridades de ocupação, e eram em grande medida feitos com o objetivo de identificar as pessoas que estariam sob seu mandato. A OIR enfatizou o registro, a identificação, e a classificação das pessoas que podiam se beneficiar de seu mandato. Em ambos os casos, o objetivo era separar os que deveriam receber assistência da organização daqueles aos quais não cabia tal benefício.

Uma das tarefas urgentes da CPOIR – e depois da OIR – era manter os deslocados de guerra vivos; i.e. alimentá-los, dar-lhes moradia e vesti-los. O orçamento, contudo, impunha um limite no que podia ser feito. A ONU determinou que a Alemanha, devido à sua responsabilidade por ter iniciado a guerra, deveria providenciar acomodação para os deslocados de guerra. Os vários centros militares, de trabalho forçado, e de preparação para deportações foram então utilizados com essa finalidade<sup>109</sup>.

O próximo passo era determinar o tipo de solução que os deslocados de guerra e os refugiados receberiam: repatriação voluntária, reassentamento em um terceiro país,

---

<sup>105</sup> SD, 501.MA/4-2547, 25/Abril/1947, Embaixada estadunidense, Port au Prince, para o Departamento de Estado.

<sup>106</sup> Andrade (2005), pp. 81-84.

<sup>107</sup> SD, 501.MA/4-1747, 17/Abril/1947, Embaixada estadunidense, Oslo, para o Departamento de Estado.

<sup>108</sup> SD, 501.MA/4-2347, 23/Abril/1947, Embaixada estadunidense, Paris, para o Departamento de Estado.

<sup>109</sup> Ristelhueber (1951), pp. 200 e 201.

ou integração local, i.e. nos países que abrigavam acampamentos de deslocados de guerra – em sua maioria Alemanha e Áustria. Repatriação seria oferecida a todos os indivíduos, mas com a ressalva de que toda e qualquer pessoa que temesse perseguição em seu país de origem poderia ser reassentada.

Para poder movimentar os deslocados de guerra e os refugiados, a OIR estava equipada com serviços de transporte terrestre, marítimo e aéreo. Durante sua fase de operações, a OIR tornou-se a maior agência de transporte do mundo. Além disso, ela podia negociar e concluir acordos com governos no que respeita à assistência e à proteção de refugiados e de deslocados de guerra<sup>110</sup>.

A estrutura geral da OIR era similar à das outras agências especializadas da ONU. A Constituição da OIR estabelecia três órgãos: um Conselho-Geral, um Comitê-Executivo e um Diretor-Geral. O Conselho-Geral era o órgão responsável pelas decisões relativas às políticas da organização, e nele constava um representante de cada Estado-membro. As posições e os pontos de vista dos Estados-membro eram expressos no Conselho-Geral, que revia o orçamento e instruía o Diretor-Geral. Este, escolhido pelo Conselho-Geral, era responsável pelas funções administrativas e executivas. A OIR teve quatro diretores-gerais, todos estadunidenses, com exceção do último, nacional britânico, nomeado quando as atividades da OIR já se encontravam em pleno declínio. O Comitê-Executivo era responsável pelas operações da OIR entre as sessões do Conselho-Geral, e tinha representantes de nove países, dentre os quais os Estados Unidos e a Grã-Bretanha<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Holborn (1956), pp. 47-53. Sobre a tentativa frustrada de negociar diretamente com o Estado de São Paulo, v. Andrade (2005), pp. 84-86; e Carneiro (1967), pp. 483 e 484.

<sup>111</sup> Ristelhueber (1951), p. 183.

## CAPÍTULO 2 – ELEGIBILIDADE

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo tem por objetivo explicar as mudanças na política de elegibilidade dos regimes sobre refugiados. Essas mudanças devem ser naturalmente vistas tendo-se como pano de fundo o desenvolvimento político internacional. Há razões para crer que Moscou e Washington tinham visões distintas sobre quem deveria ser reconhecido como “refugiado”.

A UNRRA e a OIR tinham suas próprias regras e diretrizes para determinar se uma pessoa era elegível ou não para receber assistência e proteção. Essas regras e diretrizes haviam sido estabelecidas pelos Estados-membro de cada regime de refugiados, e elas são a base para se discutir os objetivos das políticas de elegibilidade. Ao mesmo tempo, faz-se necessário analisar a implementação dessas políticas.

A implementação de políticas de elegibilidade pode ser estudada de várias formas diferentes<sup>112</sup>. Em cada regime de refugiados pode-se pressupor que as organizações trabalhando com refugiados tinham uma grande influência nas regras e nas diretrizes. Ao se determinar quem é elegível – i.e. quem qualifica como “refugiado” –, há igualmente um elemento subjetivo de importância considerável, posto que os valores e as interpretações dos oficiais de elegibilidade (*eligibility officers*) têm uma influência que não pode ser desprezada.

Um dos mais significativos problemas nas políticas atuais sobre refugiados é a distinção entre “migrantes econômicos” e “refugiados”. Esse problema já se fazia sentir

---

<sup>112</sup> V. e.g. Andrade (1996b), pp. 70-80. Sobre a política de elegibilidade em vigor na América Latina, v. Andrade (1998), pp. 389-409; e, no Mercosul, v. Andrade (2000), pp. 63-98.

nos anos imediatamente seguintes à Segunda Guerra Mundial. Com o estabelecimento da OIR, o critério de perseguição foi explicitamente incluído na definição de “refugiado” pela primeira vez. Havia também uma especificação das causas da perseguição, ou do temor de “perseguição”. Causas políticas eram consideradas extremamente importantes, mas causas econômicas não foram mencionadas na Constituição da OIR, nem tampouco no Estatuto do ACNUR ou na Convenção de 1951.

Muitas vezes os limites entre motivos econômicos e políticos, quando uma pessoa decide deixar seu país de origem, não são óbvios. Não foi fácil para a OIR estabelecer esse limite – e não deve ter sido fácil tampouco para os solicitantes de refúgio. Por exemplo, um solicitante de refúgio proveniente de um país comunista poderia facilmente elaborar em termos políticos os motivos de ter deixado seu país de origem, mesmo se tivesse sido por razões econômicas que ele o abandonara.

As diferenças entre motivos econômicos e políticos, no presente contexto, normalmente correspondem à diferença entre “migrante econômico” e “refugiado”. Via de regra, um migrante econômico é uma pessoa que deixa seu país de origem por razões econômicas, ou seja, de forma voluntária e por uma situação material que parece lhe ser mais favorável em outro país. Um migrante econômico parte de seu país por vislumbrar um futuro material mais benéfico alhures, que pode ser justificado por melhores ofertas de emprego ou por oportunidades econômicas em geral<sup>113</sup>.

Refugiados, por sua vez, partem de seus países de origem por temor, e não em busca de melhores oportunidades econômicas. Eles fogem involuntariamente porque se sentem compelidos a fazê-lo, por motivos que fogem do seu controle e sobre os quais

---

<sup>113</sup> Holborn (1968), p. 362; e Beijer (1969), p. 48. “Migração”, em seu sentido mais amplo, é geralmente definida como um movimento permanente de pessoas com vistas a uma mudança permanente ou semi-permanente de residência. Nessa definição não se impõe restrição alguma na distância ou no caráter voluntário ou involuntário do movimento, e não se distingue entre migração interna ou externa – i.e. dentro ou fora dos limites geográficos do país de origem do migrante. V. Lee (1969), p. 285; Peterson

não têm influência. Enquanto os refugiados escapam de perseguição e conflito, os migrantes econômicos escapam de estagnação econômica e pobreza. “Os migrantes econômicos buscam oportunidade, os refugiados, proteção”<sup>114</sup>.

Como visto, a distinção entre migrações voluntárias e involuntárias, ou forçadas, não é fácil de ser feita, não obstante generalizações sobre as circunstâncias que envolvem esses dois tipos de migrações poderem ser identificadas. Por exemplo, considera-se que o migrante econômico deseja aproveitar novas oportunidades econômicas ou melhorar sua educação, enquanto o objetivo principal do refugiado é afastar-se de uma situação na qual sua vida, liberdade ou integridade física estava em perigo<sup>115</sup>.

Pode-se dizer que uma zona nebulosa existe entre esses dois tipos de movimentos populacionais. Por exemplo, a exploração econômica pode ser tão grande a ponto de equivaler à perseguição. E como vários governos utilizam a opressão econômica como forma de pressionar determinados segmentos da população, a distinção entre motivação política e econômica pode ser facilmente desfeita. A situação torna-se mais complicada pelo fato de que muitos países com regimes opressivos são também países pobres, e de que muitas pessoas têm motivos variados para deixar seus países e buscar um futuro melhor alhures. Há, por exemplo, pessoas que foram vitimadas pelas políticas dos governos de seus países de origem e que, como consequência, passaram a ter seus meios de subsistência limitados, quando não extintos<sup>116</sup>.

---

(1968), p. 286; Keller (1975), pp. 5 e 6; Jansen (1961), pp. 63-7; Thomas (1968), p. 292; e, em especial, Ghosh (2000); e Cohen (1995).

<sup>114</sup> Smyser (1985), p. 164.

<sup>115</sup> *Refugees* (1986), pp. 14 e 15; e Bouscaren (1963), p. 3.

<sup>116</sup> Huyck & Bouvier (1983), p. 40; Skran (1995), p. 3; Zolberg (1983a), p. 11; Grahl Madsen (1983), p. 22; Cohen (1986), pp. 6-9; e Ferris (1985), p. 4.

Durante o período em estudo, os solicitantes de refúgio que fugiram de seus países de origem em busca de melhores condições econômicas, ou os deslocados de guerra que não desejavam retornar por motivos econômicos, não podiam contar com as organizações dedicadas aos refugiados – pelo menos não formalmente. A questão, contudo, é se essa categoria de solicitantes de refúgio foi realmente excluída e não chegou a se beneficiar dos direitos brindados àqueles reconhecidos como refugiados, por não satisfazer a definição convencional.

## **2.2 AS POLÍTICAS DE ELEGIBILIDADE DOS REGIMES SOBRE REFUGIADOS**

Antes da Segunda Guerra Mundial, um refugiado era normalmente uma pessoa que deixara seu país de origem e cujo governo não desejava seu retorno. Desde então, uma situação totalmente nova e complicada surgiu, na qual os governos de origem dos refugiados desejavam que seus dissidentes políticos regressassem ao seu território. Essa situação teve de ser enfrentada pela comunidade internacional e sua complexidade refletira claramente na política de elegibilidade da UNRRA e da OIR.

A UNRRA estava autorizada somente a lidar com nacionais de Estados-membro da ONU que haviam se deslocado como resultado da guerra. Essas pessoas podiam se beneficiar da assistência da UNRRA se tivessem sido deslocadas – como resultado da guerra, i.e. entre 1º de setembro de 1939 e a cessação das hostilidades – de seus países de origem ou de residência prévia. As pessoas que haviam abandonado seus países, voluntariamente, para escapar de atos persecutórios ou das conseqüências da guerra, assim como as pessoas que fugiram dos avanços das forças do Eixo, e os trabalhadores escravos que haviam sido enviados à Alemanha também podiam se beneficiar da

assistência da UNRRA, exceto se fossem criminosos de guerra, colaboradores, inimigos ou pessoas de etnia alemã (*Volksdeutsche*)<sup>117</sup>.

Os refugiados da Primeira Guerra Mundial ou do período entre-guerras não deviam se beneficiar das atividades da UNRRA, mas sim do CIR, exceto se tivessem sido mais uma vez deslocadas, dessa vez pela Segunda Guerra Mundial. Das pessoas que estavam autorizadas a ser assistidas pela UNRRA, havia várias que não podiam ou não queriam ser repatriadas. Não fazia parte do mandato da UNRRA encontrar novos lares para essas pessoas. Não obstante, como essas pessoas estavam originariamente dentre os deslocados de guerra repatriáveis, a UNRRA estendeu-lhes assistência por um “período razoável”, até que o CIR pudesse assumir suas responsabilidades e ajudá-las<sup>118</sup>.

Inicialmente, a política de elegibilidade da UNRRA era caótica. Muitos daqueles que haviam sido retirados de um centro de acolhida da UNRRA, por não satisfazer a definição de refugiado, simplesmente se dirigiam a outro centro, no qual passavam a ser mais evasivos quando perguntados pelos oficiais de elegibilidade sobre os motivos pelos quais não desejavam retornar aos seus países de origem. No final de 1945, dificuldades substanciais forçaram o desenvolvimento de um sistema efetivo de elegibilidade. Os principais problemas residiam no estabelecimento não só de critérios de avaliação como igualmente de procedimentos para determinar a elegibilidade. Decidir quem deveria ser reconhecido como refugiado e permanecer no centro de acolhida, e quem deveria ser rechaçado e partir passou a ser, na prática, uma tarefa bastante difícil. Os documentos de identidade dos residentes dos centros de acolhida normalmente não estavam disponíveis, estavam incompletos ou então eram falsificados.

---

<sup>117</sup> Proudfoot (1957), pp. 243-246. “Crimes de guerra” são definidos como violações do direito e do costume de guerra; cf. art. 8º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, de 17.jul.1998.

<sup>118</sup> Ver e.g. SD, 840.50 UNRRA/6-1145, 11.jun.1945, Herbert Lehman, Diretor-Geral da UNRRA, para Acheson, Secretário de Estado-em-exercício.

Além disso, havia escassez de entrevistadores que pudessem realizar as entrevistas nos vários idiomas do leste europeu. Os esforços em traduzir determinações gerais em definições práticas, e em implementá-las, gerou uma série de conflitos<sup>119</sup>.

Foi somente em meados de 1946 que os formulários de elegibilidade foram padronizados, e que pessoas que claramente não eram refugiados passaram a ser retiradas dos centros de acolhida. Em cada zona de ocupação, comitês foram estabelecidos para rever casos complexos, em particular porque a maioria dos centros foi estabelecida antes mesmo de se decidir se deslocados de guerra seriam elegíveis a receber assistência. Fazia-se necessário rever a situação dos residentes dos centros, de sorte a saber se eles tinham direito a neles residir. Esse processo foi levado a cabo de formas diferentes em cada zona de ocupação. Assim que deslocados de guerra não elegíveis à assistência eram identificados, os oficiais militares passavam a ser os responsáveis pela sua expulsão dos centros. Aqueles que eram desalojados passavam a ser responsabilidade das autoridades alemãs e, como as pessoas de etnia alemã, eram transferidos para os acampamentos gerenciados pelos alemães. Se, por exemplo, “colaboradores” eram identificados, eles estavam sujeitos a julgamento como criminosos de guerra<sup>120</sup>.

A determinação da elegibilidade de refugiados e de deslocados de guerra servia, portanto, a três finalidades: identificar as pessoas que poderiam receber assistência por parte da UNRRA (para o que se buscava obter a data e as razões do deslocamento); determinar a nacionalidade dessas pessoas; e localizar colaboradores do Eixo, criminosos de guerra, pessoas que poderiam representar um risco à segurança etc<sup>121</sup>.

No final de 1946, o Diretor-Geral da UNRRA declarou que ainda não se havia chegado a uma política geral satisfatória com relação à elegibilidade de refugiados e de

---

<sup>119</sup> Proudfoot (1957), pp. 240 e 241.

<sup>120</sup> Woodbridge II (1950), p. 512; Wilfong (1966), p. 248; e Proudfoot (1957), pp. 241 e 242.

deslocados de guerra, e que a UNRRA estava quase que totalmente sujeita à ação administrativa das forças militares ocupantes. Ele chegou a admitir que em determinadas circunstâncias, após solicitação das autoridades militares, a UNRRA admitira em seus centros pessoas que não satisfaziam os critérios de elegibilidade previamente estabelecidos. Em outras oportunidades, os militares haviam se desviado significativamente dos critérios estabelecidos por resoluções da UNRRA<sup>122</sup>.

Apesar de todas as diferenças de opinião entre as autoridades militares e a UNRRA, o programa de determinação de elegibilidade de todos os deslocados de guerra, que se encontravam nos centros de acolhida em território alemão, estava praticamente concluído em fins de 1946. De todas as solicitações de assistência feitas em território alemão, 10% das apresentadas na zona de ocupação estadunidense foram rechaçadas, em comparação com 2,5% das apresentadas na zona de ocupação francesa. A determinação de elegibilidade por parte da UNRRA, contudo, era um processo constante, pois deslocados de guerra que não viviam nem na Alemanha nem na Áustria continuavam a se candidatar para ser admitidos nos centros da UNRRA<sup>123</sup>.

Muitos dos solicitantes que foram rechaçados devem ter sido criminosos de guerra ou “colaboradores”. De 30.000 deslocados de guerra que foram investigados na Áustria, quase 3.000 não chegaram a receber assistência da UNRRA; destes, 700 foram identificados como “colaboradores”, 2.300 foram considerados inelegíveis, e 900 foram rechaçados sem que razão alguma fosse dada<sup>124</sup>.

Dos 700.000 deslocados de guerra que residiam em centros da UNRRA na Alemanha no final de 1946, cerca de 60.000 eram considerados apátridas. Esses números chamaram a atenção da União Soviética, que considerava que essas pessoas

---

<sup>121</sup> UNRRA, CC, 18.out.1946, Memorandum, DG, para CC.

<sup>122</sup> UNRRA, DG Report, 1.jul.-30.set.1946.

<sup>123</sup> UNRRA, DG Report, 1.out.-31.dez.1946, e 1.jan.-31.mar.1947; e Proudfoot (1957), p. 243.

sabiam quais eram as suas nacionalidades, não havendo razão que justificasse sua omissão. Representantes da UNRRA contra-argumentavam afirmando que apesar de haver alguns casos que realmente não desejavam revelar sua nacionalidade, havia vários que eram incapazes de saber de qual país eram nacionais, haja vista as pendências lindeiras ainda não resolvidas que os afetavam<sup>125</sup>.

Praticamente todos os deslocados de guerra que residiam em centros de acolhida em 1947, quando a CPOIR substituiu a UNRRA, já haviam tido sua elegibilidade determinada pelas autoridades militares, pela UNRRA, ou por ambas.

A Constituição da OIR definia “refugiados” como sendo pessoas que não podiam ou que não queriam valer-se da proteção do governo de seu país de nacionalidade ou de prévia residência. De acordo com a definição da OIR, os refugiados podiam ter “objeções válidas” para retornar aos seus países de origem, no que se incluía “temor baseado em motivos razoáveis de perseguição devido à raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas”, e objeções “de uma natureza política julgada válida pela OIR”. Uma pessoa poderia, portanto, se recusar a ser repatriada, sempre e quando apresentasse objeções válidas para retornar ao seu país de origem<sup>126</sup>. Essa foi a primeira vez que a noção de “perseguição”, ou de um “fundado temor de perseguição”, foi estampada claramente em um instrumento internacional juridicamente vinculante. A definição da OIR incluía não só uma descrição dos fatos objetivos que levavam uma pessoa a ser considerada um “refugiado”, mas igualmente a razão de âmbito subjetivo, a saber, o temor. Todo solicitante de refúgio deveria justificar satisfatoriamente seu temor de perseguição futura, mesmo se não houvesse sido perseguido no passado. Com o estabelecimento da OIR e de um enfoque individualizado na definição de “refugiado”,

---

<sup>124</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 3, “Determination and removal of ineligible from UNRRA care in Austria from June 1, 1946 to March 31, 1947”.

<sup>125</sup> UNRRA, CC, 18.out.1946, Transcrições da 38ª reunião; e 6.nov.1946, DG, para CC; e 30.out.1946, 39ª reunião.

surgiu a necessidade de um procedimento para determinar a elegibilidade individual daqueles que viriam a satisfazer a nova definição<sup>127</sup>.

Quando a ONU decidiu, em fevereiro de 1946, inserir na sua agenda o estabelecimento de um sucessor à UNRRA, a Assembléia-Geral declarou que nenhum refugiado ou deslocado de guerra que demonstrasse satisfatoriamente razões para não ser repatriado deveria ser forçado a fazê-lo. O direito de um indivíduo de decidir seu próprio futuro estava portanto garantido pela comunidade internacional, e não era mais dependente das autoridades do seu país de origem<sup>128</sup>.

Um refugiado ou um deslocado de guerra era considerado elegível à assistência da OIR se os seus motivos para não regressar ao seu país de origem fossem primordialmente políticos, i.e. perseguição ou temor de perseguição pelo seu governo. Se os motivos fossem essencialmente econômicos, norteados pelo desejo de uma melhoria no padrão de vida, a Constituição da OIR não vislumbrava nenhum tipo de assistência ou proteção<sup>129</sup>.

Quando a OIR iniciou suas atividades, havia três categorias de refugiados ou deslocados de guerra que tinham de ter sua elegibilidade determinada: os refugiados anteriores à Segunda Guerra Mundial; os então chamados refugiados “pós-hostilidades”; e os refugiados que resultavam do conflito. A primeira categoria estava sob a jurisdição da OIR e quanto a ela não havia praticamente problema algum. A segunda categoria será objeto do sub-capítulo seguinte. A terceira categoria estava dividida em três grupos: aqueles que desejavam ser repatriados; criminosos de guerra, traidores etc; e pessoas que não desejavam ser repatriadas.

---

<sup>126</sup> Rees (1953), p. 271; e Goodwin-Gill (1986), p. 4.

<sup>127</sup> Aga Khan (1976), p. 5.

<sup>128</sup> Zarjevski (1988), p. 9.

<sup>129</sup> Stoessinger (1956), p. 86.

A UNRRA havia lidado com o primeiro grupo e a OIR continuaria apoiando a repatriação dos que desejassem retornar aos seus países de origem.

Um esquema especial havia sido criado para lidar com o segundo grupo. A OIR não fez absolutamente nada no sentido de interferir na entrega e na punição daquelas pessoas, limitando-se a compartilhar com os militares informação que lhe fosse disponível. Contudo, era deveras complicado lidar – e acima de tudo identificar – traidores ou “colaboradores”.

O terceiro grupo, composto por pessoas que não desejavam ou não podiam ser repatriadas, causou à OIR muitas dificuldades. Era considerada prática já estabelecida nas relações internacionais o reconhecimento da condição de “refugiado” aos perseguidos políticos, assim como a resistência às tentativas de seus respectivos governos em tê-los retornados aos seus territórios. Os refugiados e os deslocados de guerra sob a proteção e a assistência da OIR eram não só pessoas que haviam deixado seus países por discordar do regime político vigente, mas também pessoas que haviam sido forçadas a deixar seus países durante a guerra, e que, no final desta, deram-se conta que não mais poderiam retornar, porquanto seriam incapazes de se adaptar às novas condições políticas.

A OIR tinha uma política clara quanto às pessoas que não desejavam ser repatriadas. Se um deslocado de guerra ou um solicitante de refúgio não quisesse aceitar a repatriação por razões de natureza puramente econômica, considerações de conveniência pessoal, desejo de evitar trabalho pesado ou de reconstrução, ou temor de punição por crimes anteriormente cometidos, essa pessoa não era considerada como elegível de acordo com a Constituição da OIR. Pessoas que rechassem a repatriação seriam elegíveis sempre e quando, após terem recebido informação adequada dos seus países de nacionalidade ou residência (no caso de apátridas), expressassem objeções

válidas ao retorno. “Objecções válidas” eram – como mencionado *supra* – perseguição, ou temor de perseguição, devido à sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas, desde que essas opiniões não estivessem em conflito com os princípios da ONU<sup>130</sup>.

Com vistas a determinar a elegibilidade dos solicitantes de refúgio ou dos deslocados de guerra, essas pessoas eram registradas e entrevistadas. Esse procedimento tinha de estabelecer, inicialmente, se o solicitante era um deslocado de guerra ou um refugiado, i.e. se estava sob o mandato da OIR. Em segundo lugar, nos casos em que uma pessoa tivesse sua elegibilidade confirmada, a OIR devia determinar quais seriam as conseqüências – i.e. proteção e/ou assistência. Apesar de a OIR ter completado o registro de todas as pessoas residentes nos centros de acolhida no início de 1948, o fluxo de novos refugiados, assim como as solicitações daqueles que estavam morando fora dos centros, não permitiram que se terminasse jamais o registro de todas as pessoas que poderiam ter-se beneficiado do mandato daquela organização<sup>131</sup>.

Os países da Europa Oriental se opuseram à política de elegibilidade da OIR e protestaram mesmo não sendo Estados-membro. A União Soviética defendeu que todos criminosos de guerra que estivessem nos centros de acolhida, e sobre os quais houvesse evidência suficiente de seus atos, deveriam ser entregues aos países onde seus crimes tivessem sido cometidos. As autoridades soviéticas tinham uma interpretação bastante ampla do termo “evidência suficiente”, a ponto de considerarem como criminosos de guerra todos os seus nacionais que tivessem colaborado com os inimigos, independentemente das razões que tivessem motivado tal colaboração<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> IRO, 185, “PCIRO Comments on Eligibility Definitions, Part I of Appendix IV to Provisional Order no. 42”.

<sup>131</sup> Holborn (1956), pp. 204 e 205.

<sup>132</sup> IRO, 605, 19.jun.1947, “Conference held in Berlin with representatives of the countries of origin”.

As regras que norteavam a determinação da elegibilidade de refugiados e de deslocados de guerra não se encontravam na Constituição da OIR, mas sim no “Manual de Elegibilidade”, e as decisões eram de responsabilidade administrativa dos oficiais de elegibilidade, que atuavam no terreno. Essas decisões tinham uma natureza necessariamente subjetiva, e conseqüentemente os oficiais de elegibilidade interpretavam as definições ou os procedimentos de forma diferente. O delegado francês junto à OIR, por exemplo, queixou-se que o Conselho-Geral e o Comitê-Executivo não exerciam nenhuma influência na aplicação dos padrões de elegibilidade que haviam sido adotados<sup>133</sup>.

Em última instância, cabia à Comissão de Revisão, ou de Recurso, da OIR (*IRO Review Board*) entrevistar os solicitantes de refúgio e da condição de deslocados de guerra, que haviam sido rechaçados em primeira instância, com vistas a determinar sua elegibilidade à assistência proporcionada pela OIR. Não se tratava de tarefa fácil. Como a maioria dos relatos não podia ser verificada, a impressão – boa ou ruim – que os apelantes faziam durante as entrevistas com os membros da Comissão de Revisão deve ter sido considerada relevante quando da tomada de decisão. A Comissão chegou a afirmar que solicitantes indocumentados teriam seus pedidos examinados de forma mais superficial. Face à facilidade com que, inicialmente, solicitantes que não portavam documentação eram aceitos, vários outros chegaram à conclusão que era preferível destruir sua documentação ou simplesmente asseverar que não possuíam nenhuma. A Comissão, por conseguinte, determinou que a falta de documentação só seria aceita quando satisfatoriamente justificada. Durante o segundo semestre de 1948, pelo menos

---

<sup>133</sup> IRO, 122, GC/SR/70, “Annex, 5<sup>th</sup> session, Summary records of the 70<sup>th</sup> meeting”, 23.mar.1950.

75% dos apelantes alegaram que não tinham documentos, e esse percentual era, de acordo com a Comissão, fora de proporção com a realidade<sup>134</sup>.

A OIR concluiu que havia várias pessoas que não tinham, na realidade, objeções válidas, mas que eram extremamente competentes em inventar histórias. O Presidente da Comissão de Revisão deixou claro que o trabalho árduo de reconstrução que se esperava daqueles que retornassem aos seus países de origem não poderia ser considerado uma objeção válida à luz da Constituição da OIR. Ele fez uma distinção entre “temor de perseguição” e “temor de punição”, mencionando que este último não encontrava guarida no mandato da OIR<sup>135</sup>.

Um oficial de elegibilidade da OIR indicou que apesar do enfoque legalístico que dominava o trabalho de elegibilidade, havia uma alta proporção de decisões que eram emotivas ou impulsivas<sup>136</sup>. Outro oficial expressou sua opinião pessoal de que 60% dos refugiados que se encontravam na Itália não tinham razão alguma para ter deixado seus países de origem. De acordo com ele, não havia educação política e a consciência política existente nos camponeses da Europa Oriental era deveras limitada, jamais justificando seu reconhecimento como refugiados. Apesar do confisco ou da nacionalização das propriedades rurais ser uma justificativa plausível para se recusar um eventual retorno, na opinião daquele oficial de elegibilidade a maioria havia partido de seus países motivada pela aventura, e isso no marco de uma tradição anterior, existente nos Bálcãs, de migração para os Estados Unidos, que ainda era válida<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> IRO, 574, “Semi-annual report of the Review Board” (com a metade do ano terminando em julho de 1948).

<sup>135</sup> IRO, 754, “Minutes of eligibility conference held at Lemgo”, 25-26.maio.1948.

<sup>136</sup> IRO, 140, 15.abr.1952, “Note on an interview with Mr Stephen Streeter, IRO eligibility officer”, 3.set.1951, por L.M. Hacking, Historiador Chefe, OIR.

<sup>137</sup> IRO, 140, 17.abr.1952, “Note on interview with Mr Marton, IRO welfare officer”, 6.set.1951, por Hacking.

Obviamente, a avaliação do temor de perseguição dependia em grande medida do oficial de elegibilidade envolvido<sup>138</sup>. Como “objeções válidas” tinham uma natureza subjetiva, elas podiam ser interpretadas de forma distinta.

Na segunda metade da existência da OIR, o programa de elegibilidade e o trabalho da Comissão de Revisão mudaram consideravelmente. Em 1950, uma decisão administrativa determinou que a interpretação das “objeções válidas” seria menos rigorosa, não só com respeito aos novos solicitantes como também de forma retroativa, influenciando portanto as decisões sobre aqueles que haviam sido excluídos sob a aplicação de um critério mais rigoroso. A interpretação da cláusula de exclusão relativa à assistência voluntária às forças inimigas foi modificada. Previamente, o critério abarcava somente a ação do indivíduo, nada dizendo a respeito das suas intenções morais. Em 1950, contudo, a OIR adotou um enfoque menos rigoroso, que enfatizava as intenções morais. Essa mudança foi considerada necessária à luz do crescente conhecimento tanto do contexto quanto dos motivos envolvidos nas ações que beneficiaram forças inimigas. Na fase final da existência da OIR, seu Conselho-Geral determinou que a carga da prova de inocência não deveria recair sobre o solicitante<sup>139</sup>.

A mudança para uma política de elegibilidade menos rigorosa deve ser analisada no marco dos vários grupos nacionais existentes – bálticos, ucranianos e soviéticos. Apesar de serem considerados nacionais soviéticos, os bálticos e ucranianos serão estudados separadamente no sub-capítulo seguinte.

Evidentemente, a nacionalidade, a religião, ou a origem étnica de um refugiado ou de um deslocado de guerra não determinava *per se* sua elegibilidade. Contudo, o

---

<sup>138</sup> Ver também IRO 140, 15.abr.1952, “Note on an interview with Mr Streeter”, 3.set.1951, por Hacking.

<sup>139</sup> IRO, 145, GC 227, 26.set.1951, “Annual report to the DG for the period July 1, 1950, to June 30, 1951”; e Holborn (1956), p. 210. Ver também IRO, 144, 3.jul.1951, P. Jacobson, Diretor-Geral Assistente, OIR, para os chefes das missões da OIR.

conhecimento das origens de um solicitante auxiliava na determinação de se ele deveria ser, ou não, protegido pela OIR<sup>140</sup>.

## **2.3 REFUGIADOS E DESLOCADOS DE GUERRA DA EUROPA ORIENTAL**

### **2.3.1 Refugiados e deslocados de guerra bálticos**

Os refugiados e os deslocados de guerra bálticos que se encontravam nos centros de acolhida podiam ser classificados em três grupos. O *primeiro* consistia de pessoas que partiram dos países bálticos antes de 21 de junho de 1941, ou seja, antes do início das hostilidades entre a União Soviética e a Alemanha. Neste grupo havia, entre outros, pessoas que fugiram em 1940, quando os países bálticos foram anexados pela União Soviética. Ademais, muitos bálticos que desejavam escapar do regime soviético se aproveitaram dos acordos concluídos entre a União Soviética e a Alemanha em janeiro de 1941 e se dirigiram para este último país. O *segundo* grupo englobava aquelas pessoas que haviam deixado os países bálticos em 1944, à época do avanço das tropas soviéticas. Elas acompanharam a retirada das forças alemães ou então fugiram pelo Mar Báltico. O *terceiro* grupo abarcava pessoas que haviam sido recrutadas para trabalho forçado assim como membros de unidades militares bálticas criadas pelos alemães ou pelos governos estabelecidos após a ocupação alemã. Os deslocados de guerra que haviam sido membros de unidades militares foram muitas vezes alistados à força, já que os alemães, imediatamente após sua chegada, decretaram mobilização no três países bálticos. Havia, contudo, um certo número de voluntários que participaram ativamente da exterminação dos judeus – como, por exemplo, os membros da *Selbstschutz*<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> IRO, 185, “PCIRO Comments on eligibility definitions, Appendix V to Provisional Order no. 42”.

<sup>141</sup> Vernant (1953), pp. 67 e 68.

Em junho de 1945, havia cerca de 11.000 deslocados de guerra bálticos registrados nas zonas ocidentais, e nenhum havia sido repatriado. Alguns meses depois esse número subira para 131.000, e 1.000 haviam sido repatriados<sup>142</sup>. A razão para o significativo aumento de deslocados bálticos pela UNRRA deve ter sido porque, inicialmente, quando eles chegaram nos centros de acolhida, foram considerados cidadãos soviéticos ou apátridas. Eles podem até mesmo ter deliberadamente omitido sua nacionalidade, tendo sido identificados como bálticos. Alguns deslocados de guerra bálticos podem também ter chegado nas zonas de ocupação ocidentais da Alemanha somente após o término das hostilidades.

Conseqüentemente, nem todos os bálticos que estavam na Alemanha quando do colapso do regime nazista foram aceitos pela UNRRA e posteriormente pela OIR como elegíveis. Bálticos de origem étnica alemã que haviam tanto migrado voluntariamente para as províncias polonesas – as quais foram incorporadas pela Alemanha em 1939 e 1940 – quanto aceitado a cidadania alemã, assim como bálticos que haviam voluntariamente se incorporado às forças alemãs para lutar contra a União Soviética, foram declarados inelegíveis pela UNRRA. Eles foram considerados criminosos de guerra, traidores etc, e foram conseqüentemente repatriados. Os bálticos que foram forçados a trabalhar para os alemães após seus países terem sido invadidos em 1941 foram considerados elegíveis para receber proteção e assistência internacionais<sup>143</sup>.

A condição política e jurídica dos países bálticos era complexa. O Acordo de Yalta, de 1945, estabelecia que todos os cidadãos soviéticos liberados pelas forças que operavam sob o comando estadunidense ou britânico seriam separados dos prisioneiros de guerra inimigos até ser entregues às autoridades soviéticas. A questão que se colocava então era se os deslocados de guerra bálticos deveriam ser reconhecidos como

---

<sup>142</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 15, “CDPX DPs Reports no. 33”, 11.jun.; e 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Reports no. 43”, 30.set.1945.

nacionais soviéticos. O governo dos Estados Unidos ainda não havia reconhecido as repúblicas soviéticas da Estônia, da Letônia e da Lituânia. A posição estadunidense havia sido de que o Acordo de Yalta deveria ser aplicado somente às pessoas que eram consideradas pelos Estados Unidos como cidadãos soviéticos à época de sua conclusão. Conseqüentemente, os cidadãos das três repúblicas bálticas não eram considerados, pelo governo estadunidense, nacionais soviéticos, não tendo portanto que ser repatriados para a zona de ocupação soviética<sup>144</sup>.

A região báltica foi fonte de muito confronto no seio da UNRRA. Foi sugerido, por exemplo, que a UNRRA deveria considerar que os deslocados de guerra bálticos, como um grupo, haviam obtido a nacionalidade soviética em 1940, assim permanecendo após o término das hostilidades. Apesar de haver várias opiniões na UNRRA sobre a elegibilidade dos bálticos, a política estabelecida e aprovada por sua cúpula era de que todos os deslocados de guerra bálticos deveriam ser assistidos, à exceção dos bálticos alemães, dos criminosos de guerra, dos traidores e dos “colaboradores”<sup>145</sup>. A OIR deu continuidade a essa política de elegibilidade, mas com menos rigor.

No início de 1949, o Presidente da Comissão de Revisão da OIR considerou que algumas das decisões que determinavam a inelegibilidade de cidadãos de países bálticos deveriam ser revistas. Segundo ele, a pressão exercida para que nacionais bálticos participassem do *Arbeitsamt*, do *Wehrmacht* ou das Legiões Bálticas (*Waffen SS*), na segunda metade de 1943 e em 1944, era praticamente impossível de ser resistida<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Proudfoot (1957), p. 242.

<sup>144</sup> SD, 840.50, UNRRA/7-1045, “Items concerning DPs which may arise in discussions at the forthcoming conference”, por George Warren, conselheiro estadunidense para temas sobre refugiados e deslocados de guerra.

<sup>145</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 1, “Informal Notes, meeting with Brigadier Parminter, Chief of the Austrian UNRRA Mission, and Member Government Representatives”, 26.abr.1946.

<sup>146</sup> IRO, 131, EC/SR/24, “SR of 24<sup>th</sup> meeting”, 28.mar.1949.

Cabia à OIR decidir se as pessoas que haviam servido nessas várias unidades o haviam feito por vontade própria ou sob coação. Não era necessário submeter evidência escrita, mas esperava-se que o solicitante apresentasse um relato plausível e detalhado, de sorte a ser considerado elegível à assistência e à proteção da OIR. Os delegados franceses e os britânicos consideravam que todos os bálticos deveriam ser elegíveis, exceto se houvessem sido condenados individualmente por atrocidades, ou então sido extremamente entusiastas da causa nazista. O delegado australiano compartilhava desse entendimento, e considerava que o caráter humanitário da OIR havia sido perdido<sup>147</sup>.

A proposta do delegado britânico, de que nenhum grupo de refugiados bálticos deveria ser considerado desqualificado *prima facie* da elegibilidade à assistência da OIR devido à participação em qualquer unidade durante a ocupação alemã, foi rechaçada pelo Comitê-Executivo. De acordo com o Vice-Diretor-Geral, essa proposta era inadequada<sup>148</sup>.

Obviamente, era difícil formular critérios que distinguíssem os vários grupos de bálticos. Contudo, a União Soviética foi responsável pelos bálticos não terem sido separados em grupos à luz de critérios diferentes: uma resolução da OIR em sentido contrário serviria de confirmação, para a União Soviética, de que a OIR tinha sabotado o Acordo de Yalta.

A OIR decidiu que membros das divisões *Waffen SS*, que tivessem começado o serviço militar antes do primeiro recrutamento compulsório em abril de 1943, seriam considerados voluntários e, portanto, excluídos do mandato da OIR, exceto se provassem que não haviam se voluntariado. A OIR afirmou, contudo, que não era um tribunal, mas sim uma organização humanitária e que a Justiça seria administrada de forma generosa. Assinalou-se que os oficiais de elegibilidade deveriam ter presente os

---

<sup>147</sup> IRO, 131, EC/CD/2, 28.mar.1949, “SR of the 1<sup>st</sup> meeting of the Executive Committee sitting as a Sub-Committee”.

princípios de completa objetividade, e de que todos são inocentes – de suspeitas de haver assistido aos alemães – até prova em contrário<sup>149</sup>.

Essa nova posição relativa à elegibilidade dos bálticos, anunciada na primavera de 1949, era menos restritiva e ensejava uma interpretação mais favorável quando da análise dos critérios de elegibilidade. Em 1951, a política da OIR tornou-se ainda mais liberal. O Conselho-Geral decidiu que assistência ao inimigo – antes de abril de 1943 – não deveria mais ser considerada como prova irrefutável de assistência voluntária. A carga da prova relativa à inocência do solicitante não deveria mais, portanto, recair sobre ele. Haver prestado serviços na *Waffen SS* antes do primeiro recrutamento compulsório em 1943 não seria *per se* considerado tampouco prova irrefutável de assistência às forças inimigas. Essas “provas irrefutáveis” só poderiam, de acordo com as novas instruções, ser consideradas se houvesse evidência adicional corroborando a assistência voluntária<sup>150</sup>. Essa nova posição da OIR ensejou a revisão dos casos de pessoas que tiveram suas solicitações rechaçadas somente porque haviam participado de atividades de certas organizações, sem que se houvesse analisado se essas pessoas participaram voluntariamente dos atos coletivos dessas organizações.

### **2.3.2 Refugiados e deslocados de guerra ucranianos**

Os ucranianos constituíam um grupo étnico com fortes sentimentos nacionais. No período entre-guerras, a Ucrânia foi dividida entre a União Soviética, a Polônia, a Tchecoslováquia e a Romênia, sendo que a maioria veio a residir nos dois primeiros países; 33 milhões e 9 milhões, respectivamente. Antes da Segunda Guerra Mundial,

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> IRO, 146, 12.abr.1949, Willian Tuck, Diretor-Geral da OIR, para o Oficial-Chefe de Elegibilidade.

<sup>150</sup> IRO, 144, 7.maio1951, “Eligibility of certain categories of Baltic refugees”, por P. Jacobson; e 303, 6.jun.1951, Departamento de Operações de Terreno, para os Representantes no Terreno.

uma organização clandestina ucraniana com inclinação pró-Alemanha e pró-Nazismo, foi formada na Polônia com o objetivo de lutar pela independência da Ucrânia. Durante o primeiro ano da guerra germano-soviética, essa organização aproveitou a ocupação alemã para avançar seus planos de independência. Os alemães, contudo, eram radicalmente contra a independência ucraniana<sup>151</sup>.

Quando as vitórias do exército alemão durante a Segunda Grande Guerra se transformaram em derrotas, ao passo que o exército soviético avançava, a União Soviética anexava porções da antiga Polônia que incluíam partes da Ucrânia. Em 1945, a União Soviética havia incorporado toda a Ucrânia.

Ao final da guerra, havia cerca de dois milhões de deslocados de guerra de origem ucraniana nas zonas de ocupação ocidentais da Alemanha e da Áustria. Esses números incluíam ex-prisioneiros de guerra da Alemanha, e pessoas que haviam sido deportadas para trabalhos forçados, que haviam fugido antes de a União Soviética avançar, ou que haviam se insurgido contra a União Soviética<sup>152</sup>.

O estatuto jurídico dos ucranianos era complexo e não restava claro se a UNRRA deveria se ocupar desses deslocados de guerra. Um oficial da UNRRA posicionou-se no sentido de que os ucranianos deveriam ser tratados como outros cidadãos soviéticos e conseqüentemente repatriados<sup>153</sup>. Foi sugerido, entretanto, que os ucranianos deveriam ser considerados em geral como elegíveis por ter nacionalidade indeterminada ou ser apátridas. A UNRRA inclinou-se a aplicar como política geral brindar a possibilidade de livre escolha de destino àqueles solicitantes provenientes de países nos quais havia um novo governo e um novo regime político. Esses solicitantes

---

<sup>151</sup> Vernant (1953), p. 86.

<sup>152</sup> *Id. ibid.*

<sup>153</sup> UNRRA, 2.0.6.3, caixa 8, 27.nov.1945, Zegrze, para Radin; e caixa 2, 23.nov.1945, Gates, para Ward.

eram considerados elegíveis enquanto não se levava a cabo a determinação individual<sup>154</sup>.

Inicialmente, vários ucranianos foram considerados poloneses ou então de “nacionalidade indeterminada”. A UNRRA, contudo, decidiu que eles deveriam ser classificados de acordo com suas cidadanias conhecidas, i.e. soviéticos, poloneses, tchecoslovacos ou romenos. Quando essa classificação não podia ser feita, os ucranianos deveriam ser registrados sob a rubrica “cidadania ainda não determinada”. Eles não deveriam, em hipótese alguma, e de acordo com instruções da UNRRA de 1946, ser classificados como ucranianos, já que a organização não estava autorizada a registrar grupos étnicos adicionais. Nem tampouco as autoridades das zonas de ocupação reconheciam os ucranianos como tendo uma nacionalidade própria<sup>155</sup>.

Aqueles deslocados de guerra ucranianos que haviam residido anteriormente nas áreas cedidas à União Soviética no final da guerra constituíam um problema à parte. Havia, por exemplo, ucranianos que gozavam de nacionalidade polonesa e que residiam na Polônia. Quando o território polonês, no qual habitavam, passou a fazer parte da União Soviética, eles perderam a nacionalidade polonesa e não eram, de acordo com as autoridades polonesas, passíveis de repatriação<sup>156</sup>.

Um acordo polaco-soviético brindou aos ucranianos, que viviam no que passou a ser União Soviética, o direito de optar pela nacionalidade soviética. Com vistas a implementar esse acordo, o governo polonês solicitou à UNRRA que separasse os ucranianos poloneses dos outros deslocados de guerra de origem polonesa<sup>157</sup>.

A UNRRA decidiu que os ucranianos que alegassem ter nacionalidade soviética, assim seriam registrados. As pessoas que alegassem não ter nacionalidade alguma mas

---

<sup>154</sup> UNRRA, 2.0.0.0, caixa 6, 1.dez.1945, Hyning, para Ward.

<sup>155</sup> UNRRA, 3.0.1.0.0, caixa 22, 25.fev.1946, General Collins, para UNRRA; e Jacobmeyer (1985), pp. 75-79.

<sup>156</sup> UNRRA, 3.0.11.0.0, caixa 6, 1.nov.1946, “Administrative Order no. 241”.

que eram, claramente, de origem ucraniana (i.e. falavam ucraniano em vez de polonês, e pertenciam não à Igreja Católica Romana mas sim à Ortodoxa), e que eram provenientes de território anteriormente polonês, deveriam ter “Ucrânia” registrado como lugar de residência pretérita<sup>158</sup>. Aqueles deslocados de guerra de origem ucraniana que viveram no que era território soviético antes da guerra foram registrados como cidadãos soviéticos, enquanto ucranianos provenientes do que havia pertencido à Polônia foram registrados como um sub-grupo – sob “nacionalidade indeterminada” – e assistidos pela UNRRA<sup>159</sup>.

Os próprios ucranianos apresentaram suas objeções às instruções da UNRRA, alegando que todos os ucranianos que haviam emigrado do território que antes da guerra pertencia à Polônia deveriam ser reconhecidos como ex-cidadãos poloneses<sup>160</sup>.

Muitos dos ucranianos foram acusados de serem traidores, criminosos de guerra ou “colaboradores” que lutaram com o exército alemão contra a União Soviética, o que deveria excluí-los de ser elegíveis à assistência da UNRRA e à da OIR. Representantes de comitês ucranianos na Alemanha alegaram, contudo, que a maioria da população ucraniana jamais simpatizou com os nazistas, e enfatizaram que o Governo alemão, no início, parecia ser o menor dos males. Afirmaram, igualmente, que 90% dos ucranianos que tinham residido nas áreas ocidentais eram, decididamente, anti-comunistas e tinham sempre compartilhado de ideais democráticos<sup>161</sup>.

Enquanto os bálticos foram acomodados sob a jurisdição da UNRRA e da OIR, a situação dos ucranianos era menos clara. A determinação da sua elegibilidade dependia de eles serem ucranianos poloneses ou soviéticos. Foi tão-só após a OIR ter

---

<sup>157</sup> Vernant (1953), p. 87.

<sup>158</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 22, Memorando, S.K. Jacobs, para M. Burinski, “UNRRA instructions”.

<sup>159</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 3, “Determination and removal of ineligible from UNRRA care in Austria from June 1, 1946 to March 31, 1947”.

assumido o trabalho iniciado pela UNRRA que foram dados sinais claros no sentido de se adotar uma política de elegibilidade mais favorável aos ucranianos, como aquela adotada com respeito aos bálticos. Um desses sinais foi o tratamento dos membros da divisão ucraniana *Halychyna*, organizada pelos alemães em 1943. Um dos slogans da divisão era “Aproveite sua única oportunidade de destruir o Comunismo e libertar sua terra natal”<sup>162</sup>.

Os soldados da divisão *Halychyna* foram considerados, em 1945, colaboradores dos Aliados, posto que haviam participado de combates contra a União Soviética. A política de elegibilidade da OIR quanto a esse grupo, contudo, foi gradualmente alterada. Após discussões no seio da Comissão de Revisão, chegou-se à conclusão que os membros dessa divisão consideravam os Bolcheviques como inimigos muitos piores que os alemães, e afirmou-se que a divisão *Halychyna* não era formada por “colaboradores”, mas sim por pessoas recrutadas à força. Conseqüentemente, seus membros passaram a ser elegíveis à assistência e à proteção da OIR<sup>163</sup>.

### 2.3.3 Cidadãos soviéticos

A grande maioria dos deslocados de guerra soviéticos foi repatriada, de forma voluntária ou não, ao final da guerra ou nos meses seguintes ao seu término. Quando a UNRRA e as autoridades militares consideraram necessário, em 1946, estabelecer o estatuto legal dos deslocados de guerra que se encontravam nos centros de acolhida, havia poucos cidadãos soviéticos – à exceção dos ucranianos e dos bálticos. Devido ao

---

<sup>160</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 113, 2.ago.1946, Cherkasevich e Blavatskyj, líder e chefe, respectivamente, do Conselho do Centro de Acolhida, “Ukrainian Campomme Kaserne 2”, para o Diretor-Geral.

<sup>161</sup> IRO, 147, 27.jul.1949, Comitê Central Ucraniano de Assistência, para a OIR.

<sup>162</sup> Wyman (1989), p. 182.

<sup>163</sup> IRO, 477, “Review Board Circuit – US Zone Germany, Annex XII, Information Material”.

temor de repatriação forçada, vários tentaram omitir sua nacionalidade: armênios soviéticos alegaram ser nacionais iranianos; outras pessoas provenientes do Azerbaijão, do Turcomenistão e da Criméia, assim como caucasianos, tentaram se passar por turcos; e russos disseram ser nacionais poloneses<sup>164</sup>.

Há vários exemplos de como refugiados e deslocados de guerra soviéticos omitiram sua nacionalidade. Uma cidadã soviética, por exemplo, fingiu ser iugoslava, já que ela falava servo-croata. Ela escreveu em suas memórias que quando foi entrevistada por oficiais soviéticos, no centro de acolhida, havia um intérprete que traduzia as questões em servo-croata. O lapso de tempo entre a questão original – em russo – e a tradução lhe permitia organizar sua resposta, em servo-croata. Ela memorizou os nomes da sua família fictícia, do seu suposto lugar de origem, e mesmo da escola que ela teria frequentado – tudo com a ajuda de uma família iugoslava que ela conhecera no centro de acolhida<sup>165</sup>.

Em 1950, a OIR reconsiderou a política segundo a qual rejeitava, de plano, assistência às pessoas que pertenciam a alguns dos grupos de Russos Brancos (*White Russians*). Anteriormente, a OIR partira do pressuposto que a mera participação em algumas formações militares era *per se* prova de que o solicitante deveria ser rejeitado. Segundo a nova política os Russos Brancos eram reconhecidos *prima facie*, e somente evidências específicas existentes em casos individuais poderiam excluí-los da assistência e da proteção da OIR<sup>166</sup>.

Em 1951, o Presidente do Comitê de Revisão indicou que, à luz de nova informação coletada, havia sérias dúvidas sobre se as unidades formadas com nacionais soviéticos haviam sido incorporadas ao exército alemão de forma voluntária. Alguns

---

<sup>164</sup> IRO, 145, GC/254, 22.jan.1952, “Report of the Acting Chairman of the Eligibility Review Board covering the period July 1 to December 31, 1951”.

<sup>165</sup> Polanska-Palmer (1988), p. 192.

dos deslocados de guerra soviéticos foram, conseqüentemente, aceitos pela OIR, enquanto outros, de acordo como Comitê de Revisão, não haviam proporcionado evidências suficientes de que haviam sido forçados a participar do exército alemão<sup>167</sup>.

#### **2.4 UM NOVO FLUXO DE REFUGIADOS E DE DESLOCADOS DE GUERRA**

O mandato da UNRRA, no que respeita à assistência aos deslocados de guerra, era aplicado às pessoas que haviam sido deslocadas durante a guerra e fossem titulares da nacionalidade de um país ex-inimigo, sempre e quando tivessem sido perseguidos pelos então inimigos. O mero deslocamento após o término das hostilidades, de acordo com as resoluções da UNRRA, não tornava uma pessoa elegível à sua assistência e à sua proteção. Apesar disso, houve pessoas que deixaram seus países de origem após o término das hostilidades, e que solicitaram o estatuto jurídico de deslocados de guerra ou de refugiados na Alemanha, na Áustria ou na Itália. A UNRRA, portanto, foi confrontada com um novo grupo de pessoas que alegavam necessidade de assistência e de proteção e que, em princípio, não estavam vislumbradas no seu marco de competência *ratione personae*<sup>168</sup>.

De acordo com os princípios da UNRRA, deslocados de guerra que tivessem sido repatriados e que, em seguida, deixassem seus países de origem – então denominados “retornados” – deveriam ser considerados elegíveis à assistência da UNRRA. Ou seja, o direito de um deslocado de guerra à assistência da UNRRA não se perdia face a uma tentativa frustrada de repatriação. Ademais, pessoas que tivessem sido deslocadas durante a guerra, dentro dos limites de seu próprio país, se tornavam

---

<sup>166</sup> IRO, 145,GC/227, 26.set.1951, “Annual report of the Director General for the period July 1 to June 30, 1951”.

<sup>167</sup> IRO, 145, GC/254, 22.jan.1952, “Report of the Acting Chairman of the Eligibility Review Board covering the period July 1 to December 31, 1951”.

elegíveis à condição de deslocados de guerra e à assistência da UNRRA, mesmo se tivessem posteriormente cruzado a fronteira de seu país após o término das hostilidades. Era, portanto, irrelevante que a saída ao exterior se tivesse dado após a guerra, sempre e quando o deslocamento interno tivesse ocorrido durante o conflito<sup>169</sup>.

Havia oficiais da UNRRA que recomendavam uma “política de portas abertas”, enquanto outros enfatizavam que as instruções determinavam explicitamente que as pessoas que haviam se deslocado após as hostilidades só seriam elegíveis caso tivessem sido vítimas de perseguição devido à sua raça, religião ou atividades políticas<sup>170</sup>.

Ademais da UNRRA, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha se preocuparam com o fluxo de refugiados ocorrido após a cessação das hostilidades. Nas zonas de ocupação britânica as autoridades se recusaram a brindar a condição jurídica de deslocado de guerra às pessoas que tivessem chegado após junho de 1946. A UNRRA protestou, mas os britânicos se mantiveram inflexíveis. Já na zona de ocupação francesa, não houve o estabelecimento de um limite temporal<sup>171</sup>. Em abril de 1947, os Estados Unidos deixaram de admitir novos ingressos nos seus centros de acolhida<sup>172</sup>.

Quando a OIR iniciou suas operações, em julho de 1947, reiterou-se o fechamento dos centros de acolhida às novas chegadas, à exceção de casos excepcionais. Essa determinação foi considerada irrelevante, pois na prática já se aplicava nas zonas de ocupação estadunidense e britânica. O número de pessoas que tentavam ingressar nos centros da zona de ocupação francesa era desprezível<sup>173</sup>.

À época que a OIR estabeleceu que não mais aceitaria novos ingressos nos centros de acolhida, havia cerca de 100 a 200 pessoas que chegavam mensalmente da

---

<sup>168</sup> UNRRA, “Subcommittee 71”, CC(46)7, 26.jan.1946, DG, para o CC.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> UNRRA, “Subcommittee 71”, CC/SS(46)18, 15.mar.1946.

<sup>171</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.out.-31.dez.1946 e 1.jan.-31.mar.1947; e Woodbridge II (1950), p. 512.

<sup>172</sup> Proudfoot (1957), p. 243; e Loescher & Scanlan (1986), p. 8.

<sup>173</sup> IRO, 435, “IRO US Zone, Germany, Cumulative Narrative Report”, 1.jul.1947-30.jun.1949.

Europa Oriental e entravam ilegalmente nos centros da zona de ocupação britânica. A grande maioria teria sido aceita como casos excepcionais, contudo as autoridades militares os recusaram devido ao seu ingresso ilegal na zona de ocupação britânica<sup>174</sup>.

Parecia haver na OIR um desejo de que se retirasse a data-limite que impedia novos ingressos. Foi mencionado que o limite fora estabelecido inicialmente com o objetivo de restringir a assistência às pessoas admitidas antes de uma certa data. Na prática, contudo, a OIR tivera que fazer várias exceções, e a retirada completa do limite temporal não teria um grande impacto no seu orçamento<sup>175</sup>.

O então Ministro das Relações Exteriores britânico, Ernest Bevin, considerou que a OIR só era capaz de lidar com a situação dos refugiados criada pela guerra, e que portanto esta organização não poderia responsabilizar-se pela assistência e pela proteção a um novo fluxo de refugiados, provenientes da Europa Oriental, que *per se* era um problema inteiramente novo<sup>176</sup>. Essa opinião pareceu ser compartilhada pelo Departamento de Estado<sup>177</sup>.

Na zona de ocupação estadunidense, a questão de pessoas que tentavam ingressar ilegalmente havia se tornado bastante difícil. Apesar de a OIR poder determinar a condição de deslocados de guerra e de refugiados dessas pessoas, sua assistência recaía claramente sob a responsabilidade das autoridades alemãs e sob a supervisão do governo militar. Apesar disso, as autoridades alemãs demonstraram uma crescente resistência em brindar assistência a essas pessoas, o que resultou na entrada ilegal de muitas destas nos centros de acolhida da OIR<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> IRO, 605, 25.fev.1948, T. Jamieson, Diretor de Assistência e Manutenção, para o Secretário Executivo, OIR.

<sup>175</sup> IRO, 107, PREP/C/20, 29.out.1947, “Commission in Private Session, SR of the 7<sup>th</sup> meeting”.

<sup>176</sup> SD, 501.MA/12-1747, 17.dec.1947, Bevin, para George Marshall, Secretário de Estado.

<sup>177</sup> SD, 501.MA/12-1747, “Information on which to base a reply to Mr Bevin’s memorandum on refugees and DPs handed to the Secretary of State on December 17, 1947”.

<sup>178</sup> IRO, 764, 3.mar.1948, “US Zone, Narrative Report for February 1948”, por A.C. Dunn, Chefe do Departamento de Assistência e Manutenção, e E.C. Grigg, Divisão de Assistência e Elegibilidade.

A OIR decidiu, contudo, que o Secretário-Executivo deveria, no exercício dos seus poderes discricionários, remover a restrição administrativa relativa à assistência a ser dada a novos casos. Até mesmo a OIR, portanto, deveria utilizar a interpretação mais liberal que pudesse ser implementada na prática<sup>179</sup>. A intenção da OIR era, aparentemente, assistir e proteger a maior quantidade possível de pessoas que ingressassem – mesmo que ilegalmente – nos centros de acolhida.

No período posterior à guerra, duas foram as categorias de pessoas que ingressavam ilegalmente nos centros de acolhida, e que causaram maior complexidade aos regimes internacionais sobre refugiados, a saber: os judeus; e os refugiados por razões políticas. Essas duas categorias eram originárias, em sua maioria, dos países da Europa Oriental.

#### **2.4.1 Fluxo de judeus**

Nos primeiros anos após o término das hostilidades, os judeus foram o principal grupo que, de forma ilegal, tentou ingressar nas zonas de ocupação ocidentais. A opinião generalizada era de que eles constituíam um grupo especial. Face às condições da Europa Oriental, era evidente que a solução para a questão dos judeus não seria a repatriação.

Não se sabe ao certo o número de deslocados de guerra de origem judaica que vivia na Alemanha, na Áustria e na Itália quando o Eixo entrou em colapso. Dos que tinham sido enviados aos campos de concentração, havia poucos sobreviventes. Os que viviam à época do conflito na Europa Oriental haviam, em sua maioria, permanecido onde residiam quando da liberação dos seus países, ou então se direcionado para os

---

<sup>179</sup> IRO, PREP/195/Rev. 1, “Report on the 5<sup>th</sup> Part of the 1<sup>st</sup> Session January 20-31, 1948”.

países da Europa Ocidental na esperança de uma futura emigração. Cerca de 200.000 judeus haviam escapado para a União Soviética em 1941. Quando a guerra terminou, as autoridades soviéticas autorizaram a repatriação de cidadãos poloneses, incluindo cerca de 150.000 judeus de origem polonesa. A maioria, contudo, não permaneceu na Polônia, seguindo para a Alemanha, com ou sem o consentimento das autoridades polonesas. Havia também outro fluxo migratório judeu originário da Romênia e da Hungria, aparentemente devido à propaganda zionista e a sinais de anti-Semitismo, assim como à inflação e à fome<sup>180</sup>.

Os judeus que ingressaram ilegalmente nos centros de acolhida das zonas de ocupação ocidentais chegaram em dois grandes fluxos. O primeiro teve lugar na virada dos anos 1945-1946 e consistiu em cerca de 41.000 pessoas; o segundo ocorreu entre abril e novembro de 1946, e englobou algo em torno de 88.000 pessoas<sup>181</sup>. Dos 170.000 deslocados de guerra ou refugiados judeus que recebiam assistência da UNRRA na Alemanha, na Áustria e na Itália ao final de 1946, 119.000 alegavam ser cidadãos poloneses, 11.000 húngaros, 8.000 romenos, 7.000 tcheco-eslovacos, 4.000 alemães e, dos restantes 20.000 judeus, 15.000 eram aparentemente apátridas ou não tiveram sua nacionalidade determinada<sup>182</sup>.

As diretrizes militares na zona de ocupação estadunidense determinavam que os judeus que desejassem se repatriar para os seus países de origem deveriam ser tratados como cidadãos daquelas nacionalidades. Judeus que não tinham aparentemente nenhuma nacionalidade ou que não desejavam retornar aos seus países de origem deveriam ser tratados como apátridas ou como pessoas não-repatriáveis. Eles tinham

---

<sup>180</sup> Vernant (1953), pp. 61-66.

<sup>181</sup> Wilfong (1966), p. 147.

<sup>182</sup> UNRRA, "DG Report", 1.out.-31.dez.1946.

toda a liberdade de optar a qualquer momento, caso as condições nos seus países de origem se tornassem mais estáveis, pela repatriação<sup>183</sup>.

No Departamento de Estado havia a percepção de que os judeus eram de alguma forma auxiliados a ingressar ilegalmente nos centros de acolhida sob sua jurisdição. Considerava-se virtualmente impossível cruzar a zona de ocupação soviética sem uma autorização das autoridades daquele país<sup>184</sup>.

Essa percepção foi confirmada em um relatório da UNRRA, segundo o qual o movimento de judeus que saíam da Polônia era organizado, chegando-se a haver a formação de grupos e o estabelecimento de rotas bem definidas. Eles recebiam alimentação de forma sistemática e outros tipos de assistência ao longo do caminho, e sabiam com precisão seu destino final na Alemanha. Afirmou-se no relatório que o movimento não parecia ser espontâneo, mas sim parte de um plano que tinha como objetivo trazer à discussão a questão do futuro dos judeus e do Zionismo. No que respeita aos rumores da existência de anti-Semitismo generalizado na Polônia, o relatório indicava que não havia uma campanha persecutória organizada pelo governo, e que as autoridades polonesas e soviéticas estavam fazendo tudo ao seu alcance para suprimir as reações e as demonstrações anti-semitas, mas nada podia ser feito quanto ao sentimento anti-semita que estava enraizado em parte da população polonesa<sup>185</sup>.

