

JULIA BERTINO MOREIRA

**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO INTERNACIONAL
(DE 1943 AOS DIAS ATUAIS)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Área de concentração: Política externa.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em /03/2006

BANCA

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)

Prof. Dr. Andrei Koerner (membro)

Prof. Dra. Rosana Aparecida Baeninger (membro)

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes (suplente)

Prof. Dr. Paulo César Manduca (suplente)

MARÇO/2006

*À minha mãe e ao meu pai,
fortaleza e determinação.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, ao meu irmão, às minhas tias, aos meus avós, aos demais familiares e a outros que considero da família, pela força, pelo apoio e carinho durante toda a minha vida. Aos meus amigos, pelo constante companheirismo e afeto, em todos os momentos.

Também agradeço ao meu orientador, Shiguenoli Miyamoto, pela oportunidade de ser sua orientanda e sua monitora. Aos professores da banca do Exame de Qualificação, Andrei Koerner e Reginaldo de Moraes, pelas sugestões que muito me auxiliaram no desenvolvimento da dissertação. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, pelo aprendizado e pelas reflexões em conjunto.

Ainda devo agradecer a outras pessoas que contribuíram de alguma maneira para a realização deste trabalho. A Maria Garcia, por despertar em mim a busca pelo conhecimento fora da área do Direito e por acreditar na minha competência intelectual. Aos meus chefes, Carolina Magnani e Geraldo Navarro Cabañas, que, além de muito me ensinarem sobre a vida e sobre o Direito, sempre me incentivaram a perseguir os meus sonhos. A Flávia Piovesan, pela orientação na pesquisa de iniciação científica. A Rosana Baeninger, pela ajuda indispensável na elaboração do projeto de mestrado. A José Henrique Fischel de Andrade, por enviar preciosos textos e compartilhar idéias sobre o estudo dos refugiados. A Rosita Milesi, pelos livros e textos enviados, de grande valia. A Maria Rosário Salles, pelos textos e opiniões, que me foram extremamente úteis. A Herlene Parsons Marot, por cuidar do meu mundo interno. Aos meus colegas de mestrado, pela troca de informações, idéias e experiências ao longo dos últimos dois anos. A vários professores da Faculdade de Direito da PUC-SP e do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, que enriqueceram o meu conhecimento. E a muitas outras pessoas que foram importantes para o meu amadurecimento intelectual ou emocional, as quais deixei de mencionar, mas serão sempre lembradas por mim.

Por fim, agradeço a todos os funcionários da Cáritas em São Paulo, principalmente a Cezira Furtim e a Ubaldo Steri, constantemente dispostos a colaborar com as minhas pesquisas de iniciação e de mestrado sobre refugiados. À secretária do Programa, Giovana Vieira, e à secretária de Pós-Graduação do IFCH na UNICAMP, Gilvani Rodrigues, pela prontidão em solucionar problemas diversos. E aos funcionários da Biblioteca do IFCH na UNICAMP, especialmente a Regiane Alcântara e a Sílvia Guerreiro, pela paciência e disposição para esclarecer minhas dúvidas.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar como a questão dos refugiados foi se desenvolvendo no contexto internacional, em períodos distintos, de 1943 aos dias atuais. Tendo isso em vista, primeiramente, delimitou-se o objeto de estudo, distinguindo os refugiados dos demais grupos de deslocamentos forçados, como migrantes, deslocados internos e apátridas. Também foram apontadas as causas que levam ao refúgio e as soluções implementadas para os refugiados. Em seguida, examinou-se a questão dos refugiados a partir de três grandes intervalos de tempo: o pós-Segunda Guerra Mundial, no decorrer dos anos 1943 a 1960; a grande descolonização afro-asiática e o final da Guerra Fria, durante os anos de 1960 a 1990; e o cenário pós-Guerra Fria dos anos 1990 até a atualidade. Com isso, apresentaram-se alguns fluxos de refugiados ocorridos em várias regiões do mundo, bem como as organizações criadas para proteger os refugiados e os instrumentos internacionais e regionais elaborados em matéria de refugiados, no período mencionado. Além disso, analisou-se a atuação de alguns Estados em relação aos refugiados, destacando os momentos de cooperação e conflito entre eles, assim como a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em prol dos refugiados, ao longo deste período. E, por fim, refletiu-se sobre a construção e transformação das definições de refugiado e sobre as diferenças entre os sistemas da ONU e os regionais de proteção aos refugiados.

Palavras-chave: Refugiados, Política migratória, Organizações internacionais, Tratados, Relações internacionais, Direito internacional, Direitos humanos.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze how the refugees' issue was developed in the international context, through distinct periods, from 1943 to nowadays. Considering this, first of all, the object of study was defined by distinguishing refugees from others groups of forced migration, such as migrants, internally displaced persons and stateless. The causes that lead to refuge were also pointed out, as well as the solutions adopted to refugees. After, the refugees' issue was examined by three great periods: the post Second World War, during 1943 to 1960; the African and Asiatic decolonization and the end of the Cold War, during 1960 to 1990; and the scenery of the post Cold War, from 1990 to nowadays. Thereby, some refugees' flows occurred in various regions of the world in the whole period were presented, as well as the organizations created to protect refugees and the international and regional instruments elaborated regarding refugees. Furthermore, the positions of some States related to refugees were analyzed, emphasizing the moments of cooperation and conflict among them, as well as the action of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in favor of refugees, along this period. And, finally, this work reflected on the construction and transformation of refugee definitions and the differences between the UN system and the regional systems of protection for refugees.

Key words: refugees, migratory politics, international organizations, treaties, International Relations, International Law, Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ALN – *Armée de Libération Nationale*

ANUAR – Administração das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento

ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations* (Associação das Nações do Sudeste Asiático)

CIREFCA – Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

ECOSOC – *Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social da ONU)

EUA – Estados Unidos da América

EXCOM – *Executive Committee* (Comitê Executivo do ACNUR)

FLN – Frente de Libertação Nacional

FMNL – Frente Farabundo Marti para a Libertação

FPR – Frente Patriótica Ruandesa

FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional

ICARA – *International Conference on Assistance to Refugees in Africa* (Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados da África)

NRA – *National Resistance Army* (Exército de Resistência Nacional)

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização de Unidade Africana

PIR – Projeto de Impacto Rápido

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UA – União Africana

UE – União Européia

UNREF – *United Nations Refugee Fund*

UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East* (Organismo das Nações Unidas das Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente)

URNG – Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Introdução	1
 Capítulo 1 – Os refugiados e as relações internacionais	7
1. Cooperação e conflito nas relações internacionais: o problema dos refugiados	7
2. Refugiados: categorias de análise	13
2.1. Os refugiados e outros grupos de deslocamentos humanos	13
2.1.1. Solicitantes de refúgio	14
2.1.2. Refugiados	17
2.1.3. Migrantes	19
2.1.4. Deslocados internos	21
2.1.5. Apátridas	24
2.1.6. Asilados	27
2.2. Causas para o refúgio	31
2.2.1. Violações de direitos humanos	32
2.2.2. Conflitos	36
2.2.3. Repressão	37
2.3. Soluções para os refugiados	38
2.3.1. Integração local	39
2.3.2. Reassentamento	40
2.3.3. Repatriamento	41
2.4. Considerações finais	43
 Capítulo 2 – A questão dos refugiados no pós-Segunda Guerra Mundial.....	45
1. O período de 1943 a 1951	45
1.1 Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)	47
1.2. Organização Internacional para os Refugiados (OIR)	51
2. O período de 1951 a 1960	55
2.1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)	55
2.2. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951	60
2.2.1. Princípios referentes aos refugiados	65
2.2.2. Cláusulas de inclusão	67
2.2.2.1. Fundado receio de perseguição	68
2.2.2.2. Motivos para a perseguição: raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social e opiniões políticas	70
2.2.3. Direitos e deveres do refugiado	73
2.2.4. Cláusulas de cessação	73
2.2.5. Cláusulas de exclusão	74
2.3. Novo fluxo de refugiados	75
2.4. Considerações finais	78

Capítulo 3 – Da grande descolonização ao final da Guerra Fria 80

1. O período de 1960 a 1975	80
1.1. Fluxos de refugiados na África	82
1.2. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967	89
1.3. Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África de 1969	91
1.4. Fluxos de refugiados na Ásia	95
2. O período de 1975 a 1990	98
2.1. Fluxos de refugiados na Ásia	99
2.2. Fluxos de refugiados na África	108
2.3. Fluxos de refugiados na América Central	112
2.4. Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984	120
2.5. Outros instrumentos latino-americanos	123
2.6. Considerações finais	125

Capítulo 4 – O cenário internacional pós-Guerra Fria 129

1. Movimentos de repatriamento	131
2. Novos fluxos de refugiados	136
3. Políticas para refugiados	149
4. Considerações finais	163

Conclusão 165

Referências 170

Tabelas

Tabela 1 – Número de refugiados, solicitantes de refúgio, repatriados, deslocados internos e apátridas por região em 1/jan/2005	14
Tabela 2 – Número de solicitações de refúgio feitas a países desenvolvidos em 2004	16
Tabela 3 – Maiores populações de refugiados em 2004	19
Tabela 4 – Maiores populações de deslocados internos em 1/jan/2005	24
Tabela 5 – Principais países de reassentamento de refugiados em 2004	40
Tabela 6 – Maiores movimentos de repatriamento em 2004	43
Tabela 7 – Descolonização na África e na Ásia	98
Tabela 8 – Conflitos na Ásia, África e América Central	120
Tabela 9 – Evolução do número de refugiados acolhidos por região de 1951 a 2000	131
Tabela 10 – Conflitos no Oriente Médio, nos Bálcãs e na África	148
Tabela 11 – Maiores países doadores do ACNUR em 2004	158

Apêndices 186

Apêndice A – Número de refugiados por país de origem e por país de acolhimento no final de 2004

Apêndice B – Estados-partes da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 por data de admissão

Apêndice C – Estados-partes da Convenção da OUA de 1969

Apêndice D – Cronologia das organizações e dos instrumentos relevantes em matéria de refugiados

INTRODUÇÃO

As notícias veiculadas sobre deslocamentos forçados de grandes contingentes humanos vêm chamando a atenção da comunidade internacional para esses indivíduos que são obrigados a abandonar sua terra natal, por inúmeros motivos, e a procurar a proteção de outros Estados.

