

La crisis húngara de 1956

La primera prueba importante que tuvo que superar el ACNUR fue el éxodo de refugiados procedentes de Hungría producido tras la represión de la Unión Soviética del levantamiento de 1956. Muchos de estos refugiados siguieron la misma ruta a Austria que habían tomado los húngaros que huyeron del Ejército Rojo en 1944 y 1945. Aunque la inmensa mayoría de los refugiados —alrededor de 180.000— huyó a Austria, alrededor de 20.000 escaparon a la Yugoslavia socialista, que había roto sus relaciones con la Unión Soviética en 1948. Este éxodo proporcionó al ACNUR su primera experiencia de trabajo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (en Hungría) y con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (en Austria).

Durante 1956 y 1957, el ACNUR llevó a cabo una operación de ayuda de emergencia de gran envergadura, en la que atendió a los refugiados húngaros en Austria y Yugoslavia, y ayudó a su reasentamiento en 35 países de todo el mundo, así como a la repatriación voluntaria de algunos a Hungría. La crisis fue tratada por Auguste Lindt, que había sustituido a van Heuven Goedhart como Alto Comisionado el 10 de diciembre de 1956. Esta operación supuso el comienzo de la transformación del ACNUR, que pasó a ser un pequeño órgano de la ONU que se ocupaba de un pequeño número residual de casos de refugiados de la Segunda Guerra Mundial a ser una organización mucho más grande con responsabilidades más amplias. El ACNUR saldría de la crisis, que se convirtió en uno de los hitos importantes de la Guerra Fría, muy reforzado y con un prestigio internacional considerablemente mayor.

Las crisis húngara tiene sus raíces en el deshielo que se produjo en Europa oriental y en la Unión Soviética tras la muerte de Stalin en marzo de 1953. El régimen comunista que había tomado el poder en Hungría entre 1947 y 1948 había sido dirigido por uno de los seguidores más próximos de Stalin a Europa



Ciudadanos húngaros cruzan la frontera de Austria huyendo de la represión soviética del levantamiento de 1956. (RDZ/1956)

oriental. En 1949, este régimen había iniciado una serie de juicios para demostrar su poderío, reflejo de los celebrados en Moscú en 1936, y que desembocaron en la ejecución de muchos destacados comunistas. Después, en 1954, al año siguiente de la muerte de Stalin, fueron detenidos el jefe de la policía de seguridad y el primer secretario del partido comunista gobernante y juzgados bajo la acusación de abuso de autoridad y de practicar detenciones injustificadas.

El famoso discurso pronunciado por Nikita Jruschov ante el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, en febrero de 1956, en el que reconoció que Stalin había cometido graves errores, no sólo conmocionó a la Unión Soviética, sino a todo el mundo comunista. Su compromiso específico de reevaluar las relaciones de la Unión Soviética con sus países satélites vecinos tuvo consecuencias espectaculares en Europa oriental, especialmente en Polonia y Hungría. En Polonia, las manifestaciones y huelgas de junio desembocaron en un cambio de gobierno y en una liberalización del régimen cuidadosamente calibrada que Moscú aceptó a su pesar.

En Hungría, en cambio, el intento de reforma tuvo un resultado trágico. Al principio, el régimen pareció reconocer la necesidad de la reforma. Respaldó concesiones al campesinado y una relajación del terror, al mismo tiempo que nombró con reticencias primer ministro a Imre Nagy, un crítico de la colectivización y de

1.4 El plan de indemnizaciones para los refugiados de Alemania de la posguerra

Poco después de la fundación de la República Federal de Alemania, en 1949, comenzó el debate sobre la indemnización a las víctimas de la persecución nazi. Rara vez se empleó la palabra «reparación» o *Wiedergutmachung*, en alemán (literalmente, «hacer el bien de nuevo»), puesto que había una coincidencia general en que ninguna cantidad económica podría compensar los horrores del Holocausto.

Las primeras leyes de la República Federal definieron como «perseguidos», a los fines de indemnización y compensación, a aquellas personas que hubieran sufrido a causa de su raza, religión u opinión política. El resto, aun cuando hubieran estado en un campo de concentración o trabajado como mano de obra esclava, no estaba incluido en esta definición, sino en la de personas «lesionadas por motivos de nacionalidad» (*Nationalgeschädigte*, en alemán, o *national persecutees*, en inglés: «perseguidos nacionales»).