Leonard Dinnerstein demonstrou, em seu livro *America and the Survivors of the Holocaust*, que a organização judaica semi-clandestina *B'riha* auxiliou judeus a saírem da Europa Oriental. Alguns se dirigiram para os centros de acolhida de deslocados de guerra, outros fugiram diretamente para o Oriente Médio. A *B'riha* recebeu apoio generoso de organizações judaicas baseadas na Palestina e nos Estados Unidos.

---

<sup>183</sup> SD, 800.4016 DP/10-945, 1.out.1945, Memorando do Departamento de Estado.

<sup>184</sup> SD, 840.48. Refugees/12-1945, James Byrnes, Secretário de Estado, para Kenneth Royal, Secretário de Guerra-em-exercício.

Trabalhando de forma discreta e utilizando meios legais e ilegais, seus membros levaram vários judeus para a Europa Ocidental e de lá para a Palestina. Oficiais de migração aparentemente colaboravam com o movimento, em troca de incentivos financeiros, e em outros casos a *B'riha* providenciava documentos falsos àqueles que os necessitavam. Durante o período entre o término da guerra em 1945, e o estabelecimento de Israel, em maio de 1948, a *B'riha* calcula ter transportado quase 250.000 judeus da Europa para a Palestina<sup>186</sup>.

Mesmo tendo havido funcionários do Departamento de Estado que desejavam interromper o fluxo de judeus que ingressavam ilegalmente na zona de ocupação estadunidense, sob a alegação de que tudo indicava se tratar de uma operação organizada pelos zionistas, permitiu-se que o fluxo continuasse. Considerou-se à época que qualquer decisão no sentido contrário resultaria em protestos significativos por parte de grupos judaicos nos Estados Unidos<sup>187</sup>.

Os estadunidenses não só aceitaram o fluxo judeu, como também é possível que tenham igualmente auxiliado de forma ativa as operações de retirada de judeus da Polônia. O então Secretário de Estado, James Byrnes, por exemplo, solicitou ao Embaixador estadunidense em Varsóvia que transmitisse uma mensagem do *The American Jewish Joint Distribution Committee* ao seu correspondente especial que aparentemente estava conduzindo negociações, com as autoridades polonesas, relativas ao valor do câmbio para pagamentos e transferências bancárias<sup>188</sup>.

Os britânicos, por outro lado, decretaram em 1946 que nenhum judeu que houvesse ingressado ilegalmente em sua zona de ocupação seria admitido nos seus centros de acolhida. Essas pessoas deveriam ser absorvidas pela comunidade alemã. Os

---

<sup>185</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.1, caixa 5, 18.jan.1946, "Observations on the problem of Jewish infiltrates", por Jay B. Kane, Chefe da Seção de Relatórios e Análise.

<sup>186</sup> Dinnerstein (1982), pp. 110 e 111.

<sup>187</sup> SD, 840.48 Refugees/12-1945, Warren, para o Sub-Secretário.

franceses adotaram a mesma política, mesmo tendo sido muito poucos os que ingressaram na sua zona de ocupação<sup>189</sup>. A absorção pela comunidade alemã, entretanto, era bastante difícil. Segundo um relatório da UNRRA, constatou-se que em várias oportunidades médicos alemães se recusaram a atender pacientes judeus. Enfatizou-se no relatório que a admissão em hospitais era extremamente difícil para judeus, e que as atividades cotidianas lhes eram dificultadas pela população alemã<sup>190</sup>. Uma análise das estatísticas indica que os judeus evitavam ingressar na zona de ocupação britânica onde, eles já sabiam, a recepção não seria das mais calorosas. Optavam assim por seguir uma rota no sentido sudoeste e tentar a sorte na zona de ocupação estadunidense, onde se registravam como deslocados de guerra nos centros de acolhida e podiam receber assistência.

A alegação dos britânicos para não aceitar os judeus que tentavam ingressar na sua zona de ocupação e nos centros de acolhida era de que a alimentação, a moradia, o transporte e os outros itens que eram providenciados e entregues à UNRRA não poderiam acomodar uma demanda adicional, e que portanto não só os interesses dos deslocados de guerra mas também os de toda a população da zona de ocupação estariam afetados<sup>191</sup>.

A posição britânica, contudo, não se justificava somente na falta de recursos. Aparentemente o governo não considerou a evacuação de todos os judeus, que se encontravam na Europa, como uma solução para o problema judeu. Os britânicos estavam preocupados com as implicações que essa política teria na questão da Palestina. Eles não queriam estimular o fluxo de judeus para a Palestina, pois isso poderia

---

<sup>188</sup> SD 840.48 Refugees/5-2346, 23.maio1946, Byrnes, para a Embaixada estadunidense em Varsóvia.

<sup>189</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 111, "UNRRA monthly report of Chief of Perations in Germany", out.1946; e Wilfong (1966), p. 268.

<sup>190</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.1, caixa 5, 9.dez.1946, "Jewish infiltration into Germany", preparado pela sede da UNRRA na Alemanha.

intensificar o conflito árabe-israelense. A política britânica era determinada em grande medida pelos problemas extremamente complexos que resultavam do exercício do seu mandato na Palestina. Além disso, há alegações de que a resposta britânica à questão dos judeus europeus estava permeada, em círculos burocráticos e políticos, por um acentuado anti-Semitismo<sup>192</sup>.

Os britânicos alegaram que os judeus que ingressavam ilegalmente não haviam se dirigido à Alemanha por perseguição ou temor de perseguição, mas principalmente porque eles desejavam ir para a Palestina. Segundo o chefe das operações da UNRRA na Alemanha, o General britânico Sir Frederick E. Morgan, havia um “bem organizado” êxodo judeu proveniente da Polônia, patrocinado por um movimento secreto judaico. Para o General Morgan, os recém-chegados pareciam estar “bem-vestidos, bem-alimentados, com as bochechas rosadas e ter bastante dinheiro”; e eles sempre repetiam a “mesma história monótona sobre perseguição”. Os comentários do general viraram manchete e vários oficiais da UNRRA pediram sua demissão<sup>193</sup>. Parece, contudo, que o General Morgan estava externando o entendimento britânico, mesmo que talvez tenha se excedido. O General chegou a ser defendido numa reunião de gabinete, onde se alegou que tudo o que ele desejou dizer era que o problema dos deslocados de guerra judeus não fazia parte do mandato da UNRRA<sup>194</sup>.

Em 1948, o desenvolvimento político nos países da Europa Oriental e o nascimento do novo Estado de Israel resultaram num novo fluxo de judeus. No caso dos judeus que haviam sido vítimas da perseguição nazista, objeções válidas à repatriação

---

<sup>191</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 193, 20.nov.1946, Ministério das Relações Exteriores, para Fiorello La Guardia, Diretor-Geral, UNRRA; e Abella & Troper (1982), p. 203.

<sup>192</sup> UNRRA, CC, 18.out.1946, 38ª reunião; e Walvin (1984), p. 103.

<sup>193</sup> Dinnerstein (1982), pp. 109 e 110.

<sup>194</sup> Kochavi (1990), p. 534.

não eram necessárias, haja vista a Constituição da OIR lhes brindar o direito de recusar viver nos países onde haviam sido vitimados<sup>195</sup>.

Os judeus que desejavam seguir para a Palestina, contudo, ensejavam um problema à OIR. Eles declaravam que queriam ir para a Palestina como uma resposta às perguntas que lhes eram feitas sobre o porquê de haver deixado seus países de origem e sobre as objeções que teriam caso tivessem que retornar. O problema era, de forma sucinta, se a resposta que davam a essas perguntas constituía, ou não, uma “objeção válida” de acordo com a Constituição da OIR. Uma solução teria sido considerar cada refugiado judeu como parte de um novo êxodo da Europa, baseado numa perseguição generalizada, independentemente de se cada pessoa havia sido, ou não, individualmente perseguida. Conjuntamente com a perseguição generalizada que tornava a vida intolerável nos países de origem, a motivação econômica era particularmente forte no caso dos judeus que tiveram eliminado seu comércio em pequena escala ou pequenas empresas nos países da Europa Oriental. Essa solução resultaria, evidentemente, em se considerar praticamente todo judeu sob o mandato da OIR, independentemente das razões individuais que o tivessem levado a deixar seu país de origem ou a não desejar para ele regressar. A OIR, contudo, estava obrigada a determinar a elegibilidade individual daquelas pessoas que poderiam se beneficiar de seu mandato<sup>196</sup>.

Em uma instrução a todos os oficiais de terreno da OIR, afirmou-se que deveria haver uma presunção de que as pessoas que tivessem deixado seus países de origem com tudo previamente planejado – e.g. passaportes, visas e rota de viagem – deveriam ser consideradas emigrantes, e não refugiados *bona fide*. Manteve-se, contudo, que essa presunção poderia ser questionada face à apresentação de “objeções válidas”. Mas também se enfatizou na instrução que o mero desejo de ir, por exemplo, para a Palestina

---

<sup>195</sup> IRO, 754, “Minutes of Eligibility Conference held at Lemgo, on May 25 and 26, 1948”.

<sup>196</sup> IRO, 147, 24.jul.1948, Tuck, para o Almirante Mentz, Secretário Executivo, OIR.

não deveria ser considerado “objeções válidas”. As objeções só seriam normalmente válidas se fossem baseadas no temor de perseguição política, religiosa ou racial, ou então em “razões familiares” especiais, fundadas em perseguição pretérita<sup>197</sup>.

Ao invocar “razões familiares”, os refugiados alegavam que não poderiam continuar a viver num país onde seus parentes haviam sido exterminados pelos nazistas. Essa alegação, segundo a Comissão de Revisão da OIR, era usualmente infundada mas, por ser impossível de se provar, na maioria dos casos vinha a ser aceita. No caso particular dos judeus, o simples fato de eles terem parentes no exterior e nenhum no seu país de origem já sugeria “razões familiares” no entendimento de alguns oficiais de elegibilidade. A Comissão de Revisão, contudo, excluiu pessoas cujas únicas objeções eram que não queriam viver num país onde eles ou seus familiares haviam sido perseguidos, mesmo tendo vivido naquele por vários anos após o término da guerra. Nesses casos as “razões familiares”, segundo a Comissão de Revisão, pareciam ser somente um pretexto que objetivava encobrir as reais razões para a migração, que era de natureza econômica<sup>198</sup>.

No caso dos judeus que ingressavam ilegalmente nas zonas de ocupação ocidental, era difícil distinguir os refugiados dos migrantes econômicos. Razões econômicas e o desejo de ir para Israel sem dúvida contribuíram para os motivos de eles terem partido. Apesar de muitos deles terem alegado perseguição, eram meros emigrantes; mesmo assim os Estados Unidos e as organizações sobre refugiados os auxiliaram a emigrar para a Palestina.

---

<sup>197</sup> IRO, 146, 30.nov.1948, “Eligibility of certain categories of Jews”, Myer Cohen, Diretor-Geral Assistente da OIR, para todos os oficiais de terreno.

<sup>198</sup> IRO, 574, Comissão de Revisão, “Semestrial Report to Director General”, Primeiro semestre de 1949.

## 2.4.2 Fluxo de pessoas com motivação política

No que respeita, em geral, aos não-judeus que ingressavam ilegalmente nas zonas de ocupação ocidentais, nem os britânicos nem os estadunidenses queriam, pelo menos no início, se responsabilizar por eles. O golpe de Estado comunista na Tchecoslováquia, em fevereiro de 1948, contudo, fez com que aquela posição fosse reconsiderada.

O golpe causou um fluxo massivo de refugiados tcheco-eslovacos na Alemanha. Imediatamente após o golpe, que teve profundas repercussões em toda a Europa Oriental, cerca de 15.000 pessoas se refugiaram na zona de ocupação estadunidense da Áustria e da Alemanha. O fluxo de refugiados tcheco-eslovacos aumentou nos meses seguintes, sendo que cerca de 50.000 pessoas lograram cruzar as fronteiras e chegar à Europa Ocidental<sup>199</sup>.

Por razões geográficas, a maioria dos refugiados tcheco-eslovacos se encontrava na zona de ocupação estadunidense, onde o prazo de 21 de abril de 1947, imposto pelas autoridades militares ainda estava em vigor. O primeiro fluxo de refugiados tcheco-eslovacos estava sendo assistido em facilidades alemãs. Não havia dúvida de que muitos tcheco-eslovacos satisfariam os critérios de elegibilidade estabelecidos pela OIR e, com efeito, vários deles se submeteram ao processo de elegibilidade. Contudo, devido ao prazo-limite estabelecido pelos estadunidenses, não foi possível processar suas solicitações<sup>200</sup>.

Foi alegado no Departamento de Estado que a recepção brindada aos grupos de tcheco-eslovacos era muito inferior à assistência mínima que deveriam receber aquelas pessoas que haviam “de forma tão valente resistido às forças políticas” que estavam

---

<sup>199</sup> Holborn (1956), p. 182.

<sup>200</sup> IRO, 764, 5.abr.1948, “US Zone Narrative Report, March 1948”, por Dunn e Grigg.

dominando seu país. O interesse público nesse grupo era grande e aumentava, de modo que pareceu inconsistente com as políticas dos países democráticos que formavam a OIR negar-lhes assistência<sup>201</sup>.

O Departamento de Estado aparentemente tornou-se mais preocupado com o fluxo de tcheco-eslovacos e considerou que os Estados Unidos estavam moral e politicamente comprometidos a prover-lhes a assistência que estivesse ao seu alcance. Caso não o fizessem, estes nacionais tcheco-eslovacos poderiam ser expostos à propaganda má-intencionada. Funcionários do Departamento de Estado se deram conta que essa decisão ia de encontro à política que estabelecera o prazo de meados de 1947, mas se considerou que o número inesperado de tcheco-eslovacos que saíam de seu país por motivação política criara uma nova situação<sup>202</sup>.

O Ministério das Relações Exteriores da Grã-Bretanha também concluiu que havia indubitavelmente boas razões políticas e humanitárias para se dar assistência aos tcheco-eslovacos, o que contudo não poderia ocorrer com o orçamento de então da OIR. Os britânicos deixaram claro que não aprovariam que a OIR assumisse a assistência aos tcheco-eslovacos caso os Estados Unidos não colaborassem substancialmente com um aumento do orçamento daquela organização<sup>203</sup>.

A política operacional interina adotada no marco da OIR determinou que a elegibilidade dos tcheco-eslovacos seria determinada na mesma base que a das outras pessoas que se encontrassem em uma zona de ocupação, e que assistência só poderia ser dada aos casos que mais a necessitassem<sup>204</sup>. A única modificação nos procedimentos existentes com a qual a OIR concordou foi que os tcheco-eslovacos não seriam

---

<sup>201</sup> SD, 501.MA/4-1648, Memorando, Departamento de Estado.

<sup>202</sup> FO, 371/72090, 21.abr.1948, Lord Inverchapel, Embaixador britânico em Washington, para o FO.

<sup>203</sup> FO, 371/72090, 24.abr.1948, FO, para a Embaixada britânica, Washington.

<sup>204</sup> IRO, 570, 14.maio.1948, "Meeting between representatives of PCIRO and of the authorities of the British, French, and American Occupation Zones, concerning the policy toward refugees from Czechoslovakia", que teve lugar em 12.maio.1948.

entrevistados por oficiais de órgãos de inteligência antes de solicitar assistência à OIR, como soía acontecer com as pessoas de outras nacionalidades que ingressavam ilegalmente nas zonas de ocupação<sup>205</sup>.

Nos jornais publicados na Tchecoslováquia afirmava-se que nem as autoridades estadunidenses nem as da OIR cuidavam dos nacionais daquele país, e que assistência só era brindada àquelas pessoas que tivessem cruzado a fronteira durante a guerra. Citações como a seguinte eram comuns: “Eles nos prometeram tanto e agora nos escravizaram”<sup>206</sup>.

As condições existentes nos centros de acolhida onde havia tcheco-eslovacos eram evidentemente deploráveis: regras sanitárias não eram observadas e a distribuição de alimentos não alcançava o valor calórico mínimo recomendado. As condições nesses centros de acolhida eram muito piores que as que existiam em qualquer outro centro de acolhida, mas eram similares às de onde os alemães estavam assistindo seus próprios nacionais – como por exemplo os “alemães expulsos” de outros países<sup>207</sup>. Não obstante, enquanto os “expulsos” eram nacionais da Alemanha, e dessarte considerados “responsáveis” pela guerra, os tcheco-eslovacos haviam fugido de um golpe comunista e portanto mereciam, de acordo com autoridades britânicas e estadunidenses, um tratamento melhor.

O governo estadunidense estava deveras ansioso em resolver a questão dos refugiados tcheco-eslovacos e em junho de 1948 decidiu considerar, de forma excepcional, aqueles que houvessem ingressado na sua zona de ocupação, nos últimos cinco meses, elegíveis à assistência da OIR com base em perseguição ou temor de perseguição na Tchecoslováquia. Os departamentos de Estado e de Defesa justificaram sua decisão argumentando que a manutenção por tempo indeterminado de refugiados

---

<sup>205</sup> IRO, 439, “The British Zone of Germany, working paper for the History of the IRO”.

<sup>206</sup> IRO, 570, jornal *Pondelnik*, de 18.mai.1948, “Behind the barbed wire my dream took an end”.

tcheco-eslovacos na Alemanha poderia criar fricção, possivelmente levando a sérios problemas de segurança devido à presença, na zona de ocupação estadunidense, de quase dois milhões de alemães originários do Sudeto os quais, por terem sido expulsos da Tchecoslováquia, eram potencialmente hostis aos nacionais daquele país<sup>208</sup>.

O motivo dessa mudança de política de elegibilidade não era, contudo, necessariamente por consideração aos refugiados tcheco-eslovacos que se encontravam na Alemanha. O Secretário de Estado George Marshall considerou que a relutância em assistir, no âmbito da OIR, aos refugiados tcheco-eslovacos poderia criar um problema de considerável relevância política. Ele estava preocupado com que os comunistas na Tchecoslováquia estivessem se utilizando das condições nos centros de acolhida para descreditar os Estados Unidos entre os não-comunistas que ainda estivessem naquele país. Ele considerou que se a Tchecoslováquia anistiasse esses refugiados, e se eles decidissem ser repatriados devido às difíceis condições enfrentadas nos centros de acolhida, a posição dos Estados Unidos, nos países onde a resistência ao Comunismo estava sendo encorajada, viria a estar comprometida. Para ele, o movimento de refugiados tcheco-eslovacos na zona estadunidense tinha suas características próprias e pouco provavelmente seriam reproduzidas com nacionais de outros países da Europa Oriental ou mesmo outros cidadãos da Tchecoslováquia<sup>209</sup>.

Ao que tudo indica a decisão de tornar os tcheco-eslovacos elegíveis à assistência da OIR foi considerada por Marshall como parte da política estadunidense de encorajar resistência ao Comunismo. Aparentemente ele temia que os Estados Unidos perdessem sua credibilidade na luta contra o Comunismo, em geral, e a sua

---

<sup>207</sup> IRO, 764, “US Zone, Narrative Report for May 1948”, por Dunn e Grigg.

<sup>208</sup> SD, 501.MA/4-2848, 4.jun.1948, Marshall, para Tomlinson, OIR.

<sup>209</sup> SD, 501.MA/6-1148, Marshall, para Robert Murphy, Conselheiro Político estadunidense para a Alemanha.

credibilidade entre os grupos não-comunistas dos países da Europa Oriental, em particular.

Marshall nunca levantou a questão de se os refugiados tcheco-eslovacos haviam fugido de uma “fúria comunista”; eles foram automaticamente considerados refugiados políticos. Ao que tudo indica, entretanto, uma parcela desses refugiados saiu da Tchecoslováquia devido a motivos econômicos, sendo que muitos dos jovens acreditavam que logo estariam na Austrália, no Canadá ou nos Estados Unidos. Tendo assim que a OIR identificou muitos tcheco-eslovacos que não satisfaziam os critérios de elegibilidade. Eles haviam ido à Alemanha com o mero propósito migratório, e não indicavam perseguição política ou temor de perseguição. Algumas pessoas haviam partido com espírito de aventura, outros escapando do serviço militar, sendo que também se identificaram alguns alemães, *Volksdeutsche* e “colaboradores”<sup>210</sup>.

Segundo a Comissão de Revisão da OIR, havia indícios de que os tcheco-eslovacos haviam sido instruídos sobre as respostas que deviam dar às perguntas que lhes seriam formuladas durante as entrevistas de elegibilidade. Jovens que quando questionados haviam dado um relato autêntico das reais razões que os levaram a sair de seu país – e.g. o amor pela aventura ou o desejo de evitar o serviço militar – apresentaram histórias de perseguição e atividade política quando escutados pela Comissão de Revisão<sup>211</sup>.

É naturalmente impossível saber quantos tcheco-eslovacos deixaram seu país para melhorar sua situação econômica, e quantos partiram por motivação política. Na OIR estimava-se que somente 25% das pessoas que vieram em agosto de 1948, por exemplo, eram na realidade refugiados políticos, i.e. que a sua posição na estrutura social ou econômica tinha sido tal que a sua segurança no seu país de origem estava em

---

<sup>210</sup> IRO, 765, “US Zone, Narrative Report for October and November 1948”; e IRO 435, “US Zone Germany, Cumulative Narrative Report”, jul.1947-jul.1949.

risco. Os 75% restantes eram considerados oportunistas que acreditavam que poderiam melhorar sua situação ao se valerem das oportunidades que a OIR oferecia para reassentamento<sup>212</sup>.

A Comissão de Revisão da OIR considerou que devido ao elevado percentual de reconhecimento de tcheco-eslovacos como refugiados, aqueles que haviam sido rechaçados representavam a exceção, e não a regra<sup>213</sup>. Essa percepção pode indicar que o processo de elegibilidade dos tcheco-eslovacos pode não ter sido – consciente ou inconscientemente – preciso. Na guerra de propaganda contra o Comunismo era importante mostrar que os refugiados tcheco-eslovacos estavam sendo assistidos. Todos aqueles que haviam expressado opiniões políticas plausíveis e contrárias ao Comunismo foram reconhecidos como refugiados; não parecia importar se eles haviam de fato fugido por temor de perseguição política.

O General Lucius Du Bignon Clay, Governador Militar estadunidense na Alemanha, havia relutado em aceitar a ampliação do critério de elegibilidade dos tcheco-eslovacos<sup>214</sup>. Ele temia que uma política de elegibilidade mais liberal inevitavelmente atrairia uma horda de refugiados da Europa Oriental, o que tardaria o fechamento dos centros de acolhida. Com a suspensão do prazo-limite em favor dos tcheco-eslovacos, alegava o General Clay, seria difícil justificar uma política de não-assistência a todos os outros solicitantes de refúgio pelo simples motivo de que eles chegaram aos centros de acolhida após o estabelecimento do prazo-limite de ingresso.

A suspensão, contudo, foi tão-só aplicada aos tcheco-eslovacos, e o limite temporal permaneceu em vigor para os outros grupos sob os termos do acordo da OIR com as autoridades militares estadunidenses. Na OIR, entretanto, considerava-se

---

<sup>211</sup> IRO, 574, “Review Board Semestrial Report to the Director General”, segundo semestre de 1948.

<sup>212</sup> IRO, 736, 26.ago.1948, “Monthly Narrative Report, Welfare Section”, ago.1948, Oficial de Bem-estar, “Area Team I”, para o Sr. Bugeli, Diretor, “Area I”, Salzburg.

<sup>213</sup> IRO, 574, “Review Board Semestrial Report to Director General”, primeiro semestre de 1949.

necessário fazer pressão para que se removesse o prazo-limite<sup>215</sup>. Segundo seu Diretor-Geral, a organização não poderia concordar com uma decisão que estabelecesse o critério de elegibilidade tão-somente com base na nacionalidade dos solicitantes de refúgio<sup>216</sup>.

Esse tema não chegou, contudo, a ser na prática um problema, como a OIR temia. Vários grupos de europeus provenientes do leste haviam chegado na Alemanha antes do prazo-limite, e a abertura dos centros em 1948 para os tcheco-eslovacos não parecia atrair novos grupos de solicitantes de refúgio.

Ao final da guerra o número de húngaros na Alemanha e na Áustria era estimado entre 800.000 e um milhão de pessoas, a maioria das quais havia fugido antes do avanço soviético que se deu durante os últimos meses do conflito. Com o término das hostilidades, grande parte desses húngaros retornou ao seu país de origem<sup>217</sup>.

As mudanças políticas na Hungria, no início de 1946, quando os comunistas assumiram o poder completamente, causaram um fluxo migratório clandestino rumo à Alemanha, mas de proporções menores e não comparáveis ao fluxo de tcheco-eslovacos em 1948. Segundo as estatísticas da OIR, de julho de 1947, havia tão-só 9.600 refugiados húngaros recebendo assistência da organização<sup>218</sup>.

Vários dos refugiados húngaros, especialmente os mais jovens, chegavam à Alemanha ou à Áustria contando histórias apavorantes de terror e de perseguição comunista. Eles eram, contudo, recebidos de forma um tanto pessimista pelos oficiais de elegibilidade da OIR, que os viam mais como migrantes econômicos<sup>219</sup>.

---

<sup>214</sup> SD, 501.MA/6-1148, 11.jun.1948, Murphy, para o Secretário de Estado.

<sup>215</sup> IRO, 764, "US Zone, Narrative Report for July 1948".

<sup>216</sup> SD, 501.MA/9-2948, 28.set.1948, Tuck, para o General Lucius D. Clay, Exército estadunidense.

<sup>217</sup> Vernant (1953), p. 70.

<sup>218</sup> *Ibid.*, pp. 70 e 71.

<sup>219</sup> IRO, 476, 31.jul.1951, "Hungarian's History".

Gustav Hennyey, ex-Ministro húngaro das Relações Exteriores, que após a guerra viveu como refugiado na Alemanha, classificou como desastrosa a situação dos húngaros naquele país. Segundo ele, a admissão nos centros de acolhida era de vital interesse para os húngaros, posto que a maioria daqueles que se encontravam na Alemanha pertencia à classe média, sendo que caso fossem repatriados à Hungria seriam desapropriados de todos os seus bens e não lhes seria dado trabalho correspondente ao seu conhecimento, estudo e experiência pretérita<sup>220</sup>.

Durante o primeiro semestre de 1949, o fluxo de húngaros aumentou consideravelmente, particularmente na Áustria, sendo que, segundo a Comissão de Revisão, uma boa parte não era composta de refugiados. Contudo, como a política da OIR era rejeitar somente aqueles que eram ingênuos o suficiente para admitir que haviam feito falsos relatos quanto à motivação da saída de seu país de origem, era inevitável que vários migrantes econômicos fossem reconhecidos como refugiados e recebessem assistência<sup>221</sup>.

O curso de ação a ser tomado nos casos óbvios de migrantes econômicos, assim como de refugiados *bona fide*, era claro. Não obstante, havia pessoas que não se encaixavam em nenhuma dessas duas categorias e que apresentavam, portanto, dificuldades. A maioria dessas pessoas, cuja idade variava bastante, havia sido dona de pequenos estabelecimentos comerciais, ou eram trabalhadores, intelectuais, pequenos fazendeiros ou camponeses. Elas alegavam que a razão de ter partido da Hungria era que perderiam seus empregos ou atividades profissionais, ou que não poderiam a eles retornar, caso não se afiliassem ao Partido Comunista. Várias dessas pessoas indicavam que haviam deixado seu país de origem devido à reforma agrária e à distribuição de terra – i.e. não se haviam beneficiado da repartição e, ao externarem suas queixas, foram

---

<sup>220</sup> IRO, 147, 15.ago.1947, Gustav Hennyey, para Tuck.

<sup>221</sup> IRO, 574, “Review Board, Semestrial Report to Director General”, primeiro semestre de 1949.

vitimadas pelos líderes comunistas locais. Os pequenos fazendeiros, por sua vez, alegavam que suas terras haviam sido coletivizadas. A Comissão de Revisão da OIR decidiu que as alegações de pessoas que haviam sido excluídas de atividades profissionais ou de subsistência, por haverem se recusado a se tornar membros do Partido Comunista, deveriam ser consideradas de natureza política e portanto como “objeções válidas”<sup>222</sup>.

Durante os anos 1950 e 1951, houve uma série de decisões que liberalizaram notadamente a política e o critério de elegibilidade da OIR. Em abril de 1951, a OIR adotou uma resolução que removeu por completo o limite temporal. Essas ações, contudo, foram mais significativas em termos de política do que da quantidade de pessoas que delas se beneficiaram<sup>223</sup>.

A maioria dos recursos apresentados no segundo semestre de 1951 foi examinada com um alto grau de generosidade. O fato de que os motivos políticos e econômicos eram frequentemente inseparáveis foi devidamente levado em consideração. Essa forma de proceder simplificou a análise das solicitações de refúgio de vários trabalhadores rurais húngaros, tcheco-eslovacos e poloneses que, contrários ao sistema coletivo de propriedade, buscavam um futuro melhor no Ocidente. O conhecimento da situação prevalecente nos seus países de origem – combinado com a evidência clara de intolerância quanto ao novo sistema e aos métodos, externada pelos solicitantes de refúgio – pareceu ser suficiente para que a Comissão de Revisão da OIR considerasse suas objeções como sendo de natureza predominantemente política, e portanto válidas<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> IRO, 146 IRO/HCM/WEL/45, 17.ago.1949, “Review Board meeting held on August 4, 1949”.

<sup>223</sup> IRO, 145, GC 227, 26.set.1951, “Annual report of the Director General for the Period July 1, 1950, to June 30, 1951”.

---

<sup>224</sup> IRO, 145, GC/254, 22.jan.1952, "Report of the Acting Chairman of the Eligibility Review Board covering the period July 1 to December 31, 1951".

## 2.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Cabia à UNRRA brindar assistência às várias categorias de vítimas da Segunda Guerra Mundial. A organização havia sido fundada pelos vencedores e eram principalmente seus nacionais que deveriam receber assistência.

Durante o período imediatamente posterior à guerra, a política de elegibilidade da UNRRA pode ser descrita como caótica. As autoridades militares de cada zona de ocupação tinham a palavra final quanto a quem era elegível. Apesar de a UNRRA ter redigido diretrizes mais claras em 1946, as autoridades militares ainda tinham grande influência. Apesar disso, vários deslocados de guerra de países da Europa Oriental eram assistidos pela UNRRA, mesmo sem serem formalmente elegíveis.

A criação da OIR levou ao estabelecimento, pela primeira vez, de um critério que se referia explicitamente à “perseguição”, que seria considerada quando da determinação da condição de refugiado. Para que as decisões fossem tomadas, a Constituição da OIR listou não só os motivos que seriam considerados como elementos objetivos da definição de refugiado, como igualmente o “temor” de perseguição, elemento essencialmente subjetivo.

A OIR era muito menos dependente das autoridades de ocupação do que a UNRRA. Assim, tinham os oficiais da OIR maior liberdade para interpretar os critérios de elegibilidade quando entrevistavam, nos centros de acolhida, solicitantes de refúgio e da condição de deslocados de guerra.

As potências ocidentais não haviam reconhecido a anexação soviética dos Estados bálticos e, portanto, não consideravam os deslocados de guerra bálticos como nacionais soviéticos. No início de 1949, franceses e britânicos exigiram maior generosidade quando da determinação da elegibilidade dos deslocados de guerra

bálticos. Decidiu-se que eventual colaboração com a Alemanha nazista não deveria desqualificar, necessariamente, um deslocado de guerra báltico da assistência da OIR. O resultado foi a liberalização do critério de elegibilidade da OIR. Essa decisão ensejou à OIR uma visão menos negativa de qualquer colaboração báltica em favor dos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. Os critérios de elegibilidade também foram flexibilizados no que respeita a outros nacionais provenientes de países da Europa Oriental.

A liberalização dos critérios de elegibilidade teve por efeito considerar como elegíveis as pessoas que em 1947 e em 1948 haviam sido identificadas pela OIR como traidores e “colaboradores”. O posicionamento básico era o de que as ações dos deslocados de guerra e dos refugiados não podiam ser avaliadas sem a devida consideração das intenções morais que as motivaram. Muitas pessoas, durante a guerra, tiveram que escolher entre o Comunismo e o Nazismo na luta pela independência. No final da década de 1940, as potências ocidentais e a OIR começaram a aceitar como moralmente justificável que várias pessoas nessa situação tivessem escolhido a Alemanha à União Soviética. Foi igualmente significativo que a OIR tenha incluído novos grupos sob seu mandato, pouco antes do término de suas atividades, particularmente se se considerar que o ACNUR, que passou a existir a partir de janeiro de 1951, também deveria assumir responsabilidade *ratione personae* por refugiados que tivessem sido considerados elegíveis pela OIR.

A UNRRA estava autorizada somente a assistir aos refugiados que tivessem migrado durante a guerra. Migração forçada após o término do conflito não ensejava, automaticamente, direito à assistência. Essa política criou vários problemas: primeiro porque não era tarefa fácil determinar quando uma pessoa havia migrado; segundo, porque seria complicado, por razões práticas, excluir pessoas que tivessem migrado

após a guerra. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a UNRRA e, posteriormente, a OIR introduziram gradualmente regras rigorosas para prevenir o fluxo contínuo de pessoas que tentavam ingressar ilegalmente nos centros de acolhida. Quando essas pessoas ingressavam nas zonas de ocupação, elas eram colocadas nos acampamentos onde os alemães estavam, e onde as condições eram muito piores que as dos centros de acolhida administrados pela UNRRA e pela OIR.

A tomada do poder pelos comunistas na Tchecoslováquia, em 1948, e o fluxo de nacionais tcheco-eslovacos para as zonas de ocupação tiveram como resultado uma reavaliação dessa política restritiva. À luz da Guerra Fria, tornou-se importante cuidar bem desses refugiados. A política de elegibilidade desse período seguiu um padrão no qual as potências ocidentais e a OIR demonstraram um interesse crescente na proteção e na assistência às pessoas provenientes da Europa Oriental, independentemente de se elas satisfaziam ou não os critérios de elegibilidade inicialmente estabelecidos. Não foi considerado importante distinguir entre refugiados e migrantes econômicos.

O caso dos judeus é um exemplo pertinente. Os estadunidenses estavam inclinados a aceitar esse grupo de refugiados, em parte devido à opinião pública existente nos Estados Unidos. Os britânicos, por outro lado, eram muito mais restritivos. Os judeus que ingressavam ilegalmente nas suas zonas de ocupação, na Alemanha e na Áustria, eram colocados nos acampamentos destinados aos alemães. A Grã-Bretanha, ansiosa em manter um equilíbrio na sua política no Oriente Médio, não queria favorecer os judeus em detrimento de outros grupos. Muitos dos judeus não haviam sido necessariamente perseguidos após o término do conflito, e não tinham tampouco temor de virem a ser perseguidos. Seu objetivo principal era ir para a Palestina.

Alguns tcheco-eslovacos e húngaros eram migrantes econômicos que se aproveitaram da oportunidade que lhes foi apresentada para deixar seus países de

origem. Como a própria OIR chegou a mencionar, somente aquelas pessoas que foram ingênuas o suficiente para mencionar tão-só razões econômicas ou que alegaram motivos obviamente falsos foram rechaçadas. Isso levou vários migrantes econômicos a serem reconhecidos como refugiados, o que parece ter sido um curso político deliberadamente escolhido. O desejo de partir de países da Europa Oriental era considerado legítimo, mesmo se inconsistente com os critérios de elegibilidade.

## CAPÍTULO 3 – REPATRIAÇÃO

### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No contexto das soluções à questão dos refugiados, a expressão “repatriação voluntária” é usada quando um refugiado – individual e livremente – expressa seu desejo de retornar ao seu país de origem<sup>225</sup>. A repatriação voluntária é em geral considerada a melhor solução durável, pois propicia o regresso dos refugiados às suas plagas de origem, às suas famílias e aos seus amigos, assim como a redescoberta das suas raízes sociais e culturais, o que lhes enseja o prazeroso sentimento de pertença ao seu país de origem.

Há que se considerar, contudo, que se uma pessoa foge de seu país por ter um temor fundado de perseguição, ela só vislumbrará um retorno quando a situação que ensejou a sua busca por proteção tiver sido objeto de uma alteração substancial. A regra é que os refugiados sejam muito inseguros quanto à sua repatriação, e tenham uma incerteza grande sobre o que lhes poderá acontecer. Em boa medida, sua vontade de retornar dependerá da imagem que eles têm das condições prevaletentes nos seus países de origem, assim como do grau de integração que têm no país de refúgio<sup>226</sup>.

Muito freqüentemente, a repatriação só pode ser considerada quando as condições no país de origem mudaram extensivamente, a ponto de levar os refugiados a crer que suas vidas ou sua liberdade não se acham mais ameaçadas. A maioria dos fluxos de refugiados que são resultado de lutas pela independência carrega as sementes

---

<sup>225</sup> Para uma análise dos aspectos jurídicos e dos distintos tipos de repatriação, v. Andrade (1997), pp. 219-249.

<sup>226</sup> Gordenker (1987), p. 127.

das suas soluções. A vitória leva à repatriação voluntária, que muitas vezes ocorre tão logo a causa original do fluxo de refugiados tenha sido eliminada<sup>227</sup>.

A continuação no poder do regime político que originalmente causou o êxodo é, naturalmente, um impedimento para a repatriação. Em geral, governos que oprimem certos grupos ou indivíduos de uma forma tão intensa que os obriga a sair do país não estão preparados ou desejosos de levar a cabo iniciativas que venham a promover o retorno dessas pessoas<sup>228</sup>.

A possibilidade do retorno pode depender não somente dos desenvolvimentos políticos no país de origem, mas também do grau de encorajamento aos refugiados para que regressem.

Os estudos sobre as políticas de repatriação implementadas nos anos seguintes ao término da Segunda Guerra Mundial se concentraram, principalmente, na repatriação forçada dos cidadãos soviéticos. Frederic Smith mantém em sua tese doutoral, *The American Role in the Repatriation of Certain Soviet Citizens, Forcible and Otherwise, to the USSR Following World War II*, que os Estados Unidos e seus aliados violaram o direito de asilo quando satisfizeram a idéia sustentada pela União Soviética de que mesmo aqueles que não desejassem viver sob o controle soviético deveriam ser repatriados a qualquer custo. Ele enfatiza que a política foi inicialmente adotada devido à premência do tempo e de soluções, assim como à ignorância quanto à dimensão dos outros assuntos envolvidos<sup>229</sup>.

Em *The Last Secret: Forcible Repatriation to Russia 1944-1947*, Nicholas Bethell culpa os diplomatas britânicos pela repatriação forçada dos prisioneiros de guerra. A melhor coisa que ele tem a dizer sobre os diplomatas é que eles “estavam sem fôlego” (*were out of their depth*). Acostumados a lidar com assuntos de Estado e a

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, pp. 127 e 128; e Zarjevski (1988), pp. 31-33.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 128; e p. 31, respectivamente.

cumprir com sua obrigação de aproximar as nações por intermédio da negociação, eles se encontraram completamente confusos pelos problemas que envolviam vidas humanas, e não conseguiam conceber a possibilidade de descumprir um tratado se isso fosse necessário para proteger indivíduos<sup>230</sup>.

Nicolai Tolstoy destaca, em seu *Victims of Yalta*, que a recusa em brindar proteção aos russos capturados ia de encontro à interpretação britânica anterior e mesmo posterior às suas obrigações internacionais. Segundo Tolstoy, a repatriação forçada foi tida pelo Ministério das Relações Exteriores como um sacrifício indispensável para a satisfação de necessidades diplomáticas vitais<sup>231</sup>.

Elliot segue a mesma linha de Tolstoy, apesar de examinar, basicamente, as atividades estadunidenses. Ele enfatiza que a política dos Estados Unidos não tinha nem coerência nem tampouco consistência, e que as autoridades estadunidenses não tinham a dimensão das conseqüências dos precedentes anteriores relativos ao processamento de refugiados russos. Para Elliot, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética formularam suas políticas sobre refugiados de uma forma pragmática (*heartless*)<sup>232</sup>.

Segundo os estudos mencionados, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos agiam moralmente errado ao repatriar à força cidadãos soviéticos; sendo que os responsáveis por essa política não foram considerados competentes no desempenho das suas responsabilidades.

Mas esta tese não pode se limitar ao exame do importante tema da repatriação forçada dos soviéticos; para se compreender como se desenvolveram as políticas internacionais sobre refugiados durante os anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, há outros aspectos cruciais relativos à repatriação que devem ser discutidos e analisados.

---

<sup>229</sup> Smith (1970), p. ii.

<sup>230</sup> Bethell (1974), p. 209.

<sup>231</sup> Tolstoy (1977), pp. 417-429.

<sup>232</sup> Elliot (1982), pp. 245 e 250.

Em teoria, os regimes poderiam encorajar ou obstruir a repatriação, podendo também ser neutros. As medidas com vistas ao encorajamento da repatriação incluíam tudo, desde a repatriação forçada até atividades como rações extras de alimentos como um incentivo para os refugiados e os deslocados de guerra retornarem para seus países de origem. As medidas para obstruir a repatriação incluíam também de tudo como, por exemplo, a proibição das campanhas de informação contrárias à repatriação.

A questão-chave discutida neste capítulo centra-se nos diferentes graus de prioridade que os atores brindaram à repatriação. Mesmo tendo havido uma política oficial sobre repatriação em cada regime, isso não significou que os Estados-membro e as organizações atuaram, necessariamente, em consonância com essa política. Os aspectos concretos da repatriação, que são discutidos nesse contexto, são as diferentes visões sobre a repatriação forçada; o desenvolvimento, em geral, da política de repatriação; as medidas para encorajar ou obstruir a repatriação; e os fatores que influenciaram a atitude dos refugiados para com a repatriação.

O argumento fundamental é que a oposição entre os países ocidentais e os da Europa Oriental se manifestou, de forma crucial, quando do estabelecimento e da implementação da política de repatriação. Assim sendo, os refugiados e os deslocados de guerra que não desejaram ser repatriados não tiveram um papel insignificante na batalha político-ideológica de então. Em geral, nas discussões que há sobre a questão da repatriação, a consideração mais básica é que as pessoas que fogem não desejam retornar até o momento em que as condições em seus países de origem tiverem sido objeto de mudança. Após o término da Segunda Guerra Mundial a situação era bastante diferente, posto que uma grande quantidade dos deslocados de guerra que se encontravam nos acampamentos não havia fugido, mas sim sido deslocada à força ou então deportada.

Para os refugiados e os deslocados de guerra, a questão determinante consistia em saber o que aconteceria com eles caso regressassem às suas casas. Pode-se, portanto, afirmar que as mudanças – ou a percepção destas – em seus países, durante sua ausência, influenciaram sua atitude quanto à repatriação. Além disso, as condições nos acampamentos e a propaganda à qual eles estavam expostos também parece ter influenciado.

## **3.2 RUMO A UMA POLÍTICA DE REPATRIAÇÃO**

### **3.2.1 A política de repatriação nas zonas de ocupação**

Não era possível realizar, durante o conflito, a repatriação das pessoas que foram deslocadas durante a Segunda Guerra Mundial. Escassez de navios, minas nas zonas costeiras, e atividade de submarinos suspenderam virtualmente a movimentação de embarcações civis. Em terra, a destruição das ferrovias e das pontes, a escassez de gasolina e a danificação nas estradas resultaram na impossibilidade de repatriar os deslocados de guerra, com a única exceção da utilização de meios de transporte de carga ou material bélico que retornavam vazios. Nesses casos, as únicas pessoas que tinham alguma chance de repatriação antes do término das hostilidades eram os que se dirigiam aos países da Europa Ocidental. Durante o inverno de 1944-1945, a repatriação se limitou aos nacionais da França, de Luxemburgo, da Bélgica e dos Países Baixos, que se encontravam, em sua maioria, na Grã-Bretanha. A maioria desses movimentos de repatriação teve lugar de forma rápida, individual e sem assistência<sup>233</sup>.

---

<sup>233</sup> Proufooot (1957), pp. 131 e 189.

Para garantir o retorno dos nacionais dos países aliados que haviam sido deslocados durante o conflito, dois acordos bilaterais similares – um entre os Estados Unidos e a União Soviética, e outro entre este país e a Grã-Bretanha – foram assinados, em fevereiro de 1945, na Conferência de Yalta. Segundo o artigo 1º do acordo entre a Grã-Bretanha e a União Soviética, “todos os cidadãos soviéticos liberados pelas forças que operam sob o comando britânico e todos os cidadãos britânicos liberados pelas forças que operam sob o comando soviético serão, após sua liberação e sem demora, separados dos prisioneiros de guerra e serão mantidos separados deles (...) até que eles tenham sido entregues às autoridades soviéticas ou britânicas”. O artigo 1º do acordo entre os Estados Unidos e a União Soviética era muito semelhante<sup>234</sup>.

A ambigüidade dessa redação permite ler o artigo 1º como uma prescrição da repatriação forçada. Por outro lado, o caráter “forçado” ou “involuntário” nunca é mencionado, sendo portanto possível sustentar que o referido dispositivo normativo não autorizava o uso da força<sup>235</sup>.

O Acordo de Yalta envolveu a repatriação em duas direções: milhares de prisioneiros de guerra britânicos e estadunidenses para o Ocidente, e alguns milhões de soviéticos para o leste europeu. Elliott sustenta que o motivo de os Estados Unidos terem concordado na prática com a questão da repatriação forçada foi resultado da preocupação com os seus nacionais que se encontravam na Europa Oriental, o que se justificava pela demora dos soviéticos em repatriar os prisioneiros de guerra estadunidenses. Ter seus nacionais de volta, segundo Elliott, poderia ter tardado muito mais caso Washington não tivesse concordado com Moscou no que respeita ao retorno da maioria dos cidadãos soviéticos que estavam no exterior<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> UNRRA 2.0.0.0, caixa 55, “Agreement relating to POWs and civilians liberated by forces operating under Soviet Command and forces operating under British Command”; e Elliott (1982), p. 40.

<sup>235</sup> Elliott (1982), p. 40.

<sup>236</sup> *Ibid.*, pp. 30-49.

Os deslocados de guerra soviéticos não tinham opção alguma; o exército estadunidense implementava o acordo de repatriação independentemente da sua vontade individual. As autoridades militares haviam determinado, inicialmente, a repatriação forçada somente dos prisioneiros de guerra que haviam alegado ser nacionais soviéticos, mas receberam depois instruções de Washington no sentido de devolver todos os cidadãos soviéticos para o Exército Vermelho<sup>237</sup>.

Aqueles britânicos que apoiavam a repatriação forçada justificavam seu posicionamento enfatizando que era necessário obter garantias satisfatórias de que a União Soviética colaboraria com o retorno dos prisioneiros britânicos liberados. Tolstoy enfatiza que o Ministério das Relações Exteriores esperava – ao aceitar os desejos da União Soviética nesse delicado tema – gerar boa-vontade e facilitar as relações entre os dois países<sup>238</sup>.

Aparentemente, tanto os representantes estadunidenses quanto os britânicos, presentes em Yalta, acreditavam que os deslocados de guerra desejariam – ou deveriam – retornar aos seus países. Isso fez com que eles, na realidade, concordassem com uma política que na sua implementação equivaleu à repatriação forçada de cidadãos soviéticos, os quais deveriam retornar à União Soviética independentemente de sua vontade<sup>239</sup>.

Por outro lado, a repatriação dos deslocados de guerra da Europa Ocidental, que se encontravam nas zonas de ocupação sob o controle das potências ocidentais teve lugar de forma muito tranqüila e rápida. Mesmo antes de o conflito terminar, esses deslocados de guerra começaram a retornar aos seus lares. Em setembro de 1945, a repatriação da maioria dos deslocados de guerra, nacionais de países da Europa Ocidental, já havia terminado – 1,5 milhão de franceses, 300.000 belgas, e um número

---

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>238</sup> Tolstoy (1977), p. 102.

similar de neerlandeses (v. tabela 1). Além disso, havia um número desconhecido de europeus ocidentais que haviam retornado sem assistência alguma<sup>240</sup>.

**Tabela 1:** Situação das Operações com Deslocados de Guerra, a 19 de setembro de 1945

Nacionalidade	Deslocados de guerra repatriados	Deslocados de guerra remanescentes na Alemanha Ocidental
França	1.509.000	2.000
Países Baixos	274.000	3.000
Bélgica e Luxemburgo	298.000	1.000
União Soviética	2.031.000	40.000
Estônia	-	21.000
Letônia	1.000	62.000
Lituânia	-	48.000
Polônia	89.000	822.000
Tchecoslováquia	135.000	3.000
Iugoslávia	204.000	25.000
Grécia	12.000	3.000
Itália	579.000	20.000
Hungria	11.000	93.000
Romênia	5.000	11.000
Bulgária	2.000	1.000
Apátridas	-	28.000
Outros e não classificados	82.000	164.000
<b>Total</b>	<b>5.232.000</b>	<b>1.347.000</b>

Fonte: UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 43”, 30.set.1945.

A característica essencial da repatriação dos europeus ocidentais foi a sua rapidez. Além disso, nenhum conflito político foi provocado, o que não significa dizer que todos os europeus ocidentais aceitaram a repatriação voluntária. Muito provavelmente havia entre os três milhões que retornaram um pequeno número de pessoas que colaboraram com o inimigo e que, portanto, não estavam tão desejosas de ser repatriadas. Foi, contudo, a repatriação para os países da Europa Oriental que originou os conflitos.

<sup>239</sup> Wilfong (1966), p. 225.

<sup>240</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 43”, 30.set.1945; e Prodfoot (1957), pp. 191-201.

### 3.2.2 Nacionais soviéticos

Logo após assinado em maio de 1945, em Yalta, o acordo de repatriação passou a ser imediatamente implementado: em 19 dias mais de um milhão de cidadãos soviéticos haviam sido levados das zonas de ocupação ocidentais para os centros de recepção soviéticos. Em agosto de 1945, cerca de 440.000 pessoas foram repatriadas, mas, em setembro, as cifras diminuíram consideravelmente. Durante o período entre maio e setembro de 1945, as autoridades militares aliadas nas zonas de ocupação ocidentais haviam entregado cerca de dois milhões de cidadãos soviéticos às autoridades do seu país<sup>241</sup> (v. tabela 2).

**Tabela 2:** Repatriação de cidadãos soviéticos das zonas de ocupação ocidentais

1945	Repatriados	Remanescentes
11 de junho	818.000	1.031.000
25 de junho	1.394.000	775.000
9 de julho	1.541.000	627.000
16 de julho	1.585.000	568.000
30 de julho	1.603.000	546.000
13 de agosto	1.734.000	411.000
27 de agosto	1.947.000	154.000
13 de setembro	2.020.000	62.000

Fonte: UNRRA, “CDPX DPs Report nos. 33 to 43”, jun-set.1945, UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136 e 2.0.6.2, caixa 15.

O número total de soviéticos repatriados em meados de setembro de 1945 era de aproximadamente 5,2 milhões, 3,2 milhões da zona de ocupação soviética e pouco mais de dois milhões das zonas de ocupação ocidentais. Cerca de três milhões eram compostos de prisioneiros de guerra e colaboradores militares, enquanto que os dois milhões restantes era civis<sup>242</sup>.

O período de pico – quando expressivos números de nacionais soviéticos podiam ser transportados diariamente – tinha sido no final de agosto de 1945. Durante julho, as

---

<sup>241</sup> Prodfoot (1957), pp. 208-210.

cifras de repatriação foram significativas, mas isso foi devido às alterações fronteiriças entre a União Soviética e a Polônia<sup>243</sup>. Em agosto, as autoridades militares aliadas haviam previsto que todos os nacionais soviéticos que haviam sido deslocados para a Alemanha e o restante da Europa Oriental teriam sido retornados para a União Soviética antes do final do mês<sup>244</sup>, previsão que quase se tornou realidade. No final de agosto havia tão-somente cerca de 100.000 deslocados de guerra registrados como nacionais soviéticos nas zonas de ocupação ocidentais.

A queda drástica na transferência de nacionais soviéticos em setembro se deu, naturalmente, em razão do fato de que o número de soviéticos nas zonas de ocupação da Alemanha havia diminuído. Mas as potências ocidentais também haviam mudado seu posicionamento quanto à repatriação. Inicialmente, elas desejavam respeitar o que havia sido acordado em Yalta e, portanto, se fosse necessário, fariam recurso à força na transferência dos nacionais soviéticos. Gradualmente, contudo, essa política foi objeto de mudança, e tanto a repatriação forçada quanto os dispositivos do Acordo de Yalta vieram a ser, em boa medida, reinterpretados.

Segundo o Acordo de Yalta, todos os cidadãos soviéticos liberados pelas forças sob comando britânico ou sob o estadunidense deveriam ser entregues para as autoridades soviéticas, após o que a União Soviética providenciava o retorno imediato para o seu território. Gradualmente, contudo, os Estados Unidos começaram a impor limites no que respeita à repatriação. Já em março de 1945, Washington decidira recusar a repatriação dos deslocados de guerra e de refugiados provenientes dos territórios anexados pela União Soviética durante a guerra<sup>245</sup>. Os Estados Unidos não haviam, por exemplo, reconhecido a incorporação dos países bálticos à União Soviética. Os lituanos,

---

<sup>242</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 43”, 30.set.1945; e Elliott (1982), pp. 96-98.

<sup>243</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 37”, 9.jul.1945.

<sup>244</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 40”, 13.ago.1945.

<sup>245</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 43”, 30.set.1945.

os letônios e os estonianos, portanto, não eram considerados cidadãos soviéticos pelo governo estadunidense, e era contrário à política deste país facilitar a repatriação voluntária dos nacionais bálticos, assim como a dos poloneses, a dos croatas e a dos eslovenos. Os cidadãos soviéticos provenientes do território da União Soviética demarcado em 1939 deveriam, contudo, ser repatriados independentemente da sua vontade<sup>246</sup>.

A questão do uso de tropas armadas para garantir a transferência dos deslocados de guerra soviéticos que não desejavam ser repatriados era considerada pelas potências ocidentais como sendo problemática. Resistência, com uso de violência, entre as tropas de segurança e os deslocados de guerra havia sido registrada em vários lugares. O comandante da zona de ocupação estadunidense solicitou instruções quanto ao uso de tropas a serem utilizadas na eventualidade de os deslocados de guerra se recusarem a ser transferidos com vistas à repatriação. Como as tropas estadunidenses corriam sério risco, caso fossem utilizadas na repatriação forçada dos cidadãos soviéticos, ele determinou a suspensão do uso das suas tropas para essa finalidade, até o recebimento, eventual, de instruções em sentido contrário, e também enfatizou que havia resistência ativa de muitos deslocados de guerra, alguns dos quais haviam cometido suicídio<sup>247</sup>.

De junho a novembro de 1945, os Estados Unidos foram se tornando mais resistentes à repatriação forçada dos deslocados de guerra soviéticos. No final de 1945, os Estados Unidos mudaram, definitivamente, seu posicionamento e declararam que o Acordo de Yalta não dispunha, de sorte alguma, sobre o uso de força quando da implementação dos seus dispositivos. Essa nova interpretação não incluía certas categorias de deslocados de guerra como traidores, desertores ou *quislings*, i.e. pessoas que eram nacionais soviéticos em 1º de setembro de 1939 e vieram a ser capturados em

---

<sup>246</sup> SD, 800.4016 DP/6-2945, Joseph Grew, Secretário-em-exercício, Departamento de Estado, para AMWAT, Roma.

uniformes nazistas. Em todos os outros casos, as autoridades militares deveriam fazer todo esforço possível para garantir o retorno voluntário para a União Soviética, não estando, contudo, autorizadas a levar a cabo repatriação forçada<sup>248</sup>. O Acordo de Yalta foi reinterpretado, de sorte que à luz de sua nova exegese, ele deveria “facilitar” em vez de “forçar” a repatriação dos soviéticos que se encontravam fora de seu território<sup>249</sup>. Os detalhes da nova política claramente indicaram que os traidores e os “colaboradores” ainda estavam sujeitos ao retorno forçado, e que o movimento para o leste deveria continuar, apesar de os civis não estarem obrigados a retornar aos seus lares.

Os britânicos não se sentiram confortáveis com a revisão da política estadunidense. Eles já haviam aderido à repatriação forçada ao longo de 1945 e tentaram fazer com que Washington reconsiderasse sua nova interpretação, mas não obtiveram sucesso. O governo britânico considerou que todos aqueles que ele considerasse “soviéticos” deveriam ser repatriados à força, se necessário, e esperava que as autoridades estadunidenses compartilhassem desse posicionamento<sup>250</sup>.

Foi somente seis meses depois que os britânicos mudaram de posicionamento quanto à repatriação dos civis soviéticos. Essa decisão, contudo, como a estadunidense, não chegou a ter efeito prático significativo, posto que a maioria dos nacionais soviéticos que estavam na Europa Ocidental já haviam sido repatriados, sendo que aqueles que lá permaneciam se faziam passar por nacionais de outros países ou então eram considerados e classificados como civis<sup>251</sup>.

A França não participou da Conferência de Yalta. Foi somente na Conferência de Postdam, em agosto de 1945, que os franceses foram aceitos formalmente como uma

---

<sup>247</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 43”, 30.set.1945.

<sup>248</sup> SD, 800.4016-DP/12-2745, 27.dez.1945, “Memorandum of Conversation”, de Durbrow; e Ziemke (1975), p. 419 e 420.

<sup>249</sup> Elliott (1982), pp. 124-126.

<sup>250</sup> SD, 800.4016-DP/12-2745, 25.dez.1945, Telegrama do Ministério das Relações Exteriores para Washington.

potência de ocupação. Por um acordo especial com a União Soviética – acordo esse mais amplo que o de Yalta – a França se comprometeu a levar a cabo a repatriação forçada de soviéticos. Os franceses pareciam não ter problemas em aceitar as demandas soviéticas. O acordo incluía deslocados de guerra que haviam vivido nos territórios adquiridos pela União Soviética durante a guerra, a saber, os bálticos e os poloneses das áreas ao leste, e esteve em vigor até julho de 1947, quando a França deixou de repatriar à força deslocados de guerra e refugiados. O acordo franco-soviético foi concluído seis meses após o Acordo de Yalta, e a União Soviética deve ter aprendido o suficiente, por experiência, para querer ditar as condições que constaram no texto convencional. O posicionamento leniente dos franceses quanto às demandas soviéticas, contudo, deve ser visto à luz da força do partido comunista francês e de sua participação no governo<sup>252</sup>. Numericamente, a repatriação levada a cabo pelos franceses era mínima. Em setembro de 1945, não havia mais de 2.000 nacionais soviéticos e 7.200 bálticos registrados nas zonas de ocupação francesas na Alemanha e na Áustria<sup>253</sup>.

Apesar de haver uma política formal de repatriação de deslocados de guerra, essa política parece ter estado sujeita a várias interpretações, especialmente por funcionários militares de mais baixa hierarquia. Instruções complicadas ou inconvenientes, segundo Proudfoot, um ex-oficial da UNRRA, eram ignoradas na prática. Ele chega a indicar que se um deslocado de guerra asseverasse que ele não era nacional soviético, sua palavra era usualmente aceita, e proteção e assistência lhe eram brindadas<sup>254</sup>.

A especulação sobre a política soviética relativa aos deslocados de guerra que retornavam foi intensa. Os cidadãos soviéticos que lutaram com os alemães contra a

---

<sup>251</sup> Elliott (1982), pp. 113-115.

<sup>252</sup> Jacobmeyer (1985), pp. 142 e 143; e Maga (1985), pp. 306-308.

<sup>253</sup> Proudfoot (1957), pp. 238 e 239.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 217.

União Soviética eram certamente punidos quando de seu regresso. A propaganda ocidental chegava a insistir que os cidadãos soviéticos, recrutados como mão-de-obra forçada durante a guerra, seriam, uma vez repatriados, considerados como traidores do Estado soviético.

O Diretor-Geral da UNRRA declarou que sua organização monitorava as pessoas repatriadas e que nenhum incidente de perseguição após a repatriação havia sido notificado. Ao contrário, segundo ele os relatórios da UNRRA indicavam que os governos haviam agido de forma uniforme ao auxiliar os deslocados de guerra no seu restabelecimento. Ele admitiu que um pequeno número não havia estado satisfeito com as condições encontradas, e voltou a receber ajuda da UNRRA, mas ele destacou que isso não era algo de extraordinário se fossem consideradas as duras condições de vida na maioria dos países libertados<sup>255</sup>.

É muito difícil saber o que realmente aconteceu com os civís soviéticos que foram repatriados. As fontes soviéticas não são, naturalmente, confiáveis, e a UNRRA pode não ter querido disseminar informação negativa referente à recepção soviética aos deslocados de guerra, posto que o fazer teria irritado a União Soviética.

As divergências entre a União Soviética e os países ocidentais pertinentes à repatriação dos deslocados de guerra soviéticos eram resultado, em certa medida, das diferentes interpretações quanto a quem era, de fato, um nacional soviético. A União Soviética sustentava que eram seus nacionais todas aquelas pessoas que residiam dentro de suas fronteiras a 22 de junho de 1941, dia do primeiro ataque nazista. Essa definição incluía os bálticos e os ucranianos que viviam na parte polonesa da Ucrânia, a qual fora anexada em 1939<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> UNRRA, "Report 92", CC(47)81", Anexo B, 4.jun.1947, Pronunciamento de Lowell Rooks, Diretor-Geral da UNRRA.

<sup>256</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.0, caixa 2, Notas tomadas em reunião nos dias 1-2.nov.1946.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, por outro lado, consideravam “cidadãos soviéticos” somente aqueles que haviam vivido dentro das fronteiras soviéticas antes de 1º de setembro de 1939, dia do início da Segunda Guerra Mundial. A política, estabelecida no Acordo de Yalta, havia sido retornar os deslocados de guerra que se declaravam soviéticos e cuja nacionalidade havia sido reconhecida por Moscou. Na prática, isso resultou no retorno de cidadãos soviéticos que estavam no território soviético existente em 1939. Os bálticos, por outro lado, foram considerados cidadãos dos países independentes da Lituânia, da Letônia e da Estônia<sup>257</sup>.

Segundo o Acordo de Yalta, os ucranianos do território soviético eram considerados repatriáveis; contudo, para os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os ucranianos do antigo território polonês deveriam ser considerados apátridas, ou então não-repatriáveis, se eles não optassem pela nacionalidade soviética e retornassem às suas antigas residências. Em geral, contudo, os ucranianos temiam a repatriação e se queixavam das condições de vida e da falta de liberdade. “A Democracia na União Soviética é uma hipocrisia”, afirmavam alguns deslocados de guerra ucranianos<sup>258</sup>.

Para que a repatriação dos deslocados de guerra soviéticos obtivesse sucesso, um delegado soviético junto à UNRRA propôs que listas fossem elaboradas contendo informação sobre todos os cidadãos soviéticos que ainda estivessem residindo nos acampamentos, e que fossem estabelecidos acampamentos só para cidadãos soviéticos, sob administração soviética<sup>259</sup>. A União Soviética estava bastante ansiosa quanto à possibilidade de oficiais de enlace soviéticos prepararem tais listas. As listas feitas pelas autoridades militares britânicas não eram consideradas confiáveis pelos soviéticos, evidentemente porque elas não continham os deslocados de guerra bálticos. Moscou

---

<sup>257</sup> V. e.g. UNRRA 1.3.1.1.0, caixa 10, 11.nov.1946, Ordem Administrativa 199, UNRRA.

<sup>258</sup> UNRRA, 1.3.1.1.2.0, caixa 4, 12 e 25.set.1945, A. Bedo, Oficial de Repatriação Sênior, Zona Estadunidense, para a Sede da UNRRA.

alegava que os oficiais de enlace soviéticos deveriam ter o direito de conferir as listas dos deslocados de guerra, assim como as fichas e os documentos pessoais que estavam em posse dos funcionários administrativos dos acampamentos. Isso, contudo, foi rejeitado pelas autoridades militares das zonas de ocupação ocidentais<sup>260</sup>.