Dentre os grupos que migram forçadamente (nos quais se inserem os deslocados internos, os apátridas e os asilados), encontram-se os refugiados. Estes são impulsionados a fugir de seu país de origem por terem sido ameaçados de perseguição (ou efetivamente perseguidos) por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas¹. Ou, ainda, por terem suas vidas, seguranças ou liberdades ameaçadas em decorrência de violência generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outros fatores que tenham perturbado gravemente a ordem pública².

Com base nessas considerações, pode-se afirmar que as principais causas dos fluxos de refugiados se constituem por: violações de direitos humanos, conflitos armados e, além destas, regimes repressivos. No tocante à primeira, nota-se uma relação entre refugiados e direitos humanos, haja vista que aqueles decidem se deslocar quando seus direitos mais fundamentais (como a vida, a liberdade e a segurança) se encontram ameaçados ou já foram violados no país de origem (ACNUR, 1995, p. 49-54). No que tange à segunda, também pode se estabelecer uma relação entre refugiados e conflitos armados (originados por razões religiosas, étnico-raciais, nacionalistas, entre outras), à medida que estes colocam a população civil em situação de risco (e, por conseguinte, os direitos humanos desses indivíduos) (ACNUR, 1995, p. 15-17; KHAN, 1986,

¹ Conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

² Conforme a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África de 1969 e a Declaração sobre Refugiados de Cartagena de 1984.

p. 12-13). Por fim, a última causa aponta a relação entre refugiados e regimes repressivos, posto que essas formas de governo atentam contra as liberdades civis, além de outros direitos humanos (ACNUR, 1998, p. 15; KHAN, 1986, p. 12).

Os fluxos de refugiados passaram a causar preocupação à comunidade internacional (ou melhor, aos países aliados) notadamente a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Com o fim da guerra, havia um enorme contingente de deslocados, um problema que precisava ser solucionado. Nesse contexto, decidiu-se criar, em 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), um órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pela proteção dos refugiados e por buscar soluções para esse grupo. No mesmo ano, elaborou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, um instrumento internacional de proteção aos refugiados, que trouxe uma definição para o termo refugiado levando em conta o panorama do pós-guerra e o continente europeu (ACNUR, 2000a, p. 13-26).

Ao longo dos anos 1960 e meados dos 1970, ocorreram movimentos de independência das colônias africanas e asiáticas, dentre as quais, Argélia, Ruanda e Bangladesh, que geraram novos fluxos de refugiados. No entanto, a definição de refugiado não podia ser aplicada a essa nova situação, razão pela qual, em 1967, elaborou-se o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Ademais, observou-se uma experiência pioneira no continente africano, com a celebração da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969, que trouxe uma definição de refugiado levando em conta o contexto regional (ACNUR, 2000a, p. 39-81).

Em seguida, a partir de meados dos anos 1970 e durante os 1980, eclodiram conflitos armados em vários países da Ásia, África, e América Central (a saber, Vietnã, Laos, Camboja, Afeganistão, Etiópia, Nicarágua, El Salvador e Guatemala), que contaram com o apoio das superpotências, no contexto da Guerra Fria. Conseqüentemente, houve um intenso fluxo de refugiados, além de outra experiência regional, dessa vez no continente americano, que culminou

numa definição de refugiado semelhante à da Convenção da OUA, apresentada pela Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 2000a, p. 83-137).

Com o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, havia uma expectativa de que os conflitos no mundo diminuiriam, e, por conseguinte, os movimentos de refugiados (ACNUR, 2000a, p. 139; Idem, 1995, p. 29; Idem, 1998, p. 18). Contudo, não foi isso que se verificou, mas, ao contrário, uma intensificação dos conflitos étnico-raciais e religiosos e um aumento da população refugiada mundial (ACNUR, 1995, p. 13-14; SANTIAGO, 2003, p. 53). Ao mesmo tempo, a situação de pobreza de muitos países, acentuada pelos efeitos da economia global, influenciou os maciços deslocamentos humanos que se verificaram ao longo da década (ACNUR, 1998, p. 12-15; KHAN, 1986, p. 15-17).

Além disso, os países ricos passaram a adotar medidas restritivas em relação às pessoas que chegavam aos seus territórios (dentre eles, potenciais refugiados), numa tentativa de controlar os fluxos transfronteiriços e de evitar o acolhimento de mais refugiados, que representam grandes encargos econômicos e sociais (ACNUR, 1995, p. 190-197; Idem, 1998, p. 191-195). Com isso, as soluções para os problemas dos refugiados vêm se tornando cada vez mais difíceis.

Atualmente, existem cerca de 9,2 milhões de refugiados no mundo³ (ACNUR, 2005d, p. 6). Esse enorme contingente de refugiados espalhados no mundo representa um problema que desafia a comunidade internacional há mais de sessenta anos. Os países, tanto os de origem como os de acolhimento, o ACNUR e diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm atuado no sentido de encontrar soluções para os problemas desses indivíduos.

³ A maioria dos refugiados provém da Ásia (3.471.300), África (3.022.600) e Europa (2.067.900). Os maiores grupos são oriundos do Afeganistão (2.084.900), Sudão (730.600), Burundi (485.800), República Democrática do Congo (462.200), Somália (389.300), Palestinos (350.600), Vietnã (349.800), Libéria (335.500), Iraque (311.800) e Azerbaijão (250.500). Por outro lado, os países que mais acolhem refugiados são: Irã (1.045.976), Paquistão (960.617), Alemanha (876.622), Tanzânia (602.088) e Estados Unidos (420.854) (ACNUR, 2005d, p. 5-9; Idem, 2005b, p. 12-17).

Tendo em vista a relevância do tema dos refugiados, vale destacar que existe uma vasta literatura internacional, principalmente composta por publicações do ACNUR e por obras de línguas inglesa e espanhola. Por outro lado, no âmbito nacional, o tema é relativamente novo, havendo poucos autores que se aprofundaram nesse estudo. Diante disso, o presente trabalho se trata de um estudo exploratório e descritivo, que se propõe, sobretudo, a aprimorar a compreensão de diversos conceitos, que já foram cunhados pela literatura, relacionados com o tema dos refugiados.

Assim sendo, esta dissertação tem como objeto de estudo a questão dos refugiados no contexto internacional a partir de 1943 até os dias atuais e parte do pressuposto de que esta questão foi se configurando em períodos distintos, que se marcaram por alguns momentos de cooperação e outros, de conflito entre os Estados envolvidos. O objetivo geral do trabalho consiste em analisar como esta questão foi se configurando no contexto internacional, em períodos distintos, desde 1943 até a atualidade.

Para tanto, buscou-se apresentar alguns fluxos de refugiados ocorridos em diversas partes do mundo e as organizações criadas para refugiados (ressaltando o contexto em que foram criadas e substituídas) durante o período mencionado. Ainda se pretendeu analisar os instrumentos internacionais e regionais para refugiados elaborados no período, enfocando o contexto e as razões que levaram à criação das definições de refugiado, assim como à sua transformação ao longo do tempo. Além disso, procurou-se analisar a atuação de alguns Estados (EUA, URSS, Europa Ocidental e países envolvidos nos fluxos) em relação aos refugiados; a disputa e os interesses dos países em torno das organizações e da definição de refugiado, destacando os momentos de cooperação e de conflito entre eles. E, por último, a atuação do ACNUR em prol dos refugiados e como esta foi se modificando no decorrer das décadas.

A partir disso, a análise deste trabalho se baseou nos enfoques: histórico (elaborando-se períodos distintos, que apresentam características marcantes sobre o problema dos refugiados), político (destacando os interesses, as disputas entre os Estados, assim como suas decisões e as políticas adotadas por eles em relação aos refugiados) e jurídico (examinando os instrumentos internacionais e regionais de proteção aos refugiados).

No Capítulo I, tratou-se da cooperação e do conflito nas relações internacionais, discutindo como os Estados e as organizações internacionais e não-governamentais atuam a fim de solucionar os problemas globais. Além disso, procurou-se distinguir os refugiados dos outros grupos de deslocamentos humanos, como os migrantes, os deslocados internos, os apátridas e os asilados. E ainda se apresentaram as principais causas para os fluxos de refugiados, quais sejam, a violação de direitos humanos, os conflitos armados e a repressão, bem como as soluções implementadas para esses indivíduos, a saber, a integração local, o reassentamento e o repatriamento.