Había decenas de miles de «perseguidos nacionales»: polacos, ucranianos, bielorrusos, serbios, checos, eslovacos y personas de otros países que habían sido internados o deportados para

trabajar como mano de obra esclava en fábricas alemanas. La vida de la mayoría de estos supervivientes había quedado hecha añicos: tenían la salud rota, sus familias habían sido desarraigadas y dispersadas, y sus casas habían resultado dañadas o destruidas. Tras la guerra, muchos se dirigieron a América del Norte o del Sur, a Sudáfrica y a Australia. Sin embargo, sus nuevos países de residencia no aceptaron sus demandas porque no eran ciudadanos de esos países cuando se produjo la persecución.

Las primeras negociaciones sobre indemnizaciones se centraron en los perseguidos por motivos religiosos. La Conferencia sobre Reclamaciones Materiales Judías contra Alemania (la «Conferencia de Reclamaciones»), fundada en 1951, agrupó a numerosas organizaciones judías y, en el siguiente medio siglo, intervino con energía a favor de las víctimas judías del nazismo. Los demás grupos de víctimas, como los roma (gitanos) o los comunistas, carecieron de una organización similar, que tampoco tuvieron los «perseguidos nacionales».

La primera Ley de Indemnizaciones de la República Federal de

Alemania, promulgada en 1953, dispuso el pago de cantidades limitadas a determinados «perseguidos nacionales» cuya salud resultó gravemente deteriorada y que se habían convertido en refugiados antes de determinadas fechas. Las leyes posteriores, de 1956, no proporcionaron a este grupo ninguna ayuda adicional.

En 1957, los gobiernos occidentales comenzaron a negociar con el gobierno alemán de Bonn las indemnizaciones de sus respectivos ciudadanos. Aunque se habló de un fondo mundial que incluiría a los «perseguidos nacionales», finalmente se decidió que la cuestión de la compensación debería esperar a que hubiera un tratado de paz formal. Mientras tanto, Alemania mantendría conversaciones con el ACNUR sobre los refugiados que habían sufrido a causa de su nacionalidad.

El fondo de solidaridad

En 1960, Alemania y el ACNUR concluyeron un primer acuerdo, en virtud del cual el Alto Comisionado administraría un «fondo de solidaridad» de 45 millones de marcos alemanes aportados por el gobierno alemán para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados antes del

la industrialización forzosa. No obstante, las manifestaciones populares de octubre de 1956 revelaron una desaprobación generalizada del propio régimen y el odio a su policía secreta. El movimiento culminó en una rebelión total el 23 de octubre, fecha en que alrededor de 300.000 personas salieron a las calles a protestar y se enfrentaron a las tropas húngaras y soviéticas. En respuesta a las peticiones populares, Nagy formó el 27 de octubre un gobierno de coalición que excluyó a los comunistas de la línea dura, y prometió la celebración de elecciones libres. El 1 de noviembre hizo la fatídica propuesta de retirar a Hungría del Pacto de Varsovia y declarar la neutralidad del país.

1 de octubre de 1953. En los cinco años siguientes, el ACNUR pagó cantidades de entre 3.000 y 8.000 marcos a alrededor de 10.000 personas.

Mientras tanto, otros posibles beneficiarios huyeron a Occidente, y en 1965, el fondo se había agotado. Al año siguiente, el ACNUR y Alemania firmaron un acuerdo adicional en el que se ampliaba el plazo al 31 de diciembre de 1965 y se añadían al fondo otros 3,5 millones de marcos. Sin embargo, las indemnizaciones reclamadas siguieron siendo superiores al dinero disponible, y esta cantidad se agotó enseguida.

Fue una difícil tarea decidir quién debía recibir las modestas cantidades puestas a disposición del ACNUR. El personal del Alto Comisionado seleccionó solicitudes de supervivientes de todo el mundo. Muchos adjuntaban fotografías tomadas antes de la deportación y de comenzar a trabajar como mano de obra esclava en Alemania. Otros incluían certificados médicos, presupuestos familiares escritos a mano o facturas no pagadas. Las cantidades relativamente pequeñas

disponibles para la distribución no eran en modo alguno proporcionales a la persecución que habían sufrido estas personas. Sin embargo, se consideró que era muy importante demostrar a las víctimas que no habían sido olvidadas.

En 1980, la Conferencia de Reclamaciones comenzó a negociar con la República Federal de Alemania la creación de un nuevo fondo para los perseguidos judíos que no huyeron a Occidente hasta después de 1965. El ACNUR solicitó a su vez nuevos fondos para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados con posterioridad a 1965.

Las negociaciones iniciadas por la Conferencia de Reclamaciones desembocaron en la creación de tres nuevos fondos por un valor total de 500 millones de marcos alemanes destinados a las víctimas definidas en la legislación alemana, con exclusión de los «perseguidos nacionales». Para éstos, se estableció un nuevo fondo de 5 millones de marcos administrado por el ACNUR. No obstante, se constató enseguida que no sería suficiente. La emigración procedente de Europa oriental, especialmen-

te de Polonia, aumentaba, y en la nueva oleada de refugiados había muchas personas con derecho a recibir indemnización. En 1984, Alemania entregó al fondo administrado por el ACNUR otros 3,5 millones de marcos. En mayo de aquel año, se habían recibido más de 1.100 nuevas solicitudes y se esperaba que llegasen más, todas ellas de supervivientes que se habían convertido en refugiados después de 1965.

Las cartas que llegaron al ACNUR demostraban que los solicitantes seguían sufriendo los efectos de la persecución. Muchos tenían la salud tan deteriorada que no podían trabajar. Ninguna cantidad de dinero podría reparar el daño infligido, pero las víctimas querían que se reconociera su sufrimiento, aun cuando hubieran superado ya la edad de jubilación.

La asistencia del ACNUR a los refugiados por medio del fondo de solidaridad finalizó en 1993. Para entonces, el gobierno de la República Federal había pagado, a través del fondo administrado por el ACNUR, 59 millones de marcos a refugiados y ex refugiados que habían sido víctimas de la persecución nazi.

El Ejército Rojo, que había retirado inicialmente sus tropas de la capital húngara, Budapest, atacó la ciudad el 4 de noviembre. En los combates callejeros generalizados que siguieron, la resistencia al Ejército Rojo —que contaba con 200.000 hombres y más de 2.000 tanques— fue aplastada contundentemente. Miles de húngaros fueron deportados o, como Nagy, ejecutados. Más de 3.000 personas murieron en las calles de Budapest en 10 días de lo que resultó ser el enfrentamiento más violento habido en Europa entre la Segunda Guerra Mundial y las guerras de Yugoslavia de los años noventa.

El éxodo de refugiados

Ya habían comenzado a llegar refugiados a Austria antes incluso de la represión del levantamiento. El 5 de noviembre, esta afluencia fue lo bastante seria como para que el gobierno austriaco pidiera ayuda al ACNUR. Pronto llegaron ofrecimientos de asilo permanente o temporal desde Canadá, Chile, Francia, Dinamarca, Noruega, Suecia y el Reino Unido. El 8 de noviembre, el presidente Dwight D. Eisenhower anunció que los Estados Unidos estaban dispuestos a acoger inmediatamente a 5.000 refugiados. La cifra se elevó posteriormente a 6.000 y, en diciembre, el gobierno estadounidense anunció que podían tramitarse en Austria las solicitudes de entrada en los Estados Unidos de otros 16.500 húngaros.¹⁶

Finalmente, cerca de 200.000 refugiados húngaros huyeron de su país. A finales de noviembre, se había registrado la entrada en Austria de 115.851. Hombres, mujeres y niños huían, asustados y desesperados, arrastrando tras de sí maletas y carretillas. Siguieron la misma carretera hacia la ciudad fronteriza de Hegyeshalom que habían recorrido 12 años antes decenas de miles de judíos húngaros deportados por los nazis. Un refugiado explicó: «Lo hemos dejado todo atrás, como habría hecho usted si se hubiera quemado su casa».¹⁷ Entre diciembre de 1956 y enero de 1957, llegaron a Austria otros 56.800. Después, la afluencia de refugiados húngaros a este país disminuyó de forma drástica, principalmente como consecuencia de la imposición por el régimen que instalaron los soviéticos en Budapest bajo la dirección de János Kádár de controles más estrictos en la frontera.

Ante esta afluencia, el gobierno austriaco pidió con carácter urgente al ACNUR ayuda económica y el reasentamiento del mayor número posible de refugiados en terceros países. Austria se estaba recuperando aún de las penalidades de la Segunda Guerra Mundial, en cuyas últimas fases había sido escenario de enconados combates entre los nazis y las fuerzas soviéticas que avanzaban. La ocupación aliada de Austria, que al igual que Alemania había sido dividida en cuatro zonas, había finalizado formalmente en mayo de 1955. Las fuerzas ocupantes se habían marchado hacia cuatro meses y, a principios de 1956, las autoridades húngaras habían retirado muchas de las barreras de alambre de espino situadas entre ambos países. Por tanto, Austria acababa de recuperar su soberanía y durante la crisis puso de relieve su posición neutral entre los dos bloques de la Guerra Fría.

La operación de ayuda de emergencia destinada a los refugiados fue dirigida por la Cruz Roja, que trabajó en estrecha colaboración con el ACNUR en la que fue la primera de las numerosas operaciones de emergencia en que ambas organizaciones trabajarían codo con codo sobre el terreno. La intervención del ACNUR se basó en la resolución 1006 de la Asamblea General de la ONU, de 9 de noviembre de 1956. En diciembre, pocos días después de ser elegido Alto Comisionado, Auguste Lindt se desplazó hasta la capital austriaca, Viena, para evaluar por sí mismo las necesidades urgentes de los refugiados húngaros que estaban llegando en aquellos momentos a un ritmo de 3.000 por noche desde la frontera con Austria.¹⁸

Algunos refugiados encontraron también una alternativa al asilo en Austria huyendo a Yugoslavia, que era también un Estado comunista, pero cuyo dirigente, Josip Broz Tito, había roto relaciones con Stalin en 1948. Tras la muerte de Stalin,

las relaciones habían mejorado y sus sucesores, Nikita Jruschov y Nikolai Bulganin, habían visitado Belgrado en mayo de 1955, como una señal de la aceptación soviética del camino independiente emprendido por Yugoslavia. En este contexto, la admisión por Tito de los refugiados húngaros fue un acto de valentía.¹⁹

Yugoslavia había sido el único país comunista que participó en la conferencia internacional de Ginebra en la que se redactó la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. El primer Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, van Heuven Goedhart, había visitado Yugoslavia en abril de 1953 para presentar la labor del ACNUR al gobierno yugoslavo, en lo que constituyó la primera visita de un Alto Comisionado a un país comunista.²⁰ Este esfuerzo para propiciar un acercamiento entre el ACNUR y Yugoslavia iba a ser de suma utilidad durante la crisis húngara. En diciembre de 1956, Tito pidió ayuda directamente al ACNUR para abordar la afluencia de refugiados.

Al principio, el gobierno yugoslavo insistió en que todos los refugiados debían ser reasentados y en que el gobierno debía recibir una compensación por todos sus gastos. Sin embargo, finalmente retiró estas condiciones. Entre noviembre y diciembre de 1956, llegaron a Yugoslavia alrededor de 1.500 húngaros. En contraste, en enero de 1957, entraron más de 13.000.²¹ Decenas de miles de personas de etnia húngara que ya vivían en Yugoslavia, sobre todo en la región de la Vojvodina, facilitaron la aceptación de los refugiados. Irónicamente, en los años noventa, con la desintegración de Yugoslavia, muchas personas de origen húngaro hicieron el viaje en la otra dirección.

En Yugoslavia, el 21 de febrero de 1957 se creó un comité de coordinación para abordar la emergencia, formado por representantes del gobierno yugoslavo, del ACNUR, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Acción Cooperativa para el Socorro Estadounidense en Todo el Mundo (CARE), el Servicio Mundial de Iglesias y la Sociedad Británica de Voluntarios para la Ayuda a los Húngaros. En marzo de 1957, cuando el Alto Comisionado Lindt visitó Belgrado y elogió al gobierno por el tratamiento que estaba dando a los refugiados húngaros, el ACNUR había entregado 50.000 dólares a la Cruz Roja yugoslava y asignado otros 124.000 dólares a la oficina del ACNUR en Belgrado.²²

La aplicabilidad de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951

Aunque en general los gobiernos de los países occidentales consideraron «refugiados» a los húngaros que salieron de su país en 1956, no quedó claro en seguida que los derechos y responsabilidades establecidos en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 eran aplicables a la crisis húngara, dado que la Convención establecía expresamente que sólo se aplicaba a los «acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951». Sin embargo, y con independencia de su condición jurídica, en la práctica, el ACNUR y los gobiernos occidentales consideraron refugiados a todas las personas que salieron de su país después del 23 de octubre de 1956, fecha del levantamiento general en Budapest, siempre que en la revisión individual de los casos no se hallaran indicios que permitieran excluirlas

de esta categoría. A tal respecto, hubo un paralelismo con la práctica seguida durante el período de la Sociedad de Naciones, cuando el estatuto de una persona se determinaba sobre la base de su identificación como miembro de un grupo concreto de refugiados.

La justificación legal de este aspecto, como de tantas otras cuestiones suscitadas en las primeras dos décadas de existencia del ACNUR, corrió a cargo de una voz tan autorizada como la de Paul Weis, refugiado de Viena y asesor jurídico del Alto Comisionado en aquel entonces. A petición del Alto Comisionado, Weis definió la postura del ACNUR en un memorándum clave en enero de 1957.²³ Y lo hizo no sólo por la necesidad de que se aclarase el asunto, sino también porque habían surgido ciertos recelos incluso entre los países amigos, como Suecia, sobre la ampliación del papel del ACNUR para abarcar los acontecimientos contemporáneos.

Obviamente, el punto de partida de Weis fue la definición del término refugiado contenida en el artículo 1.A(2) de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951, y especialmente su problemático vínculo con la definición de «acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951». Weis señaló que el Comité Ad Hoc sobre Apatridia y Problemas Similares, que elaboró el borrador de la Convención, afirmaba en el informe sobre su primer período de sesiones, celebrado el 17 de febrero de 1950, que esta expresión «tenía por objetivo aplicarse a los sucesos de mayor importancia que implicaran cambios territoriales o políticos profundos, así como programas sistemáticos de persecución». Weis declaró que esta interpretación y los debates que se realizaron en los diversos órganos que elaboraron la definición en la Convención dejaban claro que la fecha en la que una persona se convertía en refugiado era irrelevante. Weis también alegó que en Hungría era evidente que se habían producido «cambios políticos profundos», a saber, el establecimiento entre 1947 y 1948 de una república popular dominada por el Partido Comunista. El levantamiento de octubre de 1956 y el consiguiente éxodo de refugiados eran, en tal sentido, «una secuela de este cambio político previo». Por tanto, siempre que reunieran las condiciones del artículo 1A(2), eran sin duda refugiados.

En lo que respecta al propio Estatuto del ACNUR, Weis afirmó que era evidente que debía considerarse que los refugiados procedentes de Hungría que reunían las condiciones establecidas en el artículo 6B entraban en el mandato del ACNUR. Este artículo amplía la competencia del ACNUR a «Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad [...] por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda [...] regresar al país donde antes tenía su residencia habitual». Weis reconocía que parecía «desconcertante» que el Estatuto del ACNUR contuviera dos definiciones de refugiados cuya protección era competencia del ACNUR en los artículos 6A(ii) y 6B, que eran casi idénticos salvo por el hecho de que el primero incluía la fecha del 1 de enero de 1951. Él lo atribuía a que, en los órganos de deliberación que fijaron el marco de la Convención y del Estatuto, hubo dos opiniones opuestas sobre la definición del término «refugia-

do», a saber, la universalista, que propugnaba una definición general amplia, y la más conservadora, que defendía una definición mediante la enumeración de categorías de refugiados. Al final, la definición a la que se llegó fue un término medio redactado por un grupo de trabajo informal.

Por último, para Weis, la historia de estas deliberaciones dejaba patente que, aunque quienes se convertían en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos después del 1 de enero de 1951 también entraban en el mandato del ACNUR, el Alto Comisionado podía, además, consultar a su Comité Asesor (que posteriormente se convirtió en el Comité Ejecutivo) o plantear la cuestión ante la Asamblea General. Esto era lo que se podía inferir de los artículos 1 y 3 del Estatuto. En el caso de Hungría, la Asamblea General de la ONU había establecido claramente la competencia del Alto Comisionado respecto de los refugiados húngaros.²⁴

El reasentamiento de los refugiados húngaros

Los recursos procedentes del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados, que se había creado en 1954, hicieron posible la operación de emergencia del ACNUR destinada los refugiados que huyeron de la represión del levantamiento húngaro. El Alto Comisionado también pidió contribuciones especiales y la respuesta fue generosa. En noviembre de 1956, se creó un comité conjunto integrado por el ACNUR, el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, el gobierno austriaco, el *Escapee Program* de los Estados Unidos y organizaciones de voluntarios. En el invierno de 1956 y a lo largo de 1957, las organizaciones de voluntarios desempeñaron un papel clave en la asistencia de ayuda de emergencia y al reasentamiento de los refugiados húngaros.

Desde el comienzo, se hizo hincapié en reasentar a los refugiados en terceros países como principal solución al problema. Austria, que había soportado inicialmente una carga abrumadora, necesitaba ayuda de emergencia inmediata. Además, todo el mundo occidental sentía repugnancia hacia el giro que habían dado los acontecimientos en Hungría y albergaba, al mismo tiempo, un gran sentimiento de culpa por no haber hecho más para ayudar al pueblo húngaro en su lucha por la democracia.

En un grado que tal vez no sea fácil de imaginar al final del siglo XX, los gobiernos occidentales recibieron una gran presión popular para que concedieran acceso inmediato a los refugiados. No se creó ningún organismo central para inscribir a los refugiados que llegaban a Austria debido a la percepción de la necesidad de reasentarlos lo antes posible. En un memorándum de 20 de noviembre de 1956, por ejemplo, la oficina del ACNUR en Viena informó al Alto Comisionado de que sencillamente no se podía llevar a cabo el proceso de revisión ni aplicar los procedimientos habituales para determinar si reunían los requisitos necesarios.²⁵ Por tanto, se acordó con las autoridades austriacas que la revisión detallada se realizaría en el país de reasentamiento.

La velocidad con que fueron reasentados los refugiados se ve claramente en las cifras relativas a las entradas en los Estados Unidos. El primer grupo de 60 refugia-

dos húngaros llegó por avión el 21 de noviembre de 1956.²⁶ Se acondicionó una gran base militar, Camp Kilmer, en Nueva Jersey, para alojar temporalmente a los refugiados. A finales de febrero de 1957, habían cruzado el Atlántico en aviones de la Fuerza Aérea estadounidense otros 9.000 refugiados, y 7.000 más llegaron en barcos de la Marina estadounidense. A mediados de 1958, los Estados Unidos habían reasentado a alrededor de 38.000 refugiados húngaros. Otros países de reasentamiento destacados fueron Canadá (35.000), el Reino Unido (16.000), la República Federal de Alemania (15.000), Australia (13.000), Suiza (11.500) y Francia (10.000). Un número más reducido se reasentó en países tan diversos como Chile, la República Dominicana, Islandia, Irlanda, Nueva Caledonia, Paraguay y Sudáfrica.

La repatriación a Hungría

Incluso en el contexto del enfrentamiento de la Guerra Fría, el reasentamiento no fue la única solución de que disponían los refugiados. Varios de ellos, incluidos especialmente los que quedaron separados de sus familias inmediatas, optaron por la repatriación. Esta repatriación fue alentada por el gobierno húngaro. El régimen de Kádár, instalado con el respaldo de la intervención militar soviética, comenzó a mostrar cautelosas señales de moderada independencia a partir de 1957, con la tolerancia tácita de la Unión Soviética. En este sentido, hubo una considerable diferencia entre la Hungría de después de 1956 y la Checoslovaquia de después de 1968, que fue objeto de una intervención militar soviética aún más represiva.

Ya a finales de noviembre de 1956, el nuevo gobierno húngaro había ofrecido una amnistía limitada a quienes habían huido como consecuencia del alzamiento.²⁷ A pesar de las enormes tensiones políticas, el Alto Comisionado Lindt entabló contacto con el nuevo gobierno. Como observó posteriormente un asesor jurídico del Alto Comisionado: «La humanidad y el coraje de este acto hizo mucho para romper el aislamiento casi total de su Oficina respecto de los países socialistas y para facilitar la reunificación familiar y el gran movimiento de retorno que tuvo lugar en los meses y años siguientes».²⁸

Lindt hizo todo lo posible para que el ACNUR desempeñara un papel positivo en la repatriación voluntaria de refugiados, y se establecieron a tal fin procedimientos concretos tanto en Austria como en Yugoslavia. Las misiones de repatriación de húngaros fueron siempre acompañadas de miembros del personal de habla húngara, y los refugiados que deseaban volver iban acompañados hasta la frontera por personal del ACNUR. En enero de 1958, cuando Lindt visitó Budapest a invitación del gobierno húngaro, se entrevistó con varios de los refugiados que habían regresado a sus casas.²⁹ En total, retornaron a Hungría alrededor de 18.200 refugiados, lo que representaba más del nueve por ciento del total.

El problema de los menores no acompañados

Una cuestión especialmente desconcertante fue la suscitada por el problema de los «menores no acompañados», a los que ahora se suele denominar «niños sepa-

1.5 Los refugiados chinos en Hong Kong

Hong Kong, ciudad de la costa meridional de China bajo la administración colonial británica desde 1842, se convirtió en un refugio durante los períodos de agitación en la China continental. Su población aumentó con quienes buscaron cobijo de la rebelión Taiping de la década de 1850, de la rebelión de los boxers de 1900 y de la guerra chino-japonesa de 1937-1945. Tras la derrota de las fuerzas británicas ante Japón, en diciembre de 1941, la población de Hong Kong disminuyó, y pasó de tener más de un millón de habitantes a tener 650.000, aunque la mayoría de quienes huyeron durante la ocupación japonesa regresó cuando se restableció el control británico en 1945.

Entre 1949 y 1950, se sumaron a estos retornados cientos de miles de recién llegados que huían del triunfo de las fuerzas comunistas en China. Muchos de ellos regresaron posteriormente a sus hogares en el continente en cuanto se restableció la paz. La población de Hong Kong comenzó a estabilizarse en alrededor de 2,25 millones de habitantes entre 1953 y 1954. Este aumento cercano al 300 por cien en sólo ocho años creó una fuerte presión sobre las infraestructuras locales.

El representante de China ante la ONU planteó la cuestión de estas nuevas llegadas ante la Asamblea General de la organización en 1951 y 1952. En respuesta, en 1954, el Alto Comisionado van Heuven Goedhart envió una «misión de estudio» financiada por la Fundación Ford para investigar el caso de los refugiados chinos en Hong Kong. Según el informe de la misión, presentado en 1954, no todos los recién llegados podían considerarse refugiados con un «temor fundado de persecución».¹¹ En él se identificaba a alrededor de 285.000 personas que habían llegado a Hong Kong por «motivos políticos», que equivalían al 53 por ciento de los inmigrantes que habían entrado en el territorio entre 1945 y 1952. Esta cifra alcanzaba las 385.000 personas si se incluía

a los «refugiados *sur place*» (personas que habían llegado inicialmente por otros motivos, pero que no deseaban volver por razones políticas). La cifra aumentaba aún más si se tenía en cuenta a todos los miembros de las familias refugiadas, como los cónyuges y los hijos nacidos en Hong Kong. Incluyendo todas estas categorías, casi el 30 por ciento de la población total que tenía Hong Kong en las fechas en que la misión realizó su estudio podían clasificarse como «refugiados», lo que parecía confirmar la suposición habitual en aquel entonces en Europa y América del Norte de que casi todas las personas que salían de un país comunista eran refugiados.

Este panorama relativamente sencillo se complicó debido a dos factores principales. En primer lugar, los británicos no reconocían la existencia de una situación de refugiados como tal en Hong Kong. La inmensa mayoría de los recién llegados, con independencia de sus motivos para entrar en la colonia, se habían integrado y podían circular en ella con total libertad. Menos de una tercera parte de los cabezas de familia llegados recientemente se inscribía en el registro de una organización de ayuda a los refugiados. Los británicos consideraban que aunque había problemas de hacinamiento y cierta escasez de servicios básicos, la población china no sufría discriminaciones. La única excepción entre los recién llegados que se integraban en la comunidad en general era el asentamiento de Rennie's Mill, habitado sobre todo por simpatizantes del Kuomintang procedentes del norte de China, que se mantenían separados de la mayoría cantonesa de Hong Kong.

El segundo factor era la curiosa condición jurídica de los recién llegados en Hong Kong. Aunque cientos de miles de personas salieron de China por motivos políticos, teóricamente no había nada que les impidiera regresar sin

riesgos a China, en el sentido de que podían ir a Taiwán, donde tenía su sede el gobierno de la República de China (reconocido por la ONU hasta 1971). Por tanto, estrictamente, cabía alegar que los recién llegados a Hong Kong no eran refugiados, pues tenían la protección de su Estado de origen y podían regresar a él. En la práctica, sin embargo, pese a que la misión de estudio había mostrado que mucho más de la mitad de los recién llegados a Hong Kong había expresado el deseo de reasentarse en Taiwán, el número de recién llegados procedentes de la China continental que aceptó el gobierno taiwanés fue relativamente pequeño, quizá debido a su temor a que dichas personas pudieran intentar subvertir al gobierno nacionalista. Al final, entre 1949 y 1954, el régimen nacionalista de Taiwán admitió a más de 150.000 refugiados procedentes de Hong Kong y Macao.

Mientras tanto, el Reino Unido reconoció al gobierno de la República Popular de China de Pekín y negoció directamente con él para intentar controlar el movimiento de personas que llegaban a Hong Kong desde la China continental. Así pues, la actitud del gobierno colonial y la curiosa situación de las personas de Hong Kong que pertenecían a las dos Chinas al mismo tiempo impidieron una intervención más enérgica del ACNUR. Sin embargo, en 1957, la Asamblea General de la ONU pidió al ACNUR que utilizara sus «buenos oficios» para pedir contribuciones destinadas a ayudar a los refugiados chinos de Hong Kong, lo que constituyó un primer paso hacia la implicación del ACNUR en la ayuda a refugiados de fuera de Europa.¹¹¹ Los fondos recaudados por el ACNUR durante el Año Internacional de los Refugiados, en 1959-1960, fueron encauzados en particular a proyectos de construcción de viviendas que realizaban las organizaciones de voluntarios en Hong Kong.

rados». Cuando los niños refugiados huyen solos o son separados de sus familias durante la huída, son sumamente vulnerables. La determinación de la condición de refugiado para estos niños es difícil pero importante, dado que el menor quedará bajo el mandato del ACNUR sólo en tanto en cuanto pueda ser considerado refugiado.

En noviembre de 1956, las autoridades húngaras pidieron que el gobierno austriaco devolviera a los niños no acompañados menores de 18 años. El asunto se debatió en una reunión de urgencia que mantuvieron el ACNUR y el CICR en Ginebra el 13 de diciembre. Finalmente se acordó repatriar a los menores de 14 años si los dos padres estaban en Hungría y pedían su retorno. Más tarde se suprimió la distinción de edades. Las solicitudes debían formularse por escrito ante el CICR que, a diferencia del ACNUR, tenía representantes tanto en Austria como en Hungría.

Desde el comienzo se vio la posibilidad de que surgieran problemas si no se podía localizar a los padres, si sólo uno de ellos vivía o si el niño era huérfano. En estos casos, había que tener en cuenta el interés superior del niño, y se consideraba que la competencia para juzgarlo recaía en la autoridad legal del país afectado.³⁰ Sin embargo, seguía existiendo el problema de fondo que se planteaba si ambos padres pedían la devolución del niño a Hungría pero el niño se oponía al regreso. El ACNUR afrontaría problemas similares en relación con los menores no acompañados en muchas otras ocasiones en los años venideros.

Un puente entre el Este y el Oeste

En abril de 1961, Lindt informó al Comité Ejecutivo del ACNUR de que los avances logrados hacia una solución de la crisis de los refugiados húngaros hacían que «ya no era necesario tratar a estos refugiados como un grupo especial».³¹ El relieve internacional del ACNUR había aumentado de forma sustancial como consecuencia de su operación de emergencia para ayudar a los refugiados húngaros. Si hubo un momento definitorio para el ACNUR en los años cincuenta, fue la crisis de los refugiados húngaros.

En concreto, la actitud del gobierno de los Estados Unidos hacia el ACNUR cambió para mejor a partir de 1956. De hecho, lo más notable de la crisis fue la pasiva aquiescencia de los Estados occidentales ante lo que consideraban un hecho consumado soviético. En tal sentido, como ocurriría con muchas de las crisis más destacadas en las que intervendría el ACNUR en los años siguientes, los gobiernos de Londres, París, Washington y de otros países se sintieron aliviados porque «se estaba haciendo algo».

La crisis de los refugiados húngaros fue importante para el ACNUR porque, por primera vez, abrió las puertas del mundo comunista a la organización, tanto en Yugoslavia como en la propia Hungría. Esto se produjo en gran medida como consecuencia de la gestión política y diplomática que hizo el Alto Comisionado Lindt de la crisis. Uno de los principales logros de Lindt fue el de ampliar el apoyo a países del mundo comunista, al mismo tiempo que obtenía el del mundo

occidental en general y el de los Estados Unidos en particular. El escepticismo que habían mostrado los Estados Unidos hacia el ACNUR dio paso a un reconocimiento de la necesidad de un órgano internacional que tuviera responsabilidades específicas en relación con los refugiados.

La crisis de los refugiados húngaros fue la primera emergencia de envergadura en la que intervino el ACNUR. Puso de relieve la necesidad de mantener un sistema internacional que manejara las situaciones de emergencia que afectaban a los refugiados a medida que fueran surgiendo. Durante la crisis, el ACNUR había desempeñado un papel fundamental como órgano de coordinación que no sólo actuó de enlace con los gobiernos, sino también con organizaciones no gubernamentales y organismos intergubernamentales. La crisis también había demostrado de una forma muy clara la estrecha relación que guardaban las diversas funciones del ACNUR, que no sólo proporcionaba protección internacional y ayuda material, sino que también buscaba soluciones permanentes para los problemas de los refugiados.

La gestión del ACNUR de la emergencia húngara influyó enormemente en que la Asamblea General de la ONU aprobara, al año siguiente, una resolución en la que reconocía que el problema de los refugiados era global.³² Esta resolución dispuso la creación de un fondo de emergencia. Y también estableció el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (EXCOM), con el cometido de aprobar el programa anual de ayuda material del Alto Comisionado y de asesorar a éste, cuando fuera requerido para ello, en asuntos relativos a las funciones de protección y asistencia de la Oficina. Ambos cambios organizativos significaban que había una mayor aceptación de la función permanente del ACNUR, que se consolidó más aún con el Año Internacional del Refugiado en 1959-1960, que entre otras cosas, no sólo difundió la labor del ACNUR en Europa, sino también su trabajo a favor de los refugiados chinos que habían huido a Hong Kong (véase recuadro 1.5) y de los refugiados argelinos en Marruecos y Túnez.

La intervención del ACNUR a favor de los refugiados chinos en Hong Kong representó un importante avance en la evolución de la labor de la organización. Fue para este grupo concreto de refugiados para el que, en noviembre de 1957, la Asamblea General de la ONU pidió por primera vez al ACNUR que hiciera uso de sus «buenos oficios» para recaudar fondos destinados a asistir a un grupo de refugiados que estaban fuera de Europa.³³ Aunque en última instancia se necesitó un apoyo relativamente pequeño, ya que los refugiados fueron absorbidos con rapidez por la economía en expansión de Hong Kong, la petición sentó un importante precedente de la intervención del ACNUR en el mundo en desarrollo. Por primera vez se estaba equipando a la organización para gestionar crisis importantes de refugiados no sólo en Europa, sino también fuera de este continente.