Segundo Moscou, as cifras de cidadãos soviéticos vivendo em acampamentos de deslocados de guerra não eram refletidas nas estatísticas da UNRRA<sup>261</sup>. No final de 1946, a União Soviética alegou que o número de soviéticos que se encontravam na zona de ocupação britânica era próximo a 113.000; quando, de acordo com as autoridades britânicas, havia tão-somente 341 soviéticos registrados nos acampamentos da UNRRA<sup>262</sup>. Em junho de 1947, a União Soviética asseverou que ainda havia cerca de 300.000 cidadãos soviéticos em acampamentos de deslocados de guerra ocidentais; a cifra oficial da UNRRA se limitava a 6.800 pessoas, que estavam distribuídas em acampamentos na Áustria, na Alemanha, na Itália, na Oriente Médio, e na China. Contudo, havia ainda 107.000 ucranianos e 151.000 bálticos, registrados em acampamentos da UNRRA, a serem computados<sup>263</sup>. Os deslocados de guerra bálticos e ucranianos não eram classificados como nacionais soviéticos pela UNRRA, mas o eram, evidentemente, pela União Soviética, o que, em certa medida, torna compreensível a diferença entre as cifras soviéticas e as da UNRRA.

---

<sup>259</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.0, caixa 3, 30.jul.1946, A.M. Davidov, Representante da União Soviética na UNRRA, para Morgan.

<sup>260</sup> UNRRA, 1.3.1.1.2.0, caixa 4, 17.fev.1947, "Report to the Council of Foreign Ministers from the Allied Control for Germany".

<sup>261</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 113, jul.1946, Davidov para La Guardia.

<sup>262</sup> UNRRA, 2.0.0.0, caixa 7, "Summary of Points of Discussion at Meeting at HQ", Arolsen, 8.out.1946.

<sup>263</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 25, 5.jun.1947, J.I. Krasink, Representante da União Soviética na UNRRA, para Rooks; e Wookbridge III (1950), p. 423.

### 3.2.3 Nacionais poloneses

Enquanto a maioria dos deslocados de guerra soviéticos, assim como a dos iugoslavos e a dos tcheco-eslovacos, havia sido repatriada em meados de 1945, poucos eram os poloneses que haviam regressado. Ao final do conflito, quase um milhão de poloneses estava distribuído nas zonas de ocupação ocidentais da Alemanha e da Áustria, havendo provavelmente o dobro da zona de ocupação soviética. Os deslocados de guerra poloneses não puderam ser repatriados no verão europeu de 1945, posto que os nacionais soviéticos tinham prioridade no limitado sistema de transporte disponível. No final de agosto de 1945, a União Soviética ainda se recusava a transportar deslocados de guerra que não fossem soviéticos, mas, ao anunciar a sua incapacidade em retornar os poloneses, anunciou que não tinha objeção alguma caso caminhões estadunidenses e britânicos, assim como trens, que repatriassem poloneses, passassem por sua zona de ocupação<sup>264</sup>.

Os deslocados de guerra poloneses também estavam indecisos quanto à sua repatriação, em boa medida devido ao conflito político que havia entre o governo polonês exilado em Londres e a União Soviética, conflito esse exacerbado após o estabelecimento, em Lublin, de um governo provisório comunista. Muitos deslocados de guerra hesitaram em retornar para uma Polônia dominada por comunistas, e outros temiam as dificuldades que enfrentariam ao regressar para um país destruído pela guerra<sup>265</sup>.

Sob uma perspectiva ocidental, parecia importante que os deslocados e os prisioneiros de guerra levassem consigo, uma vez repatriados, boas recordações do tratamento brindado pelas autoridades estadunidenses e britânicas. O governo britânico

---

<sup>264</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 136, “CDPX DPs Report no. 41”, 27.ago.1945.

<sup>265</sup> Proudfoot (1957), pp. 220-222.

sugeriu que nenhum sistema deveria ser instituído, no sentido de registrar para a repatriação os deslocados de guerra poloneses, até o momento em que o governo provisório polonês tivesse tomado as medidas necessárias para a repatriação organizada dos seus cidadãos<sup>266</sup>. Segundo o Departamento de Estado, os deslocados de guerra poloneses deveriam se decidir quanto à repatriação tendo conhecimento completo sobre todos os fatores relevantes, e sem qualquer tipo de pressão. Em comparação com os deslocados de guerra soviéticos, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha parecem ter querido ensejar aos poloneses um tratamento mais justo. O Departamento de Estado enfatizou que os deslocados de guerra poloneses, que estivessem há muitos anos fora de seu país de origem, não deveriam ser forçados a tomar uma decisão imediatamente, e sem todos os elementos necessários<sup>267</sup>.

O “problema polonês”, como ficou conhecido na literatura, se tornou o componente mais controverso do resíduo dos deslocados de guerra. Mais da metade dos deslocados de guerra que deveriam ser repatriados no final de 1945 era composta por nacionais poloneses. Entre junho e setembro de 1945, somente 75.000 poloneses foram repatriados das zonas de ocupação ocidentais. Essa repatriação havia sido conduzida, parcialmente, por intermédio de acordo entre os comandantes militares que se encontravam no terreno. Contudo, havia ainda 850.000 que não haviam sido repatriados, e cujo desejo de retornar à Polônia variava intensamente nos diversos relatórios militares. Em alguns, constava que somente 10% desejavam regressar, enquanto em outros as cifras subiam para 70%<sup>268</sup>.

O fato de que os deslocados de guerra soviéticos gozavam de prioridade absoluta, e de que todos os meios de transporte soviéticos disponíveis eram utilizados

---

<sup>266</sup> SD, 800.4016-DP/8-445, 4.ago, Embaixada britânica, Washington, para Secretário de Estado-em-exercício.

<sup>267</sup> SD, 800.4016-DP/8-445, Departamento de Estado.

em sua repatriação, impossibilitou a organização da repatriação em massa dos poloneses. As autoridades militares nas zonas de ocupação ocidentais, portanto, lançaram um programa de repatriação dos deslocados de guerra poloneses sem a assistência da União Soviética. Os estadunidenses chegaram a apresentar um plano segundo o qual os deslocados de guerra deveriam regressar a pé, o que foi considerado impossível por “razões técnicas”. Geograficamente, os britânicos estavam numa situação melhor para transportá-los por caminhão. Em fins de 1945, eles lograram repatriar uma média diária de 3.000 deslocados de guerra poloneses. Além disso, os britânicos utilizaram a rota marítima de Lübeck a Stettin. Quanto à zona de ocupação estadunidense, não era possível utilizar a ferrovia. A repatriação, partindo da Tchecoslováquia, teve início em meados de setembro de 1945, mas em um ritmo menor que a organizada pelos britânicos. De outubro a dezembro de 1945, um total de 267.000 deslocados de guerra poloneses foi repatriado das três zonas de ocupação ocidentais na Alemanha. Durante os primeiros meses de 1946, entretanto, houve um drástico declínio nas cifras de repatriação<sup>269</sup>.

A Polônia, inicialmente, havia solicitado a organização imediata da repatriação dos seus nacionais, ao mesmo tempo em que insistia que as condições de vida nos acampamentos deveriam ser melhoradas, que a UNRRA deveria possibilitar aos deslocados de guerra se corresponderem com familiares e amigos em seu país de origem, e que jornais e outros tipos de literatura deveriam estar disponíveis, de sorte a ensejar a informação necessária para que a decisão quanto à repatriação fosse tomada sem hesitações<sup>270</sup>. Tudo isso indica que a Polônia considerava que o processo de repatriação dos seus nacionais levaria algum tempo.

---

<sup>268</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 15, “CPDX DPs Report no. 33, 11.jun.1945; v. também SD, 800.4016-DP/7-1445, 14.jul.1945, Murphy, para o Secretário de Estado.

<sup>269</sup> Jacobmeyer (1985), pp. 65-67; e Proudfoot (1957), p. 283.

<sup>270</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 44, 15.set.1945, Delegação polonesa, para a Terceira Sessão da UNRRA.

O número de poloneses que se recusavam a ser repatriados, no final de 1945, era muito maior que o inicialmente esperado, tanto que o Embaixador britânico em Varsóvia chegou a sugerir que fossem enviados de volta à Polônia à força, o que não chegou a ser seriamente discutido no Ministério das Relações Exteriores em Londres. Curiosamente, o próprio Embaixador enfatizou que os deslocados de guerra poloneses estariam em risco por razões políticas, caso fossem repatriados compulsoriamente<sup>271</sup>.

O governo polonês destacou que não tinha intenção alguma de forçar seus nacionais a retornar, mas pediu que aqueles que desejassem permanecer no exterior, devido a razões políticas, não recebessem auxílio da UNRRA ou de outra organização internacional<sup>272</sup>. O governo polonês também indicou que muito poderia ser feito para encorajar as pessoas que eram enganadas pela propaganda política ou pela informação falsa<sup>273</sup>.

Enquanto a União Soviética insistia na repatriação forçada, o governo polonês parecia jogar com a paciência. Um ano após o término das hostilidades na Europa, os grupos nacionais que causavam os maiores problemas nas zonas de ocupação ocidentais eram os poloneses, os bálticos e os ucranianos. Esses problemas viriam a ser parcialmente solucionados pela UNRRA e, posteriormente, pela OIR.

### **3.3 A REPATRIAÇÃO EM FOCO**

#### **3.3.1 Deslocados de guerra não-repatriáveis**

Como a UNRRA estava comprometida com a repatriação dos deslocados de guerra, e como o seu mandato não vislumbrava a possibilidade de reassentamento, em

---

<sup>271</sup> FO/371/57803, 12.dez.1945, Embaixada britânica, Varsóvia, para Bevin.

<sup>272</sup> UNRRA, “Journal”, 4ª Sessão do Conselho, 15-30.mar.1946.

alguns momentos ela pode ter parecido simpatizar com a idéia da repatriação forçada, apesar de não ter participado de Yalta e de nunca ter adotado a repatriação compulsória como política. O Diretor-Geral da UNRRA enfatizou que a organização jamais utilizara força ou coerção nos seus esforços de encorajar a repatriação<sup>274</sup>. O efeito do Acordo de Yalta foi transformar a repatriação dos soviéticos em uma preocupação militar, liberando portanto a UNRRA de uma responsabilidade final e absoluta. Foi somente no final de 1945, início de 1946 que a UNRRA assumiu uma responsabilidade maior pela política de repatriação.

Na primeira sessão do Conselho-Geral da UNRRA, no final de novembro de 1943, este declarou ser norteado por preocupações humanitárias ao implementar as políticas de repatriação dos prisioneiros, dos exilados e dos outros deslocados de guerra<sup>275</sup>. Enquanto a UNRRA devia auxiliar na ajuda material e na repatriação dos deslocados de guerra que desejavam regressar aos seus países de origem, o CIR tinha a função de identificar locais de assentamento para aqueles que “não podem ou não querem ser repatriados”. Era responsabilidade da UNRRA ajudar, por exemplo, por um período razoável, os deslocados de guerra, até o momento em que o CIR estivesse em condições de removê-los para os novos assentamentos<sup>276</sup>.

A diferença entre aqueles deslocados de guerra que “não podiam” e aqueles que “não desejavam” ser repatriados não foi feita em Atlantic City, em 1943, oportunidade na qual a UNRRA foi estabelecida; e assim o foi, provavelmente, de forma intencional, de sorte a se evitarem divergências.

Na ausência de definições, essa redação provocou longas discussões em um sub-comitê da UNRRA, no final de 1944. A União Soviética sugeriu que aqueles deslocados

---

<sup>273</sup> UNRRA, “Journal”, 5ª Sessão do Conselho, 5-17.ago.1946.

<sup>274</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)81, Apêndice B, 4.jun.1947, Pronunciamento de Rooks.

<sup>275</sup> UNRRA, “Journal”, 5ª Sessão do Conselho, 11.nov-1.dez.1946.

<sup>276</sup> Resolução n. 10 da UNRRA, *in* Woodbridge III (1950), pp. 50 e 51.

de guerra que não desejassem ser repatriados não deveriam recair sob o mandato da UNRRA. Os Estados Unidos discordaram, mas sem insistir, e o parágrafo foi adotado após as palavras “ou não desejavam” terem sido retiradas da cláusula final<sup>277</sup>.

O sub-comitê, portanto, aprovou uma redação que excluía das operações da UNRRA aquelas pessoas que se recusavam a retornar aos seus países de origem. Parece ter-se acreditado que todos os grupos de não-repatriáveis passariam, automaticamente, a fazer parte do mandato *ratione personae* do CIR. Mas o CIR tratava de questões que não seriam solucionadas a curto prazo, e o reassentamento somente era possível para um número proporcionalmente pequeno de pessoas. O Diretor-Geral da UNRRA ressaltou que havia deslocados de guerra que poderiam ter motivos razoáveis para recusar a repatriação, não devendo, portanto, ser privados da assistência humanitária internacional<sup>278</sup>.

Apesar de o Diretor-Geral da UNRRA brindar grande importância à ajuda às pessoas que se recusavam a ser repatriadas, no primeiro semestre de 1945 ele não considerou conveniente lutar por isso, no que foi acompanhado pelo Diretor do CIR<sup>279</sup>. Mas por que ele não julgou, naquele primeiro semestre de 1945, ser conveniente lutar pela obtenção de ajuda aos não-repatriáveis?

Segundo Moscou, a UNRRA não tinha responsabilidade alguma com respeito aos deslocados de guerra que recusavam a repatriação. Como a União Soviética era Estado-membro da UNRRA, deve ter havido um esforço, por parte da organização, em se evitar um conflito, que certamente ocorreria se o tema fosse trazido à discussão. Tendo presente o Acordo de Yalta, é bem provável que a UNRRA, como uma organização internacional, não quisesse se envolver nas divergências de seus Estados-

---

<sup>277</sup> UNRRA, STC, TDP(44)56, Minutas da 11ª Reunião, 22.nov.1944.

<sup>278</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 11, 2.jan.1945, Herbert Emerson, Diretor do CIR, para Lehman.

<sup>279</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 11, 7.mar.1945, Lehman, para Emerson; e 4.abr.1945, Emerson para Lehman. V. também 2.0.6.3, caixa 2, 8.jan.1945, Thomas Cooley, UNRRA, para Lehman.

membro. Ela se sentiu responsável, entretanto, pelos deslocados de guerra que não desejavam ser repatriados.

Uma resolução da UNRRA continha um dispositivo pertinente à ajuda que deveria ser dada àqueles que não se opunham à repatriação. A redação aprovada pelo sub-comitê, portanto, ia de encontro à resolução da própria UNRRA, cuja política devia prevalecer sobre o resultado dos trabalhos dos sub-comitês. Conseqüentemente, o sub-comitê reconsiderou o texto de sua lavra e decidiu deixar que o tema fosse decidido pelo Conselho-Geral da UNRRA. A União Soviética, contudo, apoiada pela Tchecoslováquia, seguiu insistindo que os deslocados de guerra que não optassem pela repatriação não deveriam estar sob o mandato da UNRRA<sup>280</sup>.

A questão relativa à ajuda, por parte da UNRRA, àqueles que não desejavam ser repatriados se tornou um tema candente, sendo inevitável que a União Soviética entrasse em colisão com os Estados Unidos e com a Grã-Bretanha. No Ministério das Relações Exteriores britânico prevalecia o entendimento de que as pessoas que estivessem relutantes quanto ao retorno aos seus países de origem deveriam ter tempo assim como uma oportunidade para refletir, antes de uma decisão definitiva. A União Soviética, entretanto, era da opinião de que os deslocados de guerra que não quisessem retornar imediatamente se opunham aos governos dos seus países de origem<sup>281</sup>.

Quando o Conselho da UNRRA se reuniu em agosto de 1945, a controvérsia se concentrou na recomendação, do Diretor-Geral, de que a UNRRA deveria ser expressamente autorizada a assistir a todos os deslocados de guerra, independentemente de seu posicionamento quanto à repatriação. O delegado soviético, como era de se esperar, se opôs a esta recomendação, a qual comprometeria os princípios fundamentais da UNRRA e ensejaria uma situação de confronto entre a organização e alguns dos seus

---

<sup>280</sup> UNRRA, STC, TDP(45)6, Minutas da 12ª Reunião, 6.abr.1945.

Estados-membro. Segundo ele, uma política como a sugerida resultaria no envolvimento da UNRRA em atividades restritas à esfera política, no que foi acompanhado pelo delegado polonês<sup>282</sup>.

O delegado britânico enfatizou a questão do desejo individual dos deslocados de guerra, destacando que a repatriação deveria ter lugar o mais rápido possível, sempre e quando acordada pelo repatriando. O delegado estadunidense declarou que seu governo estava “completamente desinteressado nesse assunto” (*wholly disinterested in this matter*), sendo sua única preocupação a de que a UNRRA deveria poder continuar a implementar suas atividades, inspirada por motivos puramente humanitários, rechaçando toda e qualquer consideração política. Ele mencionou, contudo, que as tentativas ou atividades que buscassem limitar a ajuda disponibilizada pela UNRRA aos deslocados de guerra, devido às suas opiniões políticas, teriam um impacto significativo no apoio financeiro brindado por seu governo àquela organização<sup>283</sup>.

O Conselho-Geral decidiu, por maioria, que a UNRRA deveria ajudar todos aqueles deslocados de guerra que se recusassem a ser repatriados, estando pois autorizada a levar a cabo operações temporárias. Houve uma oposição acirrada por parte dos países da Europa Oriental, que votaram contra essa decisão.

A questão da assistência aos deslocados de guerra que se opunham à repatriação refletia divergências fundamentais entre os dois pólos político-ideológicos. Os países da Europa Oriental consideravam que havia dois tipos de deslocados de guerra – aqueles que desejavam retornar aos seus países de origem e, portanto, mereciam ser ajudados; e aqueles que se recusam a retornar. As potências ocidentais queriam ajudar ambos os grupos. De sorte a satisfazer o desejo dos países da Europa Oriental, e a evitar que a

---

<sup>281</sup> FO, 371/51098, “Discussions with the Soviet Delegates to the UNRRA Council on Item 8 of the Council Agenda”, 4.ago.1945.

<sup>282</sup> UNRRA, “Journal”, 3ª Sessão do Conselho, 7-25.aug.1945.

<sup>283</sup> *Ibid.*; e Wilfong (1966), p. 160.

promessa de ajuda retardasse a repatriação, o auxílio aos deslocados de guerra se limitou a seis meses. Esse limite temporal, contudo, foi posteriormente prolongado<sup>284</sup>.

### **3.3.2 O encorajamento da repatriação**

Em agosto de 1945, em reunião do Conselho-Geral da UNRRA, decidiu-se tomar todas as medidas necessárias para se encorajar a repatriação dos deslocados de guerra. A resolução adotada se referia, em termos gerais, à política de repatriação, sem mencionar, contudo, as medidas concretas que encorajariam a repatriação<sup>285</sup>.

Entre a rendição da Alemanha e o final de 1945, cerca de seis milhões de deslocados de guerra retornaram às suas casas. Os militares repatriaram a maioria dessas pessoas nos meses seguintes ao término das hostilidades, sendo que 1,7 milhão de deslocados de guerra regressaram durante o terceiro semestre de 1945. Nas zonas de ocupação britânica, estadunidense e francesa da Alemanha, havia, em setembro de 1945, cerca de 1,3 milhão de deslocados de guerra e de refugiados, a maioria proveniente da Europa Oriental<sup>286</sup>.

Apesar de a política da UNRRA ter sido, desde o começo, encorajar a repatriação, demorou para que ela começasse a enfatizar essa solução como sendo a preferível. Em agosto de 1945, a UNRRA estimava que ainda haveria cerca de um milhão de deslocados de guerra na Alemanha Ocidental no final daquele ano. Mas se previa que, em meados de 1946, virtualmente todos os que desejassem ser repatriados já o teriam feito, restando um resíduo de não-repatriáveis, aos quais se teria que brindar assistência e providenciar reassentamento. A principal questão que se colocava, naturalmente, era a dos poloneses, e a UNRRA esperava que o reconhecimento do

---

<sup>284</sup> Woodbridge II (1950), pp. 486 e 487.

<sup>285</sup> Resolução n. 71, *in* Woodbridge III (1950), pp. 142 e 143.

governo polonês, pelas potências ocidentais, viesse a encorajar a repatriação da maioria dos deslocados de guerra daquele país<sup>287</sup>.

Havia também vozes pessimistas na UNRRA que sustentavam, por exemplo, que haveria pelo menos 300.000 deslocados de guerra remanescentes na zona de ocupação britânica no início de 1946, dos quais alguns estariam hesitantes quanto ao retorno, e outros decididos a não regressar<sup>288</sup>.

No final de 1945, e com a chegada do inverno europeu, as atividades de repatriação diminuíram, o que era de se esperar. Quando da primavera europeia de 1946, as baixas cifras de repatriação passaram a ser um problema. A quantidade de pessoas repatriadas era decepcionante, e a UNRRA foi objeto de críticas e de acusações elaboradas pelos países de origem<sup>289</sup>.

Durante a sessão de abril de 1946 do Conselho-Geral da UNRRA, as discussões sobre as operações foram bastante acirradas. Adotou-se uma nova resolução, que continha medidas concretas para encorajar a repatriação, tais como concluir o registro de todos os deslocados de guerra que se encontravam nos acampamentos, compilar as informações relativas à sua formação acadêmica e à sua experiência profissional, e disponibilizar essa informação às organizações intergovernamentais e aos governos dos países de origem<sup>290</sup>.

Essa resolução era longa e abrangente, mas não parece ter sido implementada. A UNRRA não logrou desenvolver uma política de repatriação construtiva em meados de 1946, e as cifras foram, segundo o Diretor-Geral, Fiorello La Guardia, decepcionantes. La Guardia também destacou que havia um sentimento quase unânime de que os

---

<sup>286</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.jul-30.set.1945.

<sup>287</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 111, “Displaced Persons Operations in Germany and Western Europe, D Day 1944 to August 1945”, da Sede da UNRRA, Alemanha.

<sup>288</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 24, nov.1945, D.S. Jacking, UNRRA, para Diretor de Zona da UNRRA, Zona de ocupação Britânica.

<sup>289</sup> UNRRA, “Report DG”, 1.out-30.dez.1946; e Woodbridge II (1950), p. 515.

principais fatores responsáveis pelo atraso da repatriação estavam fora do controle da UNRRA<sup>291</sup>.

Um programa realista de repatriação só foi operacionalizado na Alemanha no final de 1946. La Guardia estava aparentemente ansioso para resolver a questão dos deslocados de guerra e dos refugiados, e uma nova resolução relativa à repatriação foi adotada. Essa resolução reafirmou, de forma contundente, a política de repatriação da UNRRA e mapeou o curso de ação das atividades vindouras. O Conselho recomendou, em particular, que a UNRRA deveria facilitar a disseminação da informação já disponibilizada pelos países de origem, estabelecer um contato próximo entre os deslocados de guerra e os oficiais de enlace, e facilitar uma comunicação livre e sem censura entre os deslocados de guerra e seus familiares e amigos<sup>292</sup>.

La Guardia, contudo, considerava a repatriação dos que não fossem poloneses impossível a longo prazo<sup>293</sup>. Desse entendimento resultou a “Operação Cenoura” (*Operation Carrot*), considerada a iniciativa mais importante no programa de repatriação durante o outono europeu de 1946.

### 3.3.3 Operação Cenoura

Em meados de 1946, Fiorello La Guardia pronunciou um comunicado requerendo que se tomassem todas as medidas necessárias no sentido de se acelerar a repatriação e, considerando as difíceis condições nos países de origens, de se providenciar para os repatriados rações de alimento válidas por 90 dias. As rações

---

<sup>290</sup> Resolução n. 92, in Woodbridge III (1950), pp. 155 e 156.

<sup>291</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.abr-30.jun.1946.

<sup>292</sup> Resolução n. 99, in Woodbridge III (1950), pp. 162-164.

<sup>293</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.abr-30.jun.1946.

seriam oferecidas somente para os deslocados de guerra poloneses, e disponibilizadas sem custo algum, pelas autoridades militares, para a UNRRA<sup>294</sup>.

A idéia da “cenoura”, de um incentivo, como meio de fazer com que os poloneses regressassem não era nova. No início de 1946, um supervisor de terreno da UNRRA, que trabalhava na Polônia, afirmou que os deslocados de guerra deveriam sentir que alguém estava pensando no futuro deles e, portanto, recomendou que algo, um “pacote de repatriação” (*repatriation parcel*) lhes fosse entregue quando estivessem embarcando nos trens que os repatriariam<sup>295</sup>.

A razão que deu início à Operação Cenoura foi, naturalmente, encorajar a repatriação, em especial tendo-se presente que o governo polonês, aparentemente, tinha dificuldade em alimentar os deslocados de guerra recém-repatriados. A UNRRA, contudo, ao tentar persuadir os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França para apoiar a operação, não somente enfatizou a necessidade de se encorajar a repatriação, mas também argumentou que o plano era politicamente desejável como uma indicação de que “nós não estamos colocando obstáculos à repatriação, mas sim tendo gastos e inconveniências consideráveis com vistas a realizá-la”<sup>296</sup>.

Segundo o plano de La Guardia, as três potências ocidentais deveriam facilitar a entrega de rações válidas por um período de 60 a 90 dias em favor dos repatriados poloneses, os quais saberiam que eles poderiam se manter, assim como as suas famílias, enquanto estivessem se reintegrando à sua sociedade<sup>297</sup>. O governo polonês recebeu bem a iniciativa das rações e prometeu fazer o que estivesse ao seu alcance para garantir

---

<sup>294</sup> FO, 371/57713, 22.jun.1946, Delegação britânica na junto à ONU, para o Ministério das Relações Exteriores; UNRRA, 2.0.6.2, caixa 26, 12.fev.1947, “Narrative Account of Polish Sixty-Day Ration Repatriation Program”.

<sup>295</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.4, caixa 4, 23.mar.1946, Wielezynski, Supervisor de Terreno da UNRRA, para Bedo.

<sup>296</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 26, 18.jul.1946, Humfrey Gale, Representante Pessoal do Diretor-Geral, para P.J. Noel-Baker, Ministro de Estado das Relações Exteriores.

<sup>297</sup> FO, 371/57765, 12.jul.1946, Lord Inverchapel, para o Ministério das Relações Exteriores (n. 4509).

que elas fossem complementadas pelas rações que os repatriados já recebiam, normalmente, ao chegar no território polonês<sup>298</sup>.

O governo estadunidense aceitou o plano sob a condição de que as autoridades britânicas adotassem medidas semelhantes em favor dos deslocados de guerra que estivessem na sua zona de ocupação<sup>299</sup>. O Gabinete britânico, contudo, era pessimista quanto ao plano, e argumentou que as razões segundo as quais os deslocados de guerra não retornavam eram políticas e não econômicas. Os britânicos eram da opinião de que os deslocados de guerra poloneses eram tão profundamente refratários ao sistema político prevalecente, e ao modo de vida prevalecentes em seu país, que preferiam encarar a morte e o exílio a se repatriar. O Gabinete britânico, portanto, não considerava que a escassez de alimentos fosse um obstáculo à repatriação, de sorte que a adoção da Operação Cenoura não afetaria a atitude dos dissidentes políticos no que respeita à repatriação<sup>300</sup>.

A Grã-Bretanha, contudo, juntamente com os Estados Unidos e a França, aceitaram facilitar à UNRRA rações alimentares, válidas por 60 dias, em favor de todos os deslocados de guerra que decidissem regressar à Polônia entre outubro e dezembro de 1946. A comida e o transporte, como sempre, foram providenciados pelas autoridades militares das zonas de ocupação ocidentais, enquanto a distribuição foi administrada pela UNRRA. Houve algumas diferenças, entre os três países mencionados, sobre certos aspectos relacionados às rações. Os Estados Unidos, por exemplo, haviam aceitado que as rações tivessem cerca de 2.000 calorias por dias. Os britânicos, por outro lado, consideraram que se tratava de uma quantidade alta, especialmente tendo-se presente que os refugiados e os deslocados de guerra que

---

<sup>298</sup> UNRRA, "Journal", 5ª Sessão do Conselho, 7-25.ago.1946.

<sup>299</sup> FO, 371/57765, 12.jul.1946, Lord Inverchapel, para Ministério das Relações Exteriores (n. 4510).

<sup>300</sup> FO, 371/57767, 7.ago.1946, Ministério das Relações Exteriores, para Representação em Genebra, Delegação britânica junto à Conferência da UNRRA.

estavam na zona de ocupação britânica, na Alemanha, recebiam diariamente rações equivalentes a 1.500 calorias<sup>301</sup>.

Durante a Operação Cenoura, levada a cabo entre outubro e dezembro de 1946, houve uma intensificação da política geral de repatriação. Muitos refugiados e deslocados de guerra poloneses regressaram durante aqueles três meses. Dos 124.900 refugiados e deslocados de guerra que foram repatriados durante o quarto trimestre de 1946, cerca de 95.000 eram poloneses, incluindo 4.000 provenientes de acampamentos na Áustria<sup>302</sup>. Uma questão a ser colocada, contudo, é se essas cifras são resultado da Operação Cenoura. É razoável esperar que um refugiado ou um deslocado de guerra que sofreu tanto, por tantos anos, viesse a ser persuadido a se tornar um patriota em troca de uma ração alimentar válida por dois meses? A Operação Cenoura realmente obteve sua meta de encorajar os refugiados e os deslocados de guerra rumo à repatriação?

As cifras relativas à repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra poloneses durante os três meses, às quais se fez referência, têm de ser comparadas com as cifras anteriores à Operação Cenoura. Como demonstrado na tabela 3, 92.000 poloneses que se encontravam na Alemanha Ocidental retornaram à Polônia durante os três meses imediatamente anteriores ao início da Operação Cenoura. Nota-se, portanto, que o número de repatriados poloneses diminuiu no último trimestre de 1946. Há que se considerar, igualmente, que muitos poloneses podem ter atrasado sua repatriação para depois de 1º de outubro de 1946, de sorte a ser beneficiados com a ração alimentar. La Guardia, contudo, considerou a operação um sucesso, e enfatizou que a Operação teve lugar durante o inverno, época do ano em que os movimentos migratórios normalmente

---

<sup>301</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 26, 12.fev.1947, “Narrative Account of Polish Sixty-Day Ration Repatriation Program”.

<sup>302</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.out-31.dez.1946.

diminuem<sup>303</sup>. Para ele, a Operação Cenoura foi a atividade mais importante levada a cabo para se encorajar a repatriação<sup>304</sup>.

**Tabela 3:** Número de Refugiados e de Deslocados de Guerra Poloneses repatriados da Alemanha Ocidental, entre outubro de 1945 e junho de 1947

1945		1946		1947	
Outubro	117.000	Janeiro	10.000	Janeiro	1.000
Novembro	106.000	Fevereiro	17.000	Fevereiro	2.000
Dezembro	43.000	Março	35.000	Março	5.000
		Abril	57.000	Abril	6.000
		Maió	35.000	Maió	14.000
		Junho	22.000	Junho	14.000
		Julho	35.000		
		Agosto	24.000		
		Setembro	33.000		
		Outubro	46.000		
		Novembro	21.000		
		Dezembro	24.000		
<hr/>					
Total: 667.000					

Fonte: Proudfoot (1957), p. 283.

Não obstante a opinião do La Guardia, talvez “sucesso” não seja a melhor palavra para se definir a Operação Cenoura. La Guardia enfatizou que os refugiados e os deslocados de guerra poloneses aceitaram a repatriação no último trimestre de 1946, quando o inverno europeu já se aproximava. Contudo, ao se comparar as cifras dessa repatriação com o quarto trimestre de 1945, nota-se que as de 1945 são muito superiores, apesar de haverem diminuído em dezembro. Isso não invalida o argumento de que o número de repatriados durante os três últimos meses de 1946 teria sido, provavelmente, menor caso a Operação Cenoura não tivesse sido organizada.

No final de 1946, a Operação Cenoura foi temporariamente suspensa. Na UNRRA, houve submissão de novos planos, que incluíam não somente os poloneses, mas também os iugoslavos, os russos e até mesmo os bálticos. Apesar de estes últimos serem considerados os mais difíceis de ser repatriados, havia um entendimento de que

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> UNRRA, “Report 112”, 28.jan.1947, “Report by the DG to the CC”.

se a UNRRA lograsse o mesmo nível de informação e de publicidade, como obtido na Polônia, até mesmo eles poderiam ser persuadidos a se repatriar<sup>305</sup>.

No segundo trimestre de 1947, a UNRRA decidiu se concentrar em um programa de repatriação que duraria os últimos meses de sua existência, e que seria direcionado aos refugiados e aos deslocados de guerra, de todas as nacionalidades, que desejassem regressar aos seus países de origem. Os governos estadunidense e francês se comprometeram a facilitar rações alimentares válidas por 60 dias àqueles refugiados e deslocados de guerra que se repatriassem voluntariamente das suas zonas de ocupação na Áustria e na Alemanha. O plano seria implementado em maio e junho de 1947<sup>306</sup>. A Grã-Bretanha se recusou a participar nessa iniciativa, talvez por razões econômicas, ou então porque os britânicos não acreditassem que a escassez de alimentos nos países de destino se constituía em um obstáculo à repatriação. Não deve passar despercebido que a Grã-Bretanha, no segundo trimestre de 1947, lançou um programa de recrutamento laboral nos acampamentos localizados na sua zona de ocupação, programa esse que competia, naturalmente, com a iniciativa de repatriação. Ao que tudo indica, os britânicos desejavam recrutar mão-de-obra e não – necessariamente – solucionar a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra (v. *infra* 4.5).

Em vários pronunciamentos aos refugiados e aos deslocados de guerra, durante esse esforço concentrado de dois meses com vistas à repatriação, foi-lhes pedido que retornassem aos seus países de origem, sendo-lhes enfatizado que a UNRRA só gerenciaria os acampamentos até junho de 1947. Como e quem administraria os acampamentos, segundo esses pronunciamentos, ainda estava para ser decidido<sup>307</sup>.

Aparentemente, nem a comida oferecida e nem pedidos no sentido de que se repatriassem persuadiram os refugiados e os deslocados de guerra. Durante aquele par

---

<sup>305</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 26, 8.jan.1947, “Draft Minute to PRDG”.

<sup>306</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)81, 12.jun.1947, DG, para o CC.

de meses, e mesmo com oferecimento de rações de alimentos, somente 36.900 refugiados e deslocados de guerra foram repatriados – cifra que decepcionou a UNRRA, a qual esperava um resultado muito mais significativo<sup>308</sup> (v. tabela 4).

**Tabela 4:** Número de Refugiados e de Deslocados de Guerra Europeus repatriados da Alemanha Ocidental, entre outubro de 1945 e junho de 1947

1945		1946		1947	
Outubro	122.000	Janeiro	13.900	Janeiro	1.800
Novembro	133.400	Fevereiro	33.100	Fevereiro	2.600
Dezembro	56.800	Março	59.400	Março	5.800
		Abril	79.900	Abril	7.500
		Maio	43.900	Maio	19.600
		Junho	34.500	Junho	17.300
		Julho	44.200		
		Agosto	30.600		
		Setembro	48.400		
		Outubro	59.400		
		Novembro	22.900		
		Dezembro	27.000		
<hr/>					
Total: 864.000					

Fonte: Proudfoot (1957), p. 283.

### 3.4 A POLÍTICA DE REPATRIAÇÃO DEIXA DE SER PRIORIDADE

Do término das hostilidades, em 1945, até o final de 1947, e como resultado dos esforços dos exércitos aliados e da UNRRA, aproximadamente seis milhões de refugiados e de deslocados de guerra foram repatriados, grande parte dos quais estavam nas zonas de ocupação ocidentais da Alemanha. A repatriação havia sido a principal solução buscada pela UNRRA, pouco espaço tendo sido concedido à migração individual. Já parecia evidente que durante o período em que a OIR viesse a existir os resultados quanto à repatriação seriam muito mais modestos – não só porque havia um número muito menor de refugiados e de deslocados de guerra a ser repatriado, como também porque os que desejavam essa solução já haviam tido a possibilidade de tê-la

<sup>307</sup> UNRRA, 3.0.11.3.3, caixa 21, “Proclamations to the United Nations Displaced Persons”, de Clay.

<sup>308</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)81, 12.jun.1947, DG, para o CC.

implementada antes do estabelecimento da OIR. Apesar de ter sido destacado pela OIR que a repatriação era função prioritária da organização, desde o início parecia que a ênfase maior seria dada ao desenvolvimento de programas de reassentamento. Os grandes movimentos de repatriação, como aqueles testemunhados logo após a conclusão da Segunda Guerra Mundial, haviam terminado.

A Constituição da OIR, com efeito, dispôs sobre três soluções duráveis: repatriação, reassentamento e integração local. Fez-se menção, repetidamente, à repatriação como a melhor forma de se reduzir o número de refugiados e de deslocados de guerra, e se enfatizou a necessidade de que fossem encorajadas e apoiadas todas as tentativas de se obter o retorno deles aos seus países de origem. A Constituição da OIR ancorou a organização a uma política em favor da repatriação, o que também pode ser visto como uma tentativa de se evitar que a União Soviética e seus aliados voltassem as costas aos esforços da ONU com vistas à solução da questão dos refugiados e dos deslocados de guerra<sup>309</sup>.

Ainda havia, contudo, a necessidade de se apoiarem as atividades de repatriação. Em julho de 1947, quando o CPOIR iniciou suas atividades, havia entre cinco e dez mil refugiados e deslocados de guerra sendo repatriados mensalmente. O ritmo da repatriação, contudo, estava em patente declínio<sup>310</sup>. O PCOIR havia estimado que 109.000 pessoas seriam repatriadas durante o primeiro ano de suas atividades, mas somente 51.400 retornaram aos seus países de origem. O PCOIR atribuiu os baixos números ao cenário político internacional, ou seja, à deterioração das relações entre os

---

<sup>309</sup> Holborn (1956), pp. 340-342.

<sup>310</sup> *Id.*

dois blocos político-ideológicos<sup>311</sup>, assim como ao fato de que aqueles que queriam ser repatriados já haviam retornado aos seus países de origem<sup>312</sup>.

A Constituição da OIR previa, originariamente, a entrega, como um estímulo à repatriação, de uma quantidade de alimentos válidos por três meses. Apesar de os países da Europa Oriental terem se oposto à criação da OIR, eles esperavam que a organização ajudasse aqueles que optassem pela repatriação não só com alimentos, mas também com roupas<sup>313</sup>.

No início, o PCOIR também havia discutido a possibilidade de pagamento em favor das pessoas que regressassem aos seus países de origem. Alegou-se que aqueles que se repatriassem necessitavam de ajuda para superar as dificuldades materiais que teriam de enfrentar quando o trabalho de reconstrução nos seus países começasse. Mas essa proposta foi rejeitada<sup>314</sup>.

Os países que deliberavam no PCOIR tampouco consideraram que as rações válidas por 90 dias eram uma forma eficaz de se incentivar a repatriação, posicionamento provavelmente baseado na experiência da UNRRA<sup>315</sup>.

No final de 1947, o PCOIR anunciou que, apesar de a Constituição da OIR dispor que alimentação adequada seria disponibilizada pelo período de 90 dias àqueles que desejassem ser repatriados, a organização não tinha condições de implementar aquele dispositivo devido às suas limitações financeiras<sup>316</sup>. A questão das rações alimentares, contudo, continuou a ser tema de discussão e objeto da mídia. Em uma reunião de oficiais de repatriação, duas questões foram colocadas como essenciais: o PCOIR poderia obter os fundos necessários? A entrega das rações justificaria os gastos?

---

<sup>311</sup> IRO, 117, GC/7, “Report of the Executive Secretary of the Preparatory Commission to the General Council on the Activities of the Organization”, 1.jul.1947 a 30.jun.1948.

<sup>312</sup> IRO, 117, GC/55, “Report of the First Session of the General Council”, 13-25.set.1948.

<sup>313</sup> IRO, 605, 19.jun.1947, “Conference Held in Berlin with Representatives of the Countries of Origin”.

<sup>314</sup> IRO, 105, PREP/SR/25, SR da 25ª reunião, 6.mai.1947.

<sup>315</sup> IRO, 107, PREP/C/11, SR da 8ª reunião, 9.jul.1947.

Os oficiais de repatriação chegaram à conclusão de que as rações tinham seu valor como estímulo à repatriação, apesar de seu custo exceder o orçamento da organização<sup>317</sup>, e os representantes polônês e iugoslavo compartilharam do entendimento de que os incentivos alimentares ajudariam nos esforços de repatriação<sup>318</sup>.

Tendo essas discussões presente, o PCOIR decidiu seguir adiante com o plano de distribuição de rações alimentares, com a ressalva de que ele não deveria ser considerado um plano de incentivo, mas sim uma forma de ajudar os repatriados no reajuste necessário quando do seu retorno. Para se evitar que a distribuição das rações passasse a ser um aspecto normal da repatriação, achou-se por bem deixar claro, desde o início, que a disponibilidade dos fundos e dos alimentos era uma feliz coincidência<sup>319</sup>.

O programa de distribuição das rações alimentares teve início, de forma modesta, em 1º de junho de 1948. Cada refugiado ou deslocado de guerra que retornasse à Polônia, à União Soviética ou à Iugoslávia, receberia um pacote com alimentos válidos por 20 dias. Segundo o Secretário-Executivo da OIR, a limitação geográfica do programa era resultante de razões administrativas<sup>320</sup>.

Em fins de 1948, a OIR passou a incentivar ainda mais a necessidade de se buscar a repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra, pois estava se tornando evidente que os requerimentos dos programas de reassentamento limitavam as oportunidades de emigração daqueles que viviam nos acampamentos. Além do plano de alimentação por 20 dias, foram estipuladas sanções contra as iniciativas e as atividades

---

<sup>316</sup> IRO, 185, 18.out.1947, “PCIRO Provisional Order No. 21”.

<sup>317</sup> IRO, 605, “Minutes of the Repatriation Officer’s Meeting”, 22.jan.1948.

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> IRO, 605, 17.fev.1948, “Inter-Office Memorandum”.

<sup>320</sup> IRO, 117, GC/14, 13.set.1948, “Report on the Policy of the IRO Regarding Repatriation and Resettlement”.

contrárias à repatriação, e as obrigações daqueles que trabalhavam com os refugiados e os deslocados de guerra foram ressaltadas<sup>321</sup>.

O fluxo de repatriados, contudo, continuava a declinar (v. tabela 5). A razão para cifras tão baixas, segundo o Diretor-Geral da OIR, foi a realidade política em determinados países que, quando não resultou na desistência completa pela repatriação, pelo menos adiou uma decisão definitiva. Ele adotou uma postura menos otimista e considerou que a experiência durante o segundo semestre de 1949 confirmava a impressão de que não se podia mais contar com a repatriação como solução para grandes quantidades de refugiados e de deslocados de guerra<sup>322</sup>.

**Tabela 5:** Repatriação de Refugiados e de Deslocados de Guerra por Número e por País de Destino durante o CPOIR-OIR, de 1º de julho de 1947 a 31 de dezembro de 1951

País de Destino	1/07/47 a 30/06/48	1/07/48 a 30/06/49	1/07/49 a 30/06/50	1/07/50 a 30/06/51	1/07/51 a 31/12/51	Total
Áustria	1.051	874	251	46	21	2.243
Bélgica	169	11	15	8	2	205
Bulgária	5	1	16	9	-	31
Tchecoslováquia	385	77	35	24	4	525
Estônia	186	51	19	-	-	256
França	126	34	49	26	8	243
Alemanha	654	296	401	168	73	1.592
Grécia	337	143	301	50	21	852
Hungria	1.118	318	77	83	12	1.608
Itália	429	38	51	17	6	541
Letônia	1.646	235	27	1	-	1.909
Lituânia	773	166	14	2	-	955
Luxemburgo	33	10	-	-	-	43
Países Baixos	77	28	11	12	2	130
Polônia	29.746	5.338	2.325	318	30	37.757
Romênia	153	8	11	11	2	185
União Soviética	1.073	484	155	119	5	1.836
Iugoslávia	4.538	1.227	543	371	191	6.870
Demais países	9.406	4.331	460	905	34	15.136
<b>Total</b>	<b>51.905</b>	<b>13.670</b>	<b>4.761</b>	<b>2.170</b>	<b>411</b>	<b>72.917</b>

Fonte: Proudfoot (1957), p. 416.

<sup>321</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, “Cumulative Narrative Report July 1947 to July 1949”.

<sup>322</sup> IRO, 119, GC/140, 7.fev.1950, “Semi-Annual Report of the Director General for the Period of July 1, 1949, to December 31, 1949”; e IRO, 145, GC/116, 23.ago.1950, “Annual Report of the Director General for the Period July 1, 1949 to June 30, 1950”.

Durante os quatro anos e meio de existência do PCOIR-OIR, tão-só 5% – i.e. cerca de 73.000 – dos refugiados e dos deslocados de guerra sob o mandato da organização foram repatriados, enquanto que 65% – cerca de um milhão – foram reassentados<sup>323</sup>.

Há várias razões para o número extremamente limitado de repatriações levadas a cabo pelo PCOIR-OIR durante praticamente cinco anos. Em primeiro lugar, a grande maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra que desejavam ser repatriados já havia regressado antes do estabelecimento do PCOIR-OIR. Em segundo lugar, a repatriação era prejudicada pela crescente tensão internacional entre os dois pólos político-ideológicos, assim como pelo desenvolvimento político dos países de origem. No final de 1947 não havia partidos de oposição na Polônia, e no início de 1948 o governo tcheco-eslovaco havia sido destituído pelos comunistas. Em terceiro lugar, e provavelmente a razão mais importante, pela primeira vez o reassentamento havia se tornado possível para a maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra.

A UNRRA teve uma Divisão de Repatriação excepcionalmente robusta. Aparentemente, em muitos casos os oficiais de repatriação realmente acreditavam na repatriação como a solução mais adequada, natural e lógica. O cenário, contudo, mudou drasticamente quando o PCOIR, e posteriormente a OIR, começou a funcionar. Passou a haver dificuldades operacionais, que pareciam ser resultado da impossibilidade de o PCOIR-OIR executar simultaneamente operações de reassentamento e de repatriação<sup>324</sup>.

Havia na OIR uma preocupação com a possibilidade de um crescente distanciamento entre os oficiais responsáveis pela repatriação e aqueles responsáveis pelo reassentamento<sup>325</sup>, afinal, teoricamente há uma contradição entre os dois objetivos.

---

<sup>323</sup> Holborn (1956), 355.

<sup>324</sup> IRO, 103, PREP/130, 19.out.1947, “Report of the Executive Secretary on the Status of the Organization and its Activities During the First Three Months”.

<sup>325</sup> IRO, 605, 8.abr.1948, H.G. Dehn, IRO, para a sede da OIR.

O Secretário-Executivo da OIR admitiu que havia sido necessário dar um impulso maior aos programas de reassentamento, o que resultou em menor atenção às atividades de repatriação<sup>326</sup>.

Os refugiados e os deslocados de guerra tinham três possibilidades: repatriação, reassentamento ou integração local; esta última na Alemanha ou na Áustria. A regra era de que o oficial de repatriação falaria em um primeiro momento com os refugiados e com os deslocados de guerra, no que seria seguido pelo oficial de reassentamento, que enfatizaria que o retorno aos seus lares deveria ser a primeira opção; contudo, se tivessem refletido e decidido não regressar, poderiam se voluntariar para programas migratórios. Os idosos, os doentes e as mães solteiras, entretanto, eram aconselhados a optar pela repatriação<sup>327</sup>.

Ficou claro, contudo, que alguns funcionários da OIR, que lidavam diretamente com os refugiados e os deslocados de guerra, compartilhavam de convicções bem negativas com respeito à repatriação<sup>328</sup>. Além disso, muitos consideravam que a recusa dos países comunistas em apoiar a OIR resultava em um sentimento, por parte dos funcionários de terreno, de que a repatriação não era mais uma preocupação da OIR, ou então de que era uma solução, na realidade, já descartada<sup>329</sup>.

Além disso, parece que havia entre os refugiados e os deslocados de guerra uma desconfiança para com os oficiais de repatriação, resultado de um temor de que houvesse repatriação forçada. Face a essa oposição generalizada, o moral dos funcionários da Divisão de Repatriação foi seriamente atingido<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> IRO, 605, 16.out.1947, Tuch, para Paul Edwards, Chefe-em-exercício da OIR na zona de ocupação estadunidense.

<sup>327</sup> IRO, 605, 8.abr.1948, passagens do relatório de um oficial de reassentamento sobre reuniões havidas no acampamento.

<sup>328</sup> IRO, 606, "Summary of the Repatriation Conference Held in Geneva on March 6 and 7, 1950".

<sup>329</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, "Cumulative Narrative Report July 1947-July 1949", de Brown e Gorkery.

<sup>330</sup> *Ibid.*

O crescimento do programa de reassentamento foi, ao que tudo indica, um fator importante na diminuição do ritmo da repatriação. Uma nova mentalidade prevalecia junto aos funcionários da OIR. Apesar de a Constituição desta organização definir como política prioritária a repatriação, esta havia perdido terreno para o entusiasmo que havia com as possibilidades de reassentamento. Quando o PCOIR e, posteriormente, a OIR começaram a funcionar, a repatriação deixou de ser prioridade, podendo-se inclusive afirmar que a repatriação continuou apesar – e não por causa – da OIR.

### **3.5 A GUERRA FRIA E OS ACAMPAMENTOS**

A UNRRA e a OIR tinham de lidar com uma série de fatores que dificultavam e obstruíam a repatriação, tais como a influência de propaganda política, de jornais, e de organizações filantrópicas (posteriormente conhecidas como organizações não-governamentais, ONGs) e políticas.

O objetivo deste sub-capítulo é discutir até que ponto a política de informação nos acampamentos e a questão de quem deveria passar a informação causaram conflitos no âmbito dos regimes sobre refugiados. A primeira parte deste sub-capítulo aborda o tipo de informação ao qual os refugiados e os deslocados de guerra estavam expostos nos acampamentos, e os problemas relacionados à sua disseminação. Os segundo e terceiro sub-capítulos tratam da questão dos grupos anti-repatriação e dos oficiais de enlace.

A presença de pessoas contrárias à repatriação, dentro dos acampamentos, teve efeito negativo nas atitudes dos refugiados e dos deslocados de guerra quanto àquela solução. As atividades dessas pessoas se concretizavam de várias formas, como por exemplo extravio ou roubo de material informativo, e ataques aos oficiais de enlace.

Estes deviam ter uma papel importante no encorajamento da repatriação, e sua missão era informar aos refugiados e aos deslocados de guerra sobre as condições nos seus países de origem, de sorte que eles optassem pelo retorno<sup>331</sup>.

### 3.5.1 Informação nos acampamentos

Os refugiados e os deslocados de guerra estavam expostos, nos acampamentos, a vários tipos de informação e de atividades, alguns dos quais buscavam encorajá-los a se repatriar e, outros, sabotavam essa solução. O material informativo tinha várias formas: havia os jornais diários, assim como revistas técnicas e ilustradas, material impresso preparado especialmente para os refugiados e os deslocados de guerra, programas de rádio e filmes. Normalmente o material informativo era preparado nos países de origem, ou até mesmo pelos próprios refugiados e deslocados de guerra. O encorajamento da repatriação caminhava *pari passu* com a política oficial da UNRRA e da OIR, e estas organizações deveriam, portanto, fazer o que estivesse ao seu alcance para evitar a propaganda anti-repatriação que circulava nos acampamentos.

A partir de meados de 1945, brochuras e publicações dos próprios refugiados e deslocados de guerra surgiram em todos os acampamentos da zona de ocupação britânica. Todas elas eram contrárias à repatriação e, segundo um Oficial Sênior de Repatriação, nem as autoridades militares nem a tampouco os funcionários da UNRRA tentaram impedir ou controlar essas publicações<sup>332</sup>.

Gradualmente, contudo, informação encorajando a repatriação passou a circular. A Polônia, por intermédio da sua missão de repatriação, providenciou dois programas

---

<sup>331</sup> *Ibid.*

<sup>332</sup> UNRRA, 4.2 80:19, 24.maio.1947, "Historical Report", Divisão de Repatriação, de Price.

semanais de rádio, cada um de 15 minutos. Posteriormente os iugoslavos e os soviéticos também tiveram dois programas cada, de cinco minutos<sup>333</sup>.

A política de informação da UNRRA refletiu, em termos gerais, a sua política de repatriação, ou seja, foi só em meados de 1946 que a circulação de material informativo foi seriamente discutido. Planos concretos para que filmes poloneses fossem mostrados só começaram quando do esforço concentrado com vistas à repatriação no final de 1946. Grupos anti-repatriação tentaram organizar demonstrações contra os filmes, mesmo assim muitos dos refugiados e dos deslocados de guerras os assistiram<sup>334</sup>.

A União Soviética sugeriu que a UNRRA permitisse a distribuição de jornais oficiais soviéticos e de outro tipo de literatura aos seus nacionais que estivessem nos acampamentos<sup>335</sup>. O Diretor-Geral da UNRRA, contudo, alegou que o maior problema vinha sendo a dificuldade de se obter informação sobre a União Soviética, enquanto Moscou sustentava exatamente o oposto, ou seja, que o problema era a falta de capacidade da UNRRA em distribuir a informação<sup>336</sup>.

Durante 1948, o material informativo passou a ser distribuído no terreno de forma regular. A Unidade de Filmes foi ativada e começaram a circular nos acampamentos filmes feitos na Polônia, nos países bálticos, na Ucrânia e na Iugoslávia<sup>337</sup>. O objetivo era desenvolver, junto à população de refugiados e de deslocados de guerra, um estado de espírito favorável à repatriação. A OIR era da opinião de que o conteúdo dos filmes poloneses e iugoslavos eram adequados, não se podendo dizer o mesmo dos bálticos<sup>338</sup>.

---

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> *Ibid.*

<sup>335</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 113, jul.1946, Davidov, para La Guardia.

<sup>336</sup> UNRRA, CC, 4.dez.1946, "Report from DG to CC"; e 1.3.1.1.0, caixa 1, "Consultative Meeting on DPs Operation", 27.fev.1947.

<sup>337</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, "Cumulative Narrative Report, July 1947 – July 1949", de Brown e Gorkery.

<sup>338</sup> IRO, 605, "Minutes of the Repatriation Officer's Meeting", 22.jan.1948.

A quantidade de material informativo distribuído foi impressionante. Os países de origem dos refugiados e dos deslocados de guerra publicaram vários jornais especialmente para os seus nacionais que se encontravam nos acampamentos das zonas de ocupação ocidentais. No final de 1947, o governo polonês publicou mais de 600.000 brochuras e documentos para serem distribuídos na zona de ocupação britânica. O jornal diário polonês *Slowo Polskie* tinha, em fins de 1947, uma circulação semanal de 30.000 cópias na zona de ocupação britânica<sup>339</sup>.

Um fator que, segundo a UNRRA, encorajou a repatriação foi a chegada de agências voluntárias que traziam informação de primeira-mão sobre as condições prevalentes nos países de origem. Havia, pois, uma grande demanda de informação e de notícias autênticas em todos os acampamentos<sup>340</sup>.

As cartas de amigos e de familiares, provenientes dos países de origem, eram consideradas um dos melhores métodos no que respeita ao encorajamento da repatriação. Um funcionário da UNRRA chegou a afirmar que as cartas de casa eram o que mais contava quando da decisão sobre a repatriação<sup>341</sup>. No final de 1946, a UNRRA era da opinião de que a repatriação para os países bálticos, a Iugoslávia e a Ucrânia só iria adiante se algum tipo de canal regular e rápido de comunicação escrita fosse estabelecido entre esses países e os refugiados e os deslocados de guerra que estavam nos acampamentos das zonas de ocupação ocidentais. A falta de notícias pessoais de casa era vista como o principal obstáculo à repatriação de qualquer grupo nacional<sup>342</sup>.

Em geral, o conteúdo das cartas versava sobre acontecimentos locais e familiares, assim como as condições de vida na cidade de origem. O que chegava ao conhecimento da OIR era que poucas cartas discutiam temas políticos ou diferenças

---

<sup>339</sup> Holborn (1956), p. 349.

<sup>340</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 13, “E.R.O. Relief Services Conference”, 21-24.maio.1946.

<sup>341</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)93, 30.jul.1947.

<sup>342</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 111, “UNRRA Monthly Report of Chief of Operations”, Alemanha, 1946.

políticas *vis-à-vis* o governo. As cartas eram, em termos gerais, favoráveis à repatriação<sup>343</sup>. Não deve passar despercebido, contudo, que ninguém ousaria enviar cartas, por correio regular, nas quais constasse informação desfavorável à repatriação de seus parentes, o que seria, muito provavelmente, objeto de represália. Em alguns casos, entretanto, cartas com conteúdo contrário à repatriação de familiares eram “contrabandeadas” para os acampamentos<sup>344</sup>.

Posters, fotografias da vida cotidiana das pessoas que viviam nos países de origem, panfletos que podiam ser lidos facilmente por pessoas com pouca instrução, e acima de tudo filmes retratando a vida dos nacionais também obtiveram, segundo a UNRRA, sucesso no encorajamento da repatriação<sup>345</sup>.

A UNRRA não tinha como tarefa influenciar os refugiados e os deslocados de guerra, mas sim auxiliar na disseminação do material enviado pelos países de origem – jornais, boletins oficiais, pronunciamentos etc<sup>346</sup>.

Na UNRRA prevalecia a opinião de que uma organização internacional e seus funcionários não podiam levar a cabo atividades de censura, devendo concentrar seus esforços em se facilitar a distribuição de informação que encorajaria os refugiados e os deslocados de guerra a se repatriarem<sup>347</sup>. As autoridades militares tinham a responsabilidade por todas as publicações, sendo portanto tarefa sua vetar ou autorizar a literatura e a propaganda produzidas. A UNRRA, entretanto, deveria relatar às autoridades militares sempre e quando tivesse conhecimento de documentos não autorizados ou contrários à repatriação<sup>348</sup>.

---

<sup>343</sup> IRO, 605, 1.out.1948, Brown, para Youdin.

<sup>344</sup> Klemme (1949), p. 139.

<sup>345</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 135, 1.abr.1947, “Guide for Repatriation Programme for DP Operations”.

<sup>346</sup> Woodbridge II (1950), p. 517.

<sup>347</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 13, “E.R.O. Relief Services Conference”, 21-24.maio.1946.

<sup>348</sup> IRO, 605, “Conference Held on April 28, 1948, between US Army, UNRRA Representatives, and liaison officers from USSR, Poland and Yugoslavia on the Spring 1947 Repatriation Drive”.

Os funcionários da UNRRA estavam cientes de que havia propaganda anti-repatriação nos acampamentos de refugiados. Segundo um oficial de repatriação, os fatores que influenciavam negativamente os refugiados e os deslocados de guerra, no que respeita à repatriação, eram o temor e a incerteza sobre as condições existentes nos seus respectivos países, incerteza essa causada pela influência política adversa que existia nos acampamentos<sup>349</sup>.

A maior parte da propaganda anti-repatriação não era tão óbvia, limitando-se a fazer referência às condições negativas nos países de origem. Em alguns casos, o material anti-repatriação era simplesmente a reprodução de artigos de importantes e conhecidos jornais estadunidenses e britânicos. Apesar de as publicações que circulavam nos acampamentos terem sido, muita vez, formalmente censuradas pelas autoridades de ocupação militares, em alguns acampamentos havia jornais e revistas publicados ilegalmente ou sem autorização. Um outro canal de propaganda anti-repatriação eram as transmissões de rádio da França, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Essas transmissões freqüentemente continham informação desfavorável à repatriação. O Diretor-Geral da OIR chegou a admitir ser indiscutível que havia propaganda anti-repatriação nos acampamentos<sup>350</sup>.

A OIR também considerava como um fator que contava contra a repatriação a informação sobre os países de origem que circulava de forma privada<sup>351</sup>. Apesar de a OIR só ter a obrigação, por seu mandato constitucional, de permitir que o material informativo fosse distribuído, a organização sentia-se no dever de garantir que o tipo de informação a ser difundido fosse apropriado<sup>352</sup>.

---

<sup>349</sup> UNRRA, 3.0.1.0.0, caixa 19, 10.jan.1946, Margaret Bond, Oficial Sênior de Repatriação, UNRRA, para Diretor-em-exercício, Operações na Áustria.

<sup>350</sup> UNRRA, "Report 112", CC(47)11, 28.jan.1947.

<sup>351</sup> IRO, 754, Zona de ocupação britânica da Alemanha, "Zone Director Monthly Report", out.1947.

### 3.5.2 Os elementos anti-repatriação nos acampamentos

O maior obstáculo para a repatriação de todos os grupos nacionais, segundo o Diretor-Geral da UNRRA, havia sido as atividades dos grupos e dos indivíduos contrários à repatriação, que atuavam tanto dentro quanto fora dos acampamentos<sup>353</sup>.

Facções políticas dentre as principais nacionalidades criaram, tanto dentro quanto fora dos acampamentos, organizações que se opunham à repatriação e tinham grande influência sobre os refugiados e os deslocados de guerra. A “Associação dos Poloneses na Alemanha” é um bom exemplo de organização anti-repatriação. Originalmente estabelecida por oficiais de enlace poloneses baseados em Londres, e tendo sua sede em Bruxelas, a Associação publicava jornais que não tinham obtido a licença necessária, e disseminava propaganda anti-repatriação. Chegou-se inclusive a se afirmar que a Associação, em muitos casos, controlava os comitês estabelecidos nos acampamentos<sup>354</sup>.

Os países de origem dos refugiados e dos deslocados de guerra consideravam a influência desses grupos como o principal obstáculo ao retorno dos refugiados e dos deslocados de guerra que ainda não haviam se decidido<sup>355</sup>. Segundo a União Soviética, a maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra soviéticos, poloneses e iugoslavos, que ainda se encontrava nos acampamentos, estava ansiosa para ser repatriada; eles, contudo, não o podiam fazer devido à pressão política do “elemento facista” presente

---

<sup>352</sup> Holborn (1956), pp. 348 e 349.

<sup>353</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.abr-30.jun.1947.

<sup>354</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)81, 12.jun.1947, “Report of the Administration on DP Operations as Required by Resolution no. 92”.

<sup>355</sup> V., por exemplo, o argumento do delegado soviético, Nicolai Feonov, no ECOSOC, 3ª Sessão, 11.set.1946, *United Nations Weekly Bulletin*, vol. 1, no. 8, 23.set.1946.

nos acampamentos, o qual, mediante propaganda e terrorismo, buscava dissuadi-los e evitar que eles retornassem aos seus países<sup>356</sup>.

A Resolução nº 92 da UNRRA, adotada em meados de 1946, determinava que a organização deveria fazer o que estivesse ao seu alcance no sentido de remover todos os obstáculos que impediam a pronta repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra desejosos de retornar para os seus países. Não se podia, pois, permitir a realização de atividades que claramente visavam desencorajar a repatriação. Os líderes dos refugiados e dos deslocados de guerra, tanto os eleitos quanto os auto-proclamados, que tentassem influenciar adversamente o processo de repatriação deveriam ser removidos para outros acampamentos<sup>357</sup>.

As autoridades militares, no exercício das suas responsabilidades quanto à segurança e à ordem, controlavam os movimentos dos indivíduos e dos grupos existentes. A UNRRA já havia anunciado a política de segregação ou de remoção daquelas pessoas que levassem a cabo atividades anti-repatriação, mas a remoção ou qualquer outra sanção dependia das autoridades militares de ocupação. A UNRRA poderia ajudar notificando os militares sobre os acontecimentos, mas qualquer outra ação estaria fora das suas responsabilidades e do seu mandato.

A UNRRA deveria, portanto, cooperar na segregação dos refugiados e dos deslocados de guerra que fossem hostís e atuassem contra a repatriação. Como os próprios refugiados e deslocados de guerra estavam encarregados de várias atividades nos acampamentos – tais como distribuição de alimentos, de vestuário e de jornais – era evidente que alguns tinham uma posição estratégica caso desejassem impedir a repatriação. No início, muitos dos líderes dos acampamentos haviam sido indicados pela

---

<sup>356</sup> Delegado soviético, Vyshinsky, 3º Comitê da ONU, 6, 8 e 9.nov.1946, *United Nations Weekly Bulletin*, vol. 1, no. 16, 18.nov.1946.

<sup>357</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 112, 12.set.1946, “European Region Order no. 40 E”.

UNRRA ou pelos oficiais militares. Em meados de 1946, contudo, quase todos haviam sido eleitos pelos próprios residentes dos acampamentos.

Era difícil segregar as pessoas que se opunham vigorosamente à repatriação da massa da população que não tinha uma opinião tão forte sobre o tema. Aqueles que se opunham ativamente à repatriação, em especial os líderes eleitos dos acampamentos, não eram ingênuos a ponto de expressar claramente suas opiniões<sup>358</sup>.

A política adotada na zona de ocupação britânica não favorecia o estabelecimento de acampamentos separados para as pessoas que se opunham à repatriação. A política na zona de ocupação francesa era similar. Há, contudo, exemplos de segregação de grupos contrários à repatriação. Na zona de ocupação estadunidense, por sua vez, os elementos dissidentes eram removidos para áreas onde eles não poderiam mais exercer influência sobre os demais refugiados e deslocados de guerra.

Um oficial sênior de repatriação da UNRRA chegou a afirmar que a liderança anti-repatriação dos acampamentos era aceita e encorajada, quase sem exceção, pelas autoridades militares. Para ele, a orientação anti-soviética das autoridades militares era um dos maiores impedimentos – com os quais a UNRRA tinha de lidar – à repatriação<sup>359</sup>. Os escalões mais baixos da hierarquia militar eram acusados, pela UNRRA, de ter uma atitude hesitante no que respeita à segregação, nada obstante as diretrizes superiores. Apesar de o gabinete do Comandante-Geral da zona de ocupação estadunidense, General Lucius Clay, estar definitivamente comprometido com a política de segregação, havia uma resistência aparentemente contínua em alguns níveis operacionais<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> Woodbridge II (1950), pp. 516 e 517.

<sup>359</sup> UNRRA, 4.2. 80:19, 24.maio.1947, “Historical Report”, Divisão de Repatriação, de Price.

<sup>360</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)93, 30.jul.1947, “Report on the Administration on DP Operations as Required by Resolution no. 92”.

Assim como a UNRRA, a OIR também era da opinião de que a presença nos acampamentos de elementos anti-repatriação intimidou as pessoas que genuinamente desejavam ser repatriadas. As atividades dos grupos anti-repatriação chegaram a ser consideradas um sério impedimento à repatriação.

A Comissão de Revisão da OIR esclareceu que havia, entre os líderes dos acampamentos, pessoas cuja entrega havia sido solicitada pelo governo iugoslavo por serem consideradas “colaboradoras” ou traidoras. Essas pessoas não haviam sido indicadas pela OIR ou pelas autoridades militares, mas sim eleitas líderes pelos seus compatriotas. As entrevistas pessoais deram à Comissão a impressão de que muitos refugiados e deslocados de guerra estariam preparados para a repatriação, caso não estivessem sujeitos à influência desses líderes<sup>361</sup>.

A delegação soviética na ONU também acusou as autoridades responsáveis pelos acampamentos de obstaculizar, de toda sorte possível, a repatriação, e recomendou à ONU tomar medidas urgentes para remover de postos administrativos dos acampamentos todas aquelas pessoas que obstruíssem a repatriação<sup>362</sup>. Segundo a União Soviética, a maioria das pessoas que se encontravam nos acampamentos desejava ser repatriada, mas devido a terem sido expostas à propaganda anti-repatriação por três anos podiam ter naquele momento alguns temores e incertezas<sup>363</sup>.

Assim como a UNRRA, a OIR também tinha como política a separação, tão logo quanto possível, daquelas pessoas que seriam repatriadas. Uma resolução da OIR determinava que era de importância máxima dar fim à influência exercida por refugiados e por deslocados de guerra que se opunham à repatriação. Conseqüentemente, aqueles que já haviam optado por ser repatriados deveriam ser

---

<sup>361</sup> IRO, 574, “Semi-Annual Report of the Review Board”, 1.jul.1948.

<sup>362</sup> Terceiro Comitê, *United Nations Official Records*, SR de reuniões, 16.set-11.nov.1947.

<sup>363</sup> IRO, 608, “Account of a Meeting Held between the Soviet Repatriation Mission and HQ PWDP Division”, 30.nov.1948.

transferidos para outras unidades do acampamento. Na prática, entretanto, essa política era de difícil implementação<sup>364</sup>.

A segregação de pessoas com base na sua nacionalidade estava proximamente ligada à segregação norteada pelo posicionamento anti-repatriação. Logo tornou-se claro que a segregação por nacionalidades era um fator importante, haja vista algumas nacionalidades, naquele momento histórico-político, serem menos propensas à repatriação. O Diretor-Geral da UNRRA enfatizou que a principal forma de combater a influência de grupos anti-repatriação era a segregação, não somente com base nas atitudes para com a repatriação mas, igualmente, na nacionalidade das pessoas envolvidas<sup>365</sup>. A UNRRA, contudo, não chegou a estabelecer os critérios necessários para se operacionalizar a segregação por nacionalidade. O principal problema nesse tipo de segregação ocorria quando era necessário separar pessoas de origem étnica ucraniana daqueles de origem étnica polonesa. Houve ocasiões nas quais os ucranianos poloneses e ucranianos soviéticos, por temerem ser levados para a União Soviética, insistiam que eram poloneses<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> IRO, 102, PREP/83, 20.maio.1947, “Resolution on Possibilities of Repatriation Adopted by the Preparatory Commission”.

<sup>365</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(47)81, 12.jun.1947, “Report of the Administration on DP Operations as Required by Resolution no. 92”.

<sup>366</sup> UNRRA, 4.2. 80:11, 24.maio.1947, “Historical Report”, Divisão de Repatriação, de Price.

### 3.5.3 Oficiais de enlace

No início de 1945, na Conferência de Yalta, foi decidido que o governo polonês, apoiado pelos soviéticos e estabelecido em Lublin, deveria ser reconhecido – o que resultaria na perda de legitimidade do governo exilado em Londres. Com a criação, ao término da Segunda Guerra Mundial, da República Popular Polonesa, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha retiraram o reconhecimento ao governo polonês exilado em Londres e reconheceram o governo provisório da Unidade Nacional em Varsóvia.

Apesar do reconhecimento do governo polonês em Varsóvia, o exilado continuou em atividade, assim como seus oficiais de enlace que se encontravam nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra das zonas de ocupação ocidentais. O governo em Varsóvia acusou esses oficiais de enlace de influenciar negativamente os poloneses que desejavam ser repatriados, o que realmente parece ter acontecido. Segundo a UNRRA, as atividades dos oficiais de enlace poloneses não eram inteiramente satisfatórias<sup>367</sup>.

Naturalmente, não era de se esperar que oficiais de enlace nomeados pelo governo-em-exílio se abstivessem de agir inspirados por motivos políticos, assim como de tentar influenciar seus compatriotas. Segundo um oficial da UNRRA, a atitude negativa quanto à repatriação por parte dos deslocados de guerra poloneses era resultado da propaganda orquestrada pelos poloneses que estavam em Londres. Ele estava convencido de que se oficiais de enlace viessem de Varsóvia para conversar com os deslocados de guerra, 90% mudariam de opinião e retornariam para a Polônia<sup>368</sup>.

Em agosto de 1945, os Estados Unidos aprovaram a transferência de responsabilidade pelos deslocados de guerra poloneses em favor dos oficiais de enlace

---

<sup>367</sup> SD, 840.4016. DP/7-1445, 14.jul.1945, Murphy, para o Secretário de Estado.

<sup>368</sup> UNRRA, 1.3.1.1.2.0, caixa 4, 25.set.1945, Bedo, para a sede da UNRRA.

nomeados por Varsóvia<sup>369</sup>. Londres também declarou que estava pronta para dar ao novo governo polonês todas as oportunidades necessárias de acesso aos seus nacionais que se encontravam na zona de ocupação britânica, de sorte que pudessem ser sensibilizados ou convencidos quanto à repatriação. Havia, contudo, segundo os britânicos, um sério risco operacional caso a substituição dos oficiais de enlace fosse imediata<sup>370</sup>, e tal posicionamento teve como resultado um período de transição.

Em meados de 1946, havia cerca 500 oficiais de enlace nas três zonas de ocupação da Alemanha Ocidental, a maioria dos quais era polonesa. Não pode passar despercebido que o número de oficiais de enlace nomeados pelo governo-em-exílio aumentou na zona de ocupação estadunidense durante o primeiro semestre de 1946 (v. tabelas 6A e 6B). O número de oficiais de enlace poloneses que trabalhavam em junho de 1946 na zona de ocupação britânica não foi disponibilizado, uma vez que as autoridades militares britânicas haviam, segundo a UNRRA, se recusado a dar qualquer informação sobre eles<sup>371</sup>. Meses depois o delegado britânico junto à UNRRA declarou que eles já haviam sido removidos<sup>372</sup>.

**Tabela 6 A:** Lista dos Oficiais de Enlace Poloneses, a 28 de fevereiro de 1946

Nomeados pelo	Zona britânica	Zona estadunidense	Zona Francesa
Governo em Varsóvia	21	25	10
Governo em Londres	148	38	21

Fonte: UNRRA, Sub-Comitê 71, CC/SS(46)12, 28.fev.1946.

**Tabela 6 B:** Lista dos Oficiais de Enlace Poloneses, a 1º de junho de 1946

Nomeados pelo	Zona britânica	Zona estadunidense	Zona Francesa
Governo em Varsóvia	49	25	25
Governo em Londres	-	65	0

Fonte: UNRRA, “Report 92”, CC(46)65, 1.jun.1946, “Report on the Administration on DP Operations as Required by Resolution 92”.

<sup>369</sup> SD, 800.4016 DP/8-445, Departamento de Estado.

<sup>370</sup> SD, 800.4016 DP/8-445, 4.ago.1945, Embaixada britânica, Washington, para o Departamento de Estado.

<sup>371</sup> UNRRA, Sub-Comitê 71, CC/SS(46)12, 28.fev.1946.

<sup>372</sup> UNRRA, “Journal”, 5ª Sessão do Conselho, 5-17.ago.1946.

Circulou à época a informação que a UNRRA havia concordado com um procedimento segundo o qual as tarefas dos oficiais de enlace seriam divididas entre repatriação (Varsóvia) e assistência (Londres). O delegado polonês junto à UNRRA negou a existência de entendimento nesse sentido, e destacou que, ao contrário, o governo polonês vinha protestando, continuamente, contra a existência de duas missões reconhecidas oficialmente. Segundo ele, os oficiais de enlace nomeados pelo governo-em-exílio em Londres não se limitavam a fazer propaganda contrária, mas agiam ativamente contra a repatriação<sup>373</sup>.

O fato de que os oficiais de enlace poloneses que representavam o governo-em-exílio continuavam trabalhando e disseminando propaganda anti-repatriação causou desconforto e confusão junto aos funcionários da UNRRA, e aparentemente resultou na não-repatriação de milhares de deslocados de guerra poloneses<sup>374</sup>.

Apesar de muitos dos oficiais de enlace poloneses nomeados pelo governo-em-exílio já terem perdido, em meados de 1946, sua condição oficial, eles continuavam exercendo influência considerável, pelo menos na zona de ocupação estadunidense, onde gozavam do apoio e da amizade de militares daquele país<sup>375</sup>. Isso fez com que o governo estadunidense solicitasse às autoridades militares que tomassem todas as medidas necessárias para a remoção imediata dos poloneses que estivessem vinculados ao governo-em-exílio, retirando-lhes todos os privilégios inerentes à condição oficial da qual eles não mais gozavam<sup>376</sup>.

Como os oficiais de enlace nomeados pelo governo-em-exílio não foram removidos imediatamente após o reconhecimento do governo polonês em Varsóvia, eles passaram a ser fonte de constrangimento contínuo para a UNRRA. Ao que tudo indica,

---

<sup>373</sup> UNRRA, Sub-Comitê 71, CC/SS(46)21, 18.mar.1946.

<sup>374</sup> UNRRA, 4.2. 80:19, 24.maio.1947, "Historical Report", Divisão de Repatriação, de Price.

<sup>375</sup> SD, 840.50 UNRRA/8-746, 7.ago.1946, Clayton, Departamento de Estado, para Hilldring, Secretário-Adjunto do Departamento de Estado.

eles exerciam uma influência negativa quanto à repatriação, e a atitude das autoridades militares lhes era favorável e contrária aos representantes de Varsóvia.

O último vestígio oficial dos oficiais de enlace nomeados pelo governo-em-exílio em Londres só foi desmobilizado no início de 1947, quando sua presença já era bastante diminuta, a ponto de nem ser mais objeto de reclamação e protesto por parte de Varsóvia<sup>377</sup>. O trabalho dos oficiais de enlace, contudo, ainda causava problemas nas relações entre os dois pólos político-ideológicos.

A Polônia, a União Soviética e a Iugoslávia reclamaram, no início de 1947, que as suas missões ainda não tinham podido conversar com os deslocados de guerra que estavam nos acampamentos. Para estes países o contato direto com os seus nacionais era necessário, e o número dos seus representantes acreditados era inadequado. Os obstáculos que os oficiais de enlace tinham no desempenho das suas missões explicavam, segundo as autoridades polonesas, soviéticas e iugoslavas, a demora na repatriação<sup>378</sup>. As autoridades britânicas, por exemplo, haviam negado acesso aos oficiais de repatriação iugoslavos à zona de ocupação britânica, na Áustria, entre julho e novembro de 1946<sup>379</sup>. E na zona de ocupação britânica da Alemanha, os oficiais de enlace soviéticos só podiam visitar um acampamento onde havia bálticos se os refugiados e os deslocados de guerra tivessem antes expressado o desejo de receber a missão<sup>380</sup>.

A posição das missões de enlace junto à UNRRA e à OIR era diferente. No que respeita à UNRRA, as missões de enlace eram compostas por representantes de Estados-membro que estavam acreditados mediante canais militares e que eram ligados

---

<sup>376</sup> SD, 840.50 DP/8-746, "Directive to Military Authorities", de Acheson.

<sup>377</sup> Jacobmeyer (1985), p. 96.

<sup>378</sup> IRO, 605, 19.jun.1947, "Conference Held in Berlin with Representatives of the Countries of Origin".

<sup>379</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 21, 10.dez.1946, "Repatriation of Yugoslav DPs from Austria", relatório e recomendações submetidos por Leff.

à UNRRA. Já com relação à OIR, as missões de enlace não representavam os Estados-membro; elas eram autorizadas e respondiam administrativamente às autoridades militares. Nas zonas de ocupação, do ponto de vista logístico, as missões recebiam o apoio dos militares, e não da OIR. Contudo, e à luz da sua Constituição, a OIR deveria cooperar com os oficiais de enlace, por exemplo, dando acesso aos centros de reunião e oferecendo-lhes oportunidades para que encorajassem a repatriação dos seus nacionais<sup>381</sup>.

A OIR desenvolveu uma cooperação muito próxima junto às missões de repatriação, as quais pareciam criar mais problemas que ensejar a cooperação<sup>382</sup>. As missões de repatriação eram compostas normalmente por militares, responsáveis pelos pronunciamentos em favor do retorno. Os oficiais de enlace deveriam convencer os refugiados e os deslocados de guerra quanto à repatriação, tarefa essa difícil de se levar a cabo, em especial porque, por várias razões, os oficiais de enlace não conseguiam estabelecer um contato positivo com aqueles que eles desejavam convencer<sup>383</sup>.

Por exemplo, quando um oficial de repatriação soviético fez um pronunciamento, por alto-falante, em um acampamento, os refugiados e os deslocados de guerra protestaram, alegando que o discurso de seu compatriota era uma mistura escandalosa de insultos e de ofensas contra aqueles que estavam no acampamento; isso os levou a insistir que lhes fosse dado o direito de resposta, ou que, alternativamente, não deveria mais haver visitas<sup>384</sup>. Um outro oficial de enlace soviético reclamou do tratamento que lhe fora dispensado no acampamento, e asseverou que havia fascistas

---

<sup>380</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 16, maio.1947, "Points for Discussion on Mr Burinskís Visit to Germany", abr.1947, de Burinski.

<sup>381</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, "Cumulative Narrative Report", jul.1947-jul.1949, de Brown, para Gorkery.

<sup>382</sup> IRO, 117, GC/14, 13.set.1948, "Report on the Policy of the IRO Regarding Repatriation and Resettlement".

<sup>383</sup> Holborn (1956), p. 343.

<sup>384</sup> IRO, 605, 5.abr.1948, D.B.H. Vickers, Oficial de Repatriação, IRO, para Divisão de Prisioneiros e Deslocados de Guerra.

que espalhavam propaganda anti-repatriação<sup>385</sup>. Os oficiais de repatriação soviéticos, obviamente, se tornaram extremamente impopulares nos acampamentos e, ao invés de contribuir para aumentar a repatriação, na realidade tiveram de ser protegidos das reações violentas que causaram. Os refugiados e os deslocados de guerra bálticos, por exemplo, consideravam os oficiais de enlace soviéticos como estrangeiros cujo governo havia invadido seu país, e que estavam se intrometendo nos acampamentos<sup>386</sup>.

Os países de origem argumentavam que aqueles que viviam nos acampamentos não ousavam se aproximar das missões de repatriação porque os líderes políticos haviam declarado que era proibido o contato com tais missões<sup>387</sup>.

O relacionamento entre os funcionários de terreno da OIR e os membros das missões de repatriação da Polônia e da Iugoslávia se resumia aos problemas diários e era, segundo o Secretário-Executivo da OIR, excelente. O relacionamento com a missão de repatriação soviética, por outro lado, parece ter sido um pouco formal e rígido<sup>388</sup>.

As relações entre o governo polonês e a representação da OIR em Varsóvia, e entre o governo iugoslavo e a representação da OIR em Belgrado, segundo funcionários da OIR, também eram excelentes. Mas a OIR não tinha contato direto com o governo soviético ou com as repúblicas bálticas, o que era considerado por funcionários da OIR como algo extremamente negativo, porquanto não se estabelecia contato prévio sobre as atividades das missões soviéticas antes que elas chegassem aos acampamentos<sup>389</sup>.

A OIR enfatizou reiteradamente a importância do trabalho das várias missões. As autoridades militares das zonas de ocupação, responsáveis exclusivas pela segurança e pela ordem nos acampamentos, estabeleceram suas próprias regras aplicáveis aos oficiais de enlace. A política da OIR, que buscava manter o contato entre os possíveis

---

<sup>385</sup> IRO, 610, 23.ago.1949, Supervisor de Área, para Diretor Regional.

<sup>386</sup> IRO, 764, "Narrative Report on Repatriation", jul.1948.

<sup>387</sup> IRO, 610, 29.out.1947, "Pro Memoria".

<sup>388</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, "Cumulative Narrative Report", jul.1947-jul.1949, de Brown, para Gorkery.

candidatos à repatriação e os representantes de seus países de origem, tinha de ser implementada em observância ao estabelecido pelas autoridades militares, as quais, freqüentemente, por serem pessimistas quanto às possibilidades de repatriação, dificultavam o acesso dos oficiais de enlace aos acampamentos<sup>390</sup>.

Em julho de 1947, as autoridades estadunidenses desejavam que as missões de enlace se limitassem a ter, cada uma, quatro oficiais de enlace. A OIR protestou, sem contudo lograr influenciar a decisão final. Uma missão húngara foi expulsa da zona de ocupação estadunidense na Alemanha em abril de 1948, e as missões iugoslava e soviética foram solicitadas a se retirar em março de 1949. Essas decisões foram tomadas sem que a OIR fosse informada, e sua justificativa se baseava no fato de que já se havia brindado tempo suficiente para que a repatriação voluntária tivesse sido concluída. A missão de repatriação polonesa, composta por oito oficiais de enlace, permaneceu na zona de ocupação estadunidense até julho de 1951, quando os Estados Unidos decidiram que ela deveria dar por terminadas as suas atividades, haja vista que no primeiro semestre de 1951 houve tão-somente 27 repatriações voluntárias rumo à Polônia. As autoridades britânicas solicitaram a saída das missões soviética e iugoslava em 1950. Na zona de ocupação francesa da Alemanha, a missão de repatriação soviética permaneceu até o fim das atividades da OIR. Com a retirada das missões soviéticas das outras zonas de ocupação, a OIR utilizava a missão da zona de ocupação francesa para a repatriação dos soviéticos<sup>391</sup>.

Mesmo antes que as missões de repatriação se retirassem das zonas de ocupação estadunidense e britânica, suas atividades haviam sido limitadas em função dos regulamentos estabelecidos pelas autoridades militares. Por exemplo, na região alemã de *Nordrhein-Westfalen*, todas as visitas dos oficiais de enlace iugoslavos e soviéticos,

---

<sup>389</sup> IRO, 605, “Minutes of the Repatriation Officers’ Meeting”, 22.jan.1948.

<sup>390</sup> Woodbridge II (1950), p. 517.

aos acampamentos, haviam sido proibidas desde fevereiro de 1948, e na região de *Niedersachen*, desde maio de 1948. Em vários acampamentos os oficiais de enlace soviéticos tinham sido proibidos de se dirigir às reuniões de refugiados e de deslocados de guerra, determinação também aplicada freqüentemente aos oficiais de enlace iugoslavos<sup>392</sup>.

A União Soviética considerou que o fechamento da missão de repatriação na zona de ocupação estadunidense era uma violação aos Acordos de Potsdam e de Yalta. Apesar de a OIR não ter questionado as determinações das autoridades militares, seus funcionários eram da opinião de que sem representantes soviéticos responsáveis pela repatriação não seria possível prover os refugiados e os deslocados de guerra com informação adequada; qualquer representação soviética seria melhor que sua ausência<sup>393</sup>.

O fechamento das missões de repatriação tornou mais difícil à OIR encorajar a repatriação entre os nacionais soviéticos. Em 1949, algumas pessoas passaram a ser enviadas à zona de ocupação britânica, onde sua repatriação era processada pela missão soviética<sup>394</sup>. Contudo, a OIR esperava que a missão de repatriação soviética pudesse ajudar em certos casos que não podiam ser processados na zona de ocupação britânica<sup>395</sup>.

---

<sup>391</sup> IRO, 435, 10.jan.1950, “Cumulative Narrative Report”, jul.1947-jul.1949, de Brown e Gorkery.

<sup>392</sup> IRO, 605, 18.jun.1948, Dehn, para PCOIR.

<sup>393</sup> IRO, 610, “Summary of Meeting with Soviet Officials”, 30.set.1949.

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> IRO, 606, “Summary of the Repatriation Conference Held in Geneva”, 6-7.mar.1950.

### **3.6 POR QUE OS REFUGIADOS E OS DESLOCADOS DE GUERRA NÃO QUERIAM SER REPATRIADOS?**

#### **3.6.1 Refugiados e deslocados de guerra não-repatriáveis**

A existência de refugiados e de deslocados de guerra foi uma consequência das hostilidades bélicas e do deslocamento humano por estas causado. A maioria da população que, após a Segunda Guerra Mundial, viveu em acampamentos e não desejava ser repatriada foi influenciada pelos desenvolvimentos políticos que ocorreram nos seus países de origem. Conseqüentemente, os refugiados e os deslocados de guerra não gozavam nem da proteção dos seus Estados de nacionalidade, nem tampouco de uma identidade reconhecida oficialmente, i.e. de personalidade jurídica. Muitos deles também se tornaram refugiados *sur place*. Apesar de muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra terem tomado a decisão quanto a não ser repatriados em momentos distintos e sob condições as mais variadas, esta decisão, em geral, foi condicionada por eventos e fatores estruturais, os quais foram influenciados pelos valores, percepções e objetivos das pessoas envolvidas.

Na presente análise, são enfatizados os fatores estruturais e os eventos que tiveram lugar. Em primeiro lugar, é importante levar em consideração a influência dos fatores estruturais, ou seja, dos elementos relativamente constantes e regulares do ambiente físico, econômico, político, social, cultural e religioso. Destes, os fatores de especial interesse a um deslocado de guerra que se transforma em refugiado podem ser, por exemplo, as condições políticas, econômicas ou culturais no seu país de origem. Os fatores estruturais podem agir como fatores de pressão, levando o refugiado e o deslocado de guerra a optar por não ser repatriado. As condições dos acampamentos,

assim como as possibilidades de integração na sociedade local ou de reassentamento em um terceiro país, tiveram um papel importante. Em segundo lugar, os eventos também são relevantes, ou seja, a ocorrência de mudanças em um curso de ação, em uma condição, ou em um determinado desenvolvimento. A tomada de poder pelos comunistas nos países da Europa Oriental pode ser considerado um evento, de sorte que alguns grupos de refugiados e de deslocados de guerra passaram a correr o risco de ser perseguidos sob o novo regime, por exemplo, em razão das suas opiniões políticas ou religiosas<sup>396</sup>.

A base para a discussão do motivo por detrás da recusa quanto à repatriação é um levantamento – ou pesquisa de opinião – feito, em maio de 1946, com 550.000 refugiados e deslocados de guerra que viviam em acampamentos da UNRRA na Alemanha. Esse levantamento foi feito com o objetivo de se determinar se havia desejo pela repatriação, assim como os motivos daqueles que a recusavam. Segundo o levantamento, o número total de refugiados e de deslocados de guerra que desejavam ser repatriados era inferior a 5% dos votos computados. A questão colocada para os refugiados e deslocados de guerra era: “Você quer ser repatriado agora?” – uma pergunta que, na realidade, brindava a possibilidade de se adiar uma decisão definitiva. As razões dadas como justificativa para não quererem a repatriação eram primordialmente políticas, econômicas ou religiosas; uma minoria mencionou motivos pessoais. As três principais razões estão todas relacionadas ao conceito de “liberdade”, de uma forma ou de outra: liberdade de ação em atividades políticas, econômicas ou religiosas<sup>397</sup>.

As razões dadas pelos refugiados e deslocados de guerra podem servir como base da análise dos seus objetivos, e em certa medida dos seus valores, explicando

---

<sup>396</sup> *Ibid.*, pp. 244 e 245.

assim – ou pelo menos tornando compreensível – o porquê de eles não terem querido ser repatriados. As razões dadas não eram necessariamente os motivos reais; no relatório preparado pelos funcionários que levaram a cabo o levantamento foi destacado que havia razões para acreditar, por exemplo, que as explicações políticas serviam meramente como uma justificativa conveniente ou um disfarce dos reais motivos, que poderiam ser, essencialmente, pessoais ou econômicos<sup>398</sup>.

As definições e as justificativas dos próprios refugiados e dos deslocados de guerra levam, naturalmente, à questão que surge quando os motivos alegados podem ser diferentes dos reais. Faz-se portanto necessário combinar e eventualmente contrastar as explicações e as motivações subjetivas dos refugiados e dos deslocados de guerra com um estudo dos fatores estruturais determinantes e objetivos<sup>399</sup>.

No levantamento mencionado acima, a objeção principal no que respeita à repatriação era de natureza política. As respostas dos refugiados e dos deslocados de guerra bálticos expressaram quase que unanimemente a determinação de não retornar aos seus países enquanto estes estivessem ocupados pela União Soviética. Aproximadamente 95% deles expressaram um antagonismo aberto *vis-à-vis* o “modo de vida comunista” e, especialmente, a “ocupação russa”. Segundo o relatório, a maioria dos argumentos parecia estar baseada na experiência pessoal havida durante a ocupação de 1940-1941. Palavras como “sadismo”, “reino do terror”, “bestial”, “assassinatos” apareceram freqüentemente. As suas razões para não serem repatriados parecem ter sido um temor real de perseguição pessoal, deportação ou mesmo morte nas mãos da polícia secreta soviética<sup>400</sup>.

---

<sup>397</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 17, “Report of the Repatriation Poll of DPs in UNRRRA Assembly Centers in Gemany, period May1-14, 1946”.

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> V. e.g. Taylor (1969), p. 99.

<sup>400</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 17, “Report of the Repatriation Poll of DPs in UNRRRA Assembly Centers in Gemany, period May1-14, 1946”.

A maioria dos poloneses também justificou sua recusa quanto à repatriação com base em motivos políticos. As três reclamações básicas, reiteradas por várias vezes, eram “a presença dos russos na polônia”, o “governo comunista em Varsóvia”, e a “falta de liberdade pessoal na Polônia”<sup>401</sup>.

Os poloneses que alegavam motivações políticas podiam ser divididos em três grupos. O primeiro e menor era composto pelos líderes e intelectuais que tinham um conceito ideológico da Polônia como uma “Democracia livre”, e que se recusavam a retornar nas condições então prevalecentes. Este era o único grupo que chamava a União Soviética de “terrorista”, e que temia represálias no caso de ser repatriado. O segundo grupo era constituído por pessoas que tinham razões políticas privadas, de cunho pessoal, que as faziam temer a repatriação. A maior parte delas tinha suas residências na porção leste da nova fronteira entre a Polônia e a União Soviética, i.e. na parte da Polônia que havia sido anexada. A perda de seu território para a União Soviética, segundo funcionários da UNRRA, estreitou ainda mais os seus laços nacionalistas com a Polônia, de sorte que aqueles deslocados de guerra poloneses se recusaram terminantemente a regressar e a se tornar cidadãos soviéticos. Se algum deles concordasse em retornar, isso ocorreria, provavelmente, para a porção ocidental que havia sido anexada, o que, na realidade, não poderia ser chamado de repatriação. O terceiro grupo, e o mais numeroso, era composto por pessoas que ainda não haviam se decidido definitivamente quanto à repatriação. A maioria dessas pessoas não era instruída, ou havia recebido pouca educação formal, não tinha sofrido perseguição política, e estava sujeita a influências externas. Afirmava-se, então, que líderes políticos e espirituais haviam logrado persuadir um grande número de poloneses no sentido de que era contra os seus interesses ser repatriados enquanto seu país não estivesse “livre

---

<sup>401</sup> *Ibid.*

dos russos”. Oficiais da UNRRA comentaram que grande parte desse grupo optaria pela repatriação caso fosse encorajada, assim como retirada a influência política que obstruía seu retorno<sup>402</sup>.

Da mesma forma que os poloneses, os ucranianos de origem polonesa alegaram principalmente razões políticas para não ser repatriados. Mas eles eram em geral mais violentos nos seus ataques contra a União Soviética, e temiam ser submetidos a condições de trabalho forçado, e até mesmo ser “deportados para a Sibéria”, caso retornassem. No geral, o temor de perseguição não foi tão destacado nas respostas dadas pelos poloneses como havia sido nas dos bálticos, dos ucranianos de origem polonesa e dos poucos soviéticos que haviam permanecido nos acampamentos<sup>403</sup>.

A maior parte 1.500 tcheco-eslovacos que haviam ficado nos acampamentos da Alemanha temia o Comunismo e a repressão às suas liberdades pessoais. Contudo, 25% deles estavam aguardando o resultado das eleições na Tchecoslováquia antes de dar uma resposta definitiva. Como os poloneses e os bálticos, eles alegavam ter um “amor passional” pela Democracia<sup>404</sup>.

A segunda razão para rechaçarem a repatriação, apesar de ser de natureza econômica, estava relacionada a motivos políticos. A simbiose, nesse particular, existente entre as razões econômicas e as políticas pode ser ilustrada pelo exemplo de um deslocado de guerra polonês que disse a um funcionário da UNRRA: “Agora na minha casa não há cavalo, vaca ou pouco – só uma foto do Stalin na parede” (*At my house now, no horse, no cow, no pig – only a picture of Stalin on the wall*). Ele expressou seu sentimento de insegurança econômica indicando uma causa política: Stalin.

---

<sup>402</sup> *Ibid.*

<sup>403</sup> *Ibid.*

<sup>404</sup> *Ibid.*

Motivos econômicos foram apontados por aproximadamente 60% dos bálticos, usualmente como um fator secundário, em conexão com fatores políticos. Somente cerca de 10% indicaram razões econômicas como a razão principal de não retornarem. Mais da metade dos poloneses também citou fatores econômicos como uma razão secundária do seu rechaço quanto à repatriação. Os poloneses que estavam na Alemanha não estavam completamente isolados; eles mantinham contato e recebiam descrições das condições econômicas da Polônia. Alguns dos ucranianos de origem polonesa haviam perdido suas terras no processo de coletivização das propriedades, de sorte que tinham motivos suficientes para ser contrários ao novo sistema econômico; a outros simplesmente não agradava a idéia de não haver a possibilidade de propriedade privada<sup>405</sup>.

É interessante notar que as objeções políticas que refugiados e deslocados de guerra tinham contra os comunistas eram muita vez baseadas em motivações econômicas, como por exemplo o sentimento de incapacidade de ganhar a vida, ou então de enfrentar as dificuldades econômicas existentes no processo de reconstrução. As razões econômicas que justificavam o rechaço à repatriação freqüentemente recebiam uma forma ou uma coloração política.

As razões religiosas não eram, obviamente, tão importantes como as políticas ou as econômicas. Dentre os bálticos, o temor de perseguição religiosa foi mencionado como uma razão secundária para se evitar a repatriação; houve também um número muito pequeno de poloneses, na maioria idosos, que alegaram o mesmo. Os ucranianos de origem polonesa eram predominantemente da linha grego-ortodoxa, e pareciam muito mais preocupados com a falta de liberdade religiosa que os poloneses. Os armênios também temiam perseguição religiosa, caso fossem repatriados<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> *Ibid.*

Como se nota do levantamento feito pela UNRRA, a principal objeção dos refugiados e dos deslocados de guerra, no que respeita sua repatriação, era de natureza política, haja vista haver um rechaço à submissão aos regimes totalitários estabelecidos sob a liderança soviética. A nacionalização gradual das propriedades rurais e da indústria, e a forma como as eleições foram conduzidas nos países da Europa Oriental desmotivaram aqueles desejosos de se repatriarem. A segunda razão foi de ordem econômica, mas, devido à conexão existente com as razões políticas, essas, muita vez, encobriam o motivo econômico por detrás da recusa em se repatriar. Deve-se mencionar, contudo, que para muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra a distinção entre motivos políticos e econômicos não era tão óbvia.

### **3.6.2 As condições nos acampamentos**

Ao se explicar o porquê de os refugiados e os deslocados de guerra não terem querido ser repatriados, faz-se necessário mencionar não só os motivos por eles alegados no levantamento ou pesquisa de opinião – ao qual se fez menção do subcapítulo anterior –, mas igualmente as condições nas quais eles estavam vivendo, i.e. os acampamentos. Estes influenciaram positiva ou negativamente o processo de repatriação?

Os acampamentos não conduzem, normalmente, a uma vida ativa; os refugiados e os deslocados de guerra se sentem apáticos e têm sentimentos de alienação<sup>407</sup>. Um fator que em geral explica as dificuldades psicológicas dos refugiados e dos deslocados de guerra é o afastamento abrupto de suas famílias, comunidades e conexões nacionais. Tudo isso se intensificava quando a perda dos vínculos sociais é conjugada com

---

<sup>407</sup> V. e.g. Hakovirta (1986), p. 35.

ameaças à sua vida ou à sua integridade física, e com a perda de privacidade nos acampamentos. Como resultado tem-se distúrbios morais e psicológicos.

Em um estudo realizado com cidadãos soviéticos que viveram, entre 1943 e 1945, em acampamentos de trabalho forçado na Alemanha, conclui-se que as mulheres, em particular, sofriam um estado depressivo-reativo. Os soviéticos se tornaram mais propensos, segundo esse estudo, a reações violentas e ao consumo exagerado de bebida alcoólica<sup>408</sup>.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, uma nova mentalidade foi desenvolvida nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra: o excesso de pessoas e a necessidade de compartilhar as facilidades, assim como a falta de privacidade, ensejaram o surgimento de novas atitudes e de novos papéis sociais<sup>409</sup>. Após um par de anos nos acampamentos, os sintomas mais sérios apareciam e, segundo um relatório, quase todos tinham um comportamento neurótico. Os crimes passaram a ser mais graves e o interesse nos assuntos comunitários diminuiu<sup>410</sup>.

Os refugiados e os deslocados de guerra haviam perdido suas casas, o que significava a perda de todo um contexto social no qual eles haviam nascido e se estabelecido. Muitos deles sofriam a falta de proteção estatal, e isso significava não somente a ausência de uma condição jurídica nos seus países de origem, mas em todos os países<sup>411</sup>.

Em um relatório sobre os problemas psicológicos dos refugiados e dos deslocados de guerra, foi enfatizado que o que eles desejavam – muito mais que uma

---

<sup>408</sup> Cohon (1981), pp. 256 e 257.

<sup>409</sup> Murphy (1955), p. 60.

<sup>410</sup> Bakis (1955), p. 76.

<sup>411</sup> Para um discussão desses problemas, v. Arendt (1973), pp. 293 e 294.

transferência geográfica ao país de origem ou a um terceiro país – era o retorno da segurança emocional que eles deixaram de ter<sup>412</sup>.

A apatia entre os refugiados e os deslocados de guerra, caracterizada por sentimentos de alienação, não podia ser negligenciada, pois afetava a percepção dos fatores estruturais e dos eventos do ambiente que os rodeava, assim como dos seus objetivos e valores. Apesar de ser impossível, nesse contexto, determinar a influência dos sentimentos de alienação, ao se focalizar determinados fatores gerais, pode ser possível analisar se as atitudes dos refugiados e dos deslocados de guerra foram influenciadas pela condição de vida nos acampamentos. Esses fatores dizem respeito ao nível de vida dentro dos acampamentos; à possibilidade de um futuro fora dos acampamentos – por intermédio do reassentamento –; e à informação à qual os refugiados e os deslocados de guerra estavam expostos.

No que respeita ao *primeiro* fator a ser analisado, i.e. o nível de vida dentro dos acampamentos, pode-se afirmar que muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra estavam satisfeitos. Eles, pelo menos, preferiam permanecer nos acampamentos a ser repatriados. Os diretores e os administradores dos acampamentos alemães tinham a impressão de que havia uma relutância em se deixar uma existência comparativamente segura e confortável, e enfrentar as dificuldades que aguardavam aqueles que retornassem aos seus países, os quais haviam sido destruídos pela guerra<sup>413</sup>.

Segundo um levantamento realizado pela OIR, em 1948, que examinou o porquê de refugiados e deslocados de guerra que não tinham objeções válidas ainda assim se recusarem a ser repatriados, chegou-se à conclusão de que um dos obstáculos à repatriação era a percepção de que as condições de vida nos acampamentos eram

---

<sup>412</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.0, caixa 129, jun.1945, “Psychological Problems of Displaced Persons”, estudo feito por um “Inter-Allied Psychological Study Group”.

<sup>413</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 17, “Report of the Repatriation Poll of DPs in UNRRA Assembly Centers in Gemany, period May 1-14, 1946”; v. também Fredriksen (1953), pp. 76-78.

superiores às existentes em seus países de origem. A força do hábito foi outro fator que aparentemente encorajou os refugiados e os deslocados de guerra a permanecer nos acampamentos; os anos de ausência os distanciaram dos seus lares e das suas famílias. Havia também aqueles que se opunham tanto à repatriação quanto ao reassentamento, parecendo estar contentes com a vida comunitária no acampamento<sup>414</sup>. Um outro relatório da OIR destacou que alguns refugiados e deslocados de guerra poloneses, bastante determinados, preferiam permanecer na Alemanha, sem ter que trabalhar, porque isso era mais fácil que retornar à Polônia e ajudar na reconstrução do país<sup>415</sup>.

Tanto na UNRRA quanto na OIR, assim como junto às potências ocidentais, era quase unânime a opinião de que o “alto” nível de vida nos acampamentos tinha o efeito de desencorajar a repatriação. Mas foram aparentemente só os britânicos que, em 1946, tiveram a ambição de diminuir consideravelmente as rações de alimentos e outros benefícios que os refugiados e os deslocados de guerra recebiam. Aqueles que não optassem pela repatriação, segundo os britânicos, deveriam ser tratados como os alemães, devendo haver, pois, paridade entre a ajuda recebida pela população local e pelos estrangeiros que se encontravam nos acampamentos. Foi proposta, portanto, uma redução nas calorias diárias de 1.500 para 1.250, assim como o estabelecimento de trabalho compulsório. O slogan era “Sem trabalho não há alimentação” (*No work, no feed*). A UNRRA, assim como os Estados Unidos e a França, protestou contra essa política<sup>416</sup>.

Nas zonas de ocupação estadunidense e francesa, 2.000 calorias eram a média diária, em comparação com as 1.500 calorias da zona de ocupação britânica. A experiência daqueles dois países era de que rações alimentares adequadas não eram um

---

<sup>414</sup> IRO, 574, “Review Board Semestrial Report to the DG”, segundo semestre de 1948.

<sup>415</sup> IRO, 435, “Cumulative Narrative Report”, jul.1947-jul.1949, Zona de ocupação estadunidense.

<sup>416</sup> Jacobmeyer (1985), p. 159.

obstáculo à repatriação. Além disso, o percentual de repatriação nas zonas de ocupação estadunidense e francesa, nos últimos três meses de 1946, era superior ao britânico<sup>417</sup>.

Em uma pesquisa de opinião conduzida pela OIR, em 1950, uma das questões colocadas para cerca de 2.000 refugiados e deslocados de guerra na Áustria era: “Você está satisfeito com as suas condições de vida na Áustria?”. Resposta positiva foi dada por 10,5% dos entrevistados, 32,5% responderam que não estavam inteiramente satisfeitos, e 54% responderam na negativa. Os russos e os ucranianos eram os mais insatisfeitos<sup>418</sup>.

O *segundo* fator que pode ter influenciado os refugiados e os deslocados de guerra, nas suas atitudes quanto à repatriação, foi a perspectiva de reassentamento. Como discutido no sub-capítulo 4.4, essa perspectiva foi um fator importante para se compreender o porquê de a OIR não ter logrado a repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra.

Não existia para os refugiados e os deslocados de guerra a necessidade de decidir, imediatamente, se seriam ou não repatriados. Como viviam fora de seus países de origem, eles tinham a oportunidade de avaliar os desenvolvimentos políticos e os econômicos à distância. Aparentemente, após o término do conflito a avaliação da UNRRA era de que todos os poloneses se repatriariam, exceto aqueles que tivessem objeções válidas, isso porque não havia perspectivas reais para aqueles que permanecessem na Alemanha. Mas, durante meados de 1946, vários acontecimentos tiveram como resultado uma mudança no posicionamento dos refugiados e dos deslocados de guerra, entre eles o plano de se estabelecer uma nova organização sobre refugiados. Transmissões de rádio indicavam a decisão da ONU de estabelecer uma nova agência especializada que assistiria aos refugiados após a conclusão das atividades

---

<sup>417</sup> IRO, 105, PREP/SR/10, 18.fev.1947, SR da 10ª Reunião; e PREP/SR/11, 18.fev.1948, SR da 11ª Reunião.

da UNRRA, assim como a determinação de alguns países, como a Austrália e o Brasil, em abrir suas portas à imigração<sup>419</sup>.

Os rumores sobre as possibilidades de imigração podem ter influenciado aqueles que viviam nos acampamentos. Esses rumores ensejavam o entendimento de que havia uma política de longo prazo sendo estabelecida, e que, portanto, poderia ser melhor permanecer nos acampamentos em vez de enfrentar um futuro incerto nos seus países de origem.

O que era rumor em 1946 se tornou realidade em 1947, com o estabelecimento da OIR. Propostas de trabalho surgiram e um abrangente programa de reassentamento foi lançado. A mera existência da possibilidade de reassentamento provavelmente fez com que aqueles refugiados e deslocados de guerra que hesitavam quanto a ser repatriados decidissem não mais retornar para os seus países de origem<sup>420</sup>.

O *terceiro* fator que pode ter influenciado os refugiados e os deslocados de guerra na sua atitude contrária à repatriação era a informação à qual eles estavam expostos nos acampamentos. Como mencionado no sub-capítulo 3.5, os grupos contrários à repatriação foram considerados um obstáculo relevante à repatriação de todas as nacionalidades que estavam nos acampamentos das zonas de ocupação.

Não se pode subestimar a influência dos rumores relativos às condições existentes nos países de origem – verdadeiros ou não – que circulavam nos acampamentos. Os refugiados e os deslocados de guerra escutavam relatos de violência e de fome nos seus países de origem, o que os influenciava quando tinham de tomar uma decisão quanto ao seu futuro.

---

<sup>418</sup> IRO, 613, “The IRO Resettlement Information Service”, abr.1950.

<sup>419</sup> UNRRA, “Report 92”, CC(46)65, 1.jun.1946, “Report of the Administration of DP Operations as Required by Resolution no. 92”.

<sup>420</sup> *Ibid.*

Segundo a Comissão de Revisão da OIR, os refugiados e os deslocados de guerra eram inspirados, paulatinamente, pela propaganda anti-repatriação. A Comissão concluiu, com base em 1.000 entrevistas, que em muitos casos as objeções à repatriação eram completamente infundadas, e causadas pela intensa propaganda que se havia espalhado nos acampamentos<sup>421</sup>.

O material informativo entregue à OIR, pelos países de origem, para ser distribuído nos acampamentos, consistia em idealizações das condições que os refugiados e os deslocados de guerra encontrariam quando retornassem, assim como em ataques aos aliados ocidentais e aos outros países de reassentamento. Esse tipo de propaganda pode ser ilustrada por um panfleto entregue aos soviéticos. Nele se afirmava que aqueles que haviam sido forçados a deixar sua terra natal e a passar por terríveis sofrimentos, e que haviam posteriormente retornado para a União Soviética, estavam vivendo com suas famílias e amigos “vidas criativas de homens livres”. O panfleto ainda continha uma carta, de um soviético reassentado na Venezuela, que contava as condições horríveis “neste país de milionários e mendigos”, e no final, após dizer que os reassentados eram tratados “como gado”, pedia a ajuda de seu país para que ele pudesse retornar para a União Soviética. A conclusão não podia ser outra: “Cidadãos soviéticos! A única decisão correta que vocês podem tomar é retornar para casa. O seu país os aguarda, e somente na sua terra natal, entre os seus compatriotas vocês poderão encontrar a real felicidade humana”<sup>422</sup>.

O fato de que os refugiados e os deslocados de guerra tinham, comparativamente, melhores condições de vida nos acampamentos; de que estavam expostos à propaganda anti-repatriação; e de que lhes parecia factível a perspectiva de um futuro em um terceiro país; parece ter respaldado sua determinação de não ser

---

<sup>421</sup> IRO, 574, 1.jul.1948, “Semi-Annual Report of the Review Board”.

<sup>422</sup> IRO, 610, “Soviet Citizens Living in Western Germany”.

repatriados. Em que grau essas condições influenciaram as atitudes dos refugiados e dos deslocados de guerra é, contudo, difícil de ser determinado.

Segundo o levantamento ao qual se vem de fazer referência, apesar de poucos refugiados e deslocados de guerra terem votado a favor da repatriação em meados de 1946, quase 400.000 retornaram no ano seguinte. Evidentemente, a diferença entre os números relativos àqueles que votaram pela repatriação e àqueles que regressaram em 1947 pode ser explicada pela redação da pergunta feita: “Você quer ser repatriado agora?”. O sentimento de insegurança sobre sua situação pessoal, uma vez repatriados, parece ter mudado no caso de muitos refugiados e deslocados de guerra.

O resultado do levantamento feito nos acampamentos em 1946, comparado com as cifras de repatriação havida em 1947, indica que o nível de vida, a possibilidade de reassentamento, e a propaganda anti-repatriação podem não ter influenciado os refugiados e os deslocados de guerra – pelo menos não os 400.000 que foram repatriados após a realização do levantamento. A UNRRA e a OIR podem ter tido, de fato, algum impacto na implementação das suas políticas de repatriação.

### **3.7 CONCLUSÕES PRELIMINARES**

Durante o verão de 1945, quase dois milhões de soviéticos foram repatriados das zonas de ocupação ocidentais, muitos dos quais à força. Os Estados Unidos, gradualmente, se tornaram mais restritivos com relação à repatriação forçada, tendo parado com essa prática no final de 1945 – quando o número de cidadãos soviéticos, à parte dos bálticos e dos ucranianos, era insignificante. A Grã-Bretanha ainda permitiu por mais seis meses a repatriação forçada.

Diferentemente da União Soviética, a Polônia não exigia a repatriação forçada dos seus nacionais. Uma sugestão de que houvesse repatriação forçada foi feita pelo Embaixador britânico em Varsóvia, mas ela não chegou a ser discutida nem em Londres nem em Washington. O Acordo de Yalta tampouco dispunha sobre a repatriação forçada de poloneses.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, a responsabilidade pela repatriação dos deslocados de guerra pertencia, principalmente, às autoridades militares. Apesar de a influência da UNRRA ter sido, inicialmente, deveras limitada, esta, aos poucos, se envolveu nos programas de repatriação, chegando a adotar, a partir de meados de 1946, várias resoluções a esse respeito. A Operação Cenoura talvez tenha sido o programa mais espetacular relacionado à repatriação. Nos primeiros cinco meses após o término dos conflitos bélicos, mais de cinco milhões de pessoas se repatriaram. No período subsequente de dois anos, enquanto a UNRRA estava ativa, mais um milhão de pessoas retornou aos seus países de origem. A repatriação também era um dever formal da OIR, mas durante sua existência tão-somente 70.000 refugiados e deslocados de guerra foram repatriados.

Há várias razões para o fracasso da política de repatriação da OIR. Os desenvolvimentos políticos na Europa Oriental, onde os regimes comunistas estavam ganhando força, provavelmente detiveram muitos planos pessoais de repatriação. Além disso, a maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra que desejavam regressar, já o havia feito com a ajuda da UNRRA. E, por fim, a política de reassentamento da OIR competia com a repatriação. Com o estabelecimento da OIR, o reassentamento e, portanto, um novo futuro se tornaram realidade para muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra. Ademais, muitos funcionários da OIR consideravam o

reassentamento como sendo seu principal objetivo, demonstrando pouco interesse nas atividades de repatriação.

A União Soviética continuava insistindo na repatriação de virtualmente todos os refugiados e os deslocados de guerra, enquanto que as potências ocidentais eram do entendimento de que as pessoas envolvidas deveriam decidir seu destino. Esse desentendimento, fundamental, quanto à repatriação permeou as políticas internacionais sobre refugiados durante esse período, e resultou em conflitos sobre vários temas concretos. Em diversas oportunidades, por exemplo, os representantes dos países da Europa Oriental reclamaram que eles não podiam distribuir suficiente informação aos seus compatriotas que estavam nos acampamentos. As autoridades militares e as organizações sobre refugiados eram acusadas de tentar evitar – ou pelo menos dificultar – a repatriação.

Numerosos conflitos surgiram no que respeita aos oficiais de enlace. A Grã-Bretanha e os Estados Unidos os proibiram de visitar os acampamentos nas suas zonas de ocupação, o que prejudicou tanto a UNRRA quanto a OIR, que protestou daquela medida. A atitude dos britânicos e dos estadunidenses, contudo, não deve ser vista como uma tentativa de obstruir a repatriação, mas sim à luz da Guerra Fria, que se intensificava durante aquele período. Eles simplesmente não desejavam cooperar com os países comunistas.

A UNRRA tentou segregar os grupos anti-repatriação, que atuavam nos acampamentos e influenciavam negativamente o processo de retorno. Essa política de segregação, contudo, foi objeto de sabotagem por parte das autoridades militares das zonas de ocupação.

A UNRRA e a OIR – a qual não tinha nenhum Estado-membro proveniente da Europa Oriental – levaram a cabo medidas com vistas a encorajar a repatriação, e isso as

fez conflitar com as autoridades militares, as quais não tinham interesse algum nos programas de repatriação. Com o estabelecimento da OIR, a realidade é que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha diminuíram, consideravelmente, seu interesse pela repatriação. Apesar de a OIR estar oficialmente incumbida de promovê-la, a impressão que se tem é que seus esforços não foram destinados a esse objetivo.

Um levantamento feito, nos acampamentos, a respeito das atitudes quanto à repatriação demonstrou que o que detinha o processo de retorno era, principalmente, o desenvolvimento político nos países de origem, o que foi formulado em termos concretos com críticas ao Comunismo e à União Soviética. As condições econômicas nos países de origem também parecem ter obstruído os programas de repatriação, apesar de ter havido uma ampla campanha informativa que tentava passar a impressão que a situação melhorara substancialmente.

No período entre-guerras, todas as iniciativas com vistas à repatriação, que foram implementadas sob o auspícios das organizações então existentes, fracassaram, haja vista a oposição por parte dos refugiados e dos deslocados de guerra em retornar para os seus países de origem.

Com o término da Segunda Guerra Mundial pensou-se que a repatriação seria a solução *par excellence*: aqueles que haviam saído de seus países de origem devido ao conflito, a eles retornariam com o fim das hostilidades. Contudo, apesar de assim ter sido no início, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha logo passaram a condicionar a repatriação ao seu caráter “voluntário”. Os confrontos político-ideológicos que se intensificaram, naquele período histórico, dificultaram ainda mais a implementação da política de repatriação.

## CAPÍTULO 4 – REASSENTAMENTO

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Quando a repatriação – seja voluntária ou forçada – não é uma opção, nem tampouco está sob consideração, há ainda duas alternativas: a integração local, no país de refúgio; ou então o reassentamento, em um terceiro país.

O tema da integração local é inseparável das possibilidades de repatriação. Quanto maiores forem as possibilidades desta, tanto mais os países de refúgio e também os refugiados tenderão a evitar a integração local. Os países de refúgio podem também querer evitar que os refugiados se instalem em área limdeira, no caso de sua presença ensejar problemas de segurança ou então suscetibilidades diplomáticas com o país de origem. Na realidade, muitos refugiados recebem tão-só proteção temporária e assistência, e vivem em acampamentos sem qualquer perspectiva de solução durável<sup>423</sup>.

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, e mais particularmente com o término das atividades da OIR, em 1952, a integração local nos países de refúgio passou a ser a solução preferível e mais viável. Os deslocados de guerra e os refugiados não estavam especialmente interessados em permanecer numa Alemanha devastada pelo conflito. Mas como o reassentamento não poderia ser oferecido a todos, muitos tiveram que permanecer, mesmo contra sua vontade, na Alemanha ou na Áustria. Na presente tese, o reassentamento é discutido de forma limitada, posto que essa solução não foi considerada tão importante durante o período em apreço, apesar de ter sido a alternativa

---

<sup>423</sup> Hakovirta (1986), p. 118; e Stein (1986), p. 273.

à repatriação e à integração local, nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial.

O reassentamento envolve o transporte – e suas conseqüências legais – do refugiado a um segundo país de refúgio. Aqueles que são reassentados freqüentemente têm de se ajustar, mais uma vez, a uma atmosfera completamente diferente da existente na sua cultura, e soem ir para países com climas, modos de vida e sistemas de valores distintos. Historicamente, só um pequeno percentual de refugiados foi reassentado. Os projetos de reassentamento não existiam na era da migração livre, e foram extremamente modestos no período entre-guerras.

A pesquisa sobre o reassentamento de deslocados de guerra e de refugiados no período posterior à Segunda Guerra Mundial lida basicamente com a integração dos refugiados nos seus novos países de refúgio, ou então com as políticas migratórias de determinados países<sup>424</sup>. As políticas internacionais de reassentamento, por sua vez, são discutidas de forma superficial.

Em estudo sobre refugiados que foram reassentados de países em desenvolvimento para países desenvolvidos, na década de 1980, assevera-se que quatro condições são fundamentais para que uma política de reassentamento seja eficaz: (i) as chances de repatriação devem ser pequenas; (ii) o primeiro país de refúgio não quer ou não pode permitir que os refugiados se integrem em seu território; (iii) países desenvolvidos estão desejosos de admitir esses refugiados; e (iv) os refugiados aceitam o reassentamento<sup>425</sup>.

Essas quatro condições são também essenciais para que se compreenda os princípios da política de reassentamento durante o período em tela. Poucos anos após o término dos conflitos, os pré-requisitos necessários à repatriação não mais existiam. A

---

<sup>424</sup> V., por exemplo, Danys (1986); e Zubrzycki (1956).

<sup>425</sup> Hakovirta (1986), p. 121.

grande maioria dos deslocados de guerra e dos refugiados havia regressado aos seus países. Aqueles que haviam permanecido nos centros de acolhida na Alemanha ou na Áustria não queriam nem permanecer, nem tampouco voltar aos seus lares. Ao mesmo tempo, vários países ocidentais expressaram interesse em receber refugiados, e esses países eram atraentes para os refugiados, no mínimo como uma alternativa à repatriação.

Dois aspectos devem ser discutidos inicialmente com vistas a se explicar as políticas de reassentamento que vieram a ser implementadas: (i) a prioridade dada pelas potências ocidentais e pelas organizações sobre refugiados ao reassentamento como uma alternativa à repatriação; e (ii) o desejo de determinados países em receber refugiados reassentados.

Apesar de os países da Europa Ocidental terem usado mão-de-obra estrangeira – por exemplo, poloneses – no período entre-guerras, eles haviam sido bem restritivos quanto a receber refugiados ou introduzir projetos de reassentamento. É portanto importante explicar a mudança, quanto à percepção da questão dos refugiados, que teve lugar após a Segunda Guerra Mundial com a introdução da política de reassentamento. As questões que devem ser discutidas são relativas ao porquê da introdução da política de reassentamento, e da aceitação de refugiados e de deslocados de guerra por determinados países. A concepção de projetos de reassentamento deve ser vista como o resultado do interesse das potências ocidentais em recrutar mão-de-obra, ou como tendo sido motivada por interesses políticos e humanitários?

Esses aspectos são discutidos por meio de uma análise das razões que ensejaram a criação da OIR, e portanto o estabelecimento do reassentamento como uma alternativa à repatriação. Em seguida, analisa-se a forma como o reassentamento foi implementado

na prática e, por último, o porquê de determinados países terem interesse em admitir deslocados de guerra e refugiados reassentados.

#### **4.2 A CRIAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE REASSENTAMENTO**

Logo tornou-se óbvio às potências ocupantes nas zonas ocidentais da Alemanha que vários deslocados de guerra, por razões variadas, não queriam ser repatriados. A repatriação, portanto, não poderia ser considerada como a única solução ao problema dos deslocados de guerra. As instituições existentes, contudo, eram inadequadas para lidar com a questão dos deslocados de guerra que se recusavam a ser repatriados. A UNRRA era uma organização temporária e dependia inteiramente de colaborações *ad hoc* que terminariam em 1947, não havendo perspectiva de renovação. Portanto, a UNRRA poderia repatriar refugiados enquanto seu orçamento o permitisse. Em caso de necessidade, ela poderia prover assistência aos não-repatriáveis, mas só por um período limitado, não estando autorizada a reassentar os deslocados de guerra. O CIR, por sua vez, foi concebido como uma instituição de emergência, não tendo condição alguma para lidar com os problemas que envolviam a assistência e o eventual reassentamento de grandes números de deslocados de guerra que recusavam ser repatriados. Havia, portanto, vários deslocados de guerra que recusavam a repatriação, e nenhuma organização capaz de auxiliá-los.

Gradualmente, tornou-se claro para os Estados Unidos e para a Grã-Bretanha que era necessário estabelecer um novo marco institucional que fosse capaz de resolver a questão dos deslocados de guerra que não queriam ser repatriados. Assim foi criada a OIR, em julho de 1947, como uma sucessora – parcial – da UNRRA. Apesar de “repatriação” ter sido a preocupação principal desta nova organização, na realidade sua

tarefa principal foi o reassentamento; tarefa essa responsável por uma parcela do aumento de tensão entre a União Soviética e as potências ocidentais.

Durante um certo período, a situação daqueles que se recusavam a ser repatriados tinha sido tema de preocupação por parte do Ministério das Relações Exteriores britânico. Antes do término da Segunda Guerra Mundial já havia sido notado que poloneses, iugoslavos e bálticos poderiam não querer regressar aos seus países de origem<sup>426</sup>.

Com o fim das hostilidades, os britânicos asseveraram que ainda era cedo, e as condições muito instáveis, para se decidir se a maioria dos deslocados de guerra que rejeitavam a repatriação tinham um motivo plausível que justificasse a sua determinação. Enfatizou-se que a UNRRA deveria estar preparada para assistir a essas pessoas até que se estabelecesse, de forma definitiva, que elas não estavam física, moral ou psicologicamente aptas à repatriação, ou então que eram apátridas<sup>427</sup>.

O Ministro das Relações Exteriores britânico, Ernest Bevin, estimava que o número de deslocados de guerra que não poderiam ser repatriados seria grande. Ele anteviu que a solução para essa questão se daria por meio do reassentamento, em escala e magnitude consideráveis, devendo portanto ser administrada por uma organização internacional<sup>428</sup>.

O problema dos deslocados de guerra que recusavam a repatriação também foi tema de preocupação do Departamento de Estado. Ao final da guerra, reconheceu-se que o caráter da questão dos refugiados havia mudado, não mais se tratando do resgate de grupos perseguidos durante o conflito, mas sim da assistência aos que se

---

<sup>426</sup> FO, 371/51087, 12.abr.1945, Minutas anotadas por Paul Mason, Chefe do Departamento de Refugiados do Ministério das Relações Exteriores.

<sup>427</sup> FO, 371/51083, 7.jun.1945, “Criteria of Non-Repatriability etc”, de George Rendel, Ministério das Relações Exteriores. V. também 371/51083, 28.jun.1945, de Rendel, FO, para Ward, UNRRA.

<sup>428</sup> FO, 371/51106, 3.ago.1945, Bevin/Mason, para John G. Winant, Embaixador estadunidense em Londres.

encontravam fora dos seus países de origem. No Departamento de Estado, já se esperava que milhares de refugiados se recusariam a regressar aos seus países, e que caberia ao CIR lidar com essa questão<sup>429</sup>.

O *War Refugee Board*, comissão especial estadunidense nomeada pelo Presidente, também destacou que haveria muitos deslocados de guerra para quem a repatriação seria impraticável ou impossível. Conseqüentemente, essas pessoas se tornariam desabrigadas, ou permanentemente deslocadas. A comissão especial enfatizou que a identificação de lares permanentes para os deslocados de guerra que não poderiam ser repatriados era um problema complexo e difícil, cuja solução dependeria da iniciativa e da ação internacionais<sup>430</sup>.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha concordaram que a questão dos refugiados era urgente e importante, e que a estrutura institucional existente não era adequada para tarefa de magnitude considerável. O Ministro das Relações Exteriores britânico, Ernest Bevin, era da opinião que as posições britânica e estadunidense sobre a questão dos refugiados deveriam ser norteadas por princípios humanitários, morais e políticos. Ele destacou que “a última coisa que desejamos é explorar essas pessoas infelizes tendo em mente objetivos políticos, ou então permitir que elas sejam exploradas (...) Nós temos obrigações para com muitas dessas pessoas”<sup>431</sup>.