No Capítulo 2, examinou-se a questão dos refugiados a partir de 1943, com a constituição da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), ainda durante a Segunda Guerra Mundial, até 1951, quando se deu a extinção da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), primeira organização internacional voltada para refugiados. Em seguida, analisou-se a criação do ACNUR, instituição responsável pela proteção dos refugiados e pela busca de soluções para seus problemas, e a elaboração da Convenção de 1951, instrumento internacional de proteção aos refugiados, que constituem divisores de água no tratamento desta questão pela comunidade internacional. E, por último, apontaram-se os fluxos gerados pelo pós-guerra, no decurso dos anos de 1951 a 1960.

No Capítulo 3, abarcou-se o período de 1960 a 1975, marcado pelos movimentos de independência das colônias afro-asiáticas, que provocaram intensos fluxos de refugiados nos dois

continentes, pela elaboração do Protocolo de 1967 e, ainda, do primeiro instrumento regional de proteção aos refugiados, a Convenção da OUA de 1969. Na sequência, abrangeu-se o período de 1975 a 1990, que se caracterizou pela eclosão de novos conflitos em países da África, Ásia e América Central e pela elaboração do segundo instrumento regional, a Declaração de Cartagena de 1984.

Por fim, no Capítulo 4, abordou-se o período dos anos 1990 até os dias atuais, que demarcou movimentos de repatriamento, novas políticas de refúgio adotadas pelos países desenvolvidos, assim como fluxos de refugiados ocorridos em vários cantos do mundo, o que constituía um problema de âmbito global.

CAPÍTULO 1 – Os refugiados e as relações internacionais

1. Cooperação e conflito nas relações internacionais: o problema dos refugiados

A comunidade internacional se depara cotidianamente com problemas de ordem econômica, política e humanitária, os quais precisa enfrentar. Para tanto, os Estados e as organizações internacionais⁴ podem se comportar de duas maneiras.

Em algumas situações, os atores se guiam pela busca do consenso, discutindo qual a melhor solução a ser tomada. Em outras, logo de início, descartam o diálogo ou, após restarem frustradas as negociações, optam pelo uso da força. Num extremo, há cooperação⁵; em outro, conflito⁶ nas relações internacionais.

As organizações – muitas vezes, criadas a partir do ideal de se construir um mundo mais justo, ético e pacífico – buscam discutir temas em que são atuantes (como meio-ambiente, direitos humanos, dentre outros) e a cooperação com os demais atores para sanar problemas.

⁴ Como observa Seitenfus (1997, p. 24-26), as organizações internacionais se caracterizam pela multilateralidade, permanência e institucionalização.

⁵ Kant e Saint-Pierre são autores que defendem a paz e a cooperação entre os Estados, representando a corrente idealista nas relações internacionais. Kant acredita no progresso baseado na razão humana (BROWN, 1992, p. 28-40) e sustenta a transformação do sistema internacional a partir do estabelecimento da paz perpétua entre os Estados (KANT, 1989, p. 7-8). Para tanto, propõe a constituição de uma liga dos povos (denominada por ele como um federalismo de Estados livres) para mediar as relações entre os Estados, evitando possíveis conflitos até se atingir a paz duradoura. Saint-Pierre (2003, p. XXVI-XXIX), por sua vez, propõe uma Santa Aliança perpétua entre Estados cristãos, com o mesmo objetivo kantiano de garantir a segurança coletiva, e acrescentando que a manutenção da paz pode prover vantagens comerciais aos Estados. Além disso, seu projeto se marca pela preocupação em manter o *status quo* na Europa, entendendo que os tratados de paz se fundamentam no interesse de impedir que o Estado mais fraco seja avassalado pelo mais forte, e que este, fortalecido por suas conquistas, torne-se ainda mais temível pelos demais.

⁶ Os autores que se filiam à corrente realista, dentre os quais Morgenthau, concebem as relações internacionais como interestatais, marcadas pelo conflito entre os Estados, compreendendo que cada um persegue seu interesse nacional (BEDIN, 2000, p. 11). Esta corrente considera o Estado um ator unitário e integrado, à medida que o governo fala pelo Estado como um todo, e racional, posto que a elaboração da política externa se baseia em objetivos a serem alcançados; e prioriza os assuntos de segurança nacional, que envolvem questões militares e políticas (VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 6-7).

Vale destacar que existem dois tipos de organizações: as não-governamentais (ONGs) e as internacionais⁷. As primeiras tentam pressionar os Estados para adotar determinadas medidas que julgam adequadas. As segundas, de outro lado, como dependem das contribuições dos Estados-membros para prover seu financiamento, ficam, de certa forma, atreladas aos interesses estatais⁸.

A Organização das Nações Unidas⁹ (ONU) é um exemplo de organização internacional que encarna o ideal de discussão e cooperação entre os Estados¹⁰, porém sua estrutura restringe o debate e possibilita o recurso à coerção. Isso porque a Assembléia Geral constitui seu órgão deliberativo por excelência, em que os votos de todos os Estados possuem o mesmo peso. No entanto, o órgão que toma as decisões políticas é o Conselho de Segurança, composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos da América (EUA), Rússia, China, França e Reino Unido), com direito a veto, e dez membros rotativos, com direito apenas de voto. Diante disso, um destes cinco Estados pode interromper o debate, invocando o direito a veto, e o Conselho de Segurança, como um todo, pode abandonar a cooperação, resolvendo implementar medidas coercitivas em determinados casos. Portanto, as questões de paz e segurança internacionais, que afetam todos os países do globo, são deliberadas por um número restrito de Estados.

Por sua vez, os Estados decidem cooperar entre si, na maioria das vezes, quando não conseguem concretizar seus interesses¹¹ sozinhos, não vislumbrando outro meio para resolver

⁷ As organizações internacionais são constituídas por Estados, a partir de um interesse comum entre eles (SEITENFUS, 1997, p. 28).

⁸ Como veremos adiante, esta é uma das críticas feitas ao ACNUR, órgão subsidiário da ONU.

⁹ A sigla em inglês é *United Nations* (UN). Para fins de referência, as obras da organização escritas em inglês foram agrupadas junto com as redigidas em português, a partir da sigla ONU.

¹⁰ Em nosso entender, a ONU incorpora o projeto kantiano de evitar conflitos entre Estados. Tanto assim que um dos objetivos da organização é assegurar a paz e a segurança internacionais a partir da cooperação entre os países.

¹¹ De acordo com Morgenthau (2003, p. 4-28), a política internacional deve ser entendida a partir do interesse definido pelo poder, um conceito que se trata de uma categoria universalmente válida, mas não possui um significado fixo e permanente. Isso porque, “o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa” (MORGENTHAU, 2003, p. 18).

determinadas questões (a exemplo do que ocorre com o tráfico de drogas ou o terrorismo internacionais). Alguns se mostram mais solidários; outros mais agressivos, no cenário político internacional.

Os países desenvolvidos, que possuem maiores recursos econômicos e militares, adotam políticas que defendem seus interesses, recusando-se a cooperar quando estes estiverem em risco. Os países em desenvolvimento, de outro lado, buscam se beneficiar das políticas implantadas com a ajuda financeira de países desenvolvidos.

Dessa forma, a decisão pela via da cooperação ou do conflito se orienta pelo melhor mecanismo para atingir interesses e depende do poder político, econômico e militar do país no âmbito internacional. Isso significa que a solução dos problemas globais quase nunca se norteia por valores e princípios morais¹², mas, na maior parte dos casos, por interesses estatais¹³.

Por outro lado, a intensificação dos fluxos de capitais, bens e pessoas através das fronteiras nacionais gerou uma forte interdependência¹⁴ na política internacional, tornando os

¹² Destaque-se que os princípios éticos e morais são os fundamentos da teoria idealista. Esta pretende transformá-los em normas jurídicas, erguendo um patamar de valores inerentes às relações internacionais, que sustenta uma sociedade internacional integrada, marcada pela paz entre as nações (BEDIN, 2000, p. 10). Vale destacar ainda que, conforme o entendimento kantiano, existe um conflito entre moral e política, à medida que aquela, definida como “conjunto de leis que ordenam incondicionalmente, segundo as quais devemos agir”, afasta a falsidade, enquanto esta prega a astuciedade (KANT, 1989, p. 59). Para Kant (1989, p. 77), somente é possível a concordância entre moral e política no estado federativo dos Estados. Nesse sentido, como afirma Griffiths (1997, p. 22), o projeto kantiano da paz perpétua se expressa por um ideal ou um objetivo transcendental da prática política.

¹³ Para os realistas em geral, a busca pela concretização do interesse nacional retira da conduta do governante qualquer preocupação moral (BEDIN, 2000, p. 59). A partir dessa idéia, Morgenthau (2003, p. 4-28) entende que a ação política e o mandamento moral apresentam uma tensão inevitável, sendo a prudência a virtude suprema desta ação, e que as pretensões morais de um Estado não se identificam com as leis morais universais. As seguintes passagens explicitam o entendimento do autor: “Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos” (MORGENTHAU, 2003, p. 4); “O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtradas por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar” (MORGENTHAU, 2003, p. 20) (grifos nossos).

¹⁴ A teoria da interdependência complexa foi elaborada por Keohane e Nye (2001, p. XIII) no contexto da década de 1970, quando as empresas transnacionais emergiram e a economia passou a ter um papel preponderante nas relações internacionais. As mudanças verificadas à época não mais poderiam ser explicadas pelas teorias até então existentes, razão pela qual os autores procuraram integrar diferentes aspectos dos pensamentos realista e liberal ao desenvolver uma nova teoria para as relações internacionais. Assim, a interdependência complexa se caracteriza pela existência

atores dependentes mútua e reciprocamente uns dos outros em diversos assuntos. Assim, embora existam assimetrias entre eles, que influenciam suas relações, promove-se a cooperação com o escopo de substituir os conflitos internacionais. Além disso, esta não se limita às situações de benefícios mútuos, pois também envolve custos que não podem ser calculados de antemão (KEOHANE; NYE, 2001, p. 8-9).

Os movimentos de refugiados, referentes a indivíduos que deixam seus países de origem e tentam se estabelecer em outros Estados, retratam os fluxos de pessoas através das fronteiras nacionais, que vêm se acentuando nas últimas décadas. Conseqüentemente, esse grupo de indivíduos constitui um problema tanto para os países que os acolhem, quanto para aqueles dos quais provêm e, muitas vezes, para os países da região.

Nesse sentido, vale destacar que a questão dos refugiados apresenta uma dupla dimensão: requer a cooperação entre os Estados, por se tratar de um problema humanitário, mas, ao mesmo tempo, acarreta conflito entre eles, por se tratar de um problema também político, que abrange disputas e interesses.

Os Estados raramente decidem acolher estes indivíduos por um ideal de solidariedade, norteando-se por valores éticos e morais (como justiça, respeito à dignidade humana, entre outros) e movidos pelo objetivo de solucionar este problema global, não importando os seus interesses próprios¹⁵.

O que se verifica em matéria de refugiados é a cooperação principalmente no plano regional. Nesse sentido, os países africanos, afetados pelos intensos fluxos de refugiados que se

de múltiplos atores internacionais (como Estados, organizações internacionais e empresas multinacionais), enfocando as relações transnacionais (e não apenas as interestatais) e transgovernamentais (rebatendo a idéia do Estado como unidade coerente e integrada). Além disso, destaca que os governos não utilizam força militar em relação a outros dentro de uma mesma região, quando a interdependência prevalece, e que a agenda internacional apresenta diversos assuntos, os quais não podem ser hierarquizados.

¹⁵ Khan (1986, p. 55) comenta que a prática de alguns Estados revela que nem sempre eles estão dispostos a permitir que considerações humanitárias obstruam seus objetivos nacionais próprios.

observaram no decorrer da década de 1960, optaram pela via cooperativa, ao elaborar a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969. Através desta, estipularam obrigações aos Estados-membros da organização e se pautaram pelo compartilhamento de encargos entre si. Da mesma forma, a experiência latino-americana levou os Estados da região a celebrar a Declaração de Cartagena em 1984, que buscou resolver os problemas dos refugiados por meio da cooperação regional.

Destaque-se que, em ambos os casos, os movimentos de refugiados estavam atrelados a conflitos internos ou interestatais. Diante disso, somente seria possível solucioná-los através da cooperação, ainda que alguns Estados tivessem de suportar um encargo maior que os outros. De qualquer maneira, a via cooperativa se apresentava a melhor saída ainda para estes países, considerando o contexto regional.

Além disso, como se pode constatar, os esforços para cooperação partem normalmente de organizações internacionais. Nessa medida, organizações regionais, como a OUA e a Organização dos Estados Americanos (OEA), tiveram a iniciativa de debater a questão dos refugiados e encontrar alternativas no âmbito regional. Além delas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados¹⁶ (ACNUR), órgão subsidiário da ONU, incentiva os Estados a receber refugiados e atua, de diversas formas, a fim de implementar soluções para seus problemas no âmbito global.

Todavia, a decisão dos Estados em acolher refugiados se pauta, sobretudo, pelos seus interesses nacionais¹⁷. Dessa forma, se os refugiados lhes propiciarem interesses políticos, econômicos ou culturais, os países optam por seu acolhimento. No entanto, se representarem

¹⁶ A sigla em inglês é *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Para fins de referência, as obras da instituição escritas em inglês foram agrupadas junto com as redigidas em espanhol e português, a partir da sigla ACNUR.

¹⁷ Para Feller (2001), a decisão de acolher ou não refugiados se baseia num cálculo de custo-benefício equacionado pelos Estados.

pesados encargos sociais e econômicos ou se apresentarem traços culturais distintos da comunidade local, recusam-se a abrigá-los.

Por outro lado, muitas vezes, os Estados não conseguem impedir a entrada de pessoas em seus territórios (o que tem sido observado pelo crescente fenômeno da migração internacional). Nestes casos, os governos adotam políticas restritivas, limitando o número de ingressantes, ou temporárias, permitindo a estadia deles durante um período determinado.

Tendo em vista esse panorama da atuação dos Estados em relação aos refugiados, pode-se afirmar que estes atores elaboram políticas voltadas para eles com base na análise dos interesses, perdas e ganhos envolvidos nelas¹⁸.

Ao mesmo tempo, estas políticas devem ser julgadas a partir do plano ideal, vislumbrando-se quais os direitos justos numa situação de refúgio¹⁹ (CARENS, 1996, p. 166-167). As organizações internacionais e não-governamentais atuantes em prol dos refugiados se incumbem dessa tarefa, porém nem sempre conseguem convencer os Estados a implementar políticas mais solidárias em relação aos refugiados.

Diante disso, se os Estados se comprometessem a conjugar os seus interesses nacionais com princípios morais e humanitários, teriam de contrapor os direitos das comunidades para limitar a migração e os direitos dos indivíduos de trafegarem livremente entre os países e de se estabelecerem naqueles que escolhessem. O resultado seriam políticas estatais para refugiados que se baseassem em valores e que pudessem ser implementadas efetivamente²⁰ (CARENS, 1996, p. 166-167).

¹⁸ Esta seria uma perspectiva realista das políticas elaboradas para refugiados.

¹⁹ De outro lado, esta seria uma política idealista para refugiados.

²⁰ Vale salientar que alguns autores criticaram as análises de fenômenos internacionais a partir de uma perspectiva realista, pautada no poder e nos interesses estatais, ou de uma perspectiva idealista, pautada em valores e princípios morais, sustentando que ambas as perspectivas devem ser levadas em conta. No entender de Stoessinger (1978, p. 577): “Tudo indica que os que se consideram realistas e idealistas estão, uns e outros, enganados: o poder, por si só, não é guia seguro no campo da política internacional, nem tampouco o é a busca pela ordem. A relação entre poder e

Após analisar o problema dos refugiados sob a ótica da cooperação e do conflito nas relações internacionais, passaremos a examinar o grupo dos refugiados em si, a partir de determinadas categorias de análise.

2. Refugiados: categorias de análise

2.1. Os refugiados e outros grupos de deslocamentos humanos

Os grupos que se deslocam forçosamente são aqueles compelidos a deixar seus países de origem, por motivos diversos, em busca de proteção em outros Estados. Dentre eles, encontram-se: os solicitantes de refúgio (que podem se tornar refugiados), os refugiados (que podem ser acolhidos por um país, reassentados num terceiro Estado ou repatriados à sua terra natal), os deslocados internos (que se deslocam no interior de seus países), os apátridas e os asilados.

ordem, na área da política mundial, é essencialmente dialética. Portanto, é preciso considerar essas duas lutas como sendo as duas faces de uma só moeda”. Por sua vez, Carr (2001, p. 134) não corrobora o entendimento de que deve haver um divórcio entre moral e política. Para o autor, embora os planos da utopia e da realidade não coincidam, ambos devem ser levados em conta para a solução dos problemas humanos. Em suas palavras: “A política é composta de dois elementos – utopia e realidade – pertencentes a dois planos diferentes que jamais se encontram. Não há barreira maior ao pensamento político claro do que o fracasso em distinguir entre ideais, que são utopia, e instituições, que são realidade. (...) O ideal, uma vez incorporado numa instituição, deixa de ser um ideal e torna-se a expressão de um interesse egoísta, que deve ser destruído em nome de um novo ideal. Esta constante interação de forças irreconciliáveis é a substância da política” (CARR, 2001, p. 123). Por fim, Bull (2002, p. XII-XIV) concebe três grandes tradições norteadoras das relações internacionais, quais sejam: o realismo maquiavelano e hobbesiano; o revolucionismo kantiano e o racionalismo grociano. A partir desta última visão, que considera a objetividade das regras e dos valores morais, verifica-se uma fusão entre os paradigmas realista e idealista.

Tabela 1 – Número de refugiados, solicitantes de refúgio, repatriados, deslocados internos e apátridas por região em 1/jan/2005

Região	Refugiados	Solicitantes de refúgio	Repatriados	Deslocados internos	Apátridas
Ásia	3.471.300	56.200	1.145.900	1.389.000	837.200
África	3.022.600	208.100	329.700	1.233.900	67.100
Europa	2.067.900	269.800	18.800	951.100	1.122.300
América do Norte	562.300	291.000			
América Latina/ Caribe	36.200	8.100	100	2.000.000	26.400
Oceania	76.300	6.000			100
Total	9.236.600	839.200	1.494.500	5.574.000	2.053.100

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 6.

2.1.1. Solicitantes de refúgio

Os solicitantes de refúgios são potenciais refugiados, vale dizer, indivíduos que, após abandonar sua terra natal, por motivos diversos, pedem a proteção estatal de outro país. A partir da formulação do pedido ou solicitação de refúgio, instaura-se um procedimento, de acordo com as normas internas, por meio do qual as autoridades competentes nacionais decidem se o indivíduo preenche todos os requisitos para ser reconhecido como um refugiado (ACNUR, 2005e, p. 13; Idem, [199-?]a, p. 28). Até o julgamento final do procedimento, o indivíduo é considerado solicitante ou requerente de refúgio²¹.

É de se destacar que a decisão relativa ao reconhecimento do indivíduo como refugiado é dada pelo Estado, em respeito ao princípio da soberania. Contudo, este deve se ater às hipóteses legais para julgar se o indivíduo caracteriza um refugiado e respeitar os princípios em relação a esse grupo²² (JASTRAM, 2001; ACNUR, [199-?]a, p. 28).

²¹ Também são chamados de solicitantes ou requerentes de asilo. Na língua inglesa, denominam-se *asylum seekers*.

²² As hipóteses legais e os princípios relativos aos refugiados são dados pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e serão examinados no Capítulo 2, itens 2.2.2 e 2.2.1, respectivamente.

Além disso, o ACNUR estabelece alguns padrões de procedimento²³ para determinar a condição de refugiado, embora não estejam previstos nos instrumentos internacionais (ACNUR, [199?]a, p. 29). Em primeiro lugar, o solicitante de refúgio deve ser registrado pelas autoridades competentes e receber um documento de identidade e uma prova de sua solicitação. Em seguida, o solicitante deve se consultar com um advogado, que lhe fornecerá informações sobre o procedimento, para elaborar o seu pedido de refúgio. Após isso, o solicitante deve ser entrevistado por um oficial competente, descrevendo seu caso e, se possível, fornecendo provas²⁴, para fundamentar suas alegações. Por fim, a autoridade designada para decidir sobre o pedido de refúgio em primeira instância deve proferir sua decisão, que deve ser comunicada ao solicitante de refúgio. No caso de ter seu pedido denegado, o solicitante pode apelar da decisão, sendo julgado em segunda instância por uma corte ou por uma autoridade distinta da anterior (ACNUR, [199?]a, p. 29-32; JASTRAM, 2001; ACNUR, 2003).

Vale destacar que, no caso do Estado ter ratificado a Convenção, deve se nortear pelas hipóteses legais para reconhecer o indivíduo como refugiado e respeitar os princípios em relação a este grupo. Caso não a tenha ratificado, não está obrigado internacionalmente a obedecer a essas disposições.

²³ Para maiores informações sobre os padrões de procedimento para o reconhecimento como refugiado, ver: ACNUR. *Procedural standards for refugee status determination under UNHCR's mandate*. nov. 2003.

A título de exemplificação, vale mencionar como funciona, resumidamente, o procedimento de refúgio adotado pelo Brasil. O estrangeiro deve se apresentar ao Departamento da Polícia Federal, prestando declarações sobre a entrada no país e sobre as razões que o fizeram deixar seu país de origem. Em seguida, deve preencher a solicitação de refúgio, informando seus dados pessoais, as circunstâncias e os fatos que fundamentam o pedido de refúgio e indicando provas. Recebida a solicitação, o solicitante e os membros de sua família podem permanecer no território nacional até o final do processo, sendo-lhes aplicada a legislação de estrangeiros, e recebem uma carteira de trabalho provisória. O pedido é julgado, em primeira instância, pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão colegiado formado por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e da instituição que atua em prol dos refugiados no país (que é a Cáritas). O CONARE elabora diligências, como entrevistas, para averiguar os fatos narrados pelo solicitante e, ao final da instrução do processo, profere sua decisão, que é notificada ao solicitante e à Polícia Federal. Se a decisão for positiva, o refugiado é registrado na Polícia Federal, que deverá lhe fornecer documentos de identidade e de trabalho permanentes e um documento de viagem. Se a decisão for negativa, o solicitante poderá interpor recurso, no prazo de quinze dias, dirigido ao Ministro da Justiça. A decisão final, proferida por este, é irrecurável (MOREIRA, 2004, p. 50-51; BRASIL, 1997, p. 431-445).

²⁴ Vale destacar que, na maioria dos casos, os solicitantes não possuem provas para sustentar suas declarações, mas, tão-somente, o seu testemunho pessoal. Diante disso, o reconhecimento da condição de refugiado não depende da produção de nenhuma prova e deve ser basear apenas na credibilidade do testemunho do solicitante, o qual deve ser contraposto com a situação objetiva de seu país de origem (JASTRAM, 2001).

Na hipótese de decisão positiva, o solicitante assume a condição jurídica de refugiado. No entanto, se a decisão for negativa, será considerado um estrangeiro ilegal pelo país onde se encontra, podendo ser deportado, caso não retorne ao seu país de origem. Contudo, não precisará fazê-lo, se sua vida, liberdade ou segurança continuarem em risco em sua terra natal. Nesse caso, poderá permanecer no país onde se encontra até que possa voltar à sua pátria com segurança (ACNUR, 1996b, p. 6).

Tabela 2 – Número de solicitações de refúgio feitas a países desenvolvidos em 2004

País de acolhimento	Solicitações de refúgio	Principais países de origem
França	117.300	Turquia/ China/ República Democrática do Congo/ Argélia/ Sérvia e Hezergovina
Reino Unido	75.200	Irã/ Somália/ Paquistão/ Zimbábue/ China
Alemanha	50.200	Sérvia e Hezergovina/ Turquia/ Geórgia/ Iraque
Estados Unidos	45.000	China/ Haiti/ Colômbia/ Indonésia/México
Suíça	27.600	Sérvia e Hezergovina/ Turquia/ Geórgia/ Apátridas/ Iraque
Canadá	25.800	Colômbia/ México/ China/ Sri Lanka/Índia
Áustria	24.600	Rússia/ Sérvia e Hezergovina/ Índia/ Nigéria/ Geórgia
Suécia	23.200	Sérvia e Hezergovina/ Apátridas/ Iraque/ Rússia/ Azerbaijão
Bélgica	20.400	Rússia/ República Democrática do Congo/ Sérvia e Hezergovina/ Irã/ Turquia
Eslováquia	11.400	Índia/ Rússia/ China/ Geórgia/ Moldova

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 11.

2.1.2. Refugiados

Os refugiados²⁵ constituem um grupo de pessoas que são obrigadas a fugir de seus países de origem por temerem por suas vidas, liberdades ou seguranças. Assim, a opção pelo deslocamento não se faz por livre e espontânea vontade, mas por uma necessidade.

Em face disso, esses indivíduos se direcionam a um Estado diverso, com o objetivo de obter nova proteção estatal. Nesse ponto, é de se ressaltar que se consideram como refugiados apenas aqueles que conseguem transpor as fronteiras nacionais. Todavia, muitos permanecem deslocados no interior de sua terra natal (compondo os refugiados internos, os quais a literatura denomina de pessoas deslocadas internamente ou de deslocados internos).

No que tange aos motivos que impulsionam esses indivíduos a deixar sua terra natal, de acordo com os instrumentos internacionais²⁶, eles se fundam no receio de ser (ou no fato de efetivamente ter sido) perseguido em função de sua raça, nacionalidade, religião, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas. Ademais, conforme os instrumentos regionais²⁷, outros motivos decorrem de situações de violência generalizada, agressão, ocupação ou dominação estrangeira, conflitos internos ou violações massivas de direitos humanos constatados em seus países de origem.

Vale mencionar que os refugiados podem ser reconhecidos a partir de uma análise individual (feita caso a caso) ou coletiva (feita por grupos). A primeira ocorre normalmente quando um número reduzido de indivíduos solicita refúgio por motivos raça, nacionalidade,

²⁵ Como aponta Casella (2001, p. 22), “‘refugiado’ significa alguém que foge, mas também traz implícita a noção de refúgio ou santuário, a fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional”.

²⁶ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, os quais estudaremos no Capítulo 2, itens 2.2, e no Capítulo 3, item 1.2, respectivamente.

²⁷ Convenção da OUA de 1969 e Declaração de Cartagena de 1984, as quais estudaremos no Capítulo 3, itens 1.3. e 2.4, respectivamente.

religião, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas. Nesta hipótese, a avaliação de cada caso leva em conta dois critérios: o subjetivo (que considera a situação declarada pelo indivíduo) e o objetivo (que considera a realidade de seu país de origem). A segunda, por outro lado, verifica-se quando um grande contingente chega a um país e pede proteção por motivos de violência generalizada, agressão, ocupação ou dominação estrangeira, conflitos internos ou violações massivas de direitos humanos verificados em sua terra natal. Nesta hipótese, a avaliação se baseia apenas no critério objetivo, sendo que os indivíduos reconhecidos são chamados de refugiados *prima facie* (ACNUR, 2005g, p. 12).

Além disso, os instrumentos mencionados prevêm apenas os refugiados políticos, que fogem de embates políticos ou dos desastres de guerras (CASELLA, 2001, p. 22-23). No entanto, não contemplam os refugiados ambientais, que deixam seus países em razão de catástrofes naturais, como terremotos, secas ou inundações²⁸ (CASELLA, 2001, p. 23; MARINUCCI; MILESI, 2003, p. 14-15; ANDRADE, 1996c, p. 8).

Da mesma forma, não abarcam os refugiados econômicos, definidos como “aquele(s) que se vê(em) diante da impossibilidade total de satisfazer suas necessidades vitais no país do qual é nacional” (CASELLA, 2001, p. 24). Apesar de não haver previsão legal, o ACNUR (1997, p. 190) considera o indivíduo que foge das condições miseráveis de vida existentes em seu país de origem (o que se enquadra na definição de refugiado econômico) como um refugiado legítimo²⁹. Contudo, muitas vezes, torna-se difícil identificar os refugiados econômicos, já que, não raro, eles se confundem com os migrantes econômicos (como veremos a seguir).

²⁸ Na maioria das vezes, essas pessoas não conseguem sair de seus países de origem, devastados pelas catástrofes, e, por isso, não são considerados refugiados, mas deslocados internos (MARINUCCI; MILESI, 2003, p. 15).

²⁹ Um exemplo disso foi observado na Etiópia, quando milhares de etíopes, que passavam fome, fugiram para os países vizinhos e foram considerados refugiados (ACNUR, 2000a, p. 119).

Tabela 3 – Maiores populações de refugiados em 2004

País de origem	Principais países de acolhimento	Total
Afeganistão	Paquistão/ Irã/ Alemanha/ Holanda/ Reino Unido	2.084.900
Sudão	Chade/ Uganda/ Etiópia/ Quênia/ República Democrática do Congo/ República Centro-Africana	730.600
Burundi	Tanzânia/ República Democrática do Congo/ Ruanda/ África do Sul/ Canadá	485.800
República Democrática do Congo	Tanzânia/ Zâmbia/ Congo/ Burundi/ Ruanda	462.200
Somália	Quênia/ Iêmen/ Reino Unido/ EUA/ Djibuti	389.300
Palestinos	Arábia Saudita/ Egito/ Iraque/ Líbia/ Argélia	350.600
Vietnã	China/ Alemanha/ EUA/ França/ Suíça	349.800
Libéria	Guiné/ Costa do Marfim/ Serra Leoa/ Gana/ EUA	335.500
Iraque	Irã/ Alemanha/ Holanda/ Reino Unido/ Suécia	311.800
Azerbaijão	Armênia/ Alemanha/ EUA/ Holanda	250.500

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 9.

2.1.3. Migrantes

Os migrantes constituem um grupo de pessoas que deixam seus países e se dirigem a novos Estados por vontade própria, motivados por fatores pessoais, econômicos, dentre outros. Nessa medida, os refugiados se diferenciam dos migrantes, considerando que aqueles são forçados a migrar, pois, permanecendo em sua pátria, correm risco de vida.

Ademais, no caso dos migrantes econômicos, estes possuem meios para subsistir na terra natal, mas preferem migrar à procura de melhores condições (CASELLA, 2001, p. 24). Nesse ponto, eles se distinguem dos refugiados econômicos, que não conseguem suprir suas necessidades básicas no país de origem.

Assim, se o deslocamento for voluntário e o indivíduo tiver a posse dos meios de subsistência, está-se diante de um migrante econômico; se o deslocamento for forçado e o indivíduo não tiver a posse dos meios de subsistência, está-se diante de um refugiado econômico.

E, por fim, se o deslocamento for forçado e o indivíduo tiver a posse dos meios de subsistência, está-se diante de um refugiado político ou de um asilado. No entanto, nem sempre essa distinção entre refugiados e migrantes será fácil de se fazer na prática³⁰ (KHAN, 1986, p. 14).

Normalmente, os conflitos armados e a instabilidade política (que causam fluxos de refugiados) estão ligados a problemas de desenvolvimento econômico e social nos países de origem. Com isso, os indivíduos podem ser motivados a fugir para garantir não só a sua segurança física, mas também a econômica (ACNUR, 1997, p. 189). Outrossim, como os fluxos migratórios vêm aumentando consideravelmente desde a década passada, muitos migrantes econômicos provenientes de países pobres têm utilizado a via da solicitação de refúgio para ter melhores condições de vida nos países ricos (ACNUR, 1997, p. 186).

Por fim, o fenômeno da migração mista vem a dificultar ainda mais a diferenciação entre refugiados e migrantes (PITA, 2003, p. 90). Caracteriza-se por abarcar tanto pessoas que deixaram seu país de origem porque tiveram suas vidas, liberdades e seguranças ameaçadas ou efetivamente violadas, quanto outras que se deslocaram voluntariamente, a fim de melhorar sua situação econômica ou de se reunir a familiares (ACNUR, 1997, p. 198).

Além disso, a distinção entre refugiado e migrante fica a cargo dos países de acolhimento, que, não raro, aplicam medidas para enquadrar potenciais refugiados na categoria de migrantes, prejudicando muitas pessoas que realmente necessitam da proteção de outro Estado, diverso do de sua origem (PITA, 2003, p. 92; ACNUR, 1997, p. 195; Idem, 1998, p. 198; KHAN, 1986, p. 38).

³⁰ A literatura não menciona o caso do deslocamento ser voluntário e o indivíduo não possuir meios de subsistência. Em nosso entendimento, essa hipótese não é possível, pois, considerando as definições de migrante e refugiado econômico, se o indivíduo não tiver condições de subsistir em sua terra natal, seu deslocamento deve ser considerado como forçado (e não voluntário), visto que sua vida se encontra em risco, se permanecer lá. Tendo em vista a dificuldade de se distinguir o refugiado de um migrante econômico, o ACNUR (1996b, p. 6) destaca que, “para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhimento são menos importantes do que a segurança”. Além disso, salienta a seguinte diferença: “um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado não”.

2.1.2. Deslocados internos

Os deslocados internos³¹ também constituem um grupo que migra forçadamente. Compõe-se por pessoas que, devido à perseguição, conflitos armados ou outras formas de violência (ACNUR, 1998, p. 98), desastres naturais e violações de direitos humanos (KORN, 2000, p. 11-14), são obrigadas a deixar suas casas, mas permanecem dentro das fronteiras de seu país de origem (WHITE, 2002, p. 3-5; ONU, 2003, p. 4).

Assim, apreende-se que uma característica que define os deslocados internos (e os distingue dos refugiados) é a sua permanência no país de origem (SANTIAGO, 2003, p. 52). Muitas vezes, isso ocorre porque a fuga para o exterior se revela impossível, seja por motivos geográficos ou políticos (ACNUR, 1998, p. 107).

Ao permanecerem no território, esses indivíduos enfrentam uma situação de insegurança, em razão do conflito armado que atinge toda a população civil ou mesmo de perseguições e violações a seus direitos humanos. E mais, a insegurança decorre do fato de estarem vinculadas a um Estado que não lhes dá proteção e de não conseguirem fugir para tentar solicitá-la a outros Estados (ACNUR, 1998, p.111).

Outra questão relacionada com a permanência no país de origem reside na dificuldade que os deslocados internos enfrentam para mobilizar a opinião pública em seu favor (KORN, 2000, p.

³¹ Na língua inglesa, denominam-se *internally displaced persons* (IDP) ou *internally displaced*.

Para um estudo mais detalhado das características dos deslocados internos e do fenômeno do deslocamento interno, ver: ACNUR. *UNHCR's operational experience with internally displaced persons*. [S.l.]: Office of UNHCR, Division of International Protection, 1994; COHEN, Roberta. *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 1998; _____. *The forsaken people case: case studies of the internally displaced*. Washington: Brookings Institution Press, 1998; DAVIES, Wendy. *Rights have no borders: internal displacement worldwide*. Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Global IDP Survey, 1998; KORN, David. *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 2000; ONU. *No refuge: the challenge of internal displacement*. New York: United Nations, 2003; WHITE, STACEY. *Internally Displaced People: a global survey*. 2. ed. London: Earthscan Publications; Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Switzerland Global IDP Project, 2002.

12). Isso porque, teoricamente, como eles continuam em seus países de origem³², estariam gozando da proteção estatal – diversamente do que ocorre com os refugiados, que, ao partir de sua terra natal, desvinculam-se do Estado de origem e buscam a proteção de outro Estado (ONU, 2003, p. 1-2).

Ao mesmo tempo, os Estados dos quais os deslocados internos provêm tendem a negar sua existência, haja vista que reconhecê-la significa atestar a incapacidade de prover a devida proteção aos seus cidadãos (ACNUR, 1998, p. 102). Por outro lado, em algumas situações, especialmente nas de conflito, os Estados podem estar realmente desprovidos de meios para protegê-los (ACNUR, 1998, p. 121; WHITE, 2002, p. 3).

Nessa medida, é essencial a atuação de organizações internacionais. Embora não haja uma organização com o mandato específico para proteger os deslocados internos, o ACNUR, instituição que tutela os refugiados, e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que assiste vítimas de conflitos armados, são as que mais têm atuado em prol desse grupo (ACNUR, 1998, p. 116).

A atuação do ACNUR³³ faz sentido tendo em vista que se deslocar internamente pode ser o primeiro passo para se tornar um refugiado (ACNUR, 1998, p. 107). Por isso, a entidade entende que deve agir quando houver uma ligação entre os problemas dos refugiados e dos

³² Vale destacar que os deslocados internos não foram abarcados pelos instrumentos internacionais que tratam dos refugiados (e, com isso, inseridos nessa categoria), em virtude da noção de soberania estatal, segundo a qual cabe ao Estado proteger as pessoas que se encontram em seu território (mesmo as deslocadas internamente), já que estas não transpuseram as suas fronteiras e, assim, não chegaram em outro país (ACNUR, 2000, p. 222).

³³ A atuação do ACNUR em prol dos deslocados internos se fundamenta no artigo 9º de seu Estatuto, que prevê: “O Alto Comissário empreenderá qualquer outra atividade adicional determinada pela Assembléia Geral, incluindo o repatriamento e a reinstalação de refugiados, dentro dos limites dos recursos colocados à sua disposição” (ACNUR, [199-?]b, p. 14).

deslocados internos e quando for necessário utilizar os seus conhecimentos para solucionar as questões enfrentadas por estes³⁴ (ACNUR, 2000a, p. 223).

Com o intuito de estabelecer as necessidades específicas dos deslocados internos, bem como as obrigações dos governos, das organizações internacionais e das ONGs em relação a essas pessoas, em 1998, elaborou-se o documento intitulado Princípios Orientadores sobre a Deslocação Forçada. De acordo com este documento, as autoridades devem prevenir e evitar condições que possam levar ao deslocamento de pessoas; assim como são responsáveis por estabelecer as condições e prover os meios para que os deslocados internos retornem aos seus lares voluntariamente, com segurança e dignidade, ou sejam reassentados em outras partes do país. Estas autoridades também devem facilitar a reintegração dessas pessoas (ACNUR, 2005c, p. 13).

Além destes, estão previstos os seguintes princípios: o direito de qualquer indivíduo de ser protegido contra o deslocamento arbitrário de seu lar; o direito de procurar segurança em outra parte do país; o direito de deixar o país; o direito de procurar asilo em outro Estado; o direito de ser protegido contra o retorno forçado ou o reassentamento em qualquer lugar onde sua vida, liberdade, segurança ou saúde possa estar em risco; dentre outros (ACNUR, 2005c, p. 13).

Embora seja reconhecido e respeitado, este documento não possui força jurídica vinculante e, diante disso, não pode obrigar os Estados ao seu cumprimento (ACNUR, 2000a, p. 222-223).

³⁴ A fim de regular as condições de sua atividade em relação aos deslocados internos, o ACNUR elaborou, em 1993, um conjunto de linhas de orientação, que podem ser resumidas da seguinte forma: a organização deve assumir a responsabilidade primária pelos deslocados internos quando estes se encontrem ou voltem para as mesmas regiões em que estão ou chegam refugiados; deve trabalhar com os deslocados internos quando estes vivem com os refugiados e apresentam as mesmas necessidades de proteção e assistência; deve estender seus serviços aos deslocados internos quando os fatores que originaram o movimento de deslocamento interno coincidirem com os que causaram o fluxo de refugiados e quando se entender que os problemas desses grupos devem ser resolvidos por meio de uma única operação humanitária; e deve se envolver com as situações de deslocamento interno quando existir a possibilidade de fluxo transfronteiriço e quando a proteção e assistência prestadas aos deslocados internos permitam a sua permanência com segurança no país de origem (ACNUR, 1998, p. 117).

Em razão disso, constata-se que o fenômeno do deslocamento interno se revela um enorme desafio, que deve ser enfrentado pela comunidade internacional como um todo (e não só pelos Estados). Apenas para se ter uma idéia da dimensão deste fenômeno, cabe registrar que existem, atualmente, cerca de 5,5 milhões de pessoas deslocadas internamente em seus países de origem (mais da metade da população refugiada mundial).

Tabela 4 – Maiores populações de deslocados internos em 1/jan/2005

País	Deslocados internos
Colômbia	2.000.000
Sudão	662.300
Azerbaijão	578.500
Libéria	498.600
Sri Lanka	352.400
Rússia	334.800
Bósnia e Herzegovina	309.200
Sérvia e Montenegro	248.200
Geórgia	237.100
Afganistão	159.500
Costa do Marfim	38.000

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 12.

2.1.3. Apátridas

Os apátridas³⁵ constituem mais um grupo de deslocamento forçado. Forma-se por indivíduos que não possuem o vínculo jurídico de nacionalidade³⁶ com um Estado (qualquer que

³⁵ Na língua inglesa, denominam-se *stateless*.

³⁶ Vale registrar a definição dada por Almeida (2001a, p. 169), qual seja: “a nacionalidade é um vínculo jurídico que une o homem ou a mulher a um determinado Estado. É uma relação estabelecida pelo Direito Interno, correspondendo a cada Estado determinar o modo de aquisição, perda e readquirição da nacionalidade”.

seja, não apenas o de sua origem), estando, assim, desprovidos de todos os direitos de que goza um nacional³⁷, bem como de seus deveres.

É de se destacar que esses indivíduos, não reconhecidos como nacionais por nenhum Estado, são denominados de apátridas *de jure*. Porém, existem ainda os apátridas *de facto*, aqueles que não conseguem provar sua nacionalidade ou a têm contestada por um ou mais países (ACNUR, 1998, p. 228).

A nacionalidade é estabelecida a partir de certos critérios, como local de nascimento (princípio do *ius soli*), descendência (princípio do *ius sanguinis*) ou residência (ACNUR, 1998, p. 227-228). Assim sendo, o indivíduo pode não ter o vínculo de nacionalidade em razão dos critérios estabelecidos pelos Estados ou pode se tornar apátrida após a perda de sua nacionalidade. O primeiro caso pode ser exemplificado pelo indivíduo que nasce em um Estado que adota o critério do *ius sanguinis* (segundo o qual são nacionais os filhos de nacionais), mas é filho de pais que são nacionais de outro Estado, que adota o critério do *ius soli* (segundo o qual são nacionais aqueles que nasceram em seu território) (JUBILUT, 2003, p. 111). É de se destacar que, neste caso, os filhos de pais apátridas também podem ter dificuldades em obter uma nacionalidade (ACNUR, 1998, p. 228). Já o segundo caso pode ser ilustrado pela estadia prolongada num país diverso do de origem ou pelo casamento e posterior divórcio com pessoa de outra nacionalidade (ACNUR, 1998, p. 228).

Desse modo, as situações que originam os apátridas podem ser variadas, tais quais: quando um governo altera a lei de nacionalidade, desvinculando uma enorme massa de pessoas

³⁷ Da nacionalidade, decorre o vínculo de cidadania entre indivíduo e Estado, que, segundo a concepção arendtiana, é entendida como “o direito a ter direitos” ou como o meio de acesso do indivíduo ao espaço público (BASTOS, 2001, p. 314-315).

daquele Estado³⁸; quando novos Estados são formados, em razão de movimentos de descolonização ou de desintegração de federações³⁹; ou em decorrência de fluxos de refugiados, quando os indivíduos perderam o vínculo com seu país de origem, mas não o restabeleceram com o país de refúgio⁴⁰ (ACNUR, 1998, p. 228).

Há, portanto, uma relação entre os apátridas e os refugiados: tanto um refugiado pode se tornar posteriormente um apátrida (como explicitado acima), quanto um apátrida, tornar-se um refugiado⁴¹ (quando o indivíduo que havia perdido a nacionalidade, em razão, por exemplo, de uma alteração da lei de seu país de origem, desloca-se por temer ser perseguido por motivos de raça, religião, filiação a determinado grupo social, opiniões políticas, ou por ter seus direitos mais fundamentais ameaçados em virtude de conflito armado ou outras situações) (ACNUR, 1998, p. 246).

Tendo em vista esta relação, o ACNUR tem se dedicado também aos apátridas. As principais tarefas realizadas consistem em: incentivar os Estados a ratificar os instrumentos

³⁸ Lafer (1998, p. 143) ilustra essa situação a partir de práticas verificadas após a Primeira Guerra Mundial e durante o regime nazista: “(...) O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto de atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrados políticos residentes fora do Reich”.

³⁹ A desintegração da URSS, bem como da Iugoslávia e da Checoslováquia, geraram problemas de cidadania para muitas pessoas. Alguns, que não se enquadravam nos critérios de cidadania adotados pelos novos Estados, tornaram-se apátridas; outros, que não conseguiram adquirir a nacionalidade dos países nos quais passaram a residir, continuaram vinculados a outros Estados (ACNUR, 2000a, p. 197).

⁴⁰ Essa situação pode ser demonstrada, como citado por Lafer (1998, p. 143) e ainda por Andrade (1999, p. 77-78), pelos refugiados russos, que se tornaram posteriormente apátridas, haja vista que abandonaram seu país de origem, perdendo a nacionalidade, mas não vieram a adquirir outra, refazendo o vínculo com um Estado. É de se ressaltar também que os apátridas que se tornam refugiados são contemplados pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, como veremos adiante.

⁴¹ O ACNUR (2000, p. 197) destaca a relação entre apátrida e refugiado, ao afirmar que “situações de perda de nacionalidade por inadvertência ou de discriminação implicando a perda da nacionalidade e a expulsão, continuam a estar, muitas vezes, na origem dos fluxos de refugiados”.

internacionais⁴² (quais sejam, a Convenção de 1954 Relativa ao Estatuto das Pessoas Apátridas e a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia), elaborados com o intuito de regulamentar a condição jurídica de apátrida, de evitar e reduzir os casos de apatridia e de resolver conflitos entre Estados; intervir em situações nas quais se verifiquem problemas referentes aos apátridas e à aquisição de uma nova nacionalidade⁴³; e acompanhar a aplicação de dispositivos contidos em acordos internacionais sobre os apátridas; entre outras (ACNUR, 1998, p. 257-259).

O fenômeno da ausência de nacionalidade, que caracteriza o grupo dos apátridas, vem chamando a atenção da comunidade internacional, por existirem mais de 2 milhões pessoas que se enquadram nessa categoria (ACNUR, 2005d, p. 6).

2.1.4. Asilados

O grupo dos asilados deve ser apresentado a partir de uma discussão sobre os institutos do asilo e do refúgio. Na literatura estrangeira como um todo, utilizam-se os termos asilo⁴⁴ e refúgio indistintamente. De fato, tanto o asilo como o refúgio tem como escopo prover proteção estatal ao indivíduo que não goza mais desta em seu país de origem, já que sua vida, liberdade ou segurança se encontram em risco.

⁴² Briggs (apud LAFER, 1998, p. 144) assinala que a elaboração destes instrumentos internacionais referentes aos apátridas foi fruto da mobilização da comunidade internacional, após as práticas levadas a cabo pelos governos totalitários (soviético, nazista e fascista), que atestavam a necessidade de se regulamentar a condição jurídica de apátrida e de afastar a apatridia ocasionada por conflito de leis de nacionalidade.

⁴³ Segundo o ACNUR, nos casos do Azerbaijão, Camboja, da República Checa, Eslováquia e da República Federal da Iugoslávia, a instituição levou a cabo conversações intensas com as autoridades destes países sobre suas legislações relativas à nacionalidade (ACNUR, 1998, p. 259).

⁴⁴ Almeida (2001a, p. 173) aponta que a palavra “asilo”, de origem grega, significa “sem violência, sem devastação”, entendendo que “o asilo é antídoto da violência. O espaço propiciado pelo asilo é um espaço propiciador do resgate dos mais mínimos direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana”. Por sua vez, segundo Andrade (1996c, p. 9; 2001, p. 101), o seu significado é de “não extrair, tirar”, de modo que a “‘proteção’ é precisamente noção da palavra ‘asilo’”.

O ACNUR (2005g, p. 3-4) define asilo como “proteção concedida por um Estado, no seu território, à revelia da jurisdição do país de origem, baseada no princípio do *non-refoulement* e que se caracteriza pelo gozo dos direitos dos refugiados reconhecidos pelo direito internacional de asilo e que, normalmente, é concedida sem limite de tempo”.

Na literatura latino-americana, de outro lado, a maioria dos autores faz distinção entre estes institutos⁴⁵, diferenciando-se as categorias de asilados e de refugiados. Segundo Franco (2003, p. 20-71), consagrou-se um dualismo na América Latina, separando os sistemas do asilo e do refúgio. O primeiro se refere ao asilo diplomático e territorial, previstos nos instrumentos latino-americanos; enquanto o segundo, ao estatuto de refugiado previsto pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Para o autor, o que há, na realidade, é uma confusão terminológica.

A fim de clarificar esta confusão, a Declaração Final do Seminário de Tlatelolco de 1999 determinou que os termos asilo e refúgio são sinônimos, porque estendem a proteção do Estado a vítimas de perseguição, qualquer que seja o procedimento por meio do qual a proteção se formalize, seja pela aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 ou dos instrumentos latino-americanos (FRANCO, 2001, p. 180).

Fernandez (2003, p. 120) acrescenta que, na essência, tanto o sistema latino-americano de asilo quanto o sistema internacional de proteção aos refugiados entendem o asilo como a proteção outorgada, em seu território, por um Estado frente ao exercício da jurisdição do Estado de origem, baseada no princípio da não-devolução e caracterizada pelo cumprimento dos direitos internacionais reconhecidos aos refugiados. Em face disso, o autor entende que a natureza dos institutos do asilo e do refúgio é a mesma.

Esse assunto, contudo, não é pacífico, sendo que muitos autores latino-americanos, dentre eles, brasileiros, concebem estes institutos como diversos. A seguir, procuraremos explicitar como eles compreendem o asilo e o refúgio e as diferenças que apontam em relação a ambos.

⁴⁵ Para um estudo mais detalhado sobre o significado dos institutos do refúgio e do asilo no contexto da América Latina, ver: FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p. 17-71; _____ (Dir.). *Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. San José: Editorama, 2001.

O instituto do asilo data da Antiguidade⁴⁶, tendo sido utilizado especialmente na Grécia. É concebido, em sua acepção mais geral, como o meio através do qual um Estado fornece proteção a um indivíduo perseguido por outro Estado (JUBILUT, 2003, p. 16-17; ANDRADE, 1996c, p. 9). Paralelamente, existe o direito de asilo do indivíduo, que lhe assegura a possibilidade de procurar asilo e dele se beneficiar em outros Estados.

Na América Latina⁴⁷, verifica-se uma longa tradição de uso do instituto do asilo⁴⁸. O asilo político⁴⁹, concedido a indivíduos perseguidos por motivos políticos, pode assumir duas formas: o asilo territorial⁵⁰, concedido quando o indivíduo se encontra no território do Estado ao qual solicita proteção; e o asilo diplomático⁵¹, concedido em extensões do território do Estado solicitado (embaixadas, navios, aeronaves etc)⁵² (JUBILUT, 2003, p. 17; ALMEIDA, 2001, p. 104; BRASIL, 2005).

Por sua vez, o instituto do refúgio passou a ser regulamentado⁵³ no século XX, pela Liga das Nações, em função de indivíduos perseguidos na União das Republicas Socialistas Soviéticas

⁴⁶ Segundo Andrade (1996c, p. 9-10), “Ao fugir das consequências de um crime cometido, das intempestivas privações causadas pelo meio ambiente, de qualquer discriminação imposta ou da ira de um governante, buscava o indivíduo a proteção que lhe faltaria caso optasse por permanecer onde outrora se encontrava (...).

(...) Essa proteção era encontrável nos templos, nos bosques sagrados, nas estátuas de divindades, junto aos imperadores ou mesmo em qualquer outro lugar, desde que o perseguido tivesse em mãos o busto portátil de uma divindade – prática abolida devido à incidência de abusos cometidos.

A pessoa que buscava asilo era, via de regra, um estrangeiro, o que em muito o favorecia perante os gregos, pois, para estes, a hospitalidade para com os alienígenas era um critério que moldava a cultura ou a barbárie de um povo”.

⁴⁷ O primeiro instrumento latino-americano de âmbito multilateral que dispôs sobre o direito de asilo foi o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, elaborado em 1889 (FRANCO, 2003, p. 22).

⁴⁸ O instituto do asilo foi regulamentado na América Latina pela Convenção sobre Asilo de 1928.

⁴⁹ O asilo político foi regulamentado nesta região pela Convenção sobre Asilo Político de 1933 e de 1939.

⁵⁰ O asilo territorial foi regulamentado nesta região pela Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre Asilo Territorial de 1948 e pela Convenção sobre Asilo Territorial de 1954.

⁵¹ Segundo o ACNUR (2005g, p. 3), o asilo diplomático se refere à “tradição em certos países, em particular na América Latina, que consiste em dar refúgio aos fugitivos políticos nas embaixadas estrangeiras. Embora estando fora da jurisdição do seu país, não se encontra fora do seu território e por isso não pode ser considerado de acordo com os termos da Convenção (relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)”.

O asilo diplomático foi regulamentado nesta região pela Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954.

⁵² Para maiores detalhes sobre as características do asilo político, diplomático e territorial, ver: SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 162, p. 169-204, abr./jun 2004.

⁵³ Dentre os instrumentos relativos aos refugiados elaborados nesse período, estão: o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos de 1922; o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de

(URSS) (JUBILUT, 2003, p. 23-24). Atualmente, de acordo com os instrumentos internacionais⁵⁴, é concedido ao indivíduo que seja ameaçado de perseguição (ou efetivamente perseguido) em seu país de origem, em função de sua raça, nacionalidade, religião, opiniões políticas ou filiação a determinado grupo social.

Considerando a noção mais ampla de asilo, pode-se afirmar que deste não difere o refúgio, à medida que ambos são utilizados quando o indivíduo não pode mais se valer da proteção de seu país de origem e, por isso, tem de deixá-lo, com o escopo de buscar a proteção de outro Estado.

Nessa medida, para uns autores, o instituto do asilo é gênero de duas espécies: o asilo político (que se subdivide em diplomático e territorial) e o refúgio (ou estatuto de refugiado) (ALMEIDA, 2001a, p. 171; Idem, 2001b, p. 109; ANDRADE, 2001, p. 113).

Segundo alguns autores, a diferença entre os institutos reside no fato de que o refúgio tem aplicação universal; enquanto o asilo, aplicação regional, somente no continente latino-americano (ALMEIDA, 2001a, p. 171; Idem, 2001b, p. 103; ANDRADE, 1996c, p. 19; CUNHA, 2002, p. 502; SANTIAGO, 1993, p. 81; SOARES, 2004, p. 192). Nesse sentido, há autores que admitem a complementaridade entre estes institutos (ANDRADE, 1998, p. 399-400; SANTIAGO, 2005; Idem, 1996, p. 277).

Ademais, outros autores consideram novos traços distintivos entre estes institutos: o refúgio se trata de uma medida humanitária, contempla motivos de raça, nacionalidade, religião, filiação a determinado grupo social e opiniões políticas, exige apenas o fundado temor de perseguição (sendo que esta não precisa ter ocorrido efetivamente), aplica-se fora do país de

Identidade para os Refugiados Russos e Armênios de 1926; o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios de 1928; o Ajuste Relativo à Extensão a outras Categorias de Refugiados e Certas Medidas Tomadas em favor dos Refugiados Russos e Armênios de 1928; a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933; a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938; a Resolução de 14 de julho de 1938, dentre outros (ANDRADE, 1999, p. 78-104).

⁵⁴ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

origem, apresenta cláusulas de cessação, perda e exclusão⁵⁵. Por sua vez, o asilo se trata de uma medida política, contempla apenas delitos ou questões políticas, exige a efetiva perseguição, aplica-se no país de origem (no caso do asilo diplomático) e não apresenta quaisquer cláusulas (SÃO PAULO, 1998, p. 497; BARRETO, 2005; MEIRA, 2003, p. 105; PIOVESAN, 2001, p. 57-58).

Por fim, vale destacar que, em muitos casos, o instituto do asilo é concedido a pessoas conhecidas e que possuem condições econômicas; enquanto o refúgio, a pessoas anