OS *AZOREAN REFUGEE ACTS* DE 1958 E 1960

M. Helena A. G. Anacleto

Neste terceiro milénio, e com o objectivo de minorar a discriminação social, há certos sectores que preferem a designação *excluídos socialmente* à nomenclatura *refugiados*. Não nos incluímos nesses sectores, devido à história de sucesso social que muitos imigrantes de origem açoreana alcançaram em terras americanas. E a apoiar o postulado anterior há a existência muito activa do Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas que, nem por considerações mais ou menos ditas politicamente correctas, alterou o nome da sua instituição.

A pedido dos constituintes luso-americanos, os Senadores John Pastore, de Rhode Island, e John Kennedy, de Massachusetts, promoveram em conjunto uma *Congressional Bill* no Verão de 1958, que veio a tornar-se no chamado *Azorean Refugee Act*, decisão que permitiu a emissão de mil e quinhentos vistos fora da quota regular a chefes de família do Faial (incluindo os seus dependentes), para serem usados até 30 de Junho de 1960. Uma emenda em 1960 aumentou o número de vistos para dois mil, a serem usados até Junho de 1962. Devido a um desastre natural, 4811 portugueses foram para os EUA, além da quota regular de imigrantes (PAP: 1981).

O *Act* de 2 de Setembro de 1958, para o apoio a *certain distressed aliens*, autorizou a emissão de 1500 vistos de imigrantes extra-quota aos desalojados do terramoto nos Açores. A Comissão da Jurisprudência investigou as possibilidades de realojamento e apurou que "an additional number of American sponsors have submitted affidavits of support in behalf of the victims of the Azores earthquake" (*Legislative History of the Act – PL 86 648*, 86th Congress-Second Session, 1960). A Comissão recomendou então que um número extra de 500 vistos fosse concedido aos portugueses.

A Resolução Conjunta das Câmaras 397 (doravante indicada como HJ Res 397) foi citada pela Comissão em 29 de Março de 1960, e passou na Câmara. Foi levada à Comissão da Jurisprudência do Senado a 22 de Junho, emendada e passou no Senado a 1 de Julho. O Congresso e o Senado concordaram com o

relatório de conferência e, em 14 de Julho, o Presidente Eisenhower promulgou a proposta HJ Res 397, tornando-a lei pública (doravante indicada como PL 86-648) (*Congressional Quarterly Almanac*, vol. XVI, 1960). A HJ Res 397 foi elaborada para possibilitar que os EUA participassem no realojamento de certos refugiados[1]. É curioso notar a quantidade de informação acerca de acontecimentos de carácter político ou outro que se consegue extrair da análise do movimento dos refugiados: os açoreanos e os repatriados holandeses da Indonésia foram juntos no mesmo processo legislativo, só porque a catástrofe natural nos Açores e a independência da Indonésia coincidiram no tempo.

AS DIFERENTES DEFINIÇÕES DE *REFUGIADO*

Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas de 1951, os referidos açoreanos não podem ser chamados *refugiados*. No *Act* Final e na Convenção em Relação ao Estatuto dos Refugiados, é dito que refugiados são aqueles que foram afectados pelos "events occuring in Europe, or elsewhere before January, 1, 1951" (1º Artigo do Capítulo I das Provisões Gerais, parágrafo A, item 2).

A Convenção das Nações Unidas não incluiu na definição pessoas deslocadas devido a causas naturais. No entanto, o parágrafo seguinte afirma que os Estados Contraentes tiveram de escolher individualmente a forma *in Europe* ou *in Europe or elsewhere*, quando assinaram, ratificaram ou citaram a Convenção.

Esta observação da Convenção mostra que as Nações Unidas estavam preocupadas, sobretudo com a situação do pós-Segunda Guerra Mundial no Velho Continente. Também mostra que as Nações Unidas ainda tinham em mente a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, porque a ênfase da Convenção é colocada essencialmente nos direitos políticos, legais e cívicos. Considera refugiado aquele que:

> (…) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.