Os britânicos e os estadunidenses eram mais ou menos norteados, seguramente, pelas mesmas considerações morais e políticas. Eles aparentemente sentiram obrigações especiais em favor daqueles que não desejavam regressar para países comunistas. Contudo, no que respeita às questões práticas e às financeiras, havia divergência de opinião e fricções.

---

<sup>429</sup> SD, 840.48, Memorando para o Presidente, jun.1945.

<sup>430</sup> SD, 840.48, 15.set.1945, “Final Summary Report of the Executive Director, War Refugee Board”.

<sup>431</sup> FO, 371/57700, 8.jan.1946, Bevin, para Byrnes.

Em uma reunião do Gabinete britânico, foi sugerido que o CIR era a instituição a partir da qual uma nova organização deveria ser desenvolvida. Contudo, o *Chancellor of the Exchequer* externou seu desagrado com o acordo então vigente, segundo o qual os britânicos dividiam os gastos do CIR, em par de igualdade, com o governo estadunidense. Segundo ele, esse acordo era impróprio e perigoso do ponto de vista financeiro; a Grã-Bretanha só tinha condições de contribuir com as operações de assistência e de reassentamento em escala modesta. Ele não poderia aceitar uma situação na qual o CIR assumiria uma responsabilidade que envolvesse uma crescente e contínua obrigação por parte da Grã-Bretanha<sup>432</sup>. O Gabinete decidiu então que a responsabilidade de lidar com os refugiados e os deslocados de guerra que não pudessem ser repatriados recairia sob o mandato da ONU, que a administraria tão logo estivesse equipada. O Gabinete considerou que o orçamento viria a ser assegurado com os recursos à disposição da ONU<sup>433</sup>.

Colocar sob a égide da ONU uma nova organização responsável pelos refugiados e pelos deslocados de guerra pareceu ser considerado pelos britânicos como a única forma de garantir que cada país assumisse suas responsabilidades. O Ministério das Relações Exteriores britânico argumentou que a única forma de criar uma organização, com autoridade e poder suficientes para levar a cabo o trabalho necessário em longo-prazo, e o único modo de garantir os recursos necessários, era vincular o orçamento da ONU, numa base contratual e eqüitativa de contribuição<sup>434</sup>.

O financiamento parecia ser de importância fundamental para os britânicos. O argumento de maior relevância para trazer a questão dos refugiados e dos deslocados de

---

<sup>432</sup> FO, 371/51095, 15.jun.1945, "Cabinet Committee on the Reception and Accommodation of Refugees".

<sup>433</sup> FO, 371/51102, "Machinery for Dealing with Problems of Non-Repatriable Refugees in Relation to the Proposal of the IGCR for the forthcoming Budgetary Period", de Mason; FO 371/51101, 14.set.1945; encontro com o Ministro de Estado, minutas de Mason; e 371/51104, Cabinet Refugees Committee Meeting, 3.out.1945. V. também SD, 840.48, 25.out.1945, Mason, FO, para Emerson, CIR.

guerra que não podiam ser repatriados para ao marco da ONU era que cada país deveria dar sua contribuição aos respectivos gastos envolvidos – o que, conseqüentemente, diminuiria a contribuição britânica. O orçamento do CIR era dividido em parcelas iguais entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Na UNRRA, esses dois países contribuía com a maior parte do orçamento. Contudo, no esquema financeiro da ONU as contribuições seriam mais eqüitativas, o que explica o interesse por parte dos britânicos em trazer para o marco dessa organização o trabalho com refugiados e com deslocados de guerra.

Os estadunidenses, por sua vez, não eram favoráveis a que uma nova organização sobre refugiados fosse criada no âmbito da ONU. Argumentou-se que os respectivos gastos adicionais teriam um impacto considerável no orçamento da organização e ensejariam dificuldades financeiras. Muitos países não se sentiriam à vontade em colaborar com a assistência aos refugiados e aos deslocados de guerra nas proporções estabelecidas no orçamento da ONU. Os estadunidenses chegaram até mesmo a temer que a oposição da União Soviética e de seus países associados poderia resultar numa colisão com perigosas conseqüências políticas. Eles não acreditavam que os soviéticos iriam se opor abertamente a qualquer ação da ONU em favor dos refugiados ou dos deslocados de guerra, mas sim que tentariam diminuir ao máximo a assistência, assim como reduzir o propósito e a utilidade do trabalho que se fazia necessário. Os Estados Unidos, portanto, defenderam a idéia de que o trabalho com refugiados e deslocados de guerra deveria ser entregue a uma agência especializada, cuja participação de Estados-membro estaria aberta em caráter voluntário. Os estadunidenses consideravam que ao ser estabelecida uma agência especializada

---

<sup>434</sup> FO, 371/57700, 5.jan.1946, “Refugees”, de Rendel.

responsável pelo trabalho com refugiados, os países da Europa Oriental poderiam se abster de participar de suas atividades<sup>435</sup>.

Os Estados Unidos queriam usar o CIR, e não a ONU, como veículo para a solução da questão dos refugiados. O CIR era visto como a organização mais lógica para lidar com a assistência aos refugiados e aos deslocados de guerra até que seu número fosse reduzido mediante repatriação, ou então que os conflitos políticos resultantes da não-repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra tivessem diminuído de intensidade<sup>436</sup>.

Segundo o Ministro Ernest Bevin, o Secretário de Estado estadunidense, James Byrnes, reagiu fortemente quando lhe foi dito que a Grã-Bretanha pediria à ONU para se ocupar dos refugiados e dos deslocados de guerra. Byrnes lhe perguntou se se tratava de uma questão de dinheiro, ao que Bevin lhe respondeu que não era “inteiramente” isso: identificar destinos para aqueles que não podiam ser repatriados era o outro motivo<sup>437</sup>.

A solução da questão dos refugiados e dos deslocados de guerra e, em particular, a criação de uma organização sobre refugiados que fosse abrangente tornaram-se uma preocupação da ONU desde o início das suas atividades. O tema relativo ao sucessor da UNRRA foi incluído na agenda da primeira parte da primeira sessão da Assembleia-Geral da ONU, que começou em janeiro de 1946. Mesmo sendo essa primeira sessão de caráter constitutivo, era inevitável que fossem considerados os problemas mundiais mais urgentes. Com efeito, mais horas foram dedicadas à questão dos refugiados que a qualquer outro assunto, com exceção da política de segurança<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> FO, 371/51109, Encontros entre os Representantes dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, 1.dez.1945. Para as reações britânicas, v. FO 371/57710, 24.maio.1946, “The Refugee Problem”, do Departamento de Refugiados.

<sup>436</sup> SD, 840.48, 11.jan.1946, Acheson para a Embaixada estadunidense, Londres.

<sup>437</sup> FO, 371/57700, 11.jan.1946, Minuta do Secretário de Estado.

<sup>438</sup> Holborn (1956), p. 30 e Holborn (1975), pp. 27 e 28.

Os britânicos apresentaram uma proposta que recomendava que se deveria criar no marco da ONU um órgão sobre refugiados que tomasse para si as responsabilidades das instituições então existentes. A Assembléia-Geral adotou uma resolução sobre os princípios gerais de uma nova organização sobre refugiados e constituiu um “Comitê Especial sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”, que se reuniu em Londres no início de 1946 e redigiu um extenso relatório no qual se incluía um rascunho da constituição da nova organização. A reunião do Comitê revelou as discrepâncias de opinião entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha no que respeita à estrutura que a nova organização deveria ter. Três possibilidades foram consideradas: (i) a Assembléia-Geral deveria estabelecer uma instituição diretamente sob a sua autoridade; (ii) uma comissão sob a égide do ECOSOC deveria ser instituída; ou (iii) uma agência especializada e autônoma deveria ser criada, a qual estaria vinculada à ONU por intermédio de um acordo. O Governo britânico apoiava qualquer uma das duas primeiras sugestões, sendo que os Estados Unidos favoreciam a criação de uma agência especializada<sup>439</sup>.

Os Estados Unidos tomaram a liderança quanto à oposição da proposta britânica e foram apoiados pelos países da Europa Oriental, os quais desejavam enfraquecer tanto quanto possível a nova organização. Uma forte – e artificial – parceria entre os Estados Unidos e a União Soviética foi estabelecida. Os Estados Unidos também lograram obter um voto majoritário excluindo da consideração do Comitê qualquer proposta de criação de uma organização que fizesse parte da ONU<sup>440</sup>. Por doze votos a seis, com duas abstenções, o Comitê decidiu estabelecer uma agência especializada não-permanente. A proposta britânica, de uma agência diretamente responsável ao ECOSOC ou à Assembléia-Geral, foi rejeitada pelo Comitê<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> Holborn (1975), pp. 29-35.

<sup>440</sup> FO, 371/57708, 9.maio.1946, FO, para Washington.

<sup>441</sup> Stoessinger (1956), p. 78.

O rascunho de constituição foi enviado ao ECOSOC e, após a adoção de várias emendas, o texto foi enviado ao Terceiro Comitê da Assembléia-Geral. Finalmente, a constituição da nova agência especializada, a OIR, foi adotada pela Assembléia-Geral da ONU a 15 de dezembro de 1946, por trinta votos a cinco, com dezoito abstenções<sup>442</sup>.

A delegação britânica não foi capaz de, na reunião da Assembléia-Geral, reabrir a decisão tomada pela maioria do Comitê Especial sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Sobre a questão de se a nova organização sobre refugiados deveria, do ponto de vista institucional, participar integralmente da ONU, a delegação britânica logrou persuadir os estadunidenses a concordar em deixar a porta aberta para que o orçamento administrativo fosse submetido, para aprovação, à Assembléia-Geral da ONU. Dessa forma, segundo os britânicos, a Assembléia-Geral teria uma considerável medida de controle sobre a máquina administrativa da nova organização<sup>443</sup>. Contudo, a importância do orçamento administrativo é questionável, posto que o orçamento operacional da OIR, imensamente superior ao administrativo, não estaria sujeito à revisão pela ONU.

A OIR foi criada como uma agência especializada temporária, cujas relações com a ONU seriam objeto de um tratado à parte. Isso permitia à ONU lidar com a questão dos refugiados sem colocar em risco o objetivo básico da Organização: a manutenção da paz e da segurança internacionais. A OIR foi colocada na periferia do sistema da ONU, com um orçamento próprio. Como uma agência especializada da ONU, era-lhe permitido ter sua política própria quanto aos Estados que seriam seus membros<sup>444</sup>.

Inicialmente, considerou-se no Ministério das Relações Exteriores britânico que a questão dos refugiados não era temporária, mas sim permanente. O êxodo dos países

---

<sup>442</sup> Penrose (1951), pp. 140 e 141.

<sup>443</sup> FO, 371/57715, ago.1946, FO, para vários departamentos.

da Europa Oriental era considerado como sendo tão-só o começo de um novo fluxo de refugiados. Foi portanto considerado importante tentar redigir os termos de referência e a constituição da nova organização de uma forma que a permitisse crescer<sup>445</sup>.

A OIR, não obstante, foi contemplada como uma organização não-permanente, premissa aceita por todos. As delegações que representavam os países de origem também enfatizaram o caráter temporário da OIR. A União Soviética chegou a propor uma emenda com o efeito de limitar a existência da OIR a um ano, o que foi considerado, por vários países, como sendo um período extremamente exíguo, posto que poderia limitar substancialmente as atividades de reassentamento, as quais necessitavam de mais tempo para ser processadas do que as de repatriação. A proposta soviética não prosperou<sup>446</sup>.

A questão dos refugiados e dos deslocados de guerra era vista inteiramente à luz da nova situação criada pela Segunda Guerra Mundial, como uma mera consequência da guerra, não necessitando portanto de uma solução ou de um instrumental permanente. Os Estados-membro da ONU não demonstravam interesse, portanto, em considerar a questão dos refugiados como sendo um problema permanente. Conseqüentemente não houve o menor desejo de se redigir uma definição ou classificação geral, de pessoas vítimas de migração forçada, que pudesse ser útil no futuro. O objetivo era definir e classificar os refugiados e os deslocados de guerra que haviam sido vitimados pela Segunda Guerra Mundial.

As divergências entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha relativas ao caráter da nova agência eram, de fato, de menor importância. A questão principal residia em se determinar até que ponto o problema dos refugiados se constituía em uma preocupação

---

<sup>444</sup> Stoessinger (1956), pp. 80 e 81.

<sup>445</sup> FO, 371/57701, 27.dez.1945, Rendel, para o Ministro de Estado das Relações Exteriores.

<sup>446</sup> *United Nations Official Records*, ECOSOC, 1º Ano, 2ª Sessão, “Special Supplement Report on the Special Committee on Refugees and DPs”, e 3º Comitê 1ª Sessão, Parte 2, 24.out-12.dez.1946.

– e em uma responsabilidade – da comunidade internacional. Foi particularmente o ponto relativo à recusa dos refugiados e dos deslocados de guerra em repatriar que ensejou sérios atritos entre as potências ocidentais e os países da Europa Oriental. Os temas principais que provocavam conflito eram relativos a deixar aos refugiados e aos deslocados de guerra a escolha – voluntária – entre regressar aos seus países de origem ou permanecer fora deles; e a que tipo de assistência deveria ser brindada àqueles que não optavam pela repatriação. O ponto principal, portanto, era se “dissidentes políticos” deveriam receber os benefícios da proteção e da assistência internacionais, o que leva ao cerne das operações da UNRRA e reflete o desenvolvimento do CIR.

Em meados de 1946, os britânicos apoiaram os estadunidenses na sua tentativa de utilizar o CIR como um instrumento temporário para, enquanto a OIR não fosse criada, reassentar os deslocados de guerra que não quisessem ser repatriados. Originalmente, o objetivo tinha sido utilizar o CIR para reassentar aqueles que se opusessem à repatriação. Na realidade, contudo, o CIR não recebera o mandato necessário para fazê-lo. Os estadunidenses prometeram colaborar com a maior parte das despesas, o que provavelmente explica porque os britânicos aceitaram a expansão das suas atividades. A União Soviética, contudo, protestou contra o alargamento do mandato do CIR, argumentando que o seu objetivo original era a proteção às vítimas do Fascismo, e que as modificações em seu mandato colocava sob sua proteção até mesmo traidores e “colaboradores”.

A questão – se “dissidentes políticos” deveriam se beneficiar da proteção e da assistência internacionais – reside no cerne da controvérsia relativa ao estabelecimento da OIR. Os países de origem, localizados na Europa Oriental, posicionaram-se de forma contrária à criação da OIR. Eles não assinaram, nem acederam à sua Constituição, não

se tornando jamais Estados-membro<sup>447</sup>. Esse posicionamento refletia claramente a tensão e o confronto ideológico que emergia no cenário internacional.

Desde o início, os países da Europa Oriental se opuseram à assistência e ao reassentamento dos refugiados e dos deslocados de guerra que se opunham à repatriação. Eles recusavam a idéia de usar uma agência internacional para ajudar no reassentamento de pessoas que por razões políticas se recusavam a aceitar a repatriação. Os países da Europa Oriental se opunham ao envolvimento da OIR e a qualquer assistência internacional que não estivesse relacionada à repatriação, não reconhecendo aos refugiados e aos deslocados de guerra o direito de fazer uma escolha entre repatriação e reassentamento.

Os países da Europa Oriental não concordavam com a idéia de brindar assistência e proteção aos dissidentes políticos, os quais eles não reconheciam como sendo um sério problema internacional. Eles se opuseram persistentemente para garantir a exclusão, do mandato *ratione personae* da OIR, de todos os dissidentes políticos, à exceção dos refugiados espanhóis, que haviam escapado do regime de Franco. Segundo a União Soviética, somente vítimas dos regimes nazistas ou fascistas deveriam ser reconhecidos como refugiados.

O Bloco do Leste, capitaneado pela União Soviética, insistiu que a principal tarefa da ONU era disponibilizar aos deslocados de guerra toda a assistência necessária para que eles pudessem retornar aos seus países de origem. Os países da Europa Oriental não admitiam a existência de refugiados *bona fide* que não desejassem retornar. Aparentemente, a União Soviética não reconhecia que um refugiado pudesse ser anti-comunista sem ser pró-fascista. Segundo as potências ocidentais, havia um importante grupo de dissidentes políticos que não eram nem fascistas nem criminosos de guerra ou

---

<sup>447</sup> V. também Penrose (1951), p. 142.

traidores, e essas pessoas não deveriam ser forçadas a retornar aos seus países de origem. O direito de asilo em favor de dissidentes políticos foi considerado uma parte essencial daqueles direitos básicos plasmados na Carta das Nações Unidas. O delegado estadunidense enfatizou que o povo dos Estados Unidos tinha sempre acreditado no direito de asilo e na completa liberdade de escolha<sup>448</sup>.

Os soviéticos se opuseram à idéia de usar a OIR para auxiliar no reassentamento dos refugiados que por razões políticas se recusavam a ser repatriados, e assumiram uma posição relutante quanto às suas contribuições financeiras<sup>449</sup>. Esse posicionamento era compreensível, afinal a União Soviética e os outros países de origem foram convidados a ser Estados-membro e a pagar as respectivas contribuições financeiras de uma organização que tinha como tarefa auxiliar no reassentamento de pessoas que lhes eram hostis. “Como os senhores esperam que nós contribuamos para o apoio e o reassentamento daqueles que se posicionam politicamente contra nós?”, foi o que um representante soviético externou em uma reunião privada<sup>450</sup>.

O Bloco do Leste e as potências ocidentais tinham vários conceitos relativos aos direitos individuais e aos direitos do Estado, e concepções distintas quanto à relação que deveria existir entre o indivíduo e o Estado. As definições radicalmente diferentes do conceito de “refugiado”, apresentadas pelos dois pólos ideológicos, eram resultado de visões conflitivas pertinentes à liberdade individual de escolha. A negação dessa liberdade residia na relutância em se tolerar elementos dissidentes. A política dos países ocidentais, contudo, era ditada por uma concepção liberal do alcance da liberdade

---

<sup>448</sup> *United Nations Weekly Bulletin*, vol. 1, 18.nov.1946, no. 16, e 24.dez.1946, no. 21; e *United Nations Official Records*, 3º Comitê, 11.jan-10.fev.1946. Holborn (1956), pp. 31 e 32; e Stoessinger (1956), pp. 63-65.

<sup>449</sup> V. *United Nations Official Records*, 3º Comitê, 11.jan-10.fev.1946.

<sup>450</sup> Penrose (1951), pp. 147, 164 e 165.

individual de escolha. Nas suas implicações mais amplas, essa posição defendia o direito individual de se opor politicamente ao seu governo<sup>451</sup>.

Os países de origem, tendo a União Soviética à frente, se opuseram ao estabelecimento da OIR e nunca se tornaram seus Estados-membro. Mas há também que se questionar se os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estavam a favor da participação na OIR dos países da Europa Oriental.

Originalmente, os estadunidenses e os soviéticos tinham visões idênticas sobre a forma de criação da OIR. Aqueles se opuseram firmemente a qualquer controle por parte da ONU e desejavam um relacionamento institucional bem flexível. Nesse particular, eles tinham o apoio completo dos soviéticos, que queriam um órgão independente e sem força. A União Soviética estava ansiosa para enfraquecer a nova organização tanto quanto possível, mesmo que fosse improvável que concordasse em cooperar com os gastos operacionais.

Contudo, o fato de os Estados Unidos e a União Soviética concordavam sobre o caráter da nova organização não significava necessariamente que os estadunidenses queriam que os soviéticos dela fizessem parte. Ao contrário, a delegação estadunidense foi instruída para, de forma discreta, garantir que a nova organização fosse composta só por Estados-membro cujo interesse e contribuição à questão dos refugiados se desse em um marco de “ação construtiva e efetiva”<sup>452</sup>.

Segundo o Departamento de Estado, seria pouco provável obter cooperação efetiva de qualquer dos países da Europa Oriental na questão dos refugiados. Os estadunidenses, com efeito, sugeriram que talvez fosse melhor haver um rompimento completo com os países da Europa Oriental e ter uma organização na qual estes não participassem. O Ministério das Relações Exteriores britânico também reconheceu as

---

<sup>451</sup> Stoessinger (1956), pp. 65, 66, 80 e 81.

<sup>452</sup> SD, 501.BD-Refugees/4-546, 5.abr.1946, Secretário de Estado-em-exercício, para Warren.

vantagens de uma nova organização internacional sobre refugiados sem a participação dos países da Europa Oriental<sup>453</sup>.

### **4.3 OS PRIMEIROS PASSOS PARA O REASSENTAMENTO DOS REFUGIADOS E DOS DESLOCADOS DE GUERRA**

Antes da Primeira Guerra Mundial, os emigrantes partiam da Europa de forma individual, sem qualquer apoio de seus governos. O mesmo ocorreu durante o período entre-guerras. Contudo, desde a Segunda Guerra Mundial a situação havia mudado e muitos refugiados haviam sido transferidos, com assistência governamental ou internacional, dos países de primeiro refúgio aos países de refúgio definitivo.

Os primeiros passos rumo a abertura de políticas de reassentamento para refugiados e deslocados de guerra foram dados pelo CIR em meados de 1946. Missões especiais do CIR exploraram os potenciais de imigração de países sul-americanos e, com base nesses contatos iniciais, os primeiros acordos de reassentamento foram concluídos. Esses acordos afirmavam em termos gerais que os países receptores aceitariam um certo número de refugiados ou de famílias de refugiados sob determinadas condições; que estas pessoas teriam certas obrigações; que os governos lhes brindariam determinados direitos; e que o CIR seria responsável pelo seu transporte<sup>454</sup>.

A política de reassentamento do CIR era, entretanto, de proporções limitadas. Somente cerca de 38.000 refugiados e deslocados de guerra foram reassentados até

---

<sup>453</sup> SD, 501.BD-Refugees/5-2046, texto da mensagem do Ministério das Relações Exteriores. FO, 371/57709, anotações da reunião haviada, a 14.maio.1946, no Ministério das Relações Exteriores, para discutir o trabalho do Comitê Especial para Refugiados e Pessoas Deslocadas.

<sup>454</sup> IRO, 120, GC/199, 5.mar.1951, "The Experience of the IRO in the Field of International Migration Operation", memorando submetido pelo Diretor-Geral.

julho de 1947, quando a OIR assumiu as funções do CIR<sup>455</sup>. Com o estabelecimento da OIR, contudo, o reassentamento em grande escala tornou-se a política oficial do novo regime de refugiados. Pode-se dizer que o CIR estabeleceu as fundações das operações mundiais migratórias levadas a cabo pela OIR, mas a UNRRA também estava deveras envolvida nas atividades de reassentamento.

À UNRRA cabia promover a repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra que estavam sob sua competência. Não havia dispositivo algum que confiasse à UNRRA a promoção do reassentamento de refugiados e de deslocados de guerra, apesar de esta atividade não lhe ser especificamente proibida. Houve dúvidas se a UNRRA deveria envolver-se com atividades de reassentamento, haja vista que elas certamente interfeririam no trabalho de repatriação. Havia uma necessidade de se clarificarem os objetivos finais e mais amplos aos quais os esforços da UNRRA deveriam ser dirigidos.

Em princípio, a assistência da UNRRA às pessoas que não quisessem ou pudessem ser repatriadas e aos apátridas não deveria se estender por um período de tempo que não fosse razoável, após o que a assistência a essas pessoas deveria tornar-se responsabilidade do CIR. O trabalho do CIR foi complementar ao da UNRRA na medida em que a autoridade desta não cobria uma vasta gama de pessoas que se encontravam, na prática, sob o mandato do CIR. Por exemplo, havia vários refugiados do período entre-guerras que não eram elegíveis à assistência da UNRRA, mas que estavam sob o mandato *ratione personae* do CIR.

Em fins de 1945, foi publicada uma diretriz da UNRRA afirmando que ela só poderia organizar o movimento de refugiados e de deslocados de guerra para os seus antigos países de residência<sup>456</sup>. Os Estados Unidos, entretanto, consideravam os projetos de reassentamento dentro do marco da UNRRA como uma das alternativas para se

---

<sup>455</sup> Holborn (1956), p. 368.

solucionar o problema dos refugiados e dos deslocados de guerra. O Secretário de Guerra enfatizou estar bastante ansioso com os planos de reassentamento temporário ou permanente, fora da Alemanha e da Áustria, para o maior número possível de apátridas e de outras pessoas que não poderiam ser repatriadas<sup>457</sup>.

No final de 1945, quando os estadunidenses e os britânicos já haviam discutido a criação de um sucessor da UNRRA com vistas a reassentar os refugiados e os deslocados de guerra sobre os quais não havia perspectiva de repatriação, o Presidente Truman decidiu estabelecer facilidades consulares nas proximidades e mesmo nos centros de acolhida localizados na zona de ocupação estadunidense, de sorte a facilitar a imigração para os Estados Unidos. A UNRRA foi solicitada a prover todo tipo de assistência possível às autoridades estadunidenses no que respeita a esse trabalho de imigração. Os funcionários da UNRRA deveriam fornecer informação aos oficiais consulares e facilitar a seleção dos candidatos aos vistos, assim como auxiliar no seu transporte<sup>458</sup>.

Apesar de a UNRRA, de acordo com sua carta constitutiva, não ter como função o reassentamento de refugiados e de deslocados de guerra, o Presidente Truman sugeriu que ela colaborasse na implementação de um esquema de reassentamento. Na UNRRA houve apoio e interesse em cooperar com a iniciativa proposta por Truman, até mesmo porque se tratava da única organização que tinha o instrumental necessário para acessar todos os refugiados e os deslocados de guerra<sup>459</sup>.

Houve funcionários da UNRRA que se mostraram ansiosos em apoiar os projetos de reassentamento. A Oficial-chefe de Repatriação na Áustria, por exemplo,

---

<sup>456</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 112, "Directive on DPs Operations for the Use of UNRRA Missions in Europe and the Middle East", out.1945.

<sup>457</sup> SD, 800.4016 DP/11-2945, 29.nov.1945, Robert P. Patterson, Secretário de Guerra, para o Secretário de Estado.

<sup>458</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 26, 22.dez.1945, Truman, para o Secretário de Estado. V. também 3.0.11.0.1.3, caixa 9, 16.jan.1946, Memorando de Bedo.

mesmo estando fora das suas atribuições, auxiliou refugiados e deslocados de guerra no seu processo de reassentamento, mediante a distribuição de formulários nos quais eles deveriam indicar se possuíam parentes nos países que se dispunham a receber reassentados. Uma vez coletados os formulários, ela os encaminhou aos respectivos cônsules para as ações cabíveis<sup>460</sup>.

O chefe do Serviço de Repatriação e de Reassentamento da UNRRA considerou que a UNRRA deveria deixar claro para a opinião pública que havia um grupo de pessoas na Alemanha que haviam optado por não regressar para seus países. Ele solicitou ao General Morgan, chefe das operações da UNRRA na Alemanha, que usasse sua autoridade com vistas a se formular um plano que possibilitasse à UNRRA levar a cabo um esquema de reassentamento<sup>461</sup>.

Morgan parecia concordar que o reassentamento era a única solução para muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra. Ele asseverou que essas pessoas sofriam não só de falta de incentivo para o trabalho mas também de falta de estímulo e esperança com relação ao futuro. Considerou, ademais, que o atraso contínuo nos planos de reassentamento comprometia a utilização dos fundos que a UNRRA necessitava para outras atividades. Morgan considerava que se a ação da UNRRA era ineficaz devido aos problemas políticos inerentes ao seu funcionamento, a própria UNRRA deveria trazer esses problemas à atenção da opinião pública mundial<sup>462</sup>.

Até a meados de 1946, a UNRRA não havia se pronunciado em momento algum quanto à questão do reassentamento. A Resolução nº 92, adotada em reunião do Conselho, especificou os passos que a UNRRA deveria dar para estimular e apressar a

---

<sup>459</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.3, caixa 3, 7.fev.1946, George Rabinoff, UNRRA, para C.H. Martini, Diretor Assistente, Relief Service, UNRRA.

<sup>460</sup> UNRRA, 3.0.1.0.0, caixa 19, 10.jan.1946, Bond, para o Diretor-em-exercício, Operações na Áustria.

<sup>461</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.3, caixa 9, 2.jan.1946, Bedo, para Morgan.

<sup>462</sup> UNRRA, 3.0.1.0.0, caixa 19, 19.jan.1946, rascunho do documento “General Morgan raises two connected problems”.

repatriação. Mas também, pela primeira vez, fez referência ao reassentamento nos seguintes termos: “esforços devem ser feitos para vislumbrar os modos de se facilitar o reassentamento”<sup>463</sup>.

A UNRRA estava autorizada a prover assistência limitada àqueles refugiados e deslocados de guerra que desejassem ser reassentados, mas não por intermédio de fundos vindos diretamente de projetos de reassentamento. A assistência incluía a coordenação e a facilitação na aprovação de agências cuja função primária era o reassentamento, treinamento vocacional e ocupacional, e informação e aconselhamento a indivíduos que tinham a oportunidade de ser reassentados<sup>464</sup>.

Segundo o General Morgan, essa resolução autorizou a UNRRA a tomar “todas as ações para facilitar o reassentamento”. Ele enfatizou que a partir daquele momento se deixava para trás a política até então levada a cabo, e recomendou aos funcionários da UNRRA rever todos os aspectos do seu programa à luz desta nova autorização<sup>465</sup>.

Mesmo havendo um temor na UNRRA de que se havia perdido de vista a repatriação no meio de todas as atividades direcionadas ao reassentamento, o Diretor-Geral da UNRRA, La Guardia, era a favor dos projetos de reassentamento. Ele considerava que para um grande percentual dos refugiados e dos deslocados de guerra remanescentes a solução a ser encontrada era o reassentamento e não a repatriação. Segundo La Guardia, a estimativa mais otimista indicaria que o grupo residual de refugiados e de deslocados de guerra que não seria repatriado representava mais de 630.000 pessoas<sup>466</sup>. Em uma carta aos 48 Estados-membro da UNRRA, ele enfatizou a necessidade de uma solução construtiva para as pessoas que não podiam ou não queriam ser repatriadas e que desejavam ser reassentadas da Alemanha e da Áustria, e solicitou

---

<sup>463</sup> UNRRA, Resolução n. 92, *in* Woodbridge III (1950), pp. 155 e 156.

<sup>464</sup> UNRRA 1.3.1.1.0, caixa 25, 1.maio.1946, telex sobre “Policy Instructions on Resolution 92”.

<sup>465</sup> UNRRA, 4.2.80:19, 4.maio.1946, “Implementation of Resolution no. 92”, de Morgan.

propostas ou planos específicos que estes governos pudessem oferecer. Com efeito, La Guardia apelou aos Estados-membro para que estes considerassem a possibilidade de admitir em seus territórios essas pessoas, chegando a recomendar que os Estados Unidos, por exemplo, utilizassem as quotas de imigrantes que não estivessem preenchidas. Ele considerava que uma ação favorável por parte dos estadunidenses facilitaria que o mesmo ocorresse com os outros países. As reações às suas solicitações, entretanto, não foram muito positivas<sup>467</sup>.

De sorte a facilitar o reassentamento de acordo com a nova resolução, a UNRRA estava cooperando com os Estados Unidos e com a Grã-Bretanha; por exemplo, disponibilizava informação aos refugiados e aos deslocados de guerra com respeito às possibilidades de reassentamento naqueles países, e funcionava como canal de comunicação para perguntas elaboradas por aquelas pessoas. A UNRRA também disponibilizou ao CIR os resultados do seu levantamento sobre as habilidades ocupacionais das pessoas que se encontravam nos centros de acolhida. Além disso, a UNRRA também facilitou aspectos operacionais das agências voluntárias (ONGs) que atuavam, na Alemanha, nas áreas de imigração ou reassentamento<sup>468</sup>.

Em meados de 1946, quando a OIR estava prestes a ser estabelecida, a UNRRA já estava envolvida em projetos de reassentamento. Em agosto de 1946, essas atividades de reassentamento foram expandidas. O Conselho adotou a Resolução nº 99, que tinha como objetivo harmonizar suas atividades com as intenções da OIR. A UNRRA deveria “concluir acordos ou cooperar, de todas as formas apropriadas, com governos, agências

---

<sup>466</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 13, “UNRRA Report of Proceedings E.R.O. Relief Service Conference of May 21-24, 1946”.

<sup>467</sup> UNRRA 1.1.3.5.6.1, caixa 227, 26.jun.1946, La Guardia, para Byrnes; e Woodbridge (1950), p. 507.

<sup>468</sup> UNRRA, Report 92, CC (46)88, 8.ago.1946, “Report of the Administration on DPs as required by Resolution no. 92”.

voluntárias, indivíduos e instituições como o CIR, com vistas a auxiliar nas atividades de reassentamento”<sup>469</sup>.

A ênfase no reassentamento foi apoiada de forma especial, junto ao Conselho da UNRRA, pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. O representante estadunidense indicou que nada seria pior que demorar ainda mais tempo em retirar os refugiados e os deslocados de guerra dos centros de acolhida. O representante britânico enfatizou que seu país dava imensa importância ao princípio do asilo político<sup>470</sup>.

A referida resolução não foi, contudo, adotada por unanimidade no Conselho da UNRRA. Os países de origem não apoiavam a extensão *ratione materiae* das suas atividades. O representante da Iugoslávia, por exemplo, considerava que o reassentamento só deveria ser levado a cabo nos casos em que todas as tentativas de repatriação haviam fracassado. Segundo ele, os refugiados e os deslocados de guerra não deveriam optar pela migração para novos climas e novas culturas por não ter compreendido as condições preexistentes nos seus próprios países. O representante da Polônia não se opôs à ação internacional em favor dos que não queriam ou não podiam ser repatriados, mas enfatizou que a UNRRA não deveria dar início às atividades de reassentamento até o momento em que todos os meios de se promover a repatriação tivessem sido tentados. O representante da União Soviética considerou que a principal tarefa da UNRRA era a repatriação, e não o reassentamento<sup>471</sup>.

Os países da Europa Oriental, obviamente, não poderiam aprovar que seus dissidentes políticos fossem espalhados pela Europa. Nem poderiam tampouco, à luz das significativas perdas populacionais ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, concordar com a perda de mais mão-de-obra que resultaria do programa de reassentamento. A União Soviética, com cerca de 20 milhões de mortos, era o país que

---

<sup>469</sup> Resolução n. 99, in Woodbridge II (1950), pp. 161-164.

<sup>470</sup> UNRRA, “Journal”, 5ª Sessão do Conselho.

mais havia perdido nacionais durante o conflito. Mão-de-obra era urgentemente necessitada para reconstruir a economia da Polônia, que vinha de perder seis milhões de sua população e que, portanto, solicitara que medidas especiais fossem tomadas para estimular a repatriação de trabalhadores e de profissionais de categorias específicas, como técnicos e trabalhadores tanto de indústria, quanto agrícolas<sup>472</sup>.

A resolução especificava o modo como a UNRRA poderia implementar a política de cooperação no que respeita ao reassentamento. Ou seja, mesmo não podendo gastar do seu próprio orçamento em atividades de reassentamento, nem tampouco levá-las a cabo, a UNRRA deveria vislumbrar formas de facilitar e de apoiar outras instâncias envolvidas no trabalho de reassentamento. O divisor de águas entre “apoiar” ou “facilitar”, e “cooperar” ou “levar a cabo” não chegou a ser, na prática, objeto de diferenciação.

La Guardia destacou que a UNRRA estava autorizada, nos termos da Resolução nº 99, não só a fazer com que suas atividades ocorressem em harmonia com as da OIR, como igualmente a aplicar os princípios plasmados no rascunho de Constituição da OIR, podendo portanto estender ou ajustar as suas atividades de sorte a cobrir outras categorias de pessoas definidas naquele documento, assim como concluir acordos com governos ou agências voluntárias com o objetivo de auxiliar no trabalho de reassentamento<sup>473</sup>.

A implementação da Resolução nº 99 – que vislumbrava o auxílio nas atividades de reassentamento – e o lançamento quase simultâneo da Operação Cenoura – que almejava estimular a repatriação – causaram dificuldades e tensão, além de aparentes contradições na política internacional sobre refugiados. Tanto que na UNRRA

---

<sup>471</sup> *Ibid.*

<sup>472</sup> UNRRA, Report 92, CC(46)65, 1.jun.1946, “Report of the Administration on DP Operations as required by Resolution no. 92, Employment, Programme, Selective, Repatriation”, de Morgan.

<sup>473</sup> UNRRA, “DG Report”, 1.jul-30.set.1946.

considerou-se que seria melhor iniciar a difusão de informação sobre o reassentamento, para os poloneses, somente em meados de 1947, o que permitiria evitar confusões sobre as soluções propostas, assim como levar a cabo a repatriação daqueles que desejassem regressar. Acreditava-se que toda e qualquer discussão sobre reassentamento resultaria em um desentendimento ainda maior sobre as possibilidades de repatriação<sup>474</sup>.

Com vistas a enfatizar a repatriação, a UNRRA decidiu deixar para 1947 a distribuição oficial de informação sobre os projetos de reassentamento<sup>475</sup>, mas essa restrição foi revista no fim de 1946. A UNRRA considerou que seria errado postergar os esforços que poderiam ser feitos para reassentar os refugiados e os deslocados de guerra que não podiam ou não queriam ser repatriados; ela desejava, portanto, cooperar ativamente nas questões de reassentamento. Ficou claro também que, apesar do fato de que ofertas de reassentamento seriam feitas diretamente só para alguns grupos, a informação sobre essas propostas seria disseminada rapidamente em todos os centros de acolhida. O início de qualquer atividade de reassentamento teria portanto, inevitavelmente, um efeito negativo nos esforços de repatriação. De acordo com a orientação que prevaleceu, a decisão de se oferecer uma possibilidade de reassentamento a um refugiado ou a um deslocado de guerra deveria ser reservada a funcionários mais graduados, que poderiam avaliar suas conseqüências. Como regra geral, portanto, não se podia sugerir a ninguém o reassentamento como alternativa à repatriação<sup>476</sup>.

As resoluções da UNRRA deixavam claro que a repatriação deveria ter precedência ao reassentamento. Os planos de reassentamento deveriam,

---

<sup>474</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.2, caixa 130, 30.out.1946, Alspach, Diretor-em-exercício, Divisão de Repatriação, UNRRA, para Gifford.

<sup>475</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 111, "UNRRA Monthly Report of Chief of Operation", Alemanha, out.1946.

<sup>476</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 7, 4.dez.1946, "UNRRA Policy Directive: UNRRAs Responsibility with Regard to Resettlement of DPs".

conseqüentemente, ser implementados de forma a influenciar o menos possível as atividades de repatriação. Na prática, contudo, era difícil distinguir as duas soluções.

Essa dificuldade pode ser ilustrada com o exemplo a seguir. Em meados de 1946, um membro do Conselho de Imigração no Rio de Janeiro levantou a questão de se a UNRRA iria – e mesmo se poderia – auxiliar na seleção dos refugiados e dos deslocados de guerra que satisfizessem os critérios da política imigratória brasileira. As autoridades nacionais sugeriam que o serviço de orientação pessoal relativo à seleção preliminar dos candidatos devesse ser feita pela UNRRA. Além disso, a UNRRA foi questionada sobre as possibilidades de auxiliar no transporte e em outras ajudas materiais relativas à preparação para a viagem<sup>477</sup>. A Divisão de Repatriação e Bem-estar da UNRRA “aprovou entusiasticamente” a idéia do projeto brasileiro de reassentamento. Contudo, para implementá-lo, afirmou a Divisão, seria necessário liberalizar a política vigente, o que se justificava no fato de se considerar que esse projeto de reassentamento era um serviço essencial que a UNRRA deveria levar a cabo<sup>478</sup>. O programa de reassentamento para o Brasil, contudo, deixou muito a desejar<sup>479</sup>.

O representante da União Soviética reclamou que o envolvimento da UNRRA em projetos como o brasileiro era contrário à política de repatriação, e que ele não lograva ver como dois projetos contraditórios poderiam ser implementados ao mesmo tempo. Um funcionário da UNRRA respondeu que os representantes do CIR na Alemanha estavam em contato próximo com os funcionários da UNRRA, os quais não atuavam nos centros de acolhida onde havia a possibilidade iminente de repatriação.

---

<sup>477</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 18, 8.jul.1946, Paul Gordon, Oficial de Enlace, para Torres, Seção Latino-americana, UNRRA; e 1.3.1.1.0, caixa 18, 5.jul.1946, “Brazilian Refugee Immigration Proposal”.

<sup>478</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 18, 15.aug.1946, Memorando.

<sup>479</sup> Andrade (2005), pp. 87-89. Para a iniciativa recente de transformar o Brasil em um país de reassentamento, v. Andrade & Marcolini (2002); e para a proteção jurídica dos refugiados pelo Estado brasileiro, v. Jubilut (2003).

Enfatizou-se que a UNRRA não estava permitindo a difusão de propaganda de reassentamento entre grupos com os quais se estava trabalhando no sentido de sua repatriação<sup>480</sup>.

Parecia óbvio, contudo, como alegava a União Soviética, que o envolvimento da UNRRA no programa de reassentamento resultaria em um problema na condução do programa de repatriação. Os oficiais de terreno da UNRRA auxiliaram as atividades de reassentamento, e esta organização cooperou com o CIR na implementação do reassentamento. O Diretor-Geral da UNRRA também admitiu que, durante a primavera de 1947, as possibilidades e as oportunidades de reassentamento para refugiados e deslocados de guerra haviam constituído um sério obstáculo ao programa de repatriação<sup>481</sup>.

A quantidade de reassentados, entretanto, não era significativa. De abril a dezembro de 1946, apenas 8.300 pessoas saíram das zonas de ocupação das potências ocidentais, dos quais 6.100 foram reassentados nos Estados Unidos e 1.100 na Grã-Bretanha. A partir de fins de 1946, o reassentamento foi implementado de forma mais ativa, sem contudo haver um aumento significativo nos seus números<sup>482</sup>. Apesar disso, o fato de que representantes governamentais e do CIR estavam passando pelos centros de acolhida e conduzindo entrevistas com o objetivo de reassentamento deve haver influenciado vários refugiados e deslocados de guerra que vislumbravam a possibilidade de repatriação.

Estudos e relatórios confeccionados pela própria UNRRA afirmam que a organização limitou-se estritamente ao seu mandato de facilitar a repatriação, e que as atividades de reassentamento restringiram-se àquelas necessárias para a proteção dos

---

<sup>480</sup> UNRRA, CC, 41ª Reunião, 4.dez.1946; e 1.0.2.1, caixa 1, “Transcripts of Forty-first Meeting”, CC.

<sup>481</sup> UNRRA, DG Report, 1.jan-31.mar.1947.

<sup>482</sup> Proudfoot (1956), p. 294; e Woodbridge II (1950), pp. 506 e 507.

refugiados e dos deslocados de guerra de eventuais explorações<sup>483</sup>. Contudo, como indicado nesse capítulo, a UNRRA envolveu-se em atividades de reassentamento que vieram a obstruir vários esforços de repatriação. Essas atividades relativas ao reassentamento devem ser vistas à luz do estabelecimento da OIR. A política de reassentamento da UNRRA pode ser tida como uma tentativa de harmonizar seu trabalho com a política planejada para a OIR, ou seja, com a política estabelecida pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha para a solução da questão dos refugiados e dos deslocados de guerra que não queriam ou não podiam ser repatriados.

#### **4.4 REASSENTAMENTO EM GRANDE ESCALA**

Quando a OIR foi estabelecida, em 1947, foram-lhe transferidas as funções e as atividades do CIR. A maior parte dos funcionários do CIR, assim como suas representações em diversos países, passaram a fazer parte da OIR, de modo a possibilitar a continuação das operações e das negociações relacionadas à migração dos refugiados e dos deslocados de guerra. A OIR, contudo, não deu continuidade a todas as políticas do CIR. Enquanto o CIR havia tido que buscar fundos, juntos a seus Estados-membro, para cada projeto específico, os membros da OIR haviam concordado em disponibilizar um orçamento operacional que a permitiria levar a cabo operações de reassentamento em grande escala. O que a OIR deveria fazer, imediatamente, era continuar a implementação dos acordos de reassentamento, que já havia iniciado, assim como tentar obter novas oportunidades de reassentamento<sup>484</sup>.

O CIR havia desenvolvido dois tipos de atividades de migração que foram continuadas pela OIR. O primeiro era a migração na qual os governos receptores

---

<sup>483</sup> *Id. ibid.*

levavam a cabo a seleção. Esse método, conhecido como reassentamento em massa, foi utilizado para a seleção de grupos e de categorias de imigrantes, escolhidos por missões governamentais especiais que foram enviadas às zonas de ocupação ocidentais. O segundo tipo de atividade era a migração iniciada mediante identificação individual por patrocinadores nos países de reassentamento. Esse procedimento era conhecido como migração individual, e incluía o movimento de refugiados e de deslocados de guerra, assim como das suas famílias, que vinham a obter condição migratória permanente nos países para os quais eram reassentados, sempre de acordo com os procedimentos consulares. Os funcionários da OIR podiam auxiliar na obtenção dos vistos migratórios e da documentação necessária, assim como nas atividades preparatórias e anteriores à viagem. A OIR desenvolveu, posteriormente, um terceiro tipo de procedimento, baseado na identificação de empregadores e patrocinadores em função das qualificações profissionais ou das necessidades específicas dos refugiados e dos deslocados de guerra<sup>485</sup>.

Os refugiados e os deslocados de guerra, para satisfazer o esquema de reassentamento, deveriam satisfazer as condições estabelecidas na Constituição da OIR, ou seja, expressar objeções válidas ao retorno para os seus países de origem, ou não poder, mesmo querendo, ser repatriados, como resultado da recusa de seus países de origem em concordar com seu retorno<sup>486</sup>.

Muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra, que viviam nos centros de acolhida das zonas de ocupação ocidentais, eram qualificados profissionalmente e, portanto, desejados como mão-de-obra. Vários países europeus, assim como a UNRRA, haviam reconhecido esse potencial migratório. A UNRRA, por exemplo, foi solicitada a

---

<sup>484</sup> IRO, 120, GC/199, 5.mar.1951, "The Experience of the IRO in the Field of International Migration Operation", Memodando submetido pelo Diretor-Geral.

<sup>485</sup> *Ibid.*

compilar informação contendo as qualificações, a experiência pretérita e outros dados laborais disponíveis e passá-la às organizações intergovernamentais, dentre as quais o CIR, que chegou a utilizá-las, em certa medida, nas suas atividades de reassentamento<sup>487</sup>.

O programa de treinamento vocacional, profissional e em línguas estrangeiras – primordialmente o inglês, mas também o espanhol e o português – também vislumbrava facilitar a obtenção de emprego pelos refugiados e pelos deslocados de guerra quando saíssem dos centros de acolhida<sup>488</sup>.

Quando a OIR deu início às suas atividades, havia vários procedimentos de admissão aos esquemas de seleção governamentais. A Austrália, por exemplo, selecionava imigrantes tendo presente sua força física. Somente após o reassentamento essas pessoas seriam entrevistadas, de maneira completa, sendo-lhes perguntado quais eram suas qualificações profissionais, após o que trabalho lhes era identificado à luz de suas habilidades. Já o Canadá alocava quotas laborais às suas missões de seleção, de sorte que os trabalhadores eram escolhidos na Europa para um trabalho específico, no qual eles iniciavam imediatamente após ingressar em território canadense. No início das operações da OIR, a maioria dos países limitava sua seleção a trabalhadores solteiros, ou então a casais sem filhos<sup>489</sup>.

O Diretor da Divisão de Reassentamento da OIR chegou a indicar que havia uma demanda considerável para vários tipos de trabalhadores, e que se deveria aproveitar ao máximo a oferta que havia no “mercado”. Se as atividades de reassentamento fossem implementadas vagarosamente, a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra não

---

<sup>486</sup> IRO, 102, PREP/84, 20.maio.1947, Segunda Parte da 1ª Sessão, “Resolution on Possibilities of Resettlement”.

<sup>487</sup> Woodbridge II (1950), p. 506.

<sup>488</sup> Proudfoot (1957), p. 420.

<sup>489</sup> IRO, 120, GC/199, 5.mar.1951, “The Experience of the IRO in the Field of International Migration Operation”, Memorando submetido pelo Diretor-Geral.

seria jamais resolvida. Ele destacou que não se deveria perder tempo persuadindo os países de recepção a se comprometerem com o número total de reassentados durante um período determinado: o que se deveria fazer era uma “campanha promocional de vendas” (*sales-promotion campaign*). A demanda existente por trabalhadores, segundo ele, só duraria até a melhoria do transporte naval e o restabelecimento das fontes de abastecimento existentes antes da guerra. Sua opinião era a de que os refugiados e os deslocados de guerra que a OIR tinha a oferecer não eram melhores, nem mesmo tão bons quanto, por exemplo, os migrantes econômicos italianos<sup>490</sup>.

Os países de origem dos refugiados e dos deslocados de guerra, em geral, se opunham à política de reassentamento da OIR, e solicitavam que as atividades de seleção fossem suspensas. Apesar de a Polônia ter aceitado o reassentamento, as autoridades polonesas consideravam que não se lhe havia proporcionado tempo suficiente para persuadir seus nacionais de que era de seu interesse serem repatriados, nem tampouco lhes havia sido distribuída informação suficiente sobre as condições prevalecentes naquele país. Quando do estabelecimento da OIR, a Polônia solicitou – sem sucesso – que qualquer política de reassentamento fosse suspensa por um período de um a três meses<sup>491</sup>.

Os países da Europa Oriental enfatizaram várias vezes que a política de reassentamento era principalmente baseada no desejo de se recrutar mão-de-obra. De acordo com esses países, os centros de acolhida de refugiados e de deslocados de guerra se assemelhavam a mercados de escravos. Mesmo antes de a OIR ser estabelecida, o chefe da delegação soviética, Andrei Gromyko, afirmou que parecia haver um desejo,

---

<sup>490</sup> IRO, 611, 8.ago.1947, “Proposal for the Immediate Selection and Segregation of Refugee Immigrants Desiring Resettlement”, by Innes, Diretor de Reassentamento.

<sup>491</sup> IRO, 605, 19.jun.1947, “Conference held in Berlin with Representatives of the Countries of Origin”.

por parte dos países ocidentais, em se obter mão-de-obra barata mediante a imigração de refugiados e de deslocados de guerra<sup>492</sup>.

A representante estadunidense junto à ONU, Eleanor Roosevelt, manteve, contudo, que os governos dos países de origem exigiam o retorno de seus nacionais devido à sua própria necessidade de mão-de-obra. Ela enfatizou que “o mundo necessita[va] do trabalho dessas pessoas e [que] portanto eles deveriam ir aonde o mundo pudesse se beneficiar de seu trabalho”<sup>493</sup>.

Organizações de exilados poloneses consideravam que os refugiados e os deslocados de guerra poloneses queriam participar na reconstrução da Europa, e sugeriram que o plano de reconstrução europeia deveria considerar a situação daqueles que não queriam ou não podiam ser repatriados<sup>494</sup>.

A OIR parecia, por um lado, aceitar a interpretação soviética da política de reassentamento. Era óbvio, segundo o Secretário-Executivo da OIR, que os projetos de reassentamento iniciados durante o primeiro ano buscavam primordialmente satisfazer as necessidades de mão-de-obra dos países receptores, deixando em segundo plano a busca de uma solução construtiva para a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra. Isso se tornara evidente em razão da ênfase dada às condições físicas, à idade, ao estado civil e às qualificações ocupacionais dos candidatos ao reassentamento<sup>495</sup>.

De acordo com a OIR, havia dificuldades que tinham de ser enfrentadas e superadas antes que resultados satisfatórios pudessem ser obtidos com a política de reassentamento. Parecia, por exemplo, ser a opinião da OIR que para que o problema

---

<sup>492</sup> *United Nations Official Records*, “Plenary Meetings of the General Assembly, Verbatim Record”, 23.out-16.dez.1946.

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> IRO, 455, 10.ago.1947, Memorando submetido à OIR pela “Association of Polish Was Emigres”, pela “Polish Social Committee ‘Help Poles in Germany’”, e pelo “Council for the Resettlement of Polish Refugees”.

<sup>495</sup> IRO, 117, CG/7, “Report of the Executive Secretary of the PC to the GC on the Activities of the Organization July 1, 1947 to June 30, 1948”; e 104, PREP/211, 2.maio.1948, “Report of the Executive Secretary on the Policy of the Organization with Regard to Repatriation and Resettlement”.

dos refugiados e dos deslocados de guerra fosse resolvido deveria haver uma ampliação no critério de seleção; a remoção dos obstáculos à reunião familiar; e a admissão de pessoas que por pouco não satisfizeram os padrões mínimos estabelecidos pelos países de recepção. Se a seleção dos refugiados e dos deslocados de guerra continuasse sendo baseada somente na necessidade dos países de reassentamento, sem referência aos fatores sociais envolvidos, muitos deles não encontrariam um país para o qual ser reassentados<sup>496</sup>. A OIR, portanto, requereu a vários governos que reconsiderassem os seus padrões e critérios de seleção. Enfatizou-se que somente dessa forma poderia o grupo residual de refugiados ser reduzido a um mínimo<sup>497</sup>.

Esse pedido, contudo, não obteve o retorno desejado. Considerando as razões morais que originalmente podem ter inspirado a ação internacional relativa aos refugiados e aos deslocados de guerra, a OIR decidiu, no final de 1948, fazer um forte apelo à consciência dos indivíduos e das nações. O Diretor-Geral foi solicitado a contatar diretamente Estados-membro da OIR, assim como todos os outros governos que haviam demonstrado boa-vontade, no sentido de discutir com eles a quota máxima de refugiados que eles seriam capazes e estariam preparados a admitir nos seus territórios<sup>498</sup>. Mas os Estados-membro da OIR não se mostravam favoráveis a receber pessoas consideradas como não-repatriáveis<sup>499</sup>.

Quando a OIR começou a funcionar, programas de reassentamento em grande escala foram planejados. O orçamento da OIR para o primeiro ano estava baseado na expectativa de que 262.000 refugiados seriam reassentados em vários países. Na realidade, durante os primeiros oito meses, somente 125.000 deslocados de guerra haviam sido reassentados. A maior razão desse fracasso havia sido, de acordo com o

---

<sup>496</sup> IRO, 104, PREP/222, 12.mai.1948, "Draft Report on the Sixth Part of the First Session".

<sup>497</sup> IRO, 612, 19.jul.1948, Tuck, para vários governos.

<sup>498</sup> IRO, 117, GC/17, 21.set.1948, Resolução sobre Política de Reassentamento.

<sup>499</sup> IRO, 614, 14.jan.1949, "Report of the IRO on Resettlement of Non-repatriable Refugees and DPs".

Secretário-Executivo, o fato de que os países ocidentais haviam sido incapazes de aceitar a quantidade esperada pela OIR<sup>500</sup>.

**Tabela 7:** Reassentamento de Refugiados e de Deslocados de Guerra por Número e por País de Destino durante o CPOIR-OIR. Período da Operação: 1º de julho de 1947 a 30 de dezembro de 1951

País de Destino	1 Jul 47	1 Jul 48	1 Jul 49	1 Jul 50	1 Jul 51	Total
	a 30 Jun 48	a 30 Jun 49	a 30 Jun 50	a 30 Jun 51	a 31 Dez 51	
Argentina	12.212	14.772	2.457	2.301	970	32.712
Austrália	5.702	48.923	90.774	31.876	4.884	182.159
Bélgica	19.147	2.907	241	141	41	22.477
Bolívia	419	340	228	1.157	341	2.485
Brasil	3.526	16.298	4.011	2.140	2.873	28.848
Canadá	25.313	40.710	19.993	21.125	16.338	123.479
Chile	1.486	392	1.939	782	509	5.108
França	16.218	18.797	2.394	823	223	38.455
Marrocos	729	444	166	91	16	1.446
França						
Israel	16.891	99.526	10.768	4.376	548	132.109
Países	3.488	559	29	212	67	4.355
Baixos						
Nova	37	1.065	66	2.512	1.157	4.837
Zelândia						
Noruega	14	176	187	156	572	1.105
Paraguai	3.047	1.927	646	157	110	5.887
Perú	1.283	844	110	95	8	2.340
Suécia	1.995	1.147	300	586	342	4.330
Grã-	69.457	12.263	1.242	2.911	473	86.346
Bretanha						
Estados	17.245	51.134	124.533	89.913	46.026	328.851
Unidos						
Uruguai	359	421	396	143	142	1.461
Venezuela	5.723	6.372	2.149	2.730	303	17.277
Todos os	4.427	4.540	1.736	1.822	558	13.083
outros						
<b>Total</b>	<b>208.678</b>	<b>323.557</b>	<b>264.365</b>	<b>166.049</b>	<b>76.501</b>	<b>1.039.150</b>

As atividades de reassentamento da OIR só terminaram no final de janeiro de 1952, sendo que o último navio chegou nos Estados Unidos a 9 de fevereiro de 1952.

Fonte: Proudfoot (1957), p. 425.

Como se pode ver na tabela 7, o primeiro ano de operações, a OIR reassentou 209.000 deslocados de guerra e durante o ano seguinte os números chegaram ao topo: 324.000 pessoas; o que se deu, em parte, devido ao reassentamento de quase 100.000 refugiados e deslocados de guerra judeus. Depois de julho de 1949, as atividades de reassentamento decresceram gradualmente. Durante os quatro anos e meio de operações

<sup>500</sup> IRO, 104, PREP/211, 2.maio.1948, "Report of the Executive Secretary on the Policy of the

da OIR, mais de um milhão de deslocados de guerra e refugiados foram reassentados, dos quais mais de 750.000 provenientes da Alemanha, 45.000 da Áustria, 71.000 da Itália, e 31.000 da França<sup>501</sup>.

A OIR nunca resolveu o problema dos refugiados não-repatriáveis. Algumas religiões, nacionalidades ou raças, assim como os apátridas, não eram aceitos por certos governos. Restrições de idade, considerações médicas, e limitações por tamanho ou definição do que se entendia por “grupo familiar” tendiam automaticamente a excluir pessoas que poderiam ter sido aceitas nos programas de reassentamento. Nem mesmo intelectuais e profissionais eram prontamente aceitos. Em 1950, o Diretor da OIR sugeriu três cursos de ação, os quais, se seguidos pelos governos dos países de recepção, reduziriam consideravelmente o tamanho do – então chamado – “núcleo duro” de refugiados e de deslocados de guerra. Em primeiro lugar, os países de recepção tinham de liberalizar, da maneira mais ampla possível, os seus padrões de seleção e de admissão. Em segundo lugar, eles tinham de aceitar em seus territórios grupos específicos de pessoas, tais como cegos, amputados, mães solteiras etc. Por fim, eles teriam que instituir ou ampliar esquemas normativos de reassentamento já existentes em outros países. Apesar da proposta desses cursos de ação, quando a OIR concluiu seu censo final em 1952, 177.000 refugiados e deslocados de guerra ainda estavam registrados. Menos da metade dos quais estavam empregados no setor econômico da Alemanha e da Áustria<sup>502</sup>.

Em momento algum a repatriação e o reassentamento foram considerados como as únicas soluções para a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra. A Constituição da OIR continha dispositivos para o assentamento e a integração local nos países de residência temporária. Contudo, havia dois tipos de dificuldades quanto a essa

---

Organization with Regard to Repatriation and Resettlement”.

<sup>501</sup> Proudfoot (1957), p. 425.

solução: as considerações psicológicas; e as condições materiais. Era obviamente difícil pedir aos refugiados e aos deslocados de guerra – os quais haviam em muitos casos sofrido espiritual e fisicamente nas mãos dos alemães – que concordassem em ser assentados permanentemente na Alemanha. Além disso, a xenofobia prevalecente entre os alemães impediria que eles fossem absorvidos pela sociedade alemã. Além disso, a economia alemã, à época, não tinha condições de oferecer um futuro estável àqueles refugiados.

Quando a OIR começou a tomar as medidas necessárias para o término das suas atividades, enfatizou-se que os refugiados e os deslocados de guerra tinham alternativas limitadas; quais sejam, a repatriação, o reassentamento, ou a integração na economia e na sociedade locais. Asseverou-se que aos refugiados e aos deslocados de guerra que não desejassem ser repatriados, ou que não quisessem ou lograssem ser reassentados, não restaria outra opção que a integração local<sup>503</sup>.

Os países de reassentamento tinham o direito de selecionar, aceitar ou deportar quem eles quisessem. Eles não estavam sob obrigação alguma de informar à OIR as razões que levaram à rejeição dos solicitantes<sup>504</sup>. Em 1948, na zona de ocupação estadunidense, por exemplo, 67.586 refugiados e deslocados de guerra foram aceitos para reassentamento e 4.725 (5,8%) rejeitados. Mais da metade destes foram rejeitados por razões justificadas, mas para cerca de 2.200 pessoas, nenhuma razão foi elaborada<sup>505</sup>. Ao se examinar as razões dadas na zona de ocupação estadunidense durante, por exemplo, o mês de novembro de 1948, se nota que dos 450 refugiados e

---

<sup>502</sup> IRO, 145, GC/135, 29.mar.1950, “Report on the Forth Session of the GC”; e Wyman (1989), p. 202.

<sup>503</sup> IRO, 186, 23.jul.1949, Provisional Order no. 111.

<sup>504</sup> IRO, 457, “Second Draft of Letter to Governments in Security Suspects”.

<sup>505</sup> IRO, 117, GC/60, “Report of the DG on the Activities of the Organization since July 1, 1948”.

deslocados de guerra rejeitados, 120 o foram devido à tuberculose, 52 devido à sífilis, 82 por “outras razões”, e 130 foram enquadrados na categoria “nenhuma razão dada”<sup>506</sup>.

A razão para rejeição na fase final do procedimento de seleção não era necessariamente médica; poderia ser devida ao fato de o refugiado ou o deslocado de guerra não ter passado nos testes de segurança (*security check*). Pelo menos algumas das 130 pessoas que pertenciam à categoria “nenhuma razão dada” devem ter sido rechaçadas por várias razões de segurança ou, em outras palavras, razões políticas.

Alguns governos dos países de reassentamento não queriam, obviamente, aceitar comunistas ou “simpatizantes” como imigrantes, aparentemente por temor de que eles fossem agentes de inteligência. Essas autoridades temiam que a União Soviética tivesse inserido espões entre os refugiados e os deslocados de guerra. No Departamento de Estado havia também certo receio quanto ao “perigo potencial” à segurança dos Estados Unidos resultante de uma entrada “descontrolada” de refugiados e de deslocados de guerra em vários países da América Latina<sup>507</sup>.

Naturalmente, não era fácil distinguir com acuidade o dissidente político com orientação anti-comunista daquela pessoa que tentava penetrar em outro país disfarçado de refugiado e com propósito de atividade de inteligência. O sistema de segurança política das zonas de ocupação não foi capaz de identificá-los, o que leva a imaginar que podem ter passado despercebidos no sistema de determinação de elegibilidade da OIR, o qual, contudo, considerou que a proporção numérica desse problema era desprezível<sup>508</sup>.

Entre os não-repatriáveis na Europa após o término das hostilidades, os judeus se destacavam. A resolução desta questão também causou fricção entre os Estados-

---

<sup>506</sup> IRO, 765, “Monthly Report”, nov.1948, Zona de ocupação estadunidense.

<sup>507</sup> SD, 800.4016 DP/10-847, 28.out.1947, “Memorandum of Conversation”, Departamento de Estado. Sobre as implicações da Guerra Fria na América Latina, v. Lohbauer (2005), pp. 195-202.

membro da OIR, em parte porque a situação dos judeus era de certa forma diferente da dos outros<sup>509</sup>. Havia uma opinião generalizada de que não se devia esperar que os judeus poloneses permanecessem na Alemanha ou na Áustria, nem tampouco deveriam ser compelidos a regressar para a Polônia. Contudo, quando a criação da OIR foi discutida em 1946, os delegados de países árabes junto à ONU enfatizaram que a questão dos refugiados judeus era distinta da dos da Palestina, a ponto de não terem vislumbrado qualquer conexão legítima entre a migração judaica para a Palestina e a questão dos refugiados<sup>510</sup>. Os países árabes, portanto, propuseram uma emenda na Constituição da OIR, no sentido de que o reassentamento ou o assentamento de refugiados ou de deslocados de guerra não pudesse ser imposto a uma nação soberana, ou ocorrer contra a vontade livremente expressa da maioria da população. Esta proposta, contudo, foi rechaçada pela ONU<sup>511</sup>.

A história da migração para a Palestina é complexa, e a OIR teve que considerar as condições especiais então existentes. A política imigratória palestina era determinada pela Grã-Bretanha, com poder de Mandato, até 15 de maio de 1948, data do estabelecimento do Estado independente de Israel. A imigração era restrita e baseada em critérios seletivos. Entre 1918 e maio de 1930, aproximadamente 450.000 judeus ingressaram na Palestina no marco desse esquema<sup>512</sup>.

A OIR auxiliou somente os refugiados e os deslocados de guerra que possuíssem certificados de imigração emitidos pela Grã-Bretanha quando de sua transferência para a Palestina. Com a perspectiva do estabelecimento do Estado de Israel, a Agência Judaica para a Palestina (*The Jewish Agency for Palestine*) solicitou que a OIR

---

<sup>508</sup> IRO, 612, 4.mar.1948, Gustave Kullmann, Vice-Secretário Executivo da OIR, para o Secretário Executivo.

<sup>509</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.1, caixa 5, 12.fev.1946, “Re-settlement Desires of Jewish DPs in U.S. Zone”.

<sup>510</sup> Stoessinger (1956), pp. 67 e 68.

<sup>511</sup> *United Nations Official Record*, 3º Comitê, “SR of Meetings”, 24.out-12.dez.1946.

<sup>512</sup> Holborn (1956), p. 415.

continuasse suas atividades de assistência no sentido de transportar os judeus para a Palestina. Os refugiados e os deslocados de guerra judeus não podiam, de acordo com a OIR, retornar aos seus países, que consideravam os túmulos de suas famílias, nem tampouco podiam permanecer na Alemanha, onde a hostilidade da população local crescia visivelmente. A OIR destacou que as experiências e o sofrimento do povo judeu durante a guerra fez com que fosse perdido todo e qualquer sentimento de segurança. Brindar-lhes permissão para ingressar na Palestina era visto como a única forma de solucionar, satisfatoriamente, a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra judeus<sup>513</sup>.

Entretanto, face às hostilidades no Oriente Médio, resultantes da proclamação da independência de Israel em maio de 1948, a OIR decidiu suspender sua participação nas operações de reassentamento naquela área. A existência da trégua não justificava uma mudança daquele posicionamento, de acordo com o Diretor-Geral da OIR. A decisão causou controvérsia no seu Comitê-Executivo, particularmente entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. O delegado estadunidense indicou que havia sido a política de seu governo permitir a saída das áreas sob seu controle de imigrantes que desejassem ir para a Palestina, em observância estrita dos termos da trégua. A ONU, ademais, solicitou aos governos que agissem em conformidade com as provisões da trégua. Aquele delegado, portanto, considerava difícil para o seu governo compreender porque a OIR deveria ter uma posição inconsistente com a posição da própria ONU<sup>514</sup>.

O delegado britânico, por outro lado, estava preocupado com os novos assentamentos de judeus estabelecidos em áreas que, sob o Plano de Partição adotado pela ONU, haviam sido alocadas para os árabes. Ele acreditava que a imigração de judeus para Israel afetaria a repatriação de palestinos que haviam partido durante a

---

<sup>513</sup> V. e.g. IRO, 102, PREP/59, 8.maio.1947, “Memorandum on the Situation of Jewish Refugees and DPs Submitted by the Jewish Agency for Palestine”.

guerra entre Israel e os países árabes, e que isso evitaria a possibilidade de repatriação de refugiados árabes que estivessem longe de seus lares. Se a OIR facilitasse o movimento de judeus para a Palestina ela contribuiria, segundo o delegado britânico, para uma situação em que esses refugiados árabes, que eventualmente desejassem retornar para suas casas, se veriam impossibilitados de regressar, uma vez que suas casas teriam sido ocupadas pelos refugiados judeus europeus que teriam sido nelas reassentados<sup>515</sup>.

No início de 1949, o Diretor-Geral da OIR, em consonância com o posicionamento estadunidense, recomendou a suspensão da política de não-apoio ao movimento para a Palestina. Mas ele enfatizou que a OIR não deveria levar a cabo atividade alguma que pudesse intensificar a questão dos refugiados árabes; por exemplo, alguma ação que tivesse como resultado a imposição de obstáculos ao retorno dos refugiados árabes às suas plagas de origem. A recomendação foi adotada em fins de janeiro de 1949, sendo que o único delegado que se absteve de votar foi o britânico. Isto posto, por um período inferior a um ano a assistência da OIR para o reassentamento dos refugiados e dos deslocados de guerra judeus na Palestina havia sido retirada<sup>516</sup>.

Dos Estados-membro da OIR, a Grã-Bretanha era o único que expressou o receio de que a imigração em larga escala de judeus para a Palestina poderia oferecer uma ameaça de substituição permanente de retornados árabes por refugiados judeus. Nenhum outro daqueles Estados considerou o reassentamento dos refugiados judeus na Palestina como uma ameaça ao povo árabe. Evidentemente, eles desejavam resolver a questão dos judeus na Europa independentemente da questão dos refugiados palestinos.

Os refugiados palestinos que em 1948 fugiram, partiram voluntariamente, ou foram expulsos constituíam um enorme problema. Cerca de 500.000 haviam deixado

---

<sup>514</sup> IRO, 131, EC/10, 3.out.1948, "Report on Relations with the United Nations, UN-IRO Agreement".

<sup>515</sup> IRO, 131, EC/SR/15, 27.jan.1947, "SR of the 15<sup>th</sup> Meeting".

seus lares e muitos cruzaram as fronteiras e se dirigiram para países árabes fronteiriços onde havia sério risco de fome e grande escassez de vestuário, moradia e cuidado médico. A ONU elaborou um pedido especial à OIR no sentido de esta aceitar a responsabilidade pela assistência dos refugiados árabes, pedido este recusado por seu Diretor-Geral. Ele considerou que, mesmo se a questão dos refugiados árabes pudesse recair sob o mandato da OIR, aceitar essa nova responsabilidade *ratione personae* significaria o fracasso das atividades da OIR em todas as frentes de trabalho. A OIR foi capaz, não obstante, de brindar uma assistência extremamente limitada, constituída em 100.000 cobertores, 6.000 toneladas de farinha etc<sup>517</sup>.

Com vistas em auxiliar os refugiados palestinos, a ONU, em dezembro de 1948, decidiu criar uma nova organização: a UNRWA, que tinha dois objetivos principais, a saber: socorro ou assistência; e a criação de emprego, objetivo que buscava ensejar o reassentamento permanente dos refugiados<sup>518</sup>.

## **4.5 OS PAÍSES DE REASSENTAMENTO**

### **4.5.1 A necessidade de mão-de-obra**

A necessidade de mão-de-obra era considerada, não só pelos países da Europa Oriental mas também pela OIR, como a razão principal que motivava o recebimento de refugiados e de deslocados de guerra provenientes dos acampamentos na Europa. Mas os países de reassentamento realmente sofriam de uma escassez de mão-de-obra? Os refugiados e os deslocados de guerra representavam mesmo “uma reserva de mão-de-

---

<sup>516</sup> IRO, 131, EC/SR/19, 28.jan.1947, “SR of the 19<sup>th</sup> Meeting”; e Resolução EC/37.

<sup>517</sup> IRO, 131, EC/14, 22.dez.1948, “Report of the DG on Immigration into the Countries of the Middle East”.

<sup>518</sup> Buehrig (1971), pp. 3-7.

obra barata e indefesa” como alegado, por exemplo, pelos jornais poloneses?<sup>519</sup> Os países de reassentamento estavam inspirados tão-somente por razões egoístas, visando tão-somente o recrutamento de mão-de-obra? A discussão dessas questões é relevante não somente em relação ao desenvolvimento da política de reassentamento como tal, mas igualmente para se compreender o desenvolvimento da política internacional sobre os refugiados em um contexto mais amplo.

Todos os países europeus que haviam se envolvido na Segunda Guerra Mundial tinham à sua frente atividades de reconstrução que absorveriam por completo a mão-de-obra disponível por um longo período, em especial se como “reconstrução” se englobasse a restauração das condições materiais. Na Grã-Bretanha, por exemplo, a reconstrução ensejou o fim do desemprego crônico. Na Europa continental como um todo, e em particular na Alemanha, na Polônia e na França, a tarefa de reconstrução era ainda maior que na Grã-Bretanha. O Governo francês havia vislumbrado medidas para recrutar trabalhadores do norte da África. Um acordo havia sido concluído, no início de 1946, com a Itália para a contratação de 20.000 trabalhadores italianos, dos quais havia necessidade imediata nas minas de carvão francesas. O mesmo ocorreu com a Bélgica, que concluiu acordo semelhante com a Itália tendo em vista a necessidade que havia nas suas minas de carvão<sup>520</sup>.

As possibilidades de reassentamento, particularmente nos países da Europa Ocidental, melhoraram consideravelmente, e parecia haver uma perspectiva real de reassentamento rápido de grandes números de refugiados e de deslocados de guerra. Quando a OIR começou suas atividades, a ênfase no reassentamento havia portanto mudado de países longínquos, transatlânticos, para países adjacentes, o que se deu em

---

<sup>519</sup> IRO, 608.1.10.jul.1947, “Zycie Warszawy / White Slaves”.

<sup>520</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 5, ILO, Comitê Permanente de Migração, “Exchange of Views on Post-War Migration Prospects”, ago.1946.

ração destes últimos desejarem implementar esquemas para o recrutamento de mão-de-obra<sup>521</sup>.

Em julho de 1947, vários países europeus indicaram que a sua necessidade total de trabalhadores adicionais era de cerca de 700.000 pessoas<sup>522</sup>. A OIR notou que havia uma percepção geral de que os refugiados e os deslocados de guerra não eram simplesmente um problema, fardo ou responsabilidade, mas poderiam representar algo valioso, em particular aos países onde havia escassez de mão-de-obra. A OIR acreditava que ao passo que essa noção se difundisse, a questão de se achar destinos para reassentamento se tornaria mais simples<sup>523</sup>. Além disso, o Departamento de Estado era favorável ao reassentamento em países da Europa Ocidental, devido a razões orçamentárias: era mais barato o reassentamento de refugiados e de deslocados de guerra dentro da própria Europa que em países de outros continentes<sup>524</sup>.

A necessidade de mão-de-obra nos países da Europa Ocidental, contudo, não se manteve por muito tempo. O reassentamento para esses países diminuiu drasticamente após 1947. No começo de 1948, em uma reunião da OCEE, formada por 16 países europeus, chegou-se à conclusão de que não somente todos os problemas de mão-de-obra seriam resolvidos com os trabalhadores já disponíveis na Europa Ocidental, como que haveria um considerável excesso remanescente. Esse excesso incluía aproximadamente dois milhões de italianos e muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra. A única forma de solucionar o problema resultante do excesso de mão-de-obra, de acordo com a OCEE, era a emigração transatlântica<sup>525</sup>.

---

<sup>521</sup> IRO, 102, PREP/84, 20.maio.1947, Segunda parte da 1ª Sessão, “Resolution on the Possibilities of Resettlement”.

<sup>522</sup> IRO, 404, 6.mar.1950, “Note on Report of OCEE”.

<sup>523</sup> IRO, 102, PREP/90, 22.maio.1947, “Report on the Second Part of the First Session”.

<sup>524</sup> SD, 501.MA/4-2148, apr.1948, “Instructions for the US Delegation to IRO”.

<sup>525</sup> IRO, 404, 6.nov.1948, Shaughnessy, para Cohen, “OCEE Man-power Committee Meeting 20<sup>th</sup>-26<sup>th</sup> October 1948”.

Em um relatório da OCEE, datado de 1949, foi ressaltado mais uma vez que não havia escassez de mão-de-obra na Europa Ocidental e que, portanto, as possibilidades de se resolver o problema do excesso de mão-de-obra mediante uma migração intra-européia eram limitadas. De acordo com o relatório, a assimilação de significativos números de trabalhadores estrangeiros seria mais fácil em países localizados em outros continentes<sup>526</sup>.

Os Estados Unidos pareciam ser atraentes para os refugiados e os deslocados de guerra, como confirmado em uma pesquisa de opinião realizada em fevereiro de 1950, na qual 1.908 refugiados e deslocados de guerra foram entrevistados na Áustria. Naquela oportunidade, 38% responderam que os Estados Unidos ofereciam as melhores perspectivas para os imigrantes, enquanto 34% votaram pela Austrália, 12% pelo Canadá, e 4% pela Argentina. Registre-se que entre os três países mais populares, a Austrália era a preferida entre os mais jovens, e os Estados Unidos entre os mais idosos. Famílias com crianças preferiam os Estados Unidos, provavelmente devido aos problemas de moradia na Austrália. Húngaros e iugoslavos demonstraram uma grande preferência pela Austrália<sup>527</sup>.

Com o fito de explicar porque os países de reassentamento auxiliaram os refugiados e os deslocados de guerra europeus, a próxima sessão analisará a política de imigração dos mais relevantes destinos de reassentamento. Essa análise enfocará, em particular, as duas maiores potências dos regimes sobre refugiados, i.e. os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que também foram os maiores países de reassentamento.

---

<sup>526</sup> IRO, 404, 6.mar.1950, "Note on Report of OCEE".

<sup>527</sup> IRO, 613, "Resettlement Information Service", abr.1950.

## 4.5.2 Europa Ocidental

Recrutar mineiros no exterior não era uma nova política de emprego na *Bélgica*. Antes da Segunda Guerra Mundial, a mão-de-obra nas minas belgas era proveniente, principalmente, da Europa Oriental. Após o término do conflito, a Bélgica começou a buscar trabalhadores na Itália e na Suíça, e posteriormente nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra na Alemanha<sup>528</sup>. O governo belga concluiu dois acordos com as autoridades de ocupação na Alemanha no que respeita à migração de 35.000 pessoas que trabalhariam nas minas de carvão belgas. À luz destes acordos, os trabalhadores gozariam das mesmas condições de vida e do mesmo salário que os trabalhadores belgas em situação similar. Os acordos vislumbravam um período de dois anos de trabalho subterrâneo nas minas<sup>529</sup>.

Quando a OIR assumiu as atividades de reassentamento em julho de 1947, a seleção de voluntários para as minas belgas já havia passado seu pico. Nos esquemas de recrutamento belga, preferência era dada aos homens solteiros e, posteriormente, aos casados. Quando os primeiros voluntários estavam sendo recrutados, este esquema era praticamente o único aberto a refugiados e a deslocados de guerra que buscavam oportunidades de reassentamento. Deve-se notar que muito poucos daqueles recrutados haviam sido mineiros antes. A possibilidade de partir dos acampamentos, de viver uma vida livre e independente como trabalhador, e de ser bem pago, atraiu muitos refugiados e deslocados de guerra, e portanto vários que não se qualificavam mental ou fisicamente para aquela atividade se voluntariaram. Ao final de 1949, cerca de 32.000 refugiados e deslocados de guerra haviam sido reassentados na Bélgica, dos quais 7.000 retornaram para a Alemanha, aparentemente não satisfeitos com as condições no país de

---

<sup>528</sup> Holborn (1956), p. 377.

<sup>529</sup> IRO, 405, 12.ago.1947, "Resettlement in Various Countries, Agreements".

reassentamento. O número de reassentados na Bélgica foi, portanto, inferior às expectativas iniciais<sup>530</sup>.

Havia também na *França* necessidade, após o término do conflito, de aumentar a mão-de-obra disponível. Durante muitos anos o índice de nascimentos vinha declinando, e os demógrafos pressentiam que uma população mais volumosa viria, a longo prazo, a estimular a criação de novas atividades empresariais<sup>531</sup>. A França resolveu seu problema de falta de mão-de-obra no pós-guerra de várias formas, por exemplo, com prisioneiros de guerra alemães, espanhóis que cruzavam clandestinamente os Pirineus, e refugiados que fugiam dos novos regimes comunistas na Europa Oriental. Entretanto, mais trabalhadores eram necessários para auxiliar na reconstrução da economia francesa, e se esperava que se pudesse obter assistência da UNRRA no recrutamento de voluntários dentre os refugiados e os deslocados de guerra que se encontravam na Alemanha<sup>532</sup>.

Logo em meados de 1945, o governo francês contactou o escritório da UNRRA em Paris com um requerimento relativo à possibilidade da imigração de refugiados e de deslocados de guerra que pudessem ser empregados na indústria ou na agricultura. A UNRRA, contudo, não poderia ser contraparte em acordo algum relativo ao recrutamento de refugiados e de deslocados de guerra, o que fez com que o governo francês se dirigisse às autoridades militares das zonas de ocupação<sup>533</sup>.

Um plano de emprego concernente ao recrutamento de 65.000 poloneses, 30.000 dos quais deveriam trabalhar como mineiros, foi aprovado pelas autoridades militares. Os franceses estavam interessados, aparentemente, somente no recrutamento de poloneses, muitos dos quais já haviam trabalhado na França antes da guerra. Equipes

---

<sup>530</sup> Holborn (1956), p. 378.

<sup>531</sup> Freeman (1979), pp. 68-71.

<sup>532</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 24, “Note of Conversation with Monsieur Alphan and Monsieur Bousquet, Ministère des Affaires Etrangères”; e Holborn (1956), pp. 382 e 383.

francesas visitaram os acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra com o objetivo de recrutar esses trabalhadores. Os candidatos foram examinados do ponto de vista médico, assim como no de suas habilidades técnicas. Os contratos foram estabelecidos para três, seis ou doze meses<sup>534</sup>.

A França concluiu três acordos com o CIR e a OIR. A sua maior necessidade era de mineiros. Contudo, àquela época, após o intenso recrutamento para a Bélgica, poucas pessoas que viviam nos acampamentos queriam trabalhar nas minas. A França, portanto, não teve preenchida sua quota original de 65.000 pessoas, o que a levou a negociar um acordo bilateral com a Itália, o qual estabeleceu as condições para a migração italiana<sup>535</sup>.

Assim como a Bélgica e a França, a *Grã-Bretanha* estava ansiosa para reconstruir sua agricultura e sua indústria. Com vistas a resolver o problema de falta de mão-de-obra, os britânicos liberalizaram a sua política migratória tradicional, estabelecida em 1905, ano que representa o divisor de águas no que diz respeito ao ingresso de estrangeiros na Grã-Bretanha. A tradição liberal da maior parte do século XIX veio a termo, sem jamais regressar. Durante os anos que se seguiram o emprego de estrangeiros não foi somente objeto de controle, como mudou-se a ênfase para o *Commonwealth*, que passou a ser a futura fonte de mão-de-obra para a indústria e a agricultura britânicas. O princípio e a tradição do asilo não eram mais tão sacro-santos, mas tinham de ser avaliados em contraposição aos efeitos sociais e econômicos da imigração em larga escala. A imigração total de refugiados e de deslocados de guerra da Áustria, da Alemanha e da Tchecoslováquia para a Grã-Bretanha, de 1933 a outubro de 1939, chegou ao modesto número de 55.500 pessoas. No início da Segunda Guerra

---

<sup>533</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 24, “Meeting in Sir Humfrey Gales Office on September 20<sup>th</sup>, 1945”.

<sup>534</sup> UNRRA, 1.1.3.5.6.1, caixa 112, 15.nov, UNRRA HQ para A lemanha, DP Semi-Monthly Report no. 3.

<sup>535</sup> Freeman (1979), p. 72; e Holborn (1956), pp. 382 e 383.

Mundial, o controle imigratório de estrangeiros passou a ser, naturalmente, mais rigoroso<sup>536</sup>.

Com o término da guerra, os britânicos lançaram o maior esquema imigratório dos países da Europa Ocidental. O primeiro grande grupo de imigrantes consistia em 114.000 poloneses, homens e mulheres, com experiência nas forças armadas, que viviam nos acampamentos da Grã-Bretanha, na África oriental e no Oriente Médio, e que não desejavam retornar à Polônia. O governo britânico deve ter sentido uma obrigação genuína para com esses poloneses, como retorno aos seus esforços durante a guerra e também em reconhecimento às dificuldades pelas quais passaram. O segundo grupo consistiu em deslocados de guerra recrutados nos acampamentos das zonas de ocupação na Alemanha e na Áustria. Esse grupo foi, com efeito, o único proveniente da Europa que, desde a lei de 1905 sobre estrangeiros, havia sido recrutado e assentado em solo britânico<sup>537</sup>.

Planos para utilizar os refugiados e os deslocados de guerra com vistas a mitigar a escassez de mão-de-obra na Grã-Bretanha foram discutidos já em fins de 1945. Contudo, foi somente em julho de 1946 que o Ministro do Trabalho britânico, em cooperação com a UNRRA e com as autoridades militares da Alemanha, lançou o esquema conhecido como *Balt Cygnet*, sob o qual inicialmente 1.000 mulheres da Letônia, da Estônia e da Lituânia foram admitidas em hospitais britânicos<sup>538</sup>.

Sob este esquema, um total de 2.500 mulheres bálticas se voluntariaram para um ano de trabalho nos hospitais britânicos. Sensibilizados pelo sucesso desse esquema, um novo plano foi discutido no início de 1947. Várias indústrias britânicas pareciam enfrentar problemas devido à falta de mão-de-obra. Representantes do Painel do Algodão (*Cotton Board*), por exemplo, apresentaram a idéia de solucionar a escassez de

---

<sup>536</sup> Bevan (1986), pp. 67-75.

<sup>537</sup> Walvin (1984), p. 105; Zybrzycki (1956), pp. 60 e 61; Holborn (1956), p. 390; e Bevan (1986), p. 75.

trabalhadores mediante o recrutamento de 1.000 mulheres que se encontravam nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra. A escassez de mão-de-obra nas minas de carvão também era fonte de preocupação<sup>539</sup>.

No início de 1947, foi reconhecido no ministério de Relações Exteriores britânico que outros países, especialmente a Bélgica, haviam se tornado interessados no recrutamento de refugiados e de deslocados de guerra. Considerou-se que se a Grã-Bretanha não agisse com rapidez, os refugiados e os deslocados de guerra mais qualificados, como os bálticos, seriam reassentados para outros países<sup>540</sup>.

O Gabinete britânico concordou em abandonar a limitação então existente, segundo a qual, na prática, só se aceitavam mulheres que desejassem trabalhar em hospitais e em instituições semelhantes. O Comitê de Trabalho Estrangeiro (*Foreign Labour Committee*) do Gabinete decidiu elaborar com urgência um esquema com vistas a recrutar trabalhadores capazes, entre os refugiados e os deslocados de guerra, para as indústrias e os serviços que sofressem de falta de mão-de-obra. Em seu relatório o Comitê enfatizou a necessidade de uma linha de ação mais pró-ativa, em especial à luz das necessidades semelhantes da Bélgica e da França. Temia-se que a Grã-Bretanha ficasse com uma possibilidade de escolha bastante limitada<sup>541</sup>.

No início de 1947, os britânicos lançaram um novo esquema para o recrutamento de trabalhadores entre refugiados e deslocados de guerra, que foi denominado *Westward Ho* e contemplava a seleção tendo como premissa básica a voluntariedade. O objetivo era recrutar entre 60.0000 e 100.000 refugiados e deslocados de guerra, dando-se prioridade, na seleção, às pessoas de origem báltica e ucraniana, e aceitando-se poloneses somente se ficasse claramente estabelecido que sua repatriação era inviável.

---

<sup>538</sup> Tannahill (1958), p. 19.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>540</sup> FO, 371/66709, 24.jan.1947, Minutas de A.W.H. Wilkinson, Departamento de Refugiados, Ministério das Relações Exteriores.

No início, preferência era dada às pessoas sem dependentes ou àquelas que tinham dependentes mas se dispunham a ser acompanhadas por seus dependentes numa fase posterior da migração. Preferência também foi dada aos refugiados e aos deslocados de guerra que se voluntariavam a trabalhos que não exigiam mão-de-obra especializada, àqueles que tinham habilidade ou experiência em certas áreas técnicas ou manuais, ou então àqueles que tinham a capacidade de treinar outros trabalhadores. Os refugiados e os deslocados de guerra recebiam uma autorização inicial de permanência na Grã-Bretanha pelo período de doze meses, período esse que poderia ser estendido em razão de bom comportamento e da observância das condições de emprego. Eles não podiam, contudo, mudar de atividade sem autorização expressa do Ministério do Trabalho<sup>542</sup>.

Houve grande objeção na UNRRA quanto ao esquema *Westward Ho*. Apesar de as brochuras britânicas que circularam nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra afirmarem que se buscava compatibilizar o trabalhador à atividade de sua escolha, levando-se em consideração sua formação e experiência, não havia garantia de que isso seria feito. Além disso, e como já indicado, uma vez alocado em um posto de trabalho, não poderia haver mudança sem a permissão do Ministério do Trabalho. Na prática, isso significava que um trabalhador qualificado poderia ser colocado em uma atividade semi- ou não-qualificada, não podendo dela se desligar<sup>543</sup>.

Nem todos na UNRRA, contudo, se opunham ao esquema *Westward Ho*. O Diretor-Geral deixou claro seu entendimento de que toda e qualquer iniciativa que retirasse os refugiados e os deslocados de guerra dos acampamentos onde eles se encontravam desmoralizados, e que lhes proporcionasse trabalho remunerado, seria proveitosa para todos. Ele considerou que o esquema *Westward Ho* era vantajoso para

---

<sup>541</sup> FO, 371/66709, Cabinet, Foreign Labour Committee, Minutas de reunião havida a 14.fev.1947.

<sup>542</sup> UNRRA, 2.0.6.2, caixa 24, 26.mar.1947, "Offer of Employment in the United Kingdom", de General Fanshawe, Diretor da zona de ocupação.

<sup>543</sup> IRO, 2.0.6.2., caixa 24, 26.mar.1947, "Offer of Employment in the United Kingdom", de Fanshawe.

aqueles que dele se podiam beneficiar, e estes não se limitavam aos refugiados e aos deslocados de guerra. Quando o delegado iugoslavo na UNRRA sugeriu que seria melhor esperar um pouco, dando-se prioridade às iniciativas de repatriação, o Diretor-Geral respondeu: “Você precisa saber quão urgentemente os deslocados de guerra são esperados na Grã-Bretanha”<sup>544</sup>.

A União Soviética era da opinião de que o esquema *Westward Ho* servia ao único propósito de desencorajar a repatriação. Como a repatriação ainda estava ocorrendo, a União Soviética considerou apropriado tomar todas as medidas para encorajá-la e torná-la mais célere. Segundo os soviéticos, esse esquema deveria ser suspenso até o término das atividades de repatriação<sup>545</sup>.

Em 1948, sugeriu-se que nacionais soviéticos deveriam também ser incluídos no esquema *Westward Ho*. Prevalecia, então, o entendimento de que os soviéticos não qualificavam para a migração, exceto se fossem ucranianos, os quais foram recrutados em grandes números<sup>546</sup>.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores britânico, entretanto, não era aconselhável recrutar nacionais soviéticos, porque mesmo no exílio eles tendiam a ter fortes laços patrióticos como sua terra-natal, apesar das diferenças políticas com Moscou. Nesse ponto, eles eram diferentes dos poloneses e dos iugoslavos, cuja oposição ao seus respectivos governos era vista como nacionalista e igualmente política<sup>547</sup>.

A maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra vivia, na Grã-Bretanha, em acampamentos, dos quais eles se deslocavam diariamente para poder trabalhar. O

---

<sup>544</sup> UNRRA, 1.0.2.1, caixa 2, “Transcripts” de 23.mai.1947.

<sup>545</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 25, CC(47)72, 6.jun.1947, Krasiuk, Representante soviético na UNRRA, para Rooks.

<sup>546</sup> FO, 371/72088, 3.mar.1948, A.F. Rouse, Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, para I. Roy, Home Office.

<sup>547</sup> FO, 371/72088, 24.mar.1948, Boothby, Ministério das Relações Exteriores, para Roy.

pagamento, que incluía moradia e alimentação, era considerado uma melhora significativa, em comparação com as condições dos acampamentos da Alemanha. Segundo as autoridades britânicas, o esquema *Westward Ho* funcionou satisfatoriamente, apesar de muitos dos reassentados não terem expressado sua gratidão para com seu país de acolhida. Havia-lhes sido prometido que após o primeiro ano eles poderiam sair em busca de atividades na sua área de estudos e de experiência profissional, o que não foi cumprido pelo Ministério do Trabalho. Os refugiados e os deslocados de guerra haviam sido levados para a Grã-Bretanha para realizar tarefas que os britânicos não desejavam fazer, e esperava-se que eles as continuassem desempenhando<sup>548</sup>.

Deve ter havido, com certeza, razões não divulgadas que inspiraram o esquema *Westward Ho*. O General Morgan, por exemplo, destacou que se se esperasse que os refugiados e os deslocados de guerra – que se encontravam na Alemanha – fossem absorvidos pela população alemã, eles se constituiriam uma adição indesejável à mão-de-obra alemã<sup>549</sup>.

O Ministro do Trabalho britânico deixou claro nas brochuras que circularam nos acampamentos de refugiados e de deslocados de guerra que havia necessidade urgente de trabalhadores, para uma vasta gama de atividades técnicas e manuais, na Grã-Bretanha<sup>550</sup>. O esquema *Westward Ho*, portanto, foi inicialmente um esquema de recrutamento de trabalho e não um plano de reassentamento – tanto que não havia um dispositivo relativo à residência permanente em solo britânico, mas somente à possível renovação após os primeiros doze meses. A Grã-Bretanha precisava de mão-de-obra em certas áreas, e o *Westward Ho* foi lançado com o objetivo de identificar trabalhadores

---

<sup>548</sup> Danys (1986), pp. 71 e 72.

<sup>549</sup> FO, 371/57703, 15.mar.1946, Minutas.

<sup>550</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 25, “British Minister of Labour and National Service: Volunteer Scheme for Recruitment of DPs for Employment in Great Britain”, mar.1947.

para as indústrias que os necessitavam. Portanto, é compreensível que a Grã-Bretanha tenha decidido não participar da Operação Cenoura, em meados de 1947, que era incompatível com o *Westward Ho*. O governo britânico havia optado por uma política de encorajamento da imigração, como forma de satisfazer sua necessidade de mão-de-obra, e portanto adotou um esquema temporário para recrutar refugiados e deslocados de guerra. A UNRRA e a OIR consideravam o *Westward Ho* como um esquema de obtenção de trabalhadores, sendo que foi tão-somente no final de 1948 que passaram a tê-lo como um esquema de reassentamento<sup>551</sup>.

Em meados de 1947, o número de solicitantes que se encontravam na zona de ocupação britânica e satisfaziam os requerimentos estipulados começou a diminuir, e o esquema *Westward Ho* passou a funcionar nas zonas da ocupação francesa e estadunidense. No início, os britânicos aceitavam somente homens e crianças que fossem jovens e solteiros. Em um breve espaço de tempo, contudo, e uma vez estabelecidos, aos imigrantes foi-lhes permitido levar seus pais e esposas com filhos pequenos. De um total de 80.000 refugiados e deslocados de guerra recrutados sob o esquema *Westward Ho*, havia tão-só 3.500 dependentes. O percentual de imigração de refugiados e de deslocados de guerra foi mais alto entre dezembro de 1947 e julho de 1948. Sob os esquemas *Baltic Cygnet* e *Westward Ho*, mais de 84.000 pessoas foram para a Grã-Bretanha entre 1946 e 1948<sup>552</sup>.

Havia também necessidade de mão-de-obra nos *Países Baixos*. No final de 1946 um Comitê neerlandês, formado por representantes do Ministério do Trabalho, da Polícia Migratória, do Ministério das Relações Exteriores, e do CIR, recebeu a tarefa de preparar um relatório sobre a possível admissão de refugiados e de deslocados de guerra nos Países Baixos. O Comitê deliberou no sentido de que a admissão de estrangeiros

---

<sup>551</sup> IRO, 755, "IRO British Zone of Germany, Narrative Report", fev.1949; Tannahill (1958), pp. 50-54.

<sup>552</sup> Holborn (1956), pp. 391 e 392.

deveria ser somente no interesse da indústria e do comércio, onde havia uma considerável escassez de mão-de-obra. Foi sugerido que o país recebesse, por razões humanitárias, um pequeno número de pessoas que se encontravam nos acampamentos na Alemanha. O Comitê indicou que havia falta de mão-de-obra em áreas especiais, e que seria impossível transferir internamente, em grandes números, os trabalhadores nacionais, o que justificaria o recrutamento de trabalhadores estrangeiros. O Comitê também destacou a necessidade de que fossem selecionados, sempre que possível, trabalhadores especializados – os que não o fossem deveriam ser jovens o suficiente para que viessem a ser treinados –; solteiros; e de idade entre 30 e 40 anos. Todos os refugiados e os deslocados de guerra seriam considerados para admissão nos Países Baixos, independentemente de sua nacionalidade. Enfatizou-se que somente a demanda do mercado de trabalho seria o fator decisivo na escolha da pessoa que viesse a ser recrutada<sup>553</sup>.

Um acordo de reassentamento entre o governo neerlandês e o CIR foi concluído em 1947. Os Países Baixos obtiveram a promessa de que o reassentamento de trabalhadores seria acelerado tanto quanto possível, em especial face à necessidade de trabalhadores nas minas de carvão durante o inverno. O Vice-Diretor da *Netherlands Coal Mine Company* foi quem negociou com as autoridades de ocupação na Alemanha<sup>554</sup>.

Um outro acordo de reassentamento entre a OIR e os Países Baixos foi assinado em outubro de 1947. O acordo incluía trabalhadores industriais, mineiros e empregados domésticos. O número de refugiados e de deslocados de guerra transportados sob esse esquema foi, entretanto, muito inferior ao originariamente planejado, aparentemente devido à demanda dos outros países. Em fins de 1948 chegou-se à conclusão que era

---

<sup>553</sup> IRO, 1071, 1946, Memorando para o Ministro de Assuntos Sociais, Países Baixos.

impossível seguir satisfazendo a demanda da missão de seleção neerlandesa por trabalhadores altamente qualificados<sup>555</sup>.

### 4.5.3 Países Transatlânticos

De todos os países ocidentais, os Estados Unidos receberam o maior número de refugiados e de deslocados de guerra no período imediatamente posterior ao conflito, e portanto confirmou o mito tradicional de país de portas abertas a estrangeiros. Nada obstante, uma legislação restritiva já havia sido sancionada ao final da Grande Guerra. A imigração aberta foi limitada e se estabeleceu um sistema nacional de quotas, o qual, baseado numa fórmula de seleção de acordo com a raça e a nacionalidade, objetivava manter um equilíbrio étnico na população dos Estados Unidos. A política restritiva de imigração foi estabelecida na década de 1920 e mantida na seguinte<sup>556</sup>.

A primeira medida emergencial, tomada pelo governo estadunidense, no sentido de admitir estrangeiros após a Segunda Guerra Mundial, foi uma diretiva do Presidente Truman, de dezembro de 1945, no sentido de dar preferência aos refugiados e aos deslocados de guerra, apesar de fazê-lo ainda no marco do sistema de quotas. Cerca de 90% da quota regular de imigração proveniente da Europa Oriental seriam usados nas zonas de ocupação estadunidense. O Presidente Truman se manifestou afirmando que o grave problema de deslocamento populacional na Europa havia produzido um sofrimento humano que os Estados Unidos não poderiam e não iriam ignorar<sup>557</sup>.

---

<sup>554</sup> IRO, 782, "Narrative Report of the Netherlands Mission, IRO for the Period August 1 to October 31, 1947".

<sup>555</sup> Holborn (1956), pp. 386 e 387.

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 410; e Divine (1957), pp. 107-109.

<sup>557</sup> UNRRA, 1.3.1.1.1, caixa 26, 22.dez.1945, Truman, para o Secretário de Estado, Secretário de Guerra; e Holborn (1956), p. 410.

As quotas disponíveis foram, contudo, insuficientes para o número de refugiados e de deslocados de guerra que desejavam entrar nos Estados Unidos. A quota então existente para os imigrantes da Europa Oriental era de, aproximadamente, 400.000 pessoas por ano. A divisão desse número com base na nacionalidade era, mais ou menos, a seguinte: 27.000 provenientes da Alemanha e da Áustria; 6.500 da Polônia; 350 dos Estados bálticos. Ademais, as normas migratórias eram implementadas de uma forma tão restritiva que somente uma porção insignificante da quota era preenchida. Um judeu polonês, por exemplo, que solicitasse emigração para os Estados Unidos tinha de aguardar entre três e seis anos<sup>558</sup>.

Conseqüentemente, o Presidente dos Estados Unidos recomendou, no início de 1947, que o Congresso se envolvesse nas tentativas de solução desse problema, no caso, sancionando legislação. Em julho de 1948, foi sancionada a *Lei de Pessoas Deslocadas (Displaced Persons Act)*, que permitia a admissão de 200.000 refugiados e deslocados de guerra nos Estados Unidos, além de estabelecer critérios de seleção em termos de prioridades. Pelo menos 50% dos refugiados e dos deslocados de guerra admitidos eram provenientes dos países bálticos, e pelo menos 30% deveriam ser agricultores; dando-se a segunda preferência a trabalhadores de construção ou pessoas com qualificações profissionais especiais. A seleção e a determinação da elegibilidade deveriam ser conduzidas, exclusivamente, por funcionários estadunidenses<sup>559</sup>.

Os defensores da nova legislação afirmavam que os refugiados e os deslocados de guerra buscavam viver em liberdade e se tornariam bons cidadãos. Argumentou-se, igualmente, que os Estados Unidos tinham a obrigação moral de aceitar essas pessoas. Seus opositores, por sua vez, colocavam ênfase no argumento relativo à segurança, advertindo que a União Soviética havia inserido espões no meio dos refugiados e dos

---

<sup>558</sup> UNRRA, 3.0.11.0.1.3, caixa 3, "UNRRA: Relief Services Bulletin No. 5".

<sup>559</sup> Holborn (1956), p. 411; e *The DP Story* (1952), p. 348.

deslocados de guerra. Chegou-se a afirmar que veteranos de guerra não poderiam enfrentar a competição de centenas de milhares de pessoas cuja liberação foi objeto de um sacrifício tão grande. Aqueles que se opunham à nova legislação rejeitavam o conceito de que os Estados Unidos deviam algo aos refugiados e aos deslocados de guerra, argumentando que eles deveriam permanecer na Europa e participar dos trabalhos de reconstrução naquele continente<sup>560</sup>.

Observou-se a mesma polaridade, na questão dos refugiados e dos deslocados de guerra, que havia caracterizado os debates imigratórios anteriores. Aqueles que impunham restrições defendiam que a proteção da economia e da sociedade estadunidenses deveria ser o fator determinante da política a ser estabelecida, uma visão portanto isolacionista que ignorava qualquer relação entre os refugiados e os deslocados de guerra, por um lado, e a política exterior estadunidense, por outro. Os defensores da legislação que vinha de ser sancionada acreditavam que o tema era fundamentalmente internacional e argumentavam, conseqüentemente, que era necessário para os Estados Unidos liderar a resolução dos problemas críticos que poderiam vir a destruir o prestígio estadunidense na Europa<sup>561</sup>.

A *Lei de Pessoas Deslocadas*, de 1948, era menos liberal que a proposta inicial. As tentativas de liberalizá-la e emendá-la começaram em meados daquele mesmo ano, e se deram no marco dos mesmos entendimentos básicos que marcaram o debate havido quando o projeto de lei estava sendo discutido. A *Lei*, contudo, foi alterada em 1950 e em 1951, de sorte que houve um aumento no número de refugiados e de deslocados de guerra que puderam ingressar nos Estados Unidos, chegando a 400.000, incluindo 50.000 alemães que haviam sido expulsos.

---

<sup>560</sup> Divine (1957), pp. 114-117; v. também Zucker & Zucker (1987), pp. 26 e 27.

<sup>561</sup> Divine (1957), pp. 117 e 118. Para uma discussão sobre a *Lei de Pessoas Deslocadas*, v. Lorimer (1964).

Durante os quatro anos em que o Programa de Pessoas Deslocadas (*DP program*) esteve em vigor, os Estados Unidos aceitaram cerca de 400.000 refugiados e deslocados de guerra como residentes permanentes. Aqueles que advogavam por um programa liberal finalmente alcançaram seus objetivos, e as emendas removeram todos os traços de discriminação do Programa de Pessoas Deslocadas<sup>562</sup>.

Em um relatório de 1952, a Comissão de Pessoas Deslocadas (*Displaced Persons' Commission*), criada em junho de 1948 pela *Lei de Pessoas Deslocadas*, elaborou conclusões sobre a *Lei*: “Aqui havia uma Democracia em ação [...] Aqui havia uma declaração da responsabilidade de nações ricas no sentido de abrir suas próprias fronteiras para estrangeiros tendo presente a paz mundial”. Um dos princípios básicos da operação, de acordo com a Comissão, era “que aos necessitados deveria ser dada a oportunidade de obter a condição de homens livres”. Era o desejo firme da Comissão que, mais uma vez, os Estados Unidos deveriam “assumir a liderança mundial na resolução de um tema da maior importância que se coloca, continuamente, como um obstáculo à garantia da liberdade e da paz mundiais”. A Comissão enfatizou que a operação foi “criada por motivos puramente humanitários”, assim como que ela gerou benefícios para os Estados Unidos, os quais, de acordo com a Comissão, obtiveram um ganho equivalente a US\$ 3 bilhões em recursos humanos produtivos como resultado da *Lei de Pessoas Deslocadas*<sup>563</sup>.

Em um estudo da política estadunidense sobre refugiados, Gill Loescher e John Scanlan enfatizam que os Estados Unidos deram as boas-vindas aos refugiados e aos deslocados de guerra principalmente por razões humanitárias, mesmo que desde o início considerações humanitárias estivessem ligadas ao pragmatismo, assim como à ideologia. Segundo Loescher e Scanlan, o programa mudou seu perfil ao passo que ele

---

<sup>562</sup> Divine (1957), pp. 142 e 143.

<sup>563</sup> *The DP Story* (1952), pp. v-viii e 350.

foi se ocupando, progressivamente, daqueles que resistiam a ser repatriados para os países dominados pelos comunistas. Esses autores destacam que o governo Truman havia reconhecido que os refugiados e os deslocados de guerra haviam se tornado parte do cenário político europeu, e que “eles deveriam ser tratados de uma forma que indicasse que os Estados Unidos tinham uma política exterior efetiva para o mundo pós-guerra”<sup>564</sup>.

Loescher e Scanlan consideram a nova ênfase, em 1949, sobre o papel que os refugiados e os deslocados de guerra poderiam ter na luta ideológica com a União Soviética, como um ponto crucial na evolução da política do governo estadunidense sobre aquelas pessoas. As emendas à *Lei de Pessoas Deslocadas* “transformaram os refugiados em objeto de preocupação política permanente”. Uma parte muito importante dessa preocupação era a variedade de atividades às quais migrantes anti-comunistas poderiam se dedicar em um mundo de Guerra Fria cada vez mais acirrada.

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, alguns países da *América Latina* demonstraram interesse em facilitar a imigração, considerada como forma de auxiliar no seu desenvolvimento agrícola e industrial. Apenas três países – República Dominicana, Guatemala e Venezuela – se tornaram Estados-membro da OIR. Como pode ser visto na tabela 7 (*supra*), contudo, os dois países de imigração mais importantes na América Latina foram a Argentina e o Brasil.

O Brasil tomou a iniciativa positiva de, imediatamente após a conclusão dos conflitos, regulamentar, de forma flexível, os aspectos jurídicos da imigração, particularmente se os refugiados e os deslocados de guerra tivessem qualificações profissionais na agricultura ou na indústria. A falta de transporte marítimo adequado, contudo, constituiu um obstáculo para a imigração em larga-escala nos primeiros anos

---

<sup>564</sup> Loescher & Scanlan (1986), pp. 2 e 14.

do pós-guerra<sup>565</sup>. Ao final de 1946, o Brasil submeteu uma proposta de projeto de reassentamento de 35.000 refugiados e deslocados de guerra, que poderia ser implementado em 1947 e que cobria três tipos de migrantes: trabalhadores rurais, trabalhadores da indústria, e técnicos<sup>566</sup>. Nos países latino-americanos, em geral, a necessidade de mão-de-obra parece ter sido a razão principal por detrás do interesse nos refugiados e nos deslocados de guerra europeus. No Brasil, havia duas considerações básicas para a política de reassentamento: a necessidade de mão-de-obra especializada na região industrial emergente de São Paulo, e o assentamento humano nas regiões menos desenvolvidas e povoadas.

A Argentina estava interessada em obter trabalhadores rurais que poderiam ser assentados em fazendas, com assistência financeira do governo. A missão venezuelana na Europa optou por trabalhadores de construção, mecânicos, trabalhadores domésticos, motoristas de caminhão, e enfermeiras<sup>567</sup>.

Os países latino-americanos receberam cerca de 100.000 refugiados e deslocados de guerra, i.e. aproximadamente 10% do número total de reassentados pela OIR. Esse número, contudo, foi pequeno se comparado com o número de refugiados e de deslocados de guerra que os países da América Latina haviam demonstrado interesse em receber. Por exemplo, segundo um acordo concluído com a República Dominicana, este país receberia 100.000 imigrantes. O número de refugiados e deslocados de guerra que deveriam ter sido reassentados no Brasil variava entre 150.000 e 200.000 pessoas por ano<sup>568</sup>; entretanto, este país recebeu somente 29.000 pessoas<sup>569</sup>.

---

<sup>565</sup> UNRRA, 1.3.1.1.0, caixa 5, Comitê Permanente de Migração da OIT, “Exchange of Views on Post War Migration Prospects”, ago.1946.

<sup>566</sup> UNRRA, 3.0.1.0.0, caixa 23, 23.out.1946, Gifford para o Chefe de Operações, Sede Central da UNRRA.

<sup>567</sup> Holborn (1956), pp. 401, 402 e 409.

<sup>568</sup> ONU, ECOSOC, “Report of the Special Committee on Refugees and DPs”, 1º ano, 2ª Sessão, Suplemento Especial.

<sup>569</sup> Andrade (2005), pp. 17 e 18.

Os planos originais tiveram de ser restringidos por uma série de fatores. Os países latino-americanos podem não ter achado um número suficiente de pessoas empregáveis nos acampamentos, ou então as suas perspectivas imigratórias foram muito otimistas. Mas houve também outras dificuldades que impediram a implementação eficaz dos programas de reassentamento<sup>570</sup>.

Muitos dos países da América Latina expressaram preferências raciais quando da seleção dos refugiados e dos deslocados de guerra. Um membro do governo brasileiro disse a representantes do CIR que lutaria a ponto de ser a “última trincheira” contra a emissão de vistos permanentes a judeus. As razões por detrás de tal posicionamento estava no fato, segundo ele, de que os judeus se reuniam nas cidades e obtinham controle do mercado imobiliário. Ele também disse, segundo relatado por representantes do CIR, que apesar de não haver legislação que impedisse a concessão de vistos imigratórios permanentes em favor de judeus, o Conselho de Imigração havia orientado os representantes consulares brasileiros a não os emitir<sup>571</sup>. Aos representantes da OIR foi dito várias vezes na Argentina – como no Brasil, na Venezuela e na Guatemala – que o governo preferiria parar por completo imigração a aceitar, mesmo que poucos, judeus<sup>572</sup>. O representante do escritório da OIR na Bolívia e no Perú disse que se lhe fosse pedido intervir em casos que envolvessem judeus, a OIR correria o risco de colocar em perigo as boas chances de obter resultados promissores nos casos de não-judeus, posto que seria considerada uma Organização judaica<sup>573</sup>.

Na *Austrália* a política populacional era baseada na premissa de que por razões de defesa e de desenvolvimento a população deveria crescer cerca de 2% ao ano<sup>574</sup>. De acordo com essa política, o governo australiano decidiu, em meados de 1948, iniciar um

---

<sup>570</sup> IRO, 614, “Report of Trip to South America in 1948”, de Jacobsen.

<sup>571</sup> IRO, 566, 17.jun.1947, CIR, Rio de Janeiro, para Emerson, CIR.

<sup>572</sup> IRO, 614, 12.jul.1948, Jacobsen, para Tuck.

<sup>573</sup> IRO, 782, 7.jun.1949, Wendling, Chefe do Escritório da OIR no Perú e Bolívia.

vigoroso programa imigratório, no sentido de absorver 70.000 pessoas por ano. A proporção de refugiados e de deslocados de guerra que fariam parte dessa quota não foi especificada<sup>575</sup>.

Contudo, logo ficou claro para as autoridades australianas que para incrementar sua população seria necessário recrutar um grande número de refugiados e de deslocados de guerra europeus. O programa de reassentamento australiano começou a funcionar em 1947, quando foi concluído um acordo com a OIR. Os refugiados e os deslocados de guerra que começaram a ser selecionados eram: homens solteiros de até 45 anos de idade; mulheres solteiras de até 40 anos de idade; e casais com crianças cujos pais tinham menos de 50 anos de idade<sup>576</sup>.

A política imigratória australiana começou sendo deveras seletiva, tanto que somente solteiros provenientes dos países bálticos foram inicialmente aceitos. A Austrália desejava, inicialmente, insistir na sua política tradicional, que favorecia a migração de pessoas provenientes do norte da Europa. Entretanto, a seleção logo tornou-se progressivamente liberal, e no final de 1948 praticamente todas as nacionalidades eram aceitas, assim como famílias. A seleção era baseada nas qualificações profissionais, sendo posteriormente aceito um incremento na quota inicial, chegando-se ao número de 100.000 pessoas<sup>577</sup>.

O governo do *Canadá* iniciou em 1946 um programa seletivo profissional sob o qual imigrantes que já estivessem residindo no país poderiam inscrever seus parentes junto ao Escritório de Imigração (*Immigration Branch*) para que fossem admitidos como imigrantes. A OIR também recebeu pedidos dos canadenses para que

---

<sup>574</sup> Price (1981), p. 100.

<sup>575</sup> ONU, ECOSOC, "Report of the Special Committee on Refugees and DPs", 1º ano, 2ª Sessão, Suplemento Especial.

<sup>576</sup> Bouscaren (1963), p. 105; Price (1981), p. 100; e Holborn (1956), p. 394.

<sup>577</sup> IRO, 611, 8.out.1948, Memorando entre Escritórios, de Jacobsen; e Holborn (1956), pp. 394 e 395.

identificassem pessoas com determinado perfil profissional, especialmente mineiros e trabalhadores rurais<sup>578</sup>.

O Primeiro Ministro canadense afirmou que era fundamental relacionar a imigração à capacidade de absorção. Apesar de o Canadá tomar nota do problema urgente que era a necessidade de reassentar as pessoas que haviam sido deslocadas durante a Segunda Guerra Mundial, ele asseverou que os refugiados e os deslocados de guerra que viessem a ser admitidos no território canadense deveriam ser de “um tipo que provavelmente se tornaria bons cidadãos”. Ele enfatizou que deveria haver um entendimento geral no sentido de “que o povo do Canadá não desejava, como resultado da migração em massa, alterar significativamente o caráter da população”<sup>579</sup>.

Aqueles que defendiam a política imigratória enfatizaram os aspectos humanitários e argumentavam que seria do interesse do Canadá ampliar seu mercado doméstico e, portanto, seu crescimento econômico e sua produção industrial. Os que se opunham eram cautelosos no que respeita à capacidade da economia canadense em absorver imigrantes em números superiores aos inicial e imediatamente necessários. Os imigrantes aceitos pelo Canadá foram limitados tanto em números como nas ocupações profissionais, restringindo-se a agricultores, a mineiros e a trabalhadoras domésticas<sup>580</sup>.

Para a maioria dos refugiados e dos deslocados de guerra, os Estados Unidos eram a primeira escolha. Mas como a imigração para os Estados Unidos era demorada e limitada, muitos optavam pelo Canadá, muita vez com a esperança de que eles posteriormente se deslocassem para os Estados Unidos – o que, na maioria dos casos, não veio a ocorrer<sup>581</sup>.

---

<sup>578</sup> Holborn (1956), pp. 396 e 397.

<sup>579</sup> Bouscaren (1963), p. 141; e Aun (1985), pp. 21 e 22.

<sup>580</sup> Aun (1985), p. 22.

<sup>581</sup> *Ibid.*, pp. 21 e 22.

#### 4.6 CONCLUSÕES PRELIMINARES

A responsabilidade original da UNRRA era repatriar refugiados e deslocados de guerra. Com o amadurecimento dos planos de criação da OIR, contudo, a UNRRA passou a participar – já em 1945, como resultado da iniciativa dos Estados Unidos –, em uma escala cada vez maior, de programas de reassentamento. Também parece ter havido uma atitude favorável ao reassentamento dentro da própria UNRRA, a ponto de o sr. La Guardia ter dito que o reassentamento era a única solução real para a questão dos refugiados e dos deslocados de guerra.

No final de 1946, adotou-se uma nova resolução que aumentava as possibilidades de a UNRRA se envolver em programas de reassentamento. Essa resolução provocou protestos vigorosos por parte da União Soviética, mas foi defendida com igual ardor pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Foi somente com a criação da OIR que o reassentamento dos refugiados e dos deslocados de guerra pode ter início de forma organizada e como política internacional. Durante os pouco mais de quatro anos nos quais a OIR foi ativa, ela logrou reassentar cerca de um milhão de refugiados e deslocados de guerra. A primeira questão a ser discutida neste contexto diz respeito à motivação que levou vários países a admiti-los. Havia uma preocupação com os refugiados e os deslocados de guerra, por razões humanitárias, como foi alegado?

O conceito de “humanitarianismo” no estudo das relações internacionais é complexo. Alegar tais motivações, como solidariedade internacional e o bem-estar dos refugiados, em vez de segurança nacional e auto-preservação, não significa, necessariamente, auto-abnegação. Os atores das relações internacionais podem estar interessados no bem-estar dos outros porque melhorias no bem-estar dos outros podem trazer melhorias para si próprios. Mas eles também podem estar interessados no bem-

estar dos outros *per se*, mesmo se isso não tem nenhum efeito no seu próprio bem-estar ou segurança<sup>582</sup>.

O Diretor-Geral da OIR asseverou que a Noruega talvez tenha sido o Estado-membro da OIR menos egoísta, posto ter uma política baseada exclusivamente em considerações humanitárias. Aquele país, por exemplo, foi o primeiro a admitir casos com tuberculose, assim como crianças cegas<sup>583</sup>. Naqueles casos em que os países de reassentamento estavam desejosos em receber um número desproporcional de casos de difícil integração local, como por exemplo doentes mentais e deficientes físicos, pode-se afirmar que suas razões eram de cunho humanitário. Os principais países de reassentamento, contudo, receberam um número mínimo de casos dessa natureza.

Nos Países Baixos, a adesão aos princípios humanitários era publicamente veiculada como a motivação que respaldava a política de reassentamento. Entretanto, isso era feito explicitamente com vistas a justificar o recrutamento de refugiados e de deslocados de guerra que trabalhariam na indústria e no comércio. Poucos foram os países que enfatizaram os motivos humanitários para explicar ou justificar o porquê da admissão dos refugiados e dos deslocados de guerra. O propósito do reassentamento não parecia realmente ser ajudar aquelas vítimas do conflito que há pouco se concluía.

Mesmo os países de reassentamento que selecionaram, entre os reassentados, somente jovens solteiros aptos a ingressar no mercado de trabalhos podem, contudo, argumentar que essa política foi baseada em considerações humanitárias. Um oficial da OIR asseverou que “você podia ver os países, um após o outro, selecionando suas quotas de mão-de-obra de ótima qualidade, e ainda assim ficar grato por eles terem partido, deixando para trás os menos aptos, isso porque pelo menos alguns, de cada vez,

---

<sup>582</sup> Keohane (1984), pp. 120-123.

<sup>583</sup> IRO, 140, Reunião entre Kingsley, Diretor-Geral da OIR, e Hacking, Mapes Niec e Potulicki, Divisão de História, OIR, 3.mar.1952.

saíam”<sup>584</sup>. Mesmo que os países de reassentamento implementassem seus programas visando ao seu próprio bem estar econômico, eles podiam alegar que o resultado dessa política tinha um toque ou um resultado humanitário.

Os critérios de cada país de reassentamento eram adaptados, diretamente, em razão das necessidades do mercado de trabalho. Os jovens solteiros eram os mais atraentes. Muitos países prometeram, numa etapa inicial, aceitar um número significativo de refugiados e de deslocados de guerra. Muitos deles, contudo, não foram capazes de preencher as quotas prometidas, isso porque, evidentemente, não havia trabalhadores qualificados suficientes entre os que necessitavam ser reassentados. Os Estados Unidos são uma exceção: receberam 400.000 refugiados e deslocados de guerra, em sua maioria por razões políticas, deixando portanto a impressão de que seu interesse por mão-de-obra era um fator menos importante.

Na guerra de propaganda contra o Bloco do Leste, parece ter sido importante para os países ocidentais, em particular para os Estados Unidos, oferecer para os refugiados e os deslocados de guerra oportunidades de reassentamento, de sorte a demonstrar para o mundo que muitas pessoas não queriam viver em países comunistas. Aqueles que foram reassentados foram transformados em símbolos da falência do Comunismo. Também era considerado importante ajudar a Europa a diminuir seu excesso populacional, em especial porque pessoas sem qualquer futuro de integração econômica ou social poderiam representar solo fértil para a propaganda comunista.

Apesar de considerações políticas poderem explicar o interesse de alguns Estados em receber refugiados e deslocados de guerra, a necessidade de mão-de-obra foi um fator importante para a maioria dos países envolvidos nos programas de reassentamento. A questão é, contudo, se essa necessidade também explica o porque de

---

<sup>584</sup> Hulme (1954), p. 159.

o reassentamento, no marco da política internacional sobre refugiados, ter sido lançado como uma alternativa à repatriação.

Mesmo antes do fim da Segunda Guerra Mundial, havia dúvidas quanto à possibilidade de repatriação de todos os refugiados e deslocados de guerra que se encontravam nos acampamentos das zonas de ocupação. Outras alternativas foram, portanto, discutidas em Londres e em Washington. O resultado dessas discussões foi a criação da OIR no final de 1946. Aos refugiados e aos deslocados de guerra caberia o direito de escolher em que países seriam reassentados, sendo de pleno conhecimento das potências ocidentais que eles não optariam, voluntariamente, pela repatriação para a “repressão comunista”. Apesar de os Estados Unidos e da Grã-Bretanha discordarem sobre algumas formalidades referentes à OIR, essas diferenças eram menores quando comparadas com as divergências entre os países ocidentais e os da Europa Oriental no que respeita à política de reassentamento. Estes últimos mantinham que toda e qualquer nova organização que se responsabilizasse pelos refugiados e pelos deslocados de guerra deveria se ocupar, unicamente, da sua repatriação. Ao mesmo tempo, obviamente, os Estados Unidos desejavam manter os países da Europa Oriental fora da OIR.

A política de reassentamento tomou forma na segunda metade de 1945, em um contexto onde era natural considerar somente fatores políticos. Os refugiados e os deslocados de guerra que não queriam ser repatriados representavam um problema que as potências ocidentais não desejavam resolver por intermédio da repatriação forçada. O pano-de-fundo de um dos primeiros e maiores programas de reassentamento na história deve ser visto, portanto, com cores políticas. Nessa fase, o motivo por detrás da política de reassentamento não parece ter sido o desejo de utilizar os refugiados e os deslocados de guerra como mão-de-obra adicional. Foi tão-só um ano depois que os britânicos

começaram a discutir a possibilidade de utilizar os refugiados e os deslocados de guerra para suprir sua demanda de mão-de-obra. Muitos dos países da Europa Oriental também necessitavam, urgentemente, de mão-de-obra, o que explica, parcialmente, sua oposição ao reassentamento. A questão principal do reassentamento, contudo, era a visão dos direitos individuais, e nesse particular os países ocidentais e os da Europa Oriental tinham posições conflitantes.

Há três exemplos de programas significativos de reassentamento: o reassentamento de mais de um milhão de refugiados e deslocados de guerra no período entre 1947 e 1951 sob os auspícios da OIR; o reassentamento de mais de um milhão de refugiados húngaros em 1956 e 1957; e o reassentamento de mais de um milhão de refugiados marítimos (*boat people*) vietnamitas depois de 1978. Esses três exemplos têm várias semelhanças. Nesses três casos os refugiados eram provenientes de países comunistas e foram recebidos por países ocidentais. Esses casos também trazem à discussão o debate sobre a linha que deve ser estabelecida na separação entre migrantes econômicos e refugiados políticos. De acordo com a visão ocidental, esses três programas de reassentamento foram importantes por razões políticas. Os programas da OIR, entretanto, podem ser descritos como um modelo para os subseqüentes. Por outro lado, o desejo dos países em receber os reassentados, após a Segunda Guerra Mundial, encontrava sua motivação, em grande parte, na necessidade de mão-de-obra. Esse fator também tem sido relevante em projetos de reassentamento posteriores.

## **CAPÍTULO 5 – GÊNESE DO REGIME DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS DA ONU**

### **5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A maior parte do período entre-guerras foi dominado por um regime sobre refugiados relativamente homogêneo, que existiu principalmente no marco da Liga das Nações<sup>585</sup>. Não havia, entretanto, uma definição geral sobre o conceito do termo “refugiado”, nem tampouco programas de repatriação ou de reassentamento. No final do período entre-guerras, um novo regime sobre refugiados surgiu com o estabelecimento do CIR, junto ao qual somente alguns poucos grupos nacionais eram considerados elegíveis. Apesar de o critério de elegibilidade do CIR ter sido ampliado durante a Segunda Guerra Mundial e de um programa de reassentamento ter sido elaborado, a importância do regime criado pelo CIR foi marginal. Isso porque os países aliados estabeleceram um novo regime em 1943, quando criaram a UNRRA. Apesar de as estruturas de proteção a refugiados da Liga das Nações e do CIR só terem sido formalmente extintas em 1947, nos anos imediatamente seguintes à Segunda Guerra Mundial o regime sobre refugiados dominante era o da UNRRA.

Considerava-se à época que a questão dos refugiados havia surgido como resultado da guerra. Conseqüentemente, o mandato da UNRRA determinava que se estabelecesse a elegibilidade somente dos deslocados de guerra e dos refugiados que fossem fruto do conflito, os quais eram repatriados de acordo com as diretrizes em

---

<sup>585</sup> O comportamento dos Estados àquela época, contudo, foi alvo de severas críticas e pessimismo, a ponto de Carr, ao analisar a situação que tinha impacto direto na questão dos refugiados, ter afirmado que “o pressuposto básico do pensamento utópico caía em pedaços”, e que havia “a completa bancarrota da concepção de moral”; cf. Carr (1981), pp. 67 e 68.

vigor. Formalmente, programas de reassentamento não faziam parte do regime existente, devendo a UNRRA auxiliar os refugiados e os deslocados de guerra não-repatriáveis somente por um breve período de tempo. Gradualmente, contudo, a UNRRA tornou-se envolvida com os programas de reassentamento.

Além disso, no fim de 1945, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos haviam iniciado discussões no sentido de se estabelecer um novo regime sobre refugiados que possibilitaria ajudar os não-repatriáveis. O reassentamento deveria ser uma alternativa à repatriação para aqueles refugiados e deslocados de guerra que não desejassem ser repatriados. As discussões relativas ao estabelecimento de um novo regime sobre refugiados foram levadas a cabo em 1946 no marco da ONU. O resultado foi a criação da OIR e – com ela – um regime completamente novo, que passou a existir em 1947, quando a UNRRA e o CIR cessaram as suas atividades.

Com o estabelecimento da OIR em 1947, passou-se a ter, pela primeira vez no contexto internacional, um critério explícito de sobre “perseguição” a ser utilizado quando da determinação da elegibilidade de solicitantes de refúgio. Aqueles refugiados que tinham um bem-fundado temor de perseguição nos seus países de origem e que, portanto, não queriam retornar deveriam ser reconhecidos como refugiados. Um programa de reassentamento de proporções significativas foi planejado e implementado como uma alternativa à repatriação.

Havia, portanto, diferenças substanciais entre os regimes da UNRRA e da OIR, assim como similitudes. Ambos consideravam a questão dos refugiados como algo temporário, não tendo sido portanto a intenção estabelecer regimes permanentes, ou de longo prazo; segundo os planos iniciais, a OIR deveria funcionar por quatro anos. Apesar de os Estados-membro não mais considerarem os refugiados e os deslocados de guerra resultantes do conflito como tais, mas sim como refugiados “políticos”, foi tão-

somente em casos excepcionais que a OIR se dedicou aos “novos” refugiados, i.e. às pessoas que haviam escapado de seus países de origem *após* o término das hostilidades. As autoridades estadunidenses e as britânicas também eram deveras restritivas quanto à admissão de novos refugiados em suas respectivas zonas de ocupação. O objetivo da OIR, como o da UNRRA, era solucionar a questão dos refugiados que haviam surgido em conexão com a Segunda Guerra Mundial – não a questão dos refugiados *in toto*. Este objetivo foi abandonado completamente quando os refugiados tcheco-eslovacos solicitaram refúgio nos países ocidentais após a tomada do poder pelos comunistas em 1948. Ao liberalizar o critério de elegibilidade no final da década de 1940, a OIR se encontrava em uma situação na qual tinha de auxiliar um número de refugiados muito superior ao que inicialmente estava sob seu mandato. Havia ficado claro para os principais atores que a questão dos refugiados não terminaria necessariamente com o fim do conflito, sendo portanto de natureza contínua.

Em 1949, planos começaram a ser desenvolvidos, sob os auspícios da ONU, no sentido de que fosse estabelecido um novo regime de refugiados. Como resultado, foi criado, em dezembro de 1950, o ACNUR, que passou a funcionar a partir de janeiro de 1951; e em julho do mesmo ano foi concluída a Convenção de 1951. O mandato do ACNUR estava baseado em uma definição do termo “refugiado” que era similar à utilizada pela OIR, mas o ACNUR tinha recursos limitados. Cada projeto voltado à assistência dos refugiados tinha de ser financiado voluntariamente pelos Estados-membro. O ACNUR não havia recebido recursos para implementar um programa de reassentamento como o da OIR, nem tampouco um programa de repatriação como o da UNRRA. Por sua vez, a Convenção de 1951 significou, para os Estados-parte, tão-só o comprometimento jurídico com as obrigações nela elencadas.

## 5.2 UMA NOVA ORGANIZAÇÃO SOBRE REFUGIADOS

No período entre-guerras, as organizações internacionais de proteção a refugiados haviam atuado de forma essencialmente pragmática e tiveram uma atuação *ratione temporis* limitada. A questão dos refugiados era considerada um fenômeno temporário que podia ser resolvido por intermédio de medidas de cunho doméstico e de cooperação internacional. Esse também era o entendimento nos anos seguintes ao término da Segunda Guerra Mundial. A OIR não perdeu de vista seu caráter temporário, tanto que, quando foi estabelecida em 1947, seu Diretor-Geral chamou atenção para o fato de que a proteção jurídica teria que ser transferida, com o passar do tempo, para uma organização que viesse a sucedê-la<sup>586</sup>.

A questão de um sucessor para a OIR foi levantada no final da década de 1940. Vários temas e considerações marcaram o processo que resultou na criação de uma nova organização. Deles, o mais importante era saber o que a comunidade internacional deveria fazer com os refugiados. Havia um fluxo, que não cessava, de refugiados ingressando na Europa Ocidental, o que ressaltava o caráter contínuo do problema dos refugiados. Ainda havia, ademais, refugiados da Segunda Guerra Mundial vivendo em acampamentos, principalmente na Alemanha e na Áustria, os quais não desejavam ser repatriados.

Mesmo tendo sido considerado pelo Departamento de Estado e pela OIR que, quando esta viesse a ter seus trabalhos concluídos, ainda haveria um número considerável de refugiados, e que esse número possivelmente aumentaria devido a

---

<sup>586</sup> Holborn (1975), p. 36.

novos fluxos<sup>587</sup>, não havia o apoio necessário à idéia de se manter a OIR em funcionamento.

De acordo com o Conselho da OIR, a ONU deveria decidir sobre a estrutura da organização que sucederia a OIR. No início de 1949, a ONU tomou a iniciativa de estabelecer uma nova organização sobre refugiados, oportunidade na qual o Secretário-Geral sugeriu três alternativas, quais sejam: a ONU assumiria responsabilidade direta; uma nova agência especializada seria criada; ou um Alto-Comissariado seria estabelecido sob o controle da ONU<sup>588</sup>.

A França e a Bélgica apoiaram a terceira alternativa. Para estes países o Alto-Comissariado deveria ter um pequeno quadro de funcionários na sede, os quais manteriam contato com as representações no terreno e administrariam os fundos de assistência que a Assembléia-Geral considerasse necessários. Esses dois países opinaram pela criação de um Alto-Comissariado, em lugar de uma estrutura a ser estabelecida no âmbito da Secretaria-Geral, por considerar que a questão dos refugiados dizia respeito, também, a vários países que não eram Estados-membro da ONU. Um Alto-Comissariado possibilitaria àqueles países cooperar e se envolver no trabalho de assistência e de proteção aos refugiados<sup>589</sup>.

Os estadunidenses não eram favoráveis ao estabelecimento imediato de um Alto-Comissariado. Aparentemente havia a percepção de que uma decisão precipitada poderia tornar mais difícil a limitação das funções do futuro organismo, e de que a pressão para fundos especiais e para funções bem amplas seria menor em um ano, posto que após esse período de tempo a OIR deveria ter logrado reduzir o tamanho e a

---

<sup>587</sup> SD, 501.MA/6-2349, "Instructions to the US Delegation to the Fifth Session of the IRO; IRO 122, GC/SR/42, 4.jul.1949, "SR of the Forty-Second Meeting"; e 118, GC/98, "Draft Report on the Third Session of the General Council", 28.jun-8.jul.1949.

<sup>588</sup> IRO, 117/GC/W/4, 11.mar.1949, Conselho-Geral.

<sup>589</sup> IRO, 118, GC/98, "Draft Report on the Third Session of the General Council", 28.jun-8.jul.1949.

amplitude das atividades que ainda tinham de ser levadas a cabo em favor dos refugiados e dos deslocados de guerra<sup>590</sup>.

Havia, na realidade, dois temas principais – que dividiam os Estados-membro da ONU –, relativos ao estabelecimento de uma nova organização sobre refugiados. O primeiro e mais difícil de resolver era determinar a que grupo de pessoas a nova agência brindaria proteção internacional, ou seja, estava relacionado à definição do termo “refugiado”.

Muitos dos países da Europa Ocidental, liderados pela França, desejavam ampliar a definição utilizada pela OIR. O delegado francês alegava que a situação demandava uma definição nova e mais abrangente. A França vislumbrava o Alto-Comissariado ocupando-se dos refugiados onde quer que eles existissem, especialmente nos casos onde surgissem situações de emergência<sup>591</sup>.

Os estadunidenses eram da opinião de que o Alto-Comissariado deveria se dedicar somente aos refugiados que eram elegíveis à proteção e à assistência da OIR, sendo portanto contrários à idéia de estender, ao Alto-Comissário, responsabilidade e poder de atuação no que respeita outras situações que já existissem ou que viessem a surgir no futuro<sup>592</sup>.

A definição do termo “refugiado” que veio a ser adotada no Estatuto do ACNUR, por resolução da Assembléia-Geral da ONU, em dezembro de 1950, e posteriormente pelos Estados que se comprometeram à Convenção de 1951, representa a vitória daqueles que propuseram uma definição universal. O Estatuto do ACNUR traz sob sua competência *ratione personae*, inicialmente, aqueles refugiados aos quais menção é feita em acordos e tratados prévios. Em seguida são incluídas aquelas pessoas

---

<sup>590</sup> SD, 84 US/A/C.3/195, caixa 45, 6.out.1949, “Memorandum of Conversation”.

<sup>591</sup> SD, US/A/C.3/207, caixa 45, 2.nov.1949, “Memorandum of Conversation”.

que estão fora dos seus países de nacionalidade por ter um fundado temor de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, e que, portanto, não podem ou não desejam se beneficiar da proteção do governo do seu país de nacionalidade.

O *segundo* tema que dividia os Estados-membro da ONU, no que respeita ao estabelecimento de uma nova organização sobre refugiados, era o relativo ao financiamento das operações de proteção e de assistência aos refugiados. Questionava-se se a nova agência deveria ter autoridade para administrar os fundos que possibilitariam a implementação das operações, ou se um fundo internacional permanente para assistência material deveria ser estabelecido.

Segundo os governos francês e belga, a assistência e a proteção de refugiados eram aspectos “gêmeos” do mesmo problema, uma vez que proteção sem assistência muita vez se tornava inócua<sup>593</sup>. Esse ponto-de-vista era apoiado pelos delegados da maioria dos países da Europa Ocidental. Os estadunidenses, contudo, demonstraram pouco entusiasmo por esse posicionamento, porquanto eram favoráveis às funções limitadas e descritas como proteção legal, excluindo, pois, a administração de grandes fundos de operações, i.e. assistência material, a qual França, Bélgica e outros países europeus estavam ansiosos em garantir. Brindar proteção internacional deveria ser, de acordo com o Estados Unidos, a única função do organismo a ser criado<sup>594</sup>.

Tanto a França quanto os Estados Unidos se recusaram a ceder na questão relativa à assistência material. E apesar de a proposta francesa pertinente à assistência

---

<sup>592</sup> SD, US/A/C.3/204, caixa 45, 17.out.1949, “Position Paper”; US/A/C.3/207, caixa 45, 2.nov.1949, “Memorandum of Conversation”; e US/A/C.3/209, caixa 45, 4.nov.1949, Memorando de Popper, “US Delegation to the General Assembly”, para Área de Consultores (*Area Advisers*).

<sup>593</sup> ONU, ECOSOC, *Official Records*, 4º Ano, 9ª Sessão, 5.jul-15-ago.1949.

<sup>594</sup> SD, US/A/C.3/204, caixa 45, 17.out.1949, “Position Paper”; US/A/C.3/209, caixa 45, 4.nov.1949, Memorando do Poper para Área de Consultores; e 501.MA/8-549, 5.ago.1949, Acheson, Telegrama enviado (*Outgoing Telegram*).

material ter obtido o apoio da maioria dos Estados-membro da ONU, a possibilidade de o Alto-Comissariado administrar tais fundos foi deixada em aberto<sup>595</sup>.

O pequeno orçamento do ACNUR, portanto, limitou suas atividades à administração de apoio e de assistência legal aos refugiados, e à solicitação aos Estados-membro da ONU para colaborarem junto ao Fundo Especial de Emergência. O ACNUR foi, pois, excluído da organização de projetos migratórios. Enquanto a OIR auxiliava na repatriação ou no reassentamento de refugiados, o ACNUR buscava sua integração nos países de refúgio<sup>596</sup>.

O período de existência do novo organismo também era motivo de divergências. O posicionamento estadunidense era o de que, desde o início de suas atividades, deveria ser formalmente estabelecido que o ACNUR funcionaria por – tão-só – três anos. Havia, contudo, consenso entre a maioria dos Estados-membro da ONU no sentido de que mesmo se a única função do ACNUR fosse brindar proteção para aqueles refugiados que ainda não gozassem da proteção de um país, as suas atividades teriam de ser levadas a cabo por um período de tempo superior a três anos. Decidiu-se então incluir um dispositivo que determinava que a continuação das atividades do ACNUR, por um período superior a três anos, dependeria de uma decisão da Assembléia-Geral da ONU, em 1953, quando da avaliação e da revisão do trabalho do ACNUR<sup>597</sup>.

### **5.3 UMA CONVENÇÃO SOBRE REFUGIADOS**

Uma vez iniciadas, em 1º de janeiro de 1951, as atividades do ACNUR, o debate na ONU concentrou-se no estatuto jurídico dos refugiados e, portanto, na necessidade da conclusão de uma convenção sobre refugiados.

---

<sup>595</sup> Holborn (1975), p. 68.

<sup>596</sup> Bouscaren (1963), p. 17.

O Estatuto do ACNUR dedicava-se às ações internacionais que visavam apoiar e encorajar as atividades estatais voltadas à salvaguarda dos direitos e dos interesses legítimos dos refugiados. O Estatuto, com efeito, criou uma organização internacional que tentava alcançar seus objetivos por meio de todos os meios diplomáticos possíveis, sem contudo ter a autoridade de um Estado. O Estatuto definiu quem o ACNUR protegeria, e estabeleceu as diretrizes para o seu funcionamento. A convenção, por outro lado, estabeleceria os deveres dos Estados-parte, que deveriam ser implementados no plano doméstico, e requereria que o tratamento dispensado aos refugiados fosse, no mínimo, idêntico ao dos outros estrangeiros. A convenção, portanto, teria por objetivo estabelecer novas obrigações jurídicas para os Estados que com ela se comprometessem, nas quais se incluiriam os direitos e o padrão de tratamento dos refugiados. Nem mesmo a mais generosa assistência material poderia levar a uma solução permanente se não houvesse uma condição jurídica satisfatória, na qual se incluíssem os direitos dos refugiados a receber documentos de viagem, educação, acesso à Justiça ou até mesmo a ser proprietários de imóveis<sup>598</sup>.

Foi decidido que se concluiria a redação da convenção durante uma conferência de plenipotenciários em Genebra, em meados de 1951. Ao organizar uma conferência fora da estrutura da ONU, foi possível ter a presença de Estados que não eram membros da Organização participando da redação-final da convenção, em particular dos principais “países de primeiro refúgio” (*countries of first asylum*), tais como Alemanha, Áustria e Itália<sup>599</sup>. A Iugoslávia foi o único país comunista que participou da

---

<sup>597</sup> SD, US/A/C.3/204, caixa 45, 17.out.1949, “Position Paper”; Holborn (1975), pp. 67 e 68.

<sup>598</sup> Holborn (1975), pp. 80, 81 e 155; e Grahl-Madsen (1983), pp. 12 e 13.

<sup>599</sup> Robinson (1997), pp. 4 e 5. A conferência de plenipotenciários se reuniu em 2-25.jul.1951. Além da Santa Sé, 25 Estados estavam representados por seus respectivos delegados: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, França, República Federal da Alemanha, Grécia, Iraque, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Venezuela e Iugoslávia. Cuba e Irã estavam representados por observadores; cf. *Travaux Préparatoires*, p. 5.

conferência, sendo que o Departamento de Estado rejeitou que se convidasse a Alemanha Oriental<sup>600</sup>.

A Ata Final da Conferência de Plenipotenciários foi adotada por unanimidade pelos Estados partícipes. A Convenção de 1951, contudo, só entrou em vigor em 1954, quando foi depositado o instrumento de ratificação da Austrália, sexto país a fazê-lo<sup>601</sup>.

Durante a redação da Convenção de 1951 houve divergências similares àquelas havidas quando das discussões que levaram à criação do ACNUR. O *primeiro* tema a causar posicionamentos conflitantes era o relativo à competência *ratione temporis* da Convenção de 1951. Alguns delegados desejavam uma definição ampla, sem limite temporal algum. A Grã-Bretanha assumiu a liderança em apoio de um posicionamento mais generoso, o qual era compartilhado pelos países escandinavos e do Benelux. Outros governos defendiam uma definição do termo “refugiado” restrita àqueles que fossem vítimas de eventos que tivessem ocorrido na Europa antes de 1º de janeiro de 1951. A escolha dessa data se deu por ter sido quando o ACNUR deu início às suas atividades. A França – que havia apoiado ativamente um enfoque mais amplo para o mandato do ACNUR – e os Estados Unidos lideraram o grupo de países que preferiam restringir as obrigações àquelas pessoas que haviam sido vitimadas antes de 1951.

Era inconcebível, especialmente para os Estados Unidos, que a ONU assumisse responsabilidade, antecipadamente, por todos os possíveis refugiados que poderiam surgir como resultado de eventos futuros e imprevisíveis. Os estadunidenses consideravam que fluxos de refugiados – assim definidos por um conceito amplo do termo que os colocaria automaticamente sob a proteção da ONU – ensejariam sérios problemas financeiros e administrativos. Para os Estados Unidos, os Estados-parte,

---

<sup>600</sup> SD, 398.411-IRO/3-1651, “Excerpts from Memorandum of Conversations”, Departamento de Estado, 13-16.mar.1951.

<sup>601</sup> Holborn (1975), p. 158.

assim como a ONU, não poderiam se comprometer cegamente a estender proteção automática a todo e qualquer grupo de refugiados que viesse a aparecer no futuro<sup>602</sup>.

O limite temporal acabou sendo adotado pela Conferência de Plenipotenciários. Pode-se dizer que esta restrição foi inserida com base no argumento de que permitiria aos Estados-parte saber, à época de seu comprometimento, a extensão de suas obrigações. A maioria dos países não queria assumir obrigações *vis-à-vis* refugiados que surgissem no futuro, cujo número e origem eram desconhecidos<sup>603</sup>. Esse posicionamento indica que os atores tinham consciência de que a questão dos refugiados é de natureza contínua, e que, portanto, novos fluxos envolvendo a comunidade internacional, voltariam a surgir. A maioria dos Estados não queria, contudo, se responsabilizar pela proteção desses novos refugiados.

Há também que se ressaltar que esse limite temporal – relativo à época na qual o refugiado ingressou no país de refúgio – não excluía, necessariamente, os refugiados provenientes da Europa Oriental que, no futuro, viessem a fugir para a Europa Ocidental. Poder-se-ia argumentar que a fuga de seus países de origem se deu devido a eventos que ocorreram *antes* de 1º de janeiro de 1951, a saber, a tomada do poder, no seus países, pelos comunistas.

O *segundo* tema que causou divergências entre os redatores da Convenção de 1951 respeitava à questão de se ela deveria se restringir aos refugiados que haviam fugido dos eventos que tiveram lugar na Europa, ou se deveria cobrir os eventos ocorridos em todo o mundo. A primeira opção, quanto ao limite geográfico, foi defendida pelos Estados Unidos e pela França. A Grã-Bretanha, apoiada pelos países escandinavos e do Benelux, desejavam uma definição ampla, na qual não houvesse restrição alguma quanto à região ou ao país de origem do refugiado.

---

<sup>602</sup> *Travaux Préparatoires*, pp. 64 e 67.

<sup>603</sup> Robinson (1997), p. 52; e Weis (1953), p. 479.

O delegado estadunidense era da opinião de que solucionar a questão dos refugiados europeus era de urgência máxima, e que portanto esforços deveriam ser empreendidos no sentido de melhorar sua sorte imediatamente. Para ele, os refugiados provenientes da Europa Oriental que estivessem chegando à Europa Ocidental deveriam estar protegidos pela Convenção de 1951. Os refugiados indianos e os paquistaneses, por sua vez, não necessitavam, segundo os Estados Unidos, de proteção jurídica a ser assegurada pela comunidade internacional, posto que seriam rapidamente assimilados. Outras categorias de refugiados, tais como os turcos e os palestinos, já estavam, segundo os Estados Unidos, sendo protegidos e assistidos<sup>604</sup>.

A França utilizou a mesma linha de argumentação e destacou que a questão dos refugiados, desde 1914, havia sido de natureza européia, resultado das duas guerras mundiais; a Europa deveria ser considerada, portanto, como o centro de gravidade dessa problemática. De todas as questões que afetavam os refugiados, aquelas relacionadas aos refugiados europeus eram, segundo a França, as que deveriam ser consideradas e resolvidas no plano internacional<sup>605</sup>.

A Itália também se opôs a uma definição do termo “refugiado” que não fosse limitada geograficamente à Europa. Se os países ocidentais fossem obrigados a admitir as vítimas de movimentos nacionais, como aqueles que vinham de ocorrer na Índia e no Oriente Médio, teriam de enfrentar – sustentou o delegado italiano – sérios problemas<sup>606</sup>.

A Grã-Bretanha, por sua vez, defendia uma definição ampla. O delegado britânico não acreditava que a questão dos refugiados seria um ônus para os países europeus, mesmo se a definição do termo “refugiado” fosse ampla o suficiente para englobar refugiados não-europeus. Os britânicos consideravam que era importantíssimo

---

<sup>604</sup> *Travaux Préparatoires*, pp. 177, 224, 234, 314 e 315.

<sup>605</sup> *Ibid.*, pp. 324 e 325.

que uma convenção negociada sob os auspícios da ONU brindasse garantias mínimas para todos os refugiados, independentemente de sua origem geográfica<sup>607</sup>.

Muitos dos países não-europeus, naturalmente, queriam que a Convenção de 1951 viesse a ser aplicada aos refugiados que estivessem em seu território. O Paquistão, por exemplo, abrigava milhões de refugiados. Em 1947, uma enorme troca de populações teve lugar entre a Índia e o Paquistão; cuidou-se de um êxodo de proporções bíblicas, onde grupos minoritários buscavam se juntar aos seus correligionários do outro lado da fronteira. No final de 1948, o Paquistão havia recebido 6,7 milhões de refugiados, e a Índia, aproximadamente, o mesmo número<sup>608</sup>. O delegado paquistanês que participou na Conferência de Plenipotenciários levantou a questão de que um instrumento jurídico internacional não poderia ser considerado como tal se sua aplicação estivesse limitada geograficamente a uma área particular do mundo. O objetivo principal, segundo aquele delegado, era garantir que a Convenção de 1951 protegesse e assistisse a todos os refugiados<sup>609</sup>.

O delegado chinês tinha a mesma opinião, tendo chegado a destacar que outros grupos de pessoas fora da Europa poderiam também necessitar de proteção e de assistência internacionais. O Egito considerou que se o princípio da solidariedade internacional fosse respeitado, o âmbito da Convenção de 1951 incluiria todos os refugiados, independentemente de sua origem<sup>610</sup>.

O delegado iraquiano, por sua vez, indicou que se a assistência aos refugiados árabes provenientes da Palestina terminasse, eles não emigrariam para a França ou para qualquer outro país europeu. As poucas pessoas que poderiam custear tal viagem não se

---

<sup>606</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>607</sup> *Ibid.*, pp. 278 e 279.

<sup>608</sup> *International Migration* (1959), pp. 108 e 109.

<sup>609</sup> *Travaux Préparatoires*, p. 134.

<sup>610</sup> *Ibid.*, pp. 176 e 293.

tornariam, com certeza, um ônus para os países que os recebessem, pois teriam recursos suficientes para se manter<sup>611</sup>.

Nem todos os países não-europeus, contudo, eram a favor de uma definição ampla, e sem reserva geográfica, do termo “refugiado”. A Índia, que tinha uma posição similar à do Paquistão, com milhões de refugiados em seu solo, considerava que havia a necessidade de uma definição exata e hermética. Uma definição ampla, englobando todos os refugiados em potencial, traria muitas dificuldades, de sorte que seria impossível resolver mesmo os problemas mais urgentes e imediatos<sup>612</sup>.

A Conferência de Plenipotenciários encontrou um meio-termo quando do estabelecimento do conceito de “refugiado”, facultando a cada Estado-parte, ao se comprometer com a Convenção de 1951, a escolha de restringir – ou não – a aplicação daquele instrumento jurídico às vítimas de “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa” ou então “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”. Essa redação permitiu aos signatários limitar a aplicação da Convenção de 1951 somente a pessoas cuja condição de refugiado havia resultado de eventos que tivessem ocorrido na Europa antes de 1º de janeiro de 1951. Apesar de essa solução ter sido politicamente conveniente, ela criou dois grupos de Estados-parte: aquele que receberia refugiados do mundo inteiro; e aquele que receberia tão-somente refugiados provenientes da Europa<sup>613</sup>.

O conceito de “bem fundado temor de perseguição” foi originalmente incluído na Constituição da OIR, onde se tornou a pedra-de-toque no procedimento de determinação da condição de refugiado, e veio a ser incluído, igualmente, no Estatuto do ACNUR e na Convenção de 1951<sup>614</sup>. A única diferença entre os conceitos

---

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>612</sup> *Ibid.*, pp. 138 e 245.

<sup>613</sup> Robinson (1997), p. 55.

<sup>614</sup> Zarjevski (1988), pp. 58-62.

encontrados no Estatuto do ACNUR e na Convenção de 1951 diz respeito ao critério “pertença a um grupo social particular”, presente tão-só nesta última – sendo os demais raça, religião, nacionalidade e opinião política<sup>615</sup>.

A Convenção de 1951 tem uma linguagem universal e estabelece uma definição global que, em teoria, garante que todos os grupos de refugiados sejam tratados de forma equânime. Na prática, contudo, a Convenção de 1951 serviu, inicialmente, como um instrumento para a recepção e a assistência de refugiados europeus<sup>616</sup>.

A Convenção de 1951 não chega a garantir ao solicitante de refúgio o direito de asilo, mas estabelece, contudo, que ele não pode ser retornado ao país onde sua vida ou integridade física esteja em risco (princípio do *non-refoulement*). Apesar dessa limitação, a Convenção de 1951 avançou bastante em outras áreas: fez com que dezenas de Estados se comprometessem com a proteção e a assistência aos refugiados; e contém uma definição mais ampla que qualquer uma constante nos instrumentos que a precederam<sup>617</sup>.

Os limites temporal e geográfico, na prática, perderam gradualmente seu significado, sendo posteriormente, em 1967, retirados com a conclusão do Protocolo à Convenção de 1951. A definição do termo “refugiado” no Estatuto do ACNUR e na Convenção de 1951 também continha, originariamente, certas restrições, que tinham por escopo excluir aquelas pessoas que não fossem merecedoras da proteção e da assistência da ONU. Também foram excluídos os refugiados palestinos, que recebiam assistência de outra agência da ONU – a UNRWA –, estabelecida em 1948<sup>618</sup>.

Enquanto o debate sobre o Estatuto do ACNUR foi marcado pelos temas relativos à assistência material e à definição de refugiado, o debate havido quando da

---

<sup>615</sup> Goodwin-Gill (1986), p. 12.

<sup>616</sup> Smyser (1987), p. 11.

<sup>617</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>618</sup> Aga Khan (1976), p. 6.

redação da Convenção de 1951 foi caracterizado pela discussão sobre se os refugiados não-europeus deveriam ou não ser aceitos como refugiados convencionais.

A União Soviética desejava que o poder da ONU fosse restrito às áreas de paz e de segurança, e que, portanto, esta organização não assumisse responsabilidades nos campos econômico e social. As potências ocidentais, contudo, não tinham necessidade alguma de buscar certos consensos, bastando-lhes mobilizar a maioria que estava permanentemente disponível para apoiar suas propostas. Os países comunistas sabiam que eles sempre perderiam as votações, o que os levava a questionar a legitimidade de determinadas políticas<sup>619</sup>.

Os países da Europa Oriental mantiveram sua oposição a toda cooperação internacional, no tema relativo aos refugiados, que não estivesse baseada na busca da repatriação. Eles se opuseram ao estabelecimento da OIR, assim como ao do ACNUR. A União Soviética participou do debate na Assembleia-Geral da ONU, mas não da redação final da Convenção de 1951. Segundo o delegado soviético, “os adversários dos novos regimes democráticos, que surgiram na Europa após a derrota do Fascismo”, não deveriam se beneficiar da assistência da ONU ou ser considerados refugiados, posto que haviam se recusado a participar “no trabalho de construção de um sistema democrático” nos seus próprios países<sup>620</sup>.

As resoluções pertinentes ao estabelecimento do ACNUR eram, segundo a União Soviética, nada mais que um pretexto para ocultar a política anti-repatriação da OIR. A União Soviética se opôs à criação de um sistema protetivo de refugiados e alegou que a única forma possível de solucionar a questão dos refugiados era repatriá-

---

<sup>619</sup> Luard (1982), pp. 27 e 94; Jacobson (1963), pp. 267-269.

<sup>620</sup> *Travaux Préparatoires*, p. 234.

los, juntamente com os deslocados de guerra, para o que não se fazia necessário nem o ACNUR, nem tampouco a Convenção de 1951<sup>621</sup>.

#### **5.4 DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POTÊNCIAS OCIDENTAIS**

Vários estudos relativos à política internacional sobre refugiados enfatizam o crescente antagonismo político-ideológico, e a falta de possibilidade de consenso que, no início da Guerra Fria, resultaram na criação do ACNUR<sup>622</sup>. Outros estudos mantêm que o conflito político-ideológico teve pouca influência na decisão de estabelecer o ACNUR, e que os países ocidentais estavam divididos entre países de primeiro asilo (Europa Ocidental) e países de reassentamento, todos transatlânticos<sup>623</sup>.

A Guerra Fria é um componente relevante quando da explicação da criação do ACNUR e da redação da Convenção de 1951. Contudo, é necessário também examinar as divergências existentes no âmbito do Bloco Ocidental, de sorte a se compreender como foi formado o regime internacional contemporâneo sobre refugiados. Essas divergências não eram necessariamente entre países de primeiro asilo e de reassentamento. Além disso, as potências ocidentais se sentiram obrigadas a dar continuidade à política sobre refugiados estabelecida durante a Segunda Guerra Mundial.

A França buscou ampliar a definição do termo refugiado e, portanto, o escopo da autoridade do ACNUR, o qual deveria, segundo aquele país, ser forte, permanente, e ter os poderes necessários para levantar fundos e gastá-los com refugiados. Esta atitude, contudo, não era motivada necessariamente por considerações humanitárias. Como a França tem uma longa fronteira com a Alemanha, onde muitos dos refugiados viviam

---

<sup>621</sup> ONU, ECOSOC, *Official Records*, 4º Ano, 9ª Sessão, 5.jul-15.ago.1949.

<sup>622</sup> V. e.g. Adb el Razek (1982), p. 185; e Holborn (1975), p. 57.

em acampamentos, havia um grande temor quanto ao enorme ônus financeiro que poderia ocorrer caso houvesse um fluxo de refugiados depois que a OIR cessasse suas operações<sup>624</sup>.

A criação de um regime internacional sobre refugiados, com uma definição ampla e com fundos para assistência material, seria conveniente para a França no evento de um fluxo massivo de refugiados. É portanto compreensível que a França apoiasse uma definição ampla do termo “refugiado” e desejasse que o Alto-Comissário estivesse encarregado da assistência material. No que respeita à Convenção de 1951, este instrumento é dirigido a atores nacionais e diz respeito, portanto, a obrigações a serem cumpridas pelos governos. Uma definição universal, ampla, do termo “refugiado” resultaria no fato de a França – como todos os Estados-parte – ter que aceitar um número muito maior de refugiados no seu território. Essa parece ser a explicação do porquê de a França ter se oposto tão tenazmente a uma definição ampla no texto da Convenção de 1951, defendendo a existência dos limites geográfico e temporal. Uma organização com fundos podia ser útil, mas não uma convenção com uma definição ampla.

A oposição italiana à definição ampla é também facilmente compreendida. A questão dos refugiados era particularmente séria na Itália devido ao seu excesso populacional e à alta incidência de desemprego. Ao que tudo indica a Itália desejava resolver seu problema por intermédio da emigração dos desempregados, sem, para tanto, ter de competir com emigrados dos países da Europa Oriental.

A Grã-Bretanha não estava, por razões geográficas, exposta à possibilidade de um grande fluxo de refugiados, como no caso da França, e não sofria com o desemprego, como a Itália. Não foi surpresa, portanto, os britânicos considerarem que a

---

<sup>623</sup> V. e.g. Keely (1981), pp. 47 e 48.

<sup>624</sup> *Travaux Préparatoires*, p. 244.

definição do termo “refugiado” deveria ser ampla, tanto no Estatuto do ACNUR quanto na Convenção de 1951. O delegado britânico indicou que seu país sempre defendeu a definição mais ampla possível, não por a Grã-Bretanha ser uma ilha, e portanto controlar mais facilmente as suas fronteiras, mas sim porque a condição jurídica de refugiado deveria ser concedida a todas aquelas pessoas que fugissem de perseguição<sup>625</sup>.

Esse argumento tem uma coloração humanitária, e o humanitarismo pode ter norteado o posicionamento britânico; mas só até certo ponto. A Grã-Bretanha, certamente, apoiava a definição mais ampla, mas no que respeita ao financiamento da política sobre refugiados os britânicos eram muito mais restritivos e se opunham ao estabelecimento de um fundo do ACNUR destinado à assistência material. O Ministério das Relações Exteriores era da opinião de que o ACNUR só deveria receber os fundos necessários para o pagamento dos salários dos seus funcionários<sup>626</sup>.

Os Estados Unidos desejavam que o ACNUR tivesse natureza temporária e autoridade e funções limitadas, e defendiam uma definição restritiva do termo “refugiado”. Os estadunidenses se opunham ao estabelecimento de um fundo especial de assistência e não estavam – pelo menos assim faziam parecer – dispostos a assumir compromissos financeiros a longo prazo no que respeita aos refugiados. O consultor especial dos Estados Unidos sobre o tema dos refugiados escreveu em suas memórias que ninguém desejava apoiar a continuação da OIR, em especial o pequeno número de países que se responsabilizavam pelos gastos da organização, e que não queriam mais arcar sozinhos com os altos custos operacionais<sup>627</sup>. Entretanto, considerações financeiras não são suficientes para explicar a objeção dos Estados Unidos à continuação do trabalho de proteção e de assistência aos refugiados no marco da ONU.

---

<sup>625</sup> *Ibid.*, 278.

<sup>626</sup> FO, 371/78172, 7.nov.1949, FO, para a Delegação britânica na ONU; v. também FO, 371/78168, 23.set.1949, FO, para a Delegação britânica na ONU.

<sup>627</sup> Warren (1967), p. 149.

O acirramento da divisão ideológica entre os dois blocos que se polarizavam resultou em uma fundamental reorientação da política exterior estadunidense, a qual não mais considerava o fortalecimento da ONU como um aspecto significativo da sua agenda. O Congresso havia, em 1946, apoiado o estabelecimento de uma agência da ONU na qual a União Soviética estivesse representada. Contudo, em 1950 o Congresso vetou o uso de fundos estadunidenses em qualquer organização internacional que incluísse entre seus membros países do Bloco soviético. Essa mudança na política exterior estadunidense afetou, naturalmente, sua política sobre refugiados. Os Estados Unidos tinham, por exemplo, financiado substancialmente as atividades da OIR. No final da década de 1940, contudo, havia um forte sentimento nos Estados Unidos de que havia chegado a hora de dar por encerrado aquele apoio financeiro, passando-se a dar preferência ao fortalecimento dos vínculos bilaterais e dos regionais com seus aliados – como, por exemplo, o Plano Marshall. Os Estados Unidos não desejavam continuar com suas substanciais contribuições financeiras a organizações multilaterais<sup>628</sup>.

Na fase inicial da Guerra Fria, a ajuda financeira dos Estados Unidos era marcada pela prioridade dada à reconstrução européia. A sua política de desenvolvimento era ainda incipiente. Havia uma convicção nos Estados Unidos do atraso do “Terceiro Mundo” e uma consciência da cor da sua população. Michael Hunt defende em seu *Ideology and US Foreign Policy* que a sociedade estadunidense, “onde a cor da pele ainda definia poderosamente o lugar e as perspectivas de um indivíduo, era incapaz de transcender as implicações políticas de antigas premissas sobre diferenças raciais”<sup>629</sup>.

Além disso, as atividades de uma nova organização internacional demandariam uma contribuição crescente por parte dos Estados Unidos em prol dos refugiados, os

---

<sup>628</sup> Holborn (1975), pp. 58-60.

<sup>629</sup> Hunt (1987), pp. 160 e 162.

quais não eram considerados um “bem” político para o país. Um regime internacional sobre refugiados, que poderia também incluir refugiados provenientes de países amigos, não serviria aos propósitos ideológicos e políticos dos Estados Unidos.

Philip Burnett, membro da delegação estadunidense na ONU, contou a A.S. Bokhari, membro da delegação paquistanesa, em uma conversa privada, que os Estados Unidos não queriam estender as funções do Alto-Comissário ao campo da assistência e que ele desejava limitar o escopo de seu trabalho aos refugiados protegidos e assistidos pela OIR. Ele argumentou que se assim não fosse, os Estados Unidos se achariam envolvidos em outras situações de refugiados, como a da Palestina, o que só poderia resultar em confusão e dificuldades. Bokhari disse que seu país estava preocupado com sete milhões de refugiados, tendo lhe sido alegado que se a ONU se dedicasse a essa questão, isso ocorreria como resultado de uma decisão que não estaria contemplada no âmbito de atuação e responsabilidade do ACNUR. Ele não acreditava que os Estados Unidos aceitariam a possibilidade de brindar assistência a esse grupo de refugiados dada a enormidade do problema<sup>630</sup>.

Alegava-se, no Departamento de Estado, que os refugiados indianos e os paquistaneses já gozavam, nos países de acolhida, dos mesmos direitos tidos pelos nacionais. Desta forma, se o governo estadunidense assumisse alguma responsabilidade pelos refugiados indianos e paquistaneses, essa responsabilidade só poderia resultar de um pedido formal de assistência da ONU, o qual deveria ser elaborado pelos governos dos países envolvidos. Essas ações seriam consideradas à luz dos problemas políticos, econômicos e de assistência material que havia, e seriam desenvolvidas fora do marco de competência do ACNUR<sup>631</sup>.

---

<sup>630</sup> SD, US/A/C.3/219, caixa 45, 8.nov.1949, “Memorandum of Conversation”.

<sup>631</sup> SD, 398.411-IRO/3-1651, “Excerpts from Memorandum of Conversations”, Departamento de Estado, 13-16.mar.1951.

Os Estados Unidos eram o maior contribuinte para o trabalho de assistência aos refugiados no período pós-guerra, havendo financiado a maior parte dos orçamentos da UNRRA e da OIR. Entretanto, quando no final da década de 1940 estava sendo considerada a continuação do trabalho de assistência e de proteção aos refugiados, os estadunidenses estavam relutantes em se envolver nessas atividades.

Devido a temas mais candentes na Europa, os Estados Unidos dedicaram pouca atenção aos problemas na Índia e no Paquistão, e não tinham interesse político direto nos fluxos de refugiados desses países. Isso explica porque os Estados Unidos praticamente ignoraram essa enorme questão de refugiados, indicando que tão-somente nos casos em que seus interesses estavam envolvidos seria tomada a iniciativa de criar organizações sobre refugiados, as quais seriam mantidas com substanciais contribuições anuais. Com efeito, duas organizações foram criadas no marco da ONU: a UNRWA, que auxilia os palestinos no Oriente Médio; e a UNKRA, que assistiu as centenas de milhares de refugiados resultantes da guerra na Coreia<sup>632</sup>. Em ambos os casos o interesse estadunidense estava envolvido, e não havia um risco aparente de que as atividades dessas organizações resultassem em solicitações de reassentamento nos Estados Unidos<sup>633</sup>. Os estadunidenses estavam cautelosos ao apoiar organizações internacionais que eles não poderiam controlar diretamente, como o ACNUR; mas se dispunham e não tinham problema algum em colaborar, anualmente, com milhões de dólares em favor da UNRWA e da UNKRA.

De sorte a garantir controle absoluto sobre os recursos alocados aos refugiados na Europa, os Estados Unidos criaram e apoiaram duas agências fora do marco da ONU. Em março de 1952, o Presidente Truman destinou mais de quatro milhões de dólares para o USEP, um programa de assistência que beneficiava refugiados que se

---

<sup>632</sup> Sobre a Guerra da Coreia, v. *inter alia* Lohbauer (2005), pp. 114 e 115; e McMahon (2003), pp. 50-55 e 57.

encontrassem na Europa Ocidental e tivessem escapado, a partir de 1º de janeiro de 1948, de países comunistas. Os principais objetivos do USEP eram estabelecer as facilidades para os refugiados, ajudando-os a emigrar ou então a se integrar nos países europeus que fossem democráticos. O objetivo político do programa era facilitar a chegada nos países ocidentais de refugiados provenientes dos países comunistas. Todos os refugiados elegíveis sob o USEP recaíam sob o mandato do ACNUR, não obstante o reverso não ser aplicável<sup>634</sup>.

Ademais do USEP, os Estados Unidos criaram uma outra organização com funções similares ao ACNUR, qual seja, o ICEM, sobre o qual os estadunidenses tinham controle absoluto (*infra*, sub-capítulo 5.7).

## **5.5 O IMPACTO DA GUERRA FRIA**

A Guerra Fria teve um impacto decisivo nas políticas internacionais sobre refugiados. Os conflitos havidos no marco dessas políticas, que por sua vez resultaram em mudanças nos regimes, são interpretados como um sub-produto das diferenças político-ideológicas entre os dois pólos então existentes.

A União Soviética considerava a UNRRA como um instrumento a serviço das potências ocidentais, tendo por isso criticado-a por evitar a repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra. No período imediatamente posterior ao término do conflito, a UNRRA não era particularmente ativa nas atividades de repatriação, tendo sido somente em 1946 que tentativas foram levadas a cabo no sentido de se buscar aquela solução permanente. A passividade da UNRRA, quanto à implementação da repatriação na fase inicial das suas atividades, era em parte conseqüência do fato de que os responsáveis

---

<sup>633</sup> McMahon (1988), p. 815.

<sup>634</sup> Rees (1953), p. 295.

pelas suas atividades na Alemanha eram críticos dos sistemas comunistas da Europa Oriental, e portanto não desejavam enviar de volta refugiados e deslocados de guerra para aqueles países.

Em dezembro de 1944, foi decidido que a UNRRA, seguindo a iniciativa soviética, não mais ajudaria aquelas pessoas que não desejassem retornar aos seus países de origem. Seis meses depois, contudo, essa decisão foi invertida, apesar dos protestos dos países da Europa Oriental. No final de 1945, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha discutiram sobre que medidas tomar para solucionar o problema dos refugiados e dos deslocados de guerra não-repatriáveis e, no início de 1946, foi apresentada a proposta de se estabelecer uma nova organização sobre refugiados, a OIR, a qual se responsabilizaria pelo reassentamento daqueles que não pudessem ser repatriados. Os países comunistas, liderados pela União Soviética, se opuseram a todas as tentativas, no plano internacional, voltadas à ajuda aos refugiados e aos deslocados de guerra que não quisessem retornar às suas plagas de origem.

A UNRRA também começou a se envolver nos programas de reassentamento, apesar de esta atividade não estar no seu mandato original. Os países ocidentais encorajaram este envolvimento, o que foi objeto de protesto por parte dos países comunistas. No final de 1945, o Presidente Truman solicitou à UNRRA ajuda para transportar refugiados e deslocados de guerra, que estavam em acampamentos na Alemanha, para os Estados Unidos. No início de 1946, o reassentamento foi mencionado pela primeira vez em uma resolução da UNRRA, e o seu Diretor-Geral solicitou a vários países que admitissem refugiados e deslocados de guerra nos seus territórios. Em agosto de 1946, a UNRRA aumentou ainda mais seu envolvimento ao adotar uma resolução que possibilitou um trabalho mais ativo com vistas à promoção do

reassentamento. Essa resolução foi apoiada pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, e objeto de oposição por parte dos países da Europa Oriental.

Havia, portanto, uma série de conflitos cruciais ocorrendo no regime da UNRRA – onde a oposição político-ideológica existente entre as duas polaridades globais se fazia sentir –, o que levou à criação de um novo regime. No final de 1945, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estavam questionando os princípios fundamentais do trabalho da UNRRA, e para aqueles países a solução dos conflitos então existentes seria o estabelecimento de um novo regime sobre refugiados. Dois anos se passaram, contudo, até o estabelecimento da OIR. Durante esse período, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha se movimentaram com o fito de mudar alguns aspectos da UNRRA, de sorte que ela pudesse funcionar já incorporando os princípios norteadores do novo regime, o que, naturalmente, foi objeto de oposição por parte da União Soviética e dos seus aliados.

O mandato primordial da OIR era repatriar os refugiados e os deslocados de guerra, mas na realidade ela se dedicou mais aos programas de reassentamento, à luz dos interesses das potências ocidentais. Os países da Europa Oriental, por sua vez, acusavam o novo regime de estar interessado, tão-somente, em obter mão-de-obra barata.

Com a recepção dos refugiados tcheco-eslovacos em 1948, os Estados Unidos, em particular, evidenciaram suas ambições políticas, a ponto de o Secretário de Estado considerar a assistência àqueles refugiados como parte da luta contra o Comunismo. Não importava muito, para os Estados Unidos ou para a OIR, que muitos dos refugiados tcheco-eslovacos, na avaliação da própria OIR, não fossem refugiados “políticos”, mas considerados “aventureiros” e emigrantes irregulares.

Em 1949, o critério de elegibilidade foi liberalizado, especialmente no que respeita à avaliação das pessoas que eram acusadas de ter lutado com o exército alemão contra a União Soviética. Segundo o novo critério, a OIR deveria levar em consideração não somente as ações das pessoas, mas também as intenções morais por detrás dessas ações. Não era mais considerado um crime ter colaborado com os alemães na luta contra a União Soviética, se o objetivo era combater o Comunismo. Mesmo havendo os soviéticos estado no lado aliado, a luta contra o Comunismo passou a ser moralmente aceita. Essa mudança de atitude teve como consequência um incremento no número de refugiados e de deslocados de guerra sob o mandato da OIR e, pois, dos que poderiam ser reassentados.

O trabalho em prol dos refugiados, no final da década de 1940, estava dominado pela oposição e pela bipolaridade político-ideológica. A recepção dos refugiados tcheco-eslovacos e a liberação do critério de elegibilidade comprovam as mudanças havidas no regime da OIR em favor dos refugiados da Europa Oriental. Mesmo assim sentia-se a necessidade do estabelecimento de um novo regime, de natureza mais permanente e que pudesse proteger e assistir aos refugiados provenientes dos países comunistas, o que veio efetivamente a ocorrer em 1950-1951.

Havia diferenças, contudo, entre os países ocidentais quanto às premissas nas quais o novo regime se sustentaria, e essas diferenças podem ser atribuídas aos distintos – e muita vez conflitantes – interesses domésticos. Mas havia acordo quanto ao propósito principal do novo regime, que seria proteger e assistir aos refugiados provenientes dos países da Europa Oriental, apesar de isto não ter sido aberta e claramente afirmado. A Convenção de 1951 estava limitada às pessoas que haviam deixado seus países de origem como resultado de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (*supra*). Na prática, essa redação permitia a proteção, pelos países

comprometidos com aquele instrumento internacional juridicamente vinculante, dos refugiados que fugiram dos países comunistas, posto que as condições políticas na Europa Oriental tinham sua origem em desenvolvimento que ocorrera no fim da Segunda Guerra Mundial. O critério de perseguição era fundamental à definição do termo “refugiado” tanto na Convenção de 1951, quanto no Estatuto do ACNUR, e já havia sido estabelecido anteriormente, posto estar plasmado na Constituição da OIR. Reconhecer uma pessoa como refugiado com base no fato de ela ter um fundado temor de ser perseguida, contudo, significava rotular seu país de origem como “perseguidor”, o que poderia ser considerado como uma tomada de posicionamento político contra aquele país.

O regime estabelecido em 1950-1951 está baseado em princípios e em atitudes que já haviam sido formados e tidas, respectivamente, após o término da Segunda Guerra Mundial, quando se expressou claramente a ambição de se proteger e de se assistir aos refugiados e aos deslocados de guerra provenientes da Europa Oriental. Foi nesse período que se estabeleceu a fundação da política internacional sobre refugiados que existe na atualidade. Houve uma lógica política no desenvolvimento da UNRRA para a OIR, e desta para o ACNUR.

Quando da formação da OIR, os Estados Unidos eram favoráveis e estavam dispostos a cooperar quanto ao tema “refugiados”, tanto que eram responsáveis pela maior parte do orçamento daquela organização. Em poucos anos, contudo, o governo estadunidense mudou sua política. Por exemplo, quando o ACNUR foi criado os Estados Unidos se opunham a brindar a essa organização um orçamento operacional. O posicionamento estadunidense – restritivo no que respeita às atividades internacionais ao final da década de 1940 – não era resultado exclusivo da falta de interesse pelos temas ligados aos refugiados. Não só tinham os Estados Unidos uma visão negativa da

cooperação internacional em geral, como estavam também tentando levar a cabo sua própria política sobre refugiados, da qual o ICEM é um exemplo. Por intermédio do ICEM os estadunidenses eram capazes de se assegurar que a ajuda disponibilizada era destinada à categoria de refugiados que era politicamente interessante, ou seja, os provenientes da Europa Oriental (*infra*, sub-capítulo 5.7).

O estabelecimento do regime da OIR representou um rompimento do padrão de aliança, quanto ao tema das políticas internacionais sobre refugiados, que havia desde a Segunda Guerra Mundial, e do qual o regime de 1950-1951 se afastou mais ainda. Os países comunistas, sob a liderança da União Soviética, não queriam participar nas atividades do ACNUR, nem tampouco se comprometer juridicamente com a Convenção de 1951. Por outro lado, a Alemanha e a Itália cooperavam no desenvolvimento de uma nova política sobre refugiados. O sistema de alianças que surgiu no marco da Segunda Guerra Mundial se encontrava portanto, definitivamente, colocado de lado no que respeita à cooperação internacional em prol dos refugiados.

Grande parte dos conflitos que dominaram a política internacional sobre refugiados e que resultaram em mudanças de regime nos anos posteriores ao término do conflito está relacionada à bipolaridade político-ideológica. Esses conflitos diziam respeito aos princípios fundamentais da política sobre refugiados, e as ambições políticas de ambos os lados, no plano internacional, podem ser facilmente identificadas nas suas propostas e nos modelos da política que desejavam ver prevalecer.

O conflito entre os dois pólos político-ideológicos, naquela época, dizia respeito a diferentes questões: política de segurança, a “questão alemã”, política econômica etc. A grande tensão que existia quando da discussão desses temas afetava consideravelmente o desenvolvimento de tópicos menos prioritários, como a política internacional sobre refugiados. Os historiadores, contudo, não dedicaram muita atenção

ao significado e ao impacto que a Guerra Fria teve nas políticas internacionais sobre refugiados.

Apesar de se poder afirmar que a política internacional sobre refugiados foi uma área à qual se deu importância limitada, várias circunstâncias sugerem que, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial, os conflitos sobre esse tema podem ter sido significantes para o desenvolvimento da Guerra Fria.

Um dos primeiros confrontos sérios entre os dois pólos político-ideológicos teve lugar em setembro de 1945, durante as negociações de paz sobre a Finlândia, a Hungria, a Bulgária e a Romênia. As seguidas reuniões que houve entre os Estados Unidos e a União Soviética, em fins de 1945, demonstraram que acordo e consenso já não eram mais possíveis. No início de 1946, a política estadunidense mudou significativamente, e Washington adotou uma atitude muito crítica *vis-à-vis* a União Soviética, que passou a ser representada como um Estado expansionista que ameaçava todo o mundo ocidental. Essa fase do relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética pode ser descrita como o início da Guerra Fria, no qual já se presenciava também o conflito quanto à política sobre refugiados que viria a prevalecer.

Apesar de ter havido diferenças entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a guerra, o sistema de aliança ensejou aos dois países uma plataforma comum. No início também havia unidade formal entre os dois países no que concerne à política sobre refugiados, como se testemunhou quando da criação da UNRRA, em 1943, e no Acordo de Yalta, em 1945. Muitos dos dispositivos da Carta constitutiva da UNRRA e do Acordo de Yalta eram obscuros, o que, combinado com o desentendimento fundamental relativo aos princípios da política internacional sobre refugiados, ensejou conflitos no que respeita às premissas dessa política. Na literatura que discute a conexão existente entre a Guerra Fria e o desenvolvimento das políticas internacionais sobre

refugiados, essa conexão data do início da década de 1950; não obstante, os conflitos entre os dois pólos político-ideológicos já eram evidentes no segundo semestre de 1945.

O fato de que esses conflitos, relativos à política internacional sobre refugiados, já se faziam sentir no início da Guerra Fria pode parecer insuficiente para sustentar o argumento de que as políticas sobre refugiados foram significantes e tiveram um impacto no desenvolvimento da Guerra Fria. A questão dos refugiados, entretanto, está relacionada a divergências cruciais do conflito bipolar.

Em um pronunciamento no Congresso estadunidense, em março de 1947, o Presidente Truman enfatizou reiteradamente a oposição ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética: “Um modo de vida está baseado na vontade da maioria, e é caracterizado por instituições livres, governo representativo, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de expressão, de religião e de opressão política. O segundo modo de vida está baseado na vontade de uma minoria – vontade essa que é imposta à força sobre a maioria – no terror e na opressão, em uma imprensa controlada, em eleições que não são livres (*fixed elections*), a na supressão das liberdades pessoais. Eu acredito que deve ser a política dos Estados Unidos apoiar as pessoas livres que estão resistindo às tentativas de subjugação por parte de minorias armadas ou por pressão externa”<sup>635</sup>.

Essa política passou a ser conhecida como Doutrina Truman, e seu objetivo era persuadir o Congresso a autorizar ajuda econômica à Grécia e à Turquia, de sorte a prevenir a tomada do poder pelos comunistas nesses países. Invocar a polarização ideológica foi uma retórica eficaz para convencer o Congresso. De fato, a diferença

---

<sup>635</sup> Gaddis (1972), p. 351.

entre os dois pólos político-ideológicos já havia sido formulada pelo Departamento de Estado, mas ela obteve uma condição oficial com a Doutrina Truman<sup>636</sup>.

O cerne da disputa entre os dois pólos, no que respeita à política internacional sobre refugiados, em grande medida era pertinente ao direito das pessoas de escolher onde elas desejavam viver, de fugir da opressão, e de expressar suas próprias opiniões. A Doutrina Truman diz respeito, precisamente, a esses aspectos; mas era mais que retórica o que norteava o curso de ação da política exterior estadunidense *vis-à-vis* a União Soviética, pelos muitos anos que ainda estavam por vir: havia a defesa dos direitos individuais formulada em termos ideológicos.

Os direitos individuais englobam, *inter alia*, direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais. A discussão sobre esses direitos – em particular os políticos e os civis – tem suas raízes na luta anti-feudal contra os privilégios e o monopólio comercial da nobreza. No final do século XVIII, essa discussão – ou luta – culminou nas revoluções Americana e Francesa. Cartas listando direitos foram redigidas para proteger os cidadãos do exercício impróprio do poder, assim como do abuso deste – quando muitas vezes se alegava “Razão de Estado”<sup>637</sup>. No século XIX, houve uma discussão mais acentuada dos direitos econômicos, enquanto no século XX o foco se deu sobre os direitos do indivíduo em várias outras áreas<sup>638</sup>.

Apesar de os direitos individuais terem sido assegurados em instrumentos jurídicos, desde a segunda metade do século XVIII essa garantia era aplicável somente no plano doméstico. Foi somente depois da redação dos instrumentos jurídicos internacionalmente vinculantes, após a Segunda Guerra Mundial, que os direitos

---

<sup>636</sup> *Ibid.*, pp. 342-352; Tompson (1981), pp. 130-142; Lohbauer (2005), p. 110; Saraiva (2001), 23 e 24; e McMahon (2003), p. 29.

<sup>637</sup> Meinecke (1998), pp. 274 e 275.

<sup>638</sup> McCloskey (1968), pp. 307-309.

individuais passaram a ser promovidos em nível internacional, em especial com a Carta de Direitos Humanos (*Charter of Human Rights*).

Apesar de haver menção aos direitos humanos na Carta da ONU, de 1945, considera-se que aquela Organização deu o primeiro passo de importância prática no campo dos direitos humanos com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A Declaração de 1948 foi adotada por 48 votos a favor, nenhum contra e oito abstenções, e, apesar de não ter força jurídica vinculante, se tornou a base dos princípios norteadores do comportamento internacional no que respeita aos direitos individuais. Três categorias de direitos podem ser identificadas na Declaração de 1948: a *primeira* diz respeito à liberdade e à integridade espiritual do indivíduo, por exemplo, o direito à vida, a proibição da escravidão ou da servidão, e a liberdade de pensamento, consciência e religião; a *segunda* categoria é pertinente à vida política, por exemplo, ao direito de liberdade de expressão e de opinião; a *terceira* categoria inclui os direitos sociais, os econômicos e os culturais, dentre os quais estão a seguridade social, a proteção contra o desemprego, e a escolha livre de emprego<sup>639</sup>.

A Declaração de 1948 não ignora a questão dos refugiados. Seu artigo 14 reza: “I) Todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. II) Este direito não pode ser invocado em casos de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”.

Nos anos do período entre-guerras, a discussão sobre o respeito e a promoção, por partes do Estados, dos direitos humanos daqueles que se encontravam nos seus territórios era deveras limitada. Esse tema era considerado como pertencente à esfera dos assuntos de jurisdição doméstica exclusiva dos Estados, atinentes portanto à sua

---

<sup>639</sup> Baehr & Gordenker (1984), p. 101.

soberania. Questionar temas relativos à observância dos direitos humanos em outros Estados era equivalente a interferir em assuntos da competência nacional exclusiva de entes soberanos, e portanto ia de encontro à prática estatal.

Esse posicionamento, prevalecente à época, também foi reproduzido nas políticas internacionais sobre refugiados. A Liga das Nações baseou suas atividades em prol dos refugiados em definições étnicas ou geográficas do termo “refugiado”. Foi tão-somente quando se considerou, em 1946, a criação da OIR que se começou a vislumbrar, como fundamento para o trabalho com os refugiados, a existência dos direitos individuais no plano internacional. O conceito de “perseguição” ou de “temor de perseguição” foi crucial. Passou-se a considerar que as pessoas tinham o direito de escolher e de praticar sua religião, assim como de poder expressar suas opiniões políticas. A determinação de se definirem os direitos humanos no plano internacional, traduzida com sucesso no marco da ONU pela Carta dos Direitos Humanos, pode ser considerada uma reação ao terror do Fascismo; mas a presente tese vai mais além, e sustenta que a convicção da necessidade da referida definição também deve ser vista dentro da perspectiva do conflito político-ideológico que existia entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Originalmente, foi com a emergência do Capitalismo que os direitos individuais começaram a se tornar relevantes. Após a Segunda Guerra Mundial, foi nos países ocidentais que os direitos individuais *versus* Estado começaram a ser enfatizados, enquanto isso os países comunistas mantinham a primazia do coletivo sobre o individual, assim como a importância e a prevalência dos direitos econômicos e dos sociais<sup>640</sup>.

---

<sup>640</sup> Forsythe (1988), pp. 246-249.

Nos países ocidentais, o sistema de valores é dominado pela ideologia tradicional liberal, e portanto os direitos humanos são considerados como algo natural e óbvio. Na perspectiva comunista, contudo, todos os direitos eram provenientes do Estado. Os direitos, pois, eram concedidos, e não inerentes aos seres humanos. Os direitos humanos não têm significado, exceto se forem protegidos e garantidos pelo Estado. O Comunismo, contudo, é crítico do direito natural, e considera que as condições de propriedade determinam os direitos humanos. Os Estados comunistas preferiam se referir a direitos civis, ao invés de direitos humanos. A União Soviética, por exemplo, era da opinião de que só deveriam ser reconhecidos como refugiados as pessoas que haviam sido perseguidas por defender a Democracia, por realizar trabalhos científicos, ou por tomar parte nas lutas de liberação nacional.

Tanto na política internacional sobre refugiados, como na Declaração de 1948, as potências ocidentais representavam a tradição liberal que tem os direitos individuais como equivalentes aos valores do sistema capitalista, e portanto conflitantes com o pensamento comunista. Os países comunistas, naturalmente, se retiraram das iniciativas de cooperação internacional em prol dos refugiados, e rejeitaram a legitimidade da Declaração de 1948.

No regime sobre refugiados da UNRRA, não havia respeito formal pelos direitos individuais. Os refugiados e os deslocados de guerra eram repatriados contra sua vontade, e não era considerado normal a UNRRA proteger e assistir aos não-repatriáveis. Apesar de os princípios da UNRRA terem sido abandonados na prática, foi tão-só quando do estabelecimento do regime da OIR que houve uma aceitação formal do direito individual que uma pessoa tinha de fugir de uma perseguição política e de escolher onde ela viria a viver. A criação da OIR, naturalmente, também resultou em um conflito aberto com a União Soviética quanto à questão dos refugiados.

Comparadas, por exemplo, com o tema da política de segurança e com a demanda pela liberalização do comércio internacional, as políticas internacionais sobre refugiados podem parecer ter tido uma importância relativa. Os regimes sobre refugiados, contudo, tinham em seu cerne um ponto de fundamental relevância na Guerra Fria, qual seja, os direitos individuais. Para a União Soviética, não se tratava somente de criar uma zona de segurança ou de proteção, mas também de construir uma barreira ideológica contra os países ocidentais. Para os Estados Unidos, era importante difundir a ideologia e o modo de vida estadunidenses para os outros países. O direito das pessoas de fugir da opressão política – para os países ocidentais, sinônimo de fugir da “opressão comunista” – parece ter sido crucial para a política sobre refugiados dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir de 1945. E foi essa a política que foi definitivamente estabelecida no início da década de 1950.

Quando os planos de se estabelecer uma nova organização sobre refugiados foram apresentados na primeira reunião da Assembleia-Geral da ONU, no início de 1946, este foi o assunto ao qual se dedicou mais atenção, após o tema da política de segurança. O valor simbólico da questão dos refugiados era, naturalmente, importante nos debates introdutórios na ONU, onde era vital para as grandes potências expandir sua abrangência político-territorial. A importância que as grandes potências brindaram à questão dos refugiados, na fase inicial da Guerra Fria, sugere que esse tema é importante para uma compreensão do desenvolvimento das diferenças entre os dois pólos político-ideológicos.

Mesmo quando a extensa literatura sobre a Guerra Fria menciona a questão dos refugiados, relevância alguma lhe é dada. Não se chega, na presente tese a sustentar que as políticas sobre refugiados tiveram uma influência decisiva no desenvolvimento da Guerra Fria; mas os conflitos entre Washington e Moscou relativos à política

internacional sobre refugiados emergiram na fase inicial da Guerra Fria. Além disso, a questão dos refugiados dizia respeito ao cerne da oposição político-ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética, entre o Capitalismo e o Comunismo. O princípio dos direitos individuais era um dos elementos básicos no sistema de valores capitalista. Ademais, a questão dos refugiados era evidentemente considerada importante durante aqueles anos, porquanto muita atenção lhe era dada no marco da ONU.

## **5.6 O TERCEIRO MUNDO E OS FATORES ECONÔMICOS E HUMANITÁRIOS**

Além da Guerra Fria, havia uma outra dimensão relevante do conflito que passou a adquirir importância durante o período coberto por esta tese: o *Terceiro Mundo*, i.e. o conflito entre as colônias e as potências colonizadoras, entre os países ricos e os pobres, entre os países industrializados e os sub-desenvolvidos.

Nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, o anti-colonialismo se tornou uma arma política que os países da Europa Oriental passaram a utilizar contra os países ocidentais. A maioria dos países da África e da Ásia ainda não haviam se tornado independentes, de sorte que a União Soviética arquitetou uma frente anti-colonialista na ONU<sup>641</sup>.

Os Estados Unidos se solidarizaram com os seus aliados da Europa Ocidental e foram, portanto, muito cautelosos na sua atitude quanto ao processo de independência das colônias. O estabelecimento de um Bloco anti-soviético dependia da aliança entre os Estados Unidos e seus aliados ocidentais, dos quais muitas das colônias dependiam política e economicamente<sup>642</sup>.

---

<sup>641</sup> Grimal (1978), pp. 144 e 145.

<sup>642</sup> *Ibid.*, pp. 153-157.

A ajuda econômica dos Estados Unidos para os países não-europeus nesse período foi extremamente limitada. Com poucas exceções, esses países não eram considerados politicamente interessantes. A visão dos europeus com respeito às áreas não-européias tinha sido, por séculos, colonialista, o que explica sua ausência de conhecimento quanto aos problemas existentes.

O limitado interesse demonstrado pelos países ocidentais, quanto aos problemas do Terceiro Mundo, também se evidenciou quando o assunto era pertinente aos refugiados. A OIR tinha a possibilidade formal de proteger e de assistir aos refugiados do Terceiro Mundo, e de fato lhe foi solicitado fazê-lo no que respeita aos refugiados árabes. O Diretor-Geral admitiu que essa categoria de refugiados poderia recair, formalmente, na esfera da responsabilidade da OIR, mas se recusou alegando que a tarefa era demasiado grande para a estrutura e os fundos que lhe haviam sido disponibilizados.

A definição do termo “refugiado”, constante no Estatuto do ACNUR, era universal, mas todas as atividades para assistir aos refugiados tinham de ser financiadas voluntariamente pelos Estados. Os projetos para assistir aos refugiados no Terceiro Mundo poderiam, portanto, estar fadados a não sair do papel caso nenhum país se dispusesse a financiá-los. Além disso, os Estados comprometidos com a Convenção de 1951 poderiam limitar suas obrigações aceitando somente refugiados europeus. Havia também um limite temporal, que excluía da definição – e portanto da proteção e da assistência – aqueles refugiados que tinham um bem fundado de perseguição por eventos ocorridos após 1º de janeiro de 1951. Esse limite temporal impossibilitou, por mais três lustros, a proteção convencional a milhões de refugiados africanos, posto que as guerras de independência e de descolonização começaram a ter lugar a partir da década de 1950.

Os Estados Unidos não queriam que o regime de 1950-1951 incluísse os refugiados do Terceiro Mundo. Um exemplo dessa atitude é a recusa de Washington de ajudar, em 1949, os refugiados da Índia e do Paquistão. Por outro lado, os estadunidenses demonstraram interesse em assistir aos refugiados em áreas onde eles tinham interesses políticos específicos, como na Coreia e no Oriente Médio – o que pode ser comprovado pela criação da UNKRA e da UNRWA.

O interesse das potências ocidentais nas políticas internacionais sobre refugiados estava concentrado geograficamente na Europa onde, até 1950, a cooperação internacional para ajudá-los havia sido desenvolvida. E o novo regime de 1950-1951, baseado nos pilares formados pelo ACNUR e pela Convenção de 1951, havia sido criado, fundamentalmente, para proteger e para assistir aos refugiados provenientes dos países comunistas. O conflito político-ideológico dominou a política internacional e também deixou sua marca na política sobre refugiados. O novo regime sobre refugiados tinha a possibilidade formal de proteger e de assistir aos refugiados do Terceiro Mundo, mas na prática esses refugiados foram excluídos, porquanto à época não eram politicamente interessantes.

O significado dos *fatores econômicos* no estabelecimento das políticas internacionais sobre refugiados pode ser discutido tomando-se como ponto de partida o financiamento das atividades em prol dos refugiados e o recrutamento de mão-de-obra.

Foi inicialmente a Grã-Bretanha que considerou como um problema a questão orçamentária. Os britânicos, por exemplo, haviam se oposto à extensão do mandato do CIR porquanto isso teria como consequência custos adicionais às suas contribuições. Durante as discussões sobre a criação da OIR, os britânicos defenderam que tantos Estados quanto possível deveriam se tornar membros, de sorte a dividir a responsabilidade orçamentária. Eles também foram da opinião de que os refugiados

tcheco-eslovacos deveriam ser objeto de ajuda em 1948; entretanto não desejavam contribuir financeiramente para tanto. Nem mesmo com o financiamento do trabalho operacional do ACNUR os britânicos queriam colaborar.

Uma característica típica da Grã-Bretanha no período estudado é a sua defesa da internacionalização da questão dos refugiados. Não parece ter havido considerações ideológicas profundas para tanto; o objetivo era reduzir ao máximo os custos britânicos em prol dos refugiados.

Nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, havia uma grande necessidade de mão-de-obra em vários países da Europa Ocidental, o que explica em parte o interesse em admitir refugiados e deslocados de guerra. Esses países solicitavam pessoas jovens, preferencialmente com treinamento profissional e sem famílias que necessitassem acomodação e apoio – por exemplo, educacional. Quando os vários países europeus deixaram, após alguns anos, de recrutar os refugiados e os deslocados de guerra que se encontravam nos acampamentos das zonas de ocupação, a justificativa foi a diminuição da demanda por mão-de-obra, assim como o fato de que as pessoas mais atraentes, do ponto de vista profissional, já haviam sido reassentadas. Aqueles que permaneciam nos acampamentos eram idosos e deficientes, não tinham treinamento profissional, ou então estavam doentes. Os países transatlânticos – Austrália, Canadá e latino-americanos – não demonstraram tampouco grande interesse pelos refugiados e pelos deslocados de guerra; o que se agravou com o fato de a América Latina ter se recusado a aceitar refugiados judeus.

Pode-se afirmar que alguns países se opuseram à repatriação e defenderam o reassentamento tendo presente seu interesse em recrutar mão-de-obra, o que pode ser confirmado por determinados eventos. No início de 1947, por exemplo, os britânicos começaram um recrutamento em grande-escala utilizando os acampamentos das zonas

de ocupação, enquanto que, ao mesmo tempo, deixaram de encorajar a repatriação dos refugiados e dos deslocados de guerra. Em contraste com a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, que vieram a admitir o maior número de reassentados, não parecem ter sido motivados pela necessidade de mão-de-obra.

Apesar de o sucesso da política de reassentamento da OIR ter sido, parcialmente, resultado da necessidade de mão-de-obra de determinados países, o planejamento e a implementação da política de reassentamento não parecem ter sido influenciados, primordialmente, pelo interesse em recrutar mão-de-obra. Pode-se afirmar, portanto, que as políticas internacionais sobre refugiados não foram norteadas fundamentalmente pelas considerações econômicas dos então principais atores das relações internacionais.

Como já mencionado, não é tarefa fácil dimensionar a prioridade que os atores brindaram aos *fatores humanitários* quando do estabelecimento das políticas internacionais sobre refugiados, o que é parcialmente devido à dificuldade em se definir o que significa “humanitário”. As potências ocidentais, por exemplo, consideraram uma tarefa humanitária o dever de ajudar as pessoas que fugiam do Comunismo; mesmo assim, essa ajuda pode ser considerada como um elemento na batalha ideológica contra o Comunismo.

Uma das razões para a reputação de “moralista” dos Estados Unidos, em matéria de política exterior, reside no fato de muitos estadunidenses acreditarem no ideal democrático e, portanto, desejarem encorajar forças democráticas em outros países. Essa ambição, contudo, pode ser compatível com os interesses nacionais e não ser o resultado de moralismo algum. Da mesma forma, pode-se dizer que o fato de a ajuda aos refugiados ser tradicionalmente considerada como sendo algo “humanitário” não significa, necessariamente, que o desenvolvimento das políticas internacionais sobre refugiados foi o resultado de uma preocupação com a humanidade.

Em um relatório neerlandês sobre reassentamento resta claro que a razão fundamental para a admissão nos Países Baixos dos refugiados que se encontravam nos acampamentos da Alemanha era a necessidade de satisfazer a necessidade de mão-de-obra. Ao mesmo tempo, era considerado política e moralmente conveniente admitir, por razões humanitárias, um pequeno grupo de refugiados e de deslocados de guerra deficientes físicos – nem que fosse para legitimar o recrutamento prioritário de mão-de-obra. A Noruega, por sua vez, parece ter dado mais valor às considerações humanitárias: um grupo relativamente grande de refugiados e de deslocados de guerra que para lá se dirigiu era composto por deficientes físicos, uma categoria que era freqüentemente considerada um fardo do ponto de vista econômico. Não é possível identificar nenhum objetivo político na aceitação norueguesa daquele grupo. Também parece haver motivos humanitários envolvidos no tratamento dos refugiados e dos deslocados de guerra judeus: eles haviam sofrido bastante com a perseguição nazista, e se considerava, portanto, que eles não poderiam ser tratados como os outros, merecendo pois atenção especial.

Há exemplos de preocupação humanitária, por parte dos atores, que veio a influenciar alguns aspectos do desenvolvimento da política sobre refugiados – o que não exime os atores de haver se beneficiado da sua própria preocupação. Não há, contudo, nada que sustende a afirmação de alguns pesquisadores no sentido de que preocupações ou motivos humanitários chegaram a ter influência decisiva na feitura da política internacional sobre refugiados.

Fatores humanitários, em geral, não parecem ser considerados como relevantes no contexto da política internacional, e as políticas internacionais sobre refugiados nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial não parecem ter sido uma exceção a essa regra.

## 5.7 OS ESTADOS UNIDOS COMO HEGEMONIA

Em 1951, a OIT convocou uma conferência em Nápoles com o objetivo de estabelecer a cooperação internacional no campo da migração. Como os Estados Unidos se opunham à idéia, a Conferência foi adiada<sup>643</sup>.

Como já mencionado, os fundos estadunidenses não seriam utilizados para financiar organização internacional alguma que incluísse países comunistas. O Comitê de Assuntos Externos da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) havia afirmado, em um relatório, que era vital, para a segurança dos Estados Unidos e para o sucesso de um programa migratório, que as organizações que estivessem sujeitas à influência comunista não recebessem ajuda estadunidense para o desenvolvimento de seus programas e projetos<sup>644</sup>.

Com efeito, esse relatório serviu de guia para os delegados estadunidenses nas reuniões internacionais sobre migração. O primeiro resultado foi a rejeição do novo plano migratório da OIT, que tinha seis países comunistas entre os seus 64 membros. O chefe da delegação estadunidense na Conferência da OIT explicou que os Estados Unidos não poderiam financiar um plano no qual países comunistas participassem, e disse que “o dinheiro estadunidense só pode ser enviado se isso estiver de acordo com a política exterior”<sup>645</sup>.

O fracasso da Conferência de Nápoles demonstrou que a migração era um tema extremamente sensível no cenário político então prevalecente. A pressão populacional

---

<sup>643</sup> ICEM, 1, “Report on the ILO Migration Conference”, Nápoles, 1-16.out.1951; SD 398.18-BR/10-2951, 29.out.1951, “Briefing Memorandum on Issues Likely to Arise in Paris”.

<sup>644</sup> Bouscaren (1963), pp. 32 e 33. Segundo um funcionário estadunidense do ICEM, a composição dos membros da OIT, incluindo o número de países comunistas, prejudicaria seriamente o processo decisório político e obstruiria os aspectos operacionais da administração do programa; v. Carlin (1989), p. 34.

<sup>645</sup> *New York Herald Tribune*, out.1951.

na Europa também vinha sendo tema de preocupação por longo tempo. Os ministros das Relações Exteriores da França, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos haviam decidido, em 1950, organizar uma reunião de peritos em migração, que reveriam os esforços então em curso para solucionar o problema do alegado excesso populacional na Europa por intermédio da emigração. Eles reconheceram as sérias conseqüências políticas do excesso populacional em alguns países europeus, sobretudo na Alemanha Ocidental e na Itália. Os peritos recomendaram que os três governos deveriam cooperar informalmente para encontrar formas práticas de ajudar na manutenção e na expansão do fluxo migratório proveniente dos países Europeus que tinham excesso populacional. Eles confirmaram a seriedade da ameaça à estabilidade política e à viabilidade econômica da Europa Ocidental<sup>646</sup>.

O Departamento de Estado organizou uma série de consultas informais com vários governos e com organizações internacionais sobre as formas de aumentar o movimento do excesso de mão-de-obra na Europa. Nessas consultas o Diretor-Geral da OIR indicou que seria muito mais econômico para as organizações internacionais, em termos de recursos, preservar a pequena e experiente unidade de operações da OIR para mover os estimados 15.000 refugiados que estavam vindo anualmente dos países comunistas<sup>647</sup>.

O interesse francês no tema migratório também aumentou no início da década de 1950. A França necessitava de mão-de-obra adicional e portanto apoiou os esforços no sentido de aumentar a migração intra-européia. Para tanto, a França apoiou a criação de pequenas organizações intra-européias que tinham por objetivo promover a migração

---

<sup>646</sup> SD, 398.18/8-2850, 28.ago.1950, "Action by Foreign Ministers on Migration Report". O relatório dos peritos foi adotado pelos ministros das Relações Exteriores dos três Estados em uma reunião havida em nov.1950; v. Perruchoud (1989), pp. 500-504; e Thomas (1971), pp. 13-15.

<sup>647</sup> SD, 398.411-IRO/5-1051, 10.maio.1951, "Memorandum of Conversation", Departamento de Estado; e 398.411-IRO/5-1051, 10.maio.1951, Warren para Hickerson, Secretário-Adjunto, Departamento de Estado.

dentro da própria Europa, o que foi feito com colaboração financeira estadunidense e também de outros países<sup>648</sup>.

Um plano de operações foi o resultado dessas consultas informais, e segundo ele aproximadamente 100.000 pessoas, que não pudessem migrar dentro da Europa, emigrariam anualmente. Em um primeiro momento, esse plano vislumbrava a organização de uma conferência com a participação de cerca de 20 Estados interessados na redução da pressão populacional na Europa. Em segundo lugar, o plano objetivava a conclusão de um acordo provisório concernente aos funcionários e à autoridade que iriam ao terreno. Por fim, essa organização provisória coordenaria com a OIR a continuação das operações assim como a organização de uma frota de 12 navios já adaptados para esse tipo de atividade migratória<sup>649</sup>.

Como resultado desse plano, o Departamento de Estado solicitou ao governo belga que organizasse uma conferência sobre o estabelecimento de um sistema intergovernamental responsável pela migração dos países europeus com excesso populacional<sup>650</sup>. Apesar de o Primeiro Ministro belga ter aceitado a incumbência, foram na realidade os Estados Unidos os promotores daquela Conferência.

Aparentemente os estadunidenses não desejavam ser os protagonistas. Um parlamentar daquele país expressou na Conferência, em nome de sua delegação, o agradecimento ao governo belga pela iniciativa de organizá-la, pois era a sua opinião que dita iniciativa significava muito para a estabilidade futura do mundo. Ele enfatizou que não era surpresa alguma a Bélgica ter tomado essa iniciativa, haja vista sua merecida reputação de liderança em atividades com objetivos similares<sup>651</sup>.

---

<sup>648</sup> SD, 398.18/3-2251, 22.mar.1951, Acherson, para a Embaixada estadunidense em Londres.

<sup>649</sup> SD, 398.411-IRO/8-2751, Acherson, telegrama aéreo enviado (*Outgoing Airgram*).

<sup>650</sup> SD, 398.411-IRO/10-2951, 29.out.1951, Webb, Departamento de Estado, para a Embaixada estadunidense em Bruxelas.

<sup>651</sup> ICEM, 4, Conferência sobre Migração, “SR of the First Meeting”, 26.nov.1951.

No Departamento de Estado era certo que o Estados Unidos tomariam a frente na Conferência. A delegação estadunidense, por exemplo, foi instruída a insistir na eleição de um de seus membros para a posição de diretor de comitê<sup>652</sup>. E foram também os estadunidenses que apresentaram na Conferência de Bruxelas, de novembro de 1951, um plano completo cujo objetivo fundamental era promover movimentos migratórios que não ocorreriam sem uma ajuda conjunta dos Estados envolvidos. Os Estados Unidos estavam considerando contribuir com US\$ 10 milhões por um ano, para as operações, sempre e quando todos os outros governos partícipes também colaborassem. As funções operacionais básicas, sob o acordo provisório proposto, cobririam o transporte por terra, mar e ar, assim como os serviços diretamente relacionados a movimentos específicos de migrantes, o que incluía estimular acordos bilaterais migratórios. Ademais, considerava-se importante organizar os serviços transatlânticos dos refugiados, o que se daria mediante acordos com governos e com organizações não-governamentais<sup>653</sup>.

A discussão que se seguiu à apresentação da proposta estadunidense indicou sua aceitação unânime pelos participantes. Também houve acordo, por unanimidade, no sentido de que os refugiados deveriam ser incluídos entre os emigrantes. A resolução que estabeleceu o ICEM foi adotada formalmente, e o texto não desviou de nem um tema de substância que havia sido submetido pelos Estados Unidos. Os Estados que votaram a favor da resolução foram Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, França, República Federal da Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Suíça, Turquia, e Estados Unidos. Não houve votos contrários, mas a Grã-

---

<sup>652</sup> SD, 398.18-BR/11-751, 14.nov.1951, “Office Memorandum”, Hickerson, para o Secretário-em-exercício; e 398.18-BR/11-1451, 14.nov.1951, “Office Memorandum”, Warren, para Hickerson.

<sup>653</sup> SD, 398.18-BR/11-1451, “A Plan to Facilitate the Movement Surplus Populations from Countries of Western Europe and Greece to Countries Affording Resettlement Opportunities Overseas”; e 398.18-BR/11-2151, “Instructions to the United States’ Delegation to the Conference on Migration Convening at Brussels”, 26.nov.1951.

Bretanha se absteve de votar<sup>654</sup>. O delegado britânico explicou que seu governo apoiava, em princípio, o ICEM, mas por razões financeiras não poderia se comprometer com o projeto<sup>655</sup>.

A condição de membro do ICEM estava aberta a todos os Estados que tivessem interesse comprovado no princípio do livre movimento de pessoas. Inicialmente, 15 Estados se tornaram membros, quatro países de emigração na Europa, cinco países de imigração, e seis – então chamados – “simpatizantes”<sup>656</sup>.

Os 16 Estados que se comprometeram com a Constituição do ICEM estabeleceram a sede deste organismo em Genebra, em 1952, e levaram a cabo as operações até que aquele instrumento internacional entrasse em vigor, o que ocorreu em 1954. O ICEM substituiu a OIR, absorvendo 300 dos seus funcionários, assim como 12 navios. O Departamento de Estado recomendou ao Presidente dos Estados Unidos que o Secretário de Defesa fosse autorizado a disponibilizar ao ICEM embarcações da Marinha que pudessem transportar emigrantes europeus durante o ano de 1952<sup>657</sup>.

O ICEM estava engajado em transportar tanto o excedente populacional europeu, quanto os refugiados para países de reassentamento. Em 1953, 21 Estados eram membros do ICEM, o qual havia idealizado transportar 115.000 emigrantes e refugiados europeus durante seu primeiro ano de funcionamento. Na realidade, tão-somente 80.000 foram transportados<sup>658</sup>.

---

<sup>654</sup> SD, 398.18-BR/1-1752, “Confidential Report on the Conference on Migration Held at Brussels, Belgium from November 26 through December 5, 1951 and the Sessions of the Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe Held in Brussels from December 6 through Decembber 8, 1951”.

<sup>655</sup> ICEM, 4, Conferência sobre Migração, “SR of First Meeting”, 26.nov.1951. O parlamentar estadunidense escreveu em suas memórias – que não foram publicadas –, que membros da delegação britânica, durante o debate relativo à minuta de resolução, “não podiam ser descritos nem como simpáticos ou sensíveis, nem tampouco como construtivos”; cf. Warren (1967), p. 156.

<sup>656</sup> Carlin (1982), p. 8.

<sup>657</sup> SD, 398.411-IRO/12-2151, “Memorandum for the President”, Acherson; Holborn (1975), p. 118.

<sup>658</sup> SD, 398.18-BR/1-1353, 13.jan.1953, Hickerson, para H. Matthews, Vice-Sub-Secretário, Departamento de Estado.

O ICEM estava fora da órbita da ONU, e o seu mandato era diferente do do ACNUR. A experiência do pós-guerra havia, aparentemente, levado muitos Estados a concluir que a migração normal, baseada em acordos bilaterais e na iniciativa privada, não era suficiente, por várias razões, para satisfazer a demanda existente. O objetivo do ICEM era disponibilizar transporte barato para migrantes – nos quais se incluíam os refugiados – que desejassem emigrar da Europa Ocidental para países transatlânticos. Os acordos migratórios foram concluídos entre o ICEM, o país de primeiro refúgio e o país de reassentamento. Ao auxiliar na migração daqueles que se encontravam na Europa Ocidental e que necessitavam ser reassentados, o ICEM preencheu um vazio então existente<sup>659</sup>.

Por que então os Estados Unidos criaram o ICEM? Foi o ICEM criado para servir como um instrumento que visava ao equilíbrio entre os países com excesso populacional e os países com falta de mão-de-obra disponível?

A questão do excesso populacional na Europa era particularmente aguda na Itália, onde havia um excesso de três milhões de pessoas, entre outros motivos devido à perda das colônias italianas e à suspensão da migração causada pela guerra. Na Grécia, o desemprego e a falta de capital eram crônicos. Nos Países Baixos, o retorno da Indonésia de milhares de colonizadores era responsável por uma crise populacional. Na Áustria e na Alemanha, ainda havia resquícios de refugiados da Segunda Guerra Mundial. Isso para não mencionar os “novos” refugiados que chegavam dos países comunistas...<sup>660</sup>

O Departamento de Trabalho estadunidense havia calculado que o ingresso adicional de 100.000 trabalhadores por ano, em um período de cinco anos, poderia ser absorvido sem dificuldades maiores, e que, portanto, haveria uma contribuição real à

---

<sup>659</sup> Carlin (1986), p. 398; e Holborn (1975), pp. 118 e 119.

<sup>660</sup> Holborn (1976), p. 117.

produção de riqueza daquele país; em especial se houvesse uma seleção cuidadosa baseada em entrevistas e na classificação profissional dos candidatos<sup>661</sup>. Apesar de os imigrantes terem sido considerados como uma contribuição para a produtividade estadunidense, esse não foi o motivo principal para a criação do ICEM.

Havia dois grupos de pessoas na Europa que motivavam a criação de um organismo especializado: os “novos” refugiados provenientes da Europa Oriental; e o excedente populacional da Europa Ocidental. Os refugiados se tornaram um tema de disputa política entre os dois Blocos político-ideológicos, e a pressão populacional era considerada uma ameaça à estabilização política e à viabilidade econômica da região<sup>662</sup>.

O Diretor da Administração de Segurança Mútua dos Estados Unidos (*US Mutual Security Administration*), W. Averell Harriman, asseverou que a estabilidade política e a saúde econômica de vários membros da OTAN seriam significativamente fortalecidas se medidas efetivas fossem tomadas no sentido de – por intermédio da emigração – diminuir a pressão populacional e o desemprego estrutural que a elas estavam associados. Ele enfatizou que, ao aceitar imigrantes adicionais daqueles países, os Estados Unidos estariam contribuindo enormemente para a segurança dos Estados-membro da OTAN<sup>663</sup>.

No início de 1952, os Estados Unidos lançaram um plano que estabelecia um comitê especial para investigar “o problema do excesso populacional na Europa e os programas de assistência aos refugiados da tirania comunista”. O comitê deveria investigar, por um lado, a relação que o excesso de população tinha na habilidade de certos países europeus de desenvolver um sistema econômico, social e político auto-sustentável, o qual poderia se defender da penetração do Comunismo; e, por outro lado, os problemas criados pelo fluxo de refugiados da “tirania comunista”. O comitê foi

---

<sup>661</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>662</sup> SD, 398.18/8-2850, 28.ago.1950, “Action by Foreign Ministers on Migration Report”.

autorizado a elaborar recomendações sobre os métodos mais apropriados para encorajar a deserção e a fuga do Comunismo, de sorte a fortalecer a tendência de se buscar proteção junto ao “mundo livre”<sup>664</sup>.

O ICEM não foi criado pelos Estados Unidos porque havia necessidade de mão-de-obra, nem tampouco como um ato de caridade motivado pelo desemprego ou pelo sofrimento dos refugiados, mas sim porque havia premência política. O ICEM é um bom exemplo de uma tendência geral que existia: “o uso de legislação imigratória para fortalecer os países da Europa Ocidental, iniciado no programa de deslocados de guerra, se tornou parte da política exterior estadunidense na luta incessante de poder com a União Soviética”<sup>665</sup>.

Durante os anos imediatamente posteriores ao conflito, os Estados Unidos eram o poder hegemônico no Bloco ocidental. O país estava econômica e politicamente forte ao final da guerra, em particular se comparado às grandes potências européias que haviam sido severamente atingidas pelas hostilidades. O aparato de produção estadunidense estava intacto, a sua indústria estava em busca de novos mercados. Os termos-chave na ideologia estadunidense eram cooperação internacional, governo independente de ingerências externas, e livre comércio entre as nações.

O estabelecimento da OTAN foi uma expressão do sentimento de ameaça que havia ou, no mínimo, era percebido, assim como que os Estados Unidos ocupavam uma posição central, em termos militares, no mundo ocidental. Os estadunidenses eram

---

<sup>663</sup> Holborn (1975), p. 85.

<sup>664</sup> SD, 398.411-IRO/4-1752, 17.abr.1952, “Office Memorandum”, governo estadunidense, Warren. Estava claro que os Estados Unidos encorajavam os europeus provenientes do leste a deixar seus países. O então Alto-Comissário para Refugiados, Dr Goedhart, destacou que havia um grande número de refugiados deixando a Europa Oriental devido aos apelos da “Voz da América” (*Voice of America*). O Dr Goedhart era da opinião de que o ACNUR necessitava de um fundo de assistência para poder lidar com os casos dos refugiados que os Estados Unidos estavam convidando a fugir dos países comunistas, os quais não recebiam atenção alguma após sua fuga, haja vista o governo estadunidense não ter apoiado o estabelecimento de tal fundo; v. SD, 398.411-IRO/1-352, 3.jan.1952, Delegação estadunidense junto à Assembléia-Geral da ONU, para Hickerson.

<sup>665</sup> Divine (1957), p. 145.

“generosos” para com a Europa Ocidental, o que fazia com que suas políticas fossem aceitas em várias frentes. De acordo com a teoria dos regimes, instituições internacionais, normas e regras são iniciadas pelo poder hegemônico; como este não as pode impor aos outros Estados sem seu consentimento, deve haver um entendimento de que há um benefício mútuo.

Os Estados Unidos tiveram responsabilidade fundamental pela economia mundial liberal-capitalista que continuou a se desenvolver após a Segunda Guerra Mundial, conjuntamente com um sistema de regras que correspondeu aos valores estadunidenses. Nos países ocidentais compartilhava-se o interesse em limitar a influência soviética, o que, naturalmente, não evitava conflitos entre esses países. Por exemplo, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha discordavam sobre a Palestina, a política colonial e o livre comércio. No que respeita aos refugiados, havia diferentes enfoques entre as duas principais potências ocidentais quanto aos judeus, ao reassentamento na Palestina e ao estabelecimento da OIR. Washington era da opinião de que a OIR não deveria ter laços muito próximos com o sistema da ONU, e não queria os países da Europa Oriental envolvidos, o que lhe permitiria ter maiores chances de fazer prevalecer as políticas sobre refugiados que lhe pareciam mais convenientes.

Segundo a teoria dos regimes, estes podem ser alterados ou dissolvidos se não são mais aceitos pela potência hegemônica. O regime sobre refugiados representado pela UNRRA mudou de caráter gradualmente, devido, por exemplo, a fatores como o reconhecimento da limitação da política de repatriação, e como o compromisso com o reassentamento. Essas mudanças caminharam *pari passu* com o posicionamento estadunidense e ensejaram a formação de um novo regime.

Com a formação do regime sobre refugiados de 1950-1951, os Estados Unidos lograram que o ACNUR tivesse natureza temporária e não possuísse um orçamento fixo

para suas operações. Por outro lado, o mandato do ACNUR tem plasmada uma definição universal, à qual os Estados Unidos se opunham.

A influência dos Estados Unidos, como potência hegemônica, na formação da política internacional sobre refugiados teve, dessarte, algumas limitações. Há de se considerar, também, que os Estados Unidos, paralelamente ao estabelecimento do regime de 1950-1951, buscaram seus próprios meios de receber os refugiados provenientes da Europa Oriental. O estabelecimento do USEP (*supra*, item 5.4) deve ser visto nesse contexto, assim como a formação do ICEM.

Os Estados Unidos tiveram influência decisiva no trabalho internacional em prol dos refugiados na década de 1940, o que se deu por via direta ou pela participação em organizações sobre refugiados, tais como a UNRRA e a OIR. A UNRRA era caracterizada por ser uma organização democrática, onde os Estados-membro tinham a palavra-final sobre suas atividades. Quando havia conflitos, a maioria – i.e. os Estados-membro ocidentais – tomavam a decisão, o que a fez se tornar, gradualmente, um instrumento dos interesses ocidentais no que respeita às políticas internacionais sobre refugiados.

A OIR também tinha um sistema democrático de tomada de decisões, e veio a ser – ainda mais que a UNRRA – um instrumento dos interesses ocidentais. Como os países da Europa Oriental permaneceram fora da OIR, o conflito político-ideológico não se refletiu no interior da organização.

Paralelamente, havia vários conflitos entre as organizações sobre refugiados e as autoridades militares de cada zona de ocupação. Estas era acusadas pela UNRRA e pela OIR de sabotagem ou então de obstruir a repatriação. Uma análise mais detida das ações das autoridades militares, contudo, seria necessária para se determinar até que ponto elas foram politicamente motivadas.

## 5.8 CONCLUSÕES PRELIMINARES

O estabelecimento de um novo regime sobre refugiados em 1950-1951 pode ser visto como uma fase final do desenvolvimento que começou com a criação da OIR. A questão dos refugiados havia passado a fazer parte da agenda internacional, na que se incluíam as iniciativas internacionais para protegê-los e auxiliá-los.

O desenvolvimento de políticas internacionais sobre refugiados nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial foi caracterizado, primeiramente, pelo estabelecimento de um critério geral para a determinação da condição de refugiado, critério este que se tornou a norma. Em segundo lugar, estabeleceu-se uma política de reassentamento que passou a ser um modelo para a busca de soluções permanentes à questão dos refugiados.

A implementação de políticas sobre refugiados nem sempre esteve em consonância com os princípios fundamentais dos regimes. Por exemplo, a UNRRA esteve envolvida em programas de reassentamento, o que contrariava as intenções iniciais estampadas em seu mandato, apesar de ir ao encontro das ambições dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. A busca pelo reassentamento, por sua vez, levou ao estabelecimento da OIR. Esta organização também foi além do estabelecido no seu mandato quando passou a assistir aos refugiados tcheco-eslovacos em 1948 e a liberalizar o critério de elegibilidade. O desenvolvimento dos regimes da UNRRA, da OIR e do ACNUR demonstra uma aspiração crescente das potências ocidentais em proteger e em assistir aos refugiados provenientes de países comunistas; o que por sua vez pode levar ao argumento de que essa aspiração ensejou o estabelecimento de uma cooperação internacional mais organizada, dentro do sistema internacional, em prol dos

refugiados. Um objetivo importante dessa cooperação era evidentemente auxiliar os refugiados provenientes da Europa Oriental; a visão prevalecente era de que perseguição política só ocorria nos países do Bloco comunista.

## CONCLUSÃO

No século XX, a cooperação internacional e os contatos entre países aumentaram e se consolidaram. Um dos primeiros resultados concretos do aumento dessas interações foi o estabelecimento da Liga ou Sociedade das Nações, em 1919. Sob os auspícios da Liga, foi criada a primeira organização internacional sobre refugiados; o que pode ser considerado o passo inicial do que culminou posteriormente na criação do regime sobre refugiados de 1950-1951. A questão dos refugiados, contudo, não foi considerada uma prioridade no período entre-guerras, e os esforços internacionais para assisti-los foram bastante limitados.

A Segunda Guerra Mundial, mais uma vez, destacou a necessidade de se buscarem soluções para a questão dos refugiados no plano internacional. A situação, entretanto, difere da que existia após a Grande Guerra, quando as pessoas eram otimistas quanto à paz e ambiciosas quanto ao estabelecimento de uma cooperação internacional que a garantisse. Depois da Segunda Guerra Mundial, houve divisões profundas entre os vencedores, as quais resultaram na impossibilidade de se cooperar e influenciaram sensivelmente o trabalho em prol dos refugiados.

Ao mesmo tempo, a política sobre refugiados parece ter tido um papel importante no cenário da política internacional, de sorte que resultou no aumento das tensões entre os pólos político-ideológicos.

Os esforços para assistir aos refugiados após a Segunda Guerra Mundial foram muito maiores que após a Grande Guerra, porquanto a situação era mais complexa e demandava um envolvimento maior por parte da comunidade internacional. Os refugiados do segundo conflito mundial passaram a ter um significado político que

explica, em boa parte, o comprometimento que se passou a ter com o trabalho internacional a seu favor. No confronto ideológico contra a União Soviética, o papel dos refugiados provenientes da Europa Oriental não foi insignificante – os refugiados deveriam simbolizar a falência do Comunismo.

O regime de 1950-1951 excluiu as pessoas que fugiram de conflitos armados ou de exploração econômica, restrição que afetou, em particular, aqueles provenientes de países do Terceiro Mundo. No clima político que prevalecia no final da década de 1940, não havia interesse em proteger nem em assistir aos refugiados que vinham daquela parte do mundo. Apesar de o regime sobre refugiados ter sofrido transformações desde então, ainda mantém essas limitações.

Os conflitos sobre as características fundamentais das políticas sobre refugiados, havidos nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, estavam relacionados aos conflitos político-ideológicos entre os principais atores das relações internacionais. Devido à sua posição privilegiada, os países ocidentais puderam ditar os princípios dessa política no plano internacional.

Quando da definição do termo “refugiado”, os países ocidentais enfatizaram o critério de “perseguição”, considerado um desafio para os sistemas totalitários da Europa Oriental. O objetivo dessa precisão era o de proteger e o de assistir aos refugiados e aos deslocados de guerra que tivessem fugido da Europa Oriental e não quisessem a ela retornar. Em princípio, a definição levou muitos outros europeus provenientes dos países comunistas a serem aceitos nas décadas seguintes. Se uma pessoa tivesse fugido da Europa Oriental, satisfaria, virtualmente, a definição de “refugiado”. Apesar do fato de muitas pessoas, no final da década de 1940, serem migrantes econômicos, elas foram aceitas como refugiados políticos, tão-só como resultado da sua proveniência. Naquele período, não havia somente a possibilidade mas

também a vontade política de caracterizar os migrantes econômicos, provenientes da Europa Oriental como refugiados.

Na atualidade, com a inexistência de países comunistas ameaçando os capitalistas, não há mais a necessidade política de os países ocidentais reconhecerem como refugiados pessoas provenientes da Europa Oriental. Aqueles que, durante a maior parte do período posterior à Segunda Guerra Mundial, foram considerados refugiados são agora descritos como *migrantes* – regulares ou econômicos. As modificações políticas havidas na Europa Oriental, a partir de 1989, fizeram com que vários daqueles países passassem, pela primeira vez e ao longo dos últimos três lustros, a aceitar os princípios do regime sobre refugiados de 1950-1951.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1) FONTES PRIMÁRIAS

#### 1.1) National Archives, Washington DC

State Department Decimal File (SD)

*Record Group 59:*

501.MA  
501.BD Refugees  
398.411 IRO  
840.50 UNRRA  
800.4016 DP  
398.18 ICEM

*Record Group 84:*

Records of the US Mission to the UN  
Box 34B, 44-45, 179-180

*Record Group 165:*

Civil Affairs Division. Subject Files of D.H. Frost 1944-1952  
Box 814, 834-835

*Record Group 218:*

US Joint Chief of Staff. Combined Chiefs of Staff  
CCS.383.6, box 352

#### 1.2) United Nations Archives, Nova Iorque

*PAG-4*

*Journal:* Journal. First-Sixth Session of the UNRRA Council

*Central Committee:* A Compilation of Documents of the Central Committee of the Council

*Report 92:* The Central Committee of the Council. Reports of the Administration on Displaced Persons Operations as Required by Resolution 92

*Subcommittee 71:* The Central Committee of the Council. Documents of the Special Subcommittee on Resolution 71

*STC:* Standing Technical Committee on Displaced Persons – Documents

*DG Report:* Reports of the Director General to the Council

*Report 112:* Reports under Resolution No. 112 by the Director General to the Central Committee

*UNRRA Headquarters, Washington*

Bureau of Administration: Administrative Service Division Central Registry

1.1.3.5.6.0

1.1.3.5.6.1

1.1.3.5.6.2

Bureau of Areas: Office of Country Mission Affairs

1.3.0.3.0

Bureau of Services: Executive Office and Officers of the Assistant Deputy Director

1.3.1.0.0

Bureau of Services: Division of Repatriation and Welfare

1.3.1.1.0

1.3.1.1.1

1.3.1.1.2.0

European Regional Office

2.0.0.0

The Relief Services Registry

2.0.6.2

2.0.6.3

Country Mission

Austria

3.0.1.0.0

3.0.1.3.2

German Mission

3.0.11.0.0

3.0.11.0.1.0

3.0.11.0.1.1

3.0.11.0.1.3

3.0.11.0.1.4

3.0.11.3.1

3.0.11.3.3

Office of the Historian

4.2

**1.3) Archives Nationales, Paris**

AJ-43 (IRO)

*I – Organisation internationale pour les Réfugiés. Historique et documents élaborés en vue de l'historique*

Dossier 89

*II – Documentation de base*

2. Commission préparatoire

Dossier 102-105, 107

3. Conseil général

Dossier 117, 119-120, 122

4. Comité exécutif

- Dossier 131
- 5. Mographies
  - Dossier 135, 140
- 6. Conseil de recours et éligibilité
  - Dossier 144-146
- 9. Documentation diverse
  - Dossier 176

*III – Archives du Siège central de Genève*  
Dossier 185, 303

- IV – Archives des Bureaux*
- 3. Bureau de Blanchard
    - Dossier 404-405, 407
  - 8. Bureau de Polulicki
    - Dossier 435, 439, 455
  - 10. Bureau Hacking
    - Dossier 457
  - 11. Conseil de recours
    - Dossier 476-477
  - 18. Dossiers confidentiels
    - Dossier 566

*V – Archives ayant servi à la préparation de l’historique*

- A. Archives classées par chapitres méthodiques numérotés de 30 à 57
  - 31. Refugies
    - Dossier 570
  - 32. Eligibilité
    - Dossier 574
  - 41. Rapatriement
    - Dossier 605-606, 608-610
  - 42. Réinstallation collective
    - Dossier 611-614
- B. Documents provenant des services de l’OIR à l’étranger
  - 1. Rapports mensuels narratifs
    - Dossier 736, 754-755, 764-766, 770, 782
  - 2. Documents classés par pays
    - Dossier 1071, 1074

**1.4) Public Record Office, Londres**

371 (FO)

1945. Operations of UNRRA:

50187, 51095, 51098, 51101, 51102, 51104, 51106, 51109

1946. The Problem of the Non-Repatriable Refugees. Action by United Nations:

57700, 57701, 57703

1946. The Problem of Non-Repatriable Refugees. Special Committee on Refugees:

- 57706, 57708-57710
1946. Report of the Special Committee on Refugees:  
57713, 57715
1946. Progress Report on Repatriation of DPs. Policy of the British Zones of Germany and Austria:  
57765, 57767
1946. Problems of Repatriation of Polish DPs:  
57803
1947. Recruitment of DPs for Work in the United Kingdom:  
66709, 66711
1948. Recruitment of Soviet DPs for Westward Ho. Foreign Objections:  
72088
1948. Maintenance of Czechoslovak Refugees in Germany:  
72090

### **1.5) Intergovernmental Committee for Migration. ICM Library, ICM History Section, Geneva**

ICEM

Caixas 1, 2 e 4

### **1.6) Documentos e Publicações da ONU**

- United Nations. *Weekly Bulletin*, 1946-1950
- United Nations. *Official Records*. Third Committee, 1946-1951
- United Nations. ECOSOC. First Year, Second Session, *Special Supplement*. Report of the Special Committee on Refugees and DPs, 1946
- United Nations. *Official Records*. ECOSOC, 1946-1950.

### **1.7) Relatórios, Trabalhos Preparatórios & Jornal**

- International Migration 1945-1957* (1959). Studies and Reports. New Series, n. 54, International Labour Office, Geneva.
- New York Herald Tribune*, out.1951.
- The DP Story: The Final Report of the United States Displaced Persons Commission*. Washington: United States Government Printing Office, 1952.
- The Refugee Dilemma: International Recognition and Acceptance*. Minority Rights Group, Report n. 43.
- Travaux Préparatoires of the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*. Vols. 1 e 2, prepared for the UNITAR by P. Weis, Mimeo.

## 2) FONTES SECUNDÁRIAS

### 2.1) Livros, Teses e Monografias

- Aarstad, A.B. (1971). *The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: a subordinate organ of the United Nations*. PhD Thesis, Indiana University, Mimeo.
- Abd el Razek, A.T. (1982). *International Refugee Assistance: a study of the determinants of organizational domain in the IRO and the UNHCR*. PhD Thesis, University of Michigan, Mimeo.
- Abella, I. & Troper, H. (1982). *None is too Many: Canada and the Jews of Europe: 1933-1948*. Toronto, Lester & Orpen Dennys Publ.
- Anderson, T.H. (1981). *The United States, Great Britain, and the Cold War, 1944-1947*. Columbia, University of Missouri Press.
- Andrade, J.H. Fischel de (1996a). *Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro, Ed. Renovar.
- Arendt, H. (1973). *The Origins of Totalitarianism*. New York, Harbaccourt Brace/Jovanovich Publ.
- Aun, K. (1985). *The Political Refugees: A History of the Estonians in Canada*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd.
- Baehr, P.R. & Gordenler, L. (1984). *The United Nations: reality and ideal*. New York, Praeger.
- Bethell, N. (1974). *The Last Secret: forcible repatriation to Russia, 1944-1947*. London, André Deutsch.
- Bevan, V. (1986). *The Development of British Immigration Law*. London, Croom Helm.
- Bouscaren, A.T. (1963). *International Migrations since 1945*. New York, Praeger.
- Buehrig, E.H. (1971). *The UN and the Palestinian Refugees: a study in nonterritorial administration*. Bloomington, Indiana University Press.
- Carlin, J.L. (1989). *The Refugee Convention: a lifetime of running a lifeline*. London, Macmillan.
- Carr, E. (1981). *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- Cohen, R. (ed.) (1995). *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Collins, P. (1971). *A Mandate to Protect and Assist Refugees*. Lausanne, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- Danys, M. (1986). *DP: Lithuanian Immigration to Canada after the Second World War*. Toronto, Multicultural History Society of Ontario.
- Dinnerstein, L. (1982). *America and the Survivors of the Holocaust*. New York, Columbia University Press.
- Dirks, G.E. (1977). *Canada's Refugee Policy: indifference or opportunism?* Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Divine, R.A. (1957). *American Immigration Policy, 1924-1952*. New Haven, Yale University Press.
- Elliott, M.R. (1982). *Pawns of Yalta: Soviet Refugees and America's Role in their Repatriation*. Urbana, University of Illinois, Press.
- Ferris, E.G. (1987). *The Central American Refugees*. New York, Praeger.

- Forsythe, D.P. (1977). *Humanitarian Politics: the International Committee of the Red Cross*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Frederiksen, O.L. (1953). *The American Military Occupation of Germany, 1945-1953*. Historical Division Headquarters, United States Army, Europe.
- Freeman, G.P. (1979). *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies: the French and the British Experience, 1945-1975*. Princeton, Princeton University Press.
- Gaddis, J.L. (1972). *The United Nations and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1978). *Russia, the Soviet Union, and the United States: an interpretive history*. New York, John Wiley & Sons.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures – selected essays*. New York, Basic Books.
- Goodwin-Gill, G. (1986). *The Refugee in International Law*. Oxford, Clarendon Press.
- Gordenker, L. (1987). *Refugees in International Politics*. London, Croom Helm.
- Grimal, H. (1978). *Decolonization of the British, French, Dutch and Belgian Empires, 1919-1963*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Hakovirta, H. (1986). *Third World Conflicts and Refugees: dimensions, dynamics and trends of the world refugee problem*. Helsinki, The Finnish Society of Sciences and Letters.
- Hirschmann, I.A. (1949). *The Embers Still Burn: an eye-witness view of the postwar ferment in Europe and the Middle East and our disastrous get-soft-with-Germany policy*. New York, Simon & Schuster.
- Holborn, L.W. (1956). *The International Refugee Organization: a specialized agency of the United Nations. Its history and work, 1946-1952*. London, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1975). *Refugees: a problem of our time. The work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, vol. 1, Metuchen, The Scarecrow Press,
- Hulme, K. (1954). *The Wild Place*. London, Frederick Muller Ltd.
- Hunt, M.H. (1987). *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven, Yale University Press.
- Jacobmeyer, W. (1985). *Vom Zwangsarbeiter zum Heimatlosen Auslaender: Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945-1951*. Goettingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Jacobson, H.K. (1963). *The USSR and the UN's Economic and Social Activities*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. 2<sup>nd</sup> ed., New York, Alfred A. Knopf.
- Jonsson, C. (1984). *Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy*. London, Frances Pinter.
- Jubilut, L.L. (2003) *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional, USP.
- Keely, C.B. (1981). *Global Refugee Policy: the case for a development-oriented strategy*. New York, The Population Council.
- Keller, S.L. (1975). *Uprooting and Social Change: the role of refugees in development*. New Delhi, Manohar Book Service.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, Princeton University Press.

- Keohane, R.O. & Nye, J.S. (1977). *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston, Little, Brown & Co.
- Klemme, M. (1949). *The Inside Story of UNRRA: an experience in internationalism. A first hand report on the displaced people of Europe*. New York, Lifetime Editions.
- Loescher, G. & Scanlan, J.A. (1986). *Calculated Kindness: refugees and America's half-open door, 1945 to the present*. New York, Free Press.
- Lohbauer, C. (2005). *História das Relações Internacionais II – o século XX: do declínio europeu à era global*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Lorimer, M.M. (1964). *America's Response to Europe's Displaced Persons, 1945-1952: a preliminary report*. PhD Thesis, Saint Louis University.
- Luard, E. (1982). *A History of the United Nations*. Vol. 1: The Years of Western Domination, 1945-1955. London, The Macmillan Press.
- Maga, T.P. (1985). *America, France, and the European Refugee Problem, 1933-1947*. New York, Garland Publ.
- Marrus, M.R. (1985). *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. New York, Oxford University Press.
- McCormick, T.J. (1989). *America's Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- McMahon, R.J. (2003). *The Cold War – a very short introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- Meinecke, F. (1998). *Machiavellism - The Doctrine of Raison d'État and its Place in Modern History*. New Brunswick/London, Transaction Publishers.
- Moreira, J.A. (2006). *A Questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, UNICAMP.
- Morgan, F. (1950). *Peace and War: a soldier's life*. London, Hodder & Stoughton.
- Neiva, A.H. (1949). *Deslocados de Guerra – a verdade sobre sua seleção*. Rio de Janeiro, Ed. A Noite.
- Nichols, B.J. (1988). *The Uneasy Alliance: religion, refugee work, and U.S. Foreign Policy*. New York, Oxford University Press.
- Northedge, F.S. (1986). *The League of Nations – its life and times, 1920-1946*. Leicester, Leicester University Press.
- Packenham, R.A. (1976). *Liberal America and the Third World: political development ideas in foreign aid and social science*. 2<sup>nd</sup> ed., Princeton, Princeton University Press.
- Polanska-Palmer, Z. (1988). *Yalta Victim*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Grafton Books.
- Proudfoot, M.J. (1957). *European Refugees: 1939-1952: a study in forced population movement*. London, Faber & Faber.
- Reynolds, D. (2000). *One World Divisible – a global history since 1945*. New York/London, W.W. Norton & Co.
- Redburn, R.J. (1977). *International Organization and the Political Refugee: a thirty-year perspective: 1943-1973*. PhD Thesis, Indiana University, Mimeo.
- Robinson, N. (1997). *Convention Relating to the Status of Refugees: its history, contents and interpretation*. Geneva, Republished by UNHCR.
- Riggs, R.E. & Plano, C. (1988). *The United Nations: international organization and world politics*. Chicago, The Dorsey Press.
- Santis, H. (1980). *The Diplomacy of Silence: the American Foreign Service, the Soviet Service Union, and the Cold War 1933-1947*. Chicago, University of Chicago Press.

- Schurmann, F. (1974). *The Logic of World Power: an inquiry into the origins, currents, and contradictions of world politics*. New York, Pantheon Books.
- Sewell, M (2002). *The Cold War*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shran, C.M. (1995). *Refugees in Inter-War Europe – the emergence of a regime*. Oxford, Claredon Press.
- Singh, N. (1982). *The Role and Recod of the UN High Commissioner for Refugees*. New Delhi, Macmillian India Ltd.
- Smith, F.N. (1970). *The American Role in the Repatriation of Certain Soviet Citizens, Forcible, and Otherwise, to the USSR Following World War II*. PhD Thesis, Washington, Georgetown University.
- Smyser, W.R. (1987). *Refugees: extended exile*. New York, Praeger.
- Stoessinger, J.G. (1956). *The Refugee and the World Community*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Tannahill, J.A. (1958). *European Volunteer Workers in Britain*. Manchester, Manchester University Press.
- Thomas, J.F. (1971). “Planned International Migration and Multilateral Co-operation (ICEM at Work)”, *Collection Conferences*, n. 8, Graduate Institute of International Studies/HEI, Geneva.
- Thompson, K.W. (1981). *Cold War Theories*. Vol. 1: World Polarization, 1943-1953, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Tolstoy, N. (1977). *Victims of Yalta*. London, Hodder and Stoughton.
- UNHCR (2006). *The State of the World's Refugees – human displacement in the new millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- Vernant, J. (1953). *The Refugee in the Post-War World*. London, George Allen & Unwin Ltd.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. New York, Academic Press.
- Walvin, J. (1984). *Passage to Britain: immigration in British history and politics*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Warren, G. (1967). *The Development of United States Participation in Intergovernmental Efforts to Resolve Refugee Problems*. Mimeo.
- Wilfong, R.G. (1966). *UNRRA and Displaced Persons*, PhD Thesis, Harvard University.
- Woodbridge, G. (1950). *UNRRA – The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Vols. 1, 2 e 3. New York, Columbia University Press.
- Wyman, M. (1989). *DP – Europe's Displaced Persons, 1945-1951*. Philadelphia, The Balch Institute Press.
- Zarjevski, Y. (1988). *A Future Preserved: international assistance to refugees*. Oxford, Pergamon Press.
- Ziemke, E.F. (1975). *The U.S. Army in the Occupation of Germany, 1944-1946*. Washington, Center of Military History, United States Army.
- Zolberg, A.R., Suhrke, A. & Aguayo, S. (1989). *Escape from Violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York, Oxford University Press.
- Zubrzycki, J. (1956). *Polish Immigrants in Britain: a study of adjustment*. The Hague, Martinus Nijhoff.
- Zucker, N.L. & Zucker, N.F. (1987). *The Guarded Gate: the reality of American refugee policy*. San Diego, Harcourt Brace Jovanovich Publ.

## 2.2) Artigos e Capítulos de Livros

- Adelman, H. (1983). "Defining Refugees", *Refuge*, Canada's Periodical on Refugees, vol. 2, n. 4.
- \_\_\_\_\_ (1988). "Refuge or Asylum: a philosophical perspective", *Journal of Refugee Studies*, vol. 1, n. 1.
- Aga Khan, S. (1976). "Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 149, n. I.
- Andrade, J.H. Fischel de (1996b). "De la Determinación de la Condición de Refugiado", in J. Irigoín Barrenne (comp.), *Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina: armonización legislativa y de procedimiento* (Seminário de Buenos Aires, 22-24.VIII.1995), Santiago, ACNUR/Instituto de Estudios Internacionales/ Universidad de Chile (Colección Estudios Internacionales).
- \_\_\_\_\_ (1997). "Refugiados y Repatriación Voluntaria", in *XXII Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano* (Rio de Janeiro, VIII.1995), Washington, Organización de los Estados Americanos/Secretaría General.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective", *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n. 3, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (1999). "O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica", in A. Amaral Jr. & C. Perrone-Moisés (orgs.), *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo (Biblioteca Edusp de Direito; 6).
- \_\_\_\_\_ (2000). "Regionalização e Harmonização da Definição e dos Procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado no Âmbito do Mercosul", in P.B. Casella (coord.), *Mercosul – Integração Regional e Globalização*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados", in N. de Araújo & G.A. de Almeida (coords.), *O Direito Internacional dos Refugiados – uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar.
- \_\_\_\_\_ (2005). "O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, a. 48, n. 1, Brasília.
- Andrade, J.H. Fischel de & Marcolini, A. (2002). "A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados – breves comentários sobre suas principais características", *Revista Brasileira de Política Internacional*, a. 45, n. 1, Brasília.
- Andrade, J.H. Fischel de & Nogueira, M.B.B. (2004). "Deslocados Internos e Lógica Coletiva nas Relações Internacionais", in C.A. Baldi (org.), *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar.
- Bakis, E. (1955). "D.P. Apathy", in *Flight and Resettlement*, Lucerne, Unesco.
- Beijer, G. (1969). "Modern Patterns of International Migratory Movements", in J.A. Jackson (ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlin, J.L. (1982). "Significant Refugee Crisis since World War II and the Response of the International Community", in *Transnational Legal Problems of Refugees – Michigan Yearbook of International Legal Studies*, New York, Clark Boardman Co.
- \_\_\_\_\_ (1986). "Intergovernmental Committee for Migration: 35 years of assistance to refugees and migrants", *Australian Foreign Affairs Record*, vol. 57, n. 5.

- Carneiro, L. (1967) “[Parecer SJ/1.355] Acordo de um Estado Federado com a Organização Internacional de Refugiados, art. 5º I, da Constituição Federal”, de 5.mar.1951, in *Pareceres dos Consultores Jurídicos do MRE (1946-1951)*, Rio de Janeiro, Seção de Publicações/MRE.
- Claude, I.L. Jr. (1968). “International Organization: the process and the institutions”, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co. & The Free Press.
- Cohen, R. (1986). “Some Theories of Migration: a synopsis and comment”, in *Themes and Theories in Migration Research*, The Migration Initiative of the Danish Social Research Council, Copenhagen.
- Cohon, J.D. Jr. (1981). “Psychological Adaptation and Dysfunction among Refugees”, *International Migration Review*, vol. XV, n. 1.
- Cox, R.W. (1983). “Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 12, n. 2.
- Cox, R.W. & Jacobson, H.K. (1973a). “The Framework for Enquiry”, in R.W. Cox *et al.* (ed.), *The Anatomy of Influence: decision-making in international organization*, London, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1973b). “The Anatomy of Influence”, in R.W. Cox *et al.* (ed.), *The Anatomy of Influence: decision-making in international organization*, London, Yale University Press.
- Eliasson, L. (1981). “Congress, Point Four and the Business Community”, in G. Rystad (ed.), *Congress and American Foreign Policy*, Stockholm, Esselte Studium.
- Ferris, E.G. (1985). “Overview: Refugees and World Politics”, in E.G. Ferris (ed.), *Refugees and World Politics*, New York, Praeger.
- Forsythe, D.P. (1988). “The Politics of Efficacy: the United Nations and Human Rights”, in L.S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). “Humanitarian Assistance in the U.S. Foreign Policy, 1947-1987”, in B. Nichols & G. Loescher (eds.), *The Moral Nation: humanitarianism and U.S. Foreign Policy Today*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). “Human Rights in U.S. Foreign Policy: retrospect and prospect”, *Political Science Quarterly*, vol. 105, n. 3.
- Garvey, J.I. (1985). “Toward a Reformulation of International Refugee Law”, *Harvard International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n. 2.
- Ghosh, B. (2000). *Managing Migration – time for a new international regime?* Oxford, Oxford University Press.
- Gibney, M.J. (2004). *The Ethics and Politics of Asylum – liberal democracy and the response to refugees*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Grahl-Madsen, A. (1983). “Identifying the World’s Refugees”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 467.
- Groom, A.J.R. (1978). “The Advent of International Institutions”, in P. Taylor & A.J.R. Groom (eds.), *International Organization: a conceptual approach*, London, Frances Pinter Ltd.
- Haggard, S. & Simmons, B. (1987). “Theories of International Regimes”, *International Organization*, vol. 41, n. 3.
- Holborn, L.W. (1968). “Refugees: world problems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co. & The Free Press.
- Huyck, E.E. & Bouvier, L.F. (1983). “The Demography of Refugees”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 467.

- Jansen, C. (1969). "Some sociological aspect of migration", in J.A. Jackson (ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Johnson, R.H. (1951). "International Politics and the Structure of International Organization: the case of UNRRA", *World Politics*, vol. III, n. 4.
- Kochavi, A.J. (1990). "Anglo-American Discord: Jewish refugees and United Nations Relief and Rehabilitation Administration Policy", *Diplomatic History*, vol. 14, n. 4.
- Krasner, S.D. (1985). "Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*, 3<sup>rd</sup> ed., Ithaca, Cornell University Press.
- Kunz, E.F. (1973). "The Refugee in Flight: kinetic models and forms of displacement", *International Migration Review*, vol. VII, ns. 1-4.
- \_\_\_\_\_ (1981). "Exile and Resettlement: refugee theory", *International Migration Review*, vol. 15, n. 1.
- Lee, E.S. (1969). "A Theory of Migration", in J.A. Jackson (ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Loescher, G. (1988). "Humanitarianism and Politics in Central America", *Political Science Quarterly*, vol. 103, n. 2.
- \_\_\_\_\_ (1989). "Refugee Issues in International Relations", in G. Loescher & L. Monahan (eds.), New York, Oxford University Press.
- McCloskey, R.G. (1968). "Constitutional Law: civil liberties", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co. & The Free Press.
- McMahon, R.J. (1988). "United States Cold War Strategy in South Asia: making a military commitment to Pakistan, 1947-1954", *Journal of American History*, vol. 75, n. 3.
- Melander, G. (1988). "The concept of the term 'refugee'", in A.C. Bramwell (ed.), *Refugees in the Age of Total War*, London, Unwin Hyman.
- Murphy, H.B.M. (1955). "The Camps", in *Flight and Resettlement*, Lucerne, UNESCO
- Opitz, P.J. (1985). "Refugee Policy and German UN Initiative", *Aussenpolitik*, vol. 36, n. 3.
- Penrose, E.F. (1951). "Negotiating on Refugees and Displaced Persons, 1946", in R. Dennett & J.E. Johnson (eds.), *Negotiating with the Russians*, Boston, World Peace, Foundation.
- Perruchoud, R. (1989). "From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration", *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, n. 4.
- Persson, H. (1988). "German Refugees after 1945: a British Dilemma", in A.C. Bramwell (ed.), *Refugees in the age of Total War*, London, Unwin Hyman.
- Peterson, W. (1968). "Migration: social aspects", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co. & The Free Press.
- Pitnerman, S. (1985). "International Responses to Refugee Situations: the United Nations High Commissioner for Refugees", in E. Ferris (ed.), *Refugees and World Politics*, New York Praeger.
- Price, C. (1981). "Immigration Policies and Refugees in Australia", *International Migration Review*, vol. XV, n. 1.
- Puchala, D.J. & Hopkins, R.F. (1985). "International Regimes: lessons from inductive analysis", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*, 3<sup>rd</sup> ed., Ithaca, Cornell University Press.
- Rees, E. (1953). "The Refugee and the United Nations", *International Conciliation*, n. 492.

- Ristelhueber, R. (1951). "The International Refugee Organization", *International Conciliation*, n. 470.
- Saraiva, J.F.S. (2001a). "A Agonia Européia e a Gestação da Nova Ordem Internacional (1939-1947)", in J.F.S. Saraiva (org.), *Relações Internacionais: dois séculos de história – entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*, vol. I, Brasília, FUNAG/IBRI.
- \_\_\_\_\_. (2001b). "Dois gigantes e um Condomínio: da Guerra Fria à co-existência pacífica (1947-1968)", in J.F.S. Saraiva (org.), *Relações Internacionais: dois séculos de história – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, vol. II, Brasília, FUNAG/IBRI.
- Shue, H. (1989). "Morality, Politics, and Humanitarian Assistance", in B. Nichols & G. Loescher (eds.), *The Moral Nation: humanitarianism and U.S. Foreign Policy Today*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Smyser, W.R. (1985). "Refugees: a never-ending story", *Foreign Affairs*, vol. 64, n. 1.
- Stein, A.A. (1985). "Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*, 3<sup>rd</sup> ed., Ithaca, Cornell University.
- Stein, B.N. (1986). "Durable Solutions for Developing Country Refugees", *International Migration Review*, vol. XX, n. 2.
- Strange, S. (1985). "Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Suhrke, A. (1984). "Global Refugee Movements and Strategies of Reponse", in M.M. Kritz et al. (ed.), *U.S. Immigration and Refugee Policy: global and domestic issues*, 2<sup>nd</sup> ed., Lexington, Lexington Books.
- Taylor, R.C. (1969). "Migration and Motivation: a study of determinants and types", in J.A. Jackson (ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Teitelbaum, M.S. (1984). "Immigration, Refugees, and Foreign Policy", *International Organization*, vol. 38, n. 2.
- Thomas, B. (1968). "Migration: economic aspects", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co. & The Free Press.
- Tilly, C. (1975). "Reflections on the History of European State-Making", in C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Weis, P. (1953). "Legal Aspects of the Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees", *British Yearbook of International Law*, n. 30.
- Zayas, A.M. de (1983). "United Nations Relief and Rehabilitation Activities", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5.
- Zolberg, A.R. (1983a). "International Migrations in Political Perspective", in M.M. Kritz et al. (ed.), *Global Trends in Migration: theory and research on international population movements*, 3<sup>rd</sup> ed., New York, Center for Migration Studies.
- \_\_\_\_\_. (1983b). "The Formation of New States as a Refugee-Generating Process", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 467.
- Zolberg, A.R., Suhrke, A. & Aguayo, S. (1986). "International Factors in the Formation of Refugee Movements", *International Migration Review*, vol. XX, n. 2.