Segundo as provisões do Protocolo das Nações Unidas de 1967 ou segundo a Convenção em Relação ao Estatuto dos Refugiados em África, os açoreanos também não podem ser considerados *refugiados*. O Protocolo retirou

a data da Convenção de 1951 e aboliu a limitação geográfica europeia, embora os Estados Contraentes pudessem reter as limitações se assim o desejassem. A Comissão dos Peritos Legais da Comissão dos Refugiados da Organização da União Africana adoptou em 1969 uma definição de *refugiado* baseada na Convenção de 1951, tal como o Protocolo, também sem data limite ou limitação geográfica. A Convenção da OUA melhorou os direitos dos refugiados, enfatizando a importância dos instrumentos legais regionais para assim o fazer (*General Assembly Official Records*, 22nd Session, Supplement 11, 1967).

Em Março de 1980, o Congresso americano aprovou o *Act* de Reforma dos Refugiados, com o objectivo de substituir os programas de apoio já existentes. Quase que triplicou o número de refugiados cuja entrada era autorizada todos os anos. Com este *Act*, a definição de *refugiado* alterou-se nos EUA: os refugiados que escapavam de nações comunistas e de alguns países do Médio Oriente já não eram preferidos em relação a outros. O *Act* enfatizava que a discriminação racial ou religiosa e a perseguição por afiliação num grupo social particular ou por opinião política seriam o critério para determinar se uma pessoa é refugiada ou não. O *Act* de Reforma dos Refugiados de 1980 também "established a regular process for refugee admissions, an emergency admissions procedure, new procedures for granting asylum and a new refugee resettlement program" (*Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXXVI, 1980).

O problema da definição dos cidadãos portugueses açoreanos enquanto refugiados ou não pode ser resolvido com uma análise das condições de *refugiado condicional*. Na PL 86-648 é dito que "under the terms of the Immigration and Nationality Act, the Attorney General may parole into the United States, pursuant to such regulations as he may prescribe, an alien refugee-escapee [...]". A PL 86-648 também afirma que os açoreanos foram aí incluídos. Em 1958, bem como em 1960, e ainda, considerando a condição de *refugiado condicional*, os açoreanos poderiam, então, ter sido encarados como *refugees-escapees*. Mas após o *Act* de 1980, a situação altera-se porque o *Act* afirma que "the ones who are no covered by its provisions, can be paroled". A polémica levantada acerca dos *Marielitos* em 1980 mostra que os açoreanos não podem ser chamados *refugiados*: numa decisão presidencial, James Carter declarou que os haitianos e os cubanos não eram *refugees*, "[they] were not covered by the provisions of the 1980 Refugee Act" e, por isso, podiam ser

admitidos condicionalmente nos EUA, apesar de o *Act* dos Refugiados de 1980 proibir especificamente o uso da admissão condicional dos refugiados (KRITZ: 1983). Assim, os açoreanos não podem ser intitulados refugiados.

Se a noção de *pessoa desalojada devido a uma situação semelhante a refugiado* tivesse sido alguma vez legislada, os açoreanos poderiam ser considerados refugiados de pleno direito por definição. Em 1977, a Assembleia Geral das Nações Unidas pediu aos Estados Membros que apoiassem o Alto Comissariado para os Refugiados em todas as acções possíveis que seguissem princípios humanitários. Em 1985, a Assembleia Geral trouxe à discussão o caso dos etíopes e dos chadianos. Devido a uma emergência provocada pela seca no Corno de África, tiveram de fugir para o Sudão. Não podiam cultivar a terra devido aos conflitos internos e, devido a estes, não podiam receber alimentos por via humanitária. Os etíopes e os chadianos foram declarados *numa situação semelhante a refugiados* pela Assembleia Geral e pelo Alto Comissariado. Talvez os açoreanos tenham sido admitidos condicionalmente em 1960 pelo Procurador Geral porque foram considerados naquela situação. Talvez tenham sido considerados quase-refugiados[2].

E mesmo se não foram refugiados *de jure*, porque não cabiam na definição da Convenção das Nações Unidas, ou na do Protocolo, ou na da Convenção da OUA, eles eram refugiados *de facto*. Os açoreanos foram chamados de *refugiados* pela literatura sobre a emigração portuguesa para os Estados Unidos, mas certamente que não há um apoio legal para o fazer, pois não cabem nas definições existentes. Se a minha hipótese do reconhecimento humanitário dos açoreanos numa situação equivalente à de refugiados está certa, então a HJ Res 397 de 1958 e a PL 86-648 foram muito inovadoras, porque predisseram o reconhecimento de um estatuto cujo nome foi cunhado pela Assembleia Geral das Nações Unidas só em 1985. As referidas Resolução Conjunta e Lei Pública têm sido consideradas importantes na História da legislação quanto aos imigrantes na América também por outros. Podem ter sido inspiradoras do Acto de Imigração de 1965:

> In 1965 the US Congress, influenced to some extent by the precedent of the Azorean refugee acts, decided to abolish entirely the national quota system (under which Portugal had been allowed only 440 visas per year) and adopt a system of preferences based in part on the presence in the United States of family member. (*Harvard Encyclopedia*: 1980)

AINDA A DEFINIÇÃO: UM *ACT* PARA OS 'AÇOREANOS'?

Discutamos agora o termo *açoreanos*, que a referida literatura também menciona. A catástrofe natural ocorreu na ilha do Faial. No entanto, não é chamado o *Act dos Refugiados Faialenses*. Há duas hipóteses para explicar tal facto: talvez o terramoto tenha também afectado significativamente as outras ilhas do arquipélago e, por isso, todos os ilhéus podiam inscrever-se. Ou então, e isto é ainda mais provável, os açoreanos foram considerados iguais nas estatísticas, independentemente da ilha de que provinham. Não seria a primeira vez que os agrupamentos de pessoas de diferentes origens acontecia. Neste caso específico pode não ser extremamente relevante, porque os açoreanos levavam um estilo de vida similar e partilhavam as mesmas raízes. Mas nos quadros da imigração que o Departamento da Justiça Americano fornece, os açoreanos às vezes são incluídos no grupo português. Por vezes, os quadros têm uma entrada especial para eles. Quando este é o caso, o leitor dos quadros não pode diferençar se o grupo *portugueses* inclui só os continentais ou também os madeirenses e os cabo-verdeanos, se os quadros são do tempo antes da sua independência ou se também incluem pessoas de Macau.

A PL 86-648 não foi exclusivamente concebida para resolver os problemas dos açoreanos afectados. Tencionava incluir qualquer estrangeiro que:

> (…) applies for parole while physically present within the limits of any country which is not Communist, Communist-dominated, or Communist-occupied, is not natural of the area in which the application is made, and is within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees.

Os açoreanos foram apenas só mais um grupo considerado para *realojamento de áreas especiais*. Entre estes grupos também estavam os mencionados holandeses, húngaros e jugoslavos (*Legislative History of the Act – PL 86-648*, 86th Congress-Second Session: 1960).

OS *AZOREAN REFUGEE ACTS*: FACTORES POSSÍVEIS

Uma análise das razões possíveis que podem explicar os *Azorean Refugee Acts* de 1958 e 1960 aponta para a política interna, bem como para a política externa dos EUA. Os dois senadores que promoveram conjuntamente a Proposta de Lei foram John Kennedy, do estado do Massachusetts, e John

Pastore, de Rhode Island. São estes dois estados que têm a maior percentagem de imigrantes portugueses e luso-americanos na costa leste (*Immigration Tables from the US Department of Justice*). Pode ter sido, portanto, um exemplo da pressão dos imigrantes locais; são tantos os constituintes de origem portuguesa que pode ter sido essa a razão da motivação dos senadores.

Também a presença de tropas americanas na base militar da Terceira pode ter desempenhado um papel importante na aprovação da PL 86-648: em 1981, houve um outro terramoto no arquipélago de dimensões assinaláveis e as tropas americanas ajudaram a população local e as brigadas enviadas do continente para reconstruir a zona. O impacto na opinião pública em Portugal foi importante; nos EUA, o envolvimento de tropas americanas na ilha desde 1953 pode também ter contribuído para permitir a entrada de mais açoreanos no país.

Também foi uma decisão política importante: a PL 86-648 pretendia "to enable the US to participate in the resettlement of certain refugees" e, desta forma, os EUA tiveram uma oportunidade de contribuir para o Ano Internacional dos Refugiados das Nações Unidas. Decorreu entre 1 de Julho de 1959 e 31 de Junho de 1960, e o objectivo das Nações Unidas era conseguir fechar os campos de refugiados na Europa.

CONCLUSÃO

É difícil identificar os problemas específicos que os *refugiados açoreanos* podem ter encontrado quando se mudaram para os EUA. Conhecendo as características da emigração portuguesa, diríamos que provavelmente foram apoiados nos seus primeiros tempos por parentes.

Já que a *carta de chamada* de parentes era o meio predominante de entrada no país, parece plausível ver as redes de parentesco como o mecanismo mais provável para o novo imigrante encontrar emprego (PEREIRA: 1985).

Os refugiados açoreanos tiveram um impacto indiscutível em termos de números na História da Imigração Portuguesa nos EUA: sessenta e três por cento destes 434837 imigrantes portugueses registados pelos Serviços de Imigração e Naturalização Americanos entre 1820 e 1977 entraram no país durante um período de 139 anos; uns surpreendentes 37 por cento entraram desde 1958, em parte resultantes dos *Azorean Refugee Acts* implementados após

erupções vulcânicas e consequentes terramotos na ilha do Faial (*Harvard Encyclopedia*).

Foi um acto da Natureza o responsável pela renovação da emigração portuguesa para os EUA. Em 1957, uma erupção vulcânica na ilha do Faial deixou muitos desalojados e apelos ao Governo dos Estados Unidos deram origem aos *Azorean Refugee Acts* de 1958-60, ao abrigo dos quais 4811 pessoas foram admitidas no país (Pereira: 1985).

Segundo a Convenção das Nações Unidas de 1951, o Protocolo das Nações Unidas de 1967, a Convenção da OUA ou mesmo o *Act* dos Refugiados nos EUA de 1980, os açoreanos não podem ser chamados refugiados *de jure* por *fiat* de definição. No entanto, por reconhecimento humanitário e devido a causas naturais, eles foram refugiados *de facto*.

---

[1] As Secções 5 e 6 da HJ Res emendam o *Act* de 2 de Setembro de 1958, aumentando de 1500 para 2000 o número de vistos disponíveis para os açoreanos.

[2] Termo de Astri Suhrke, in *Global Refugee Movement and Strategies of Response*, in Kritz, *op. cit.*, p. 165.

BIBLIOGRAFIA CITADA

AA.VV. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XVI, 1960.

———. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXXVI, 1980.

———. *General Assembly Official Records*, 22nd Session, Supplement 11, 1967.

——— . *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*. Cambridge e Londres: Harvard University Press, 1980, pp. 813-20.

———. *Immigration Tables from the US Department of Justice*.

——— . *Legislative History of the Act – PL 86 648*, 86th Congress-Second Session, 1960.

KRITZ, Mary M. *US Immigration and Refugee Policy*. Lexington e Toronto: Lexington Books, 1983.

PAP, Leo. *The Portuguese-Americans*. New York: Twaine Publishers, 1981.

PEREIRA, Maria da Glória Pires de Sá. *The Socioeconomic Adjustment of Portuguese Immigrant Males in Massachusetts and Rhode Island*. Departamento de Sociologia da Universidade de Brown, 1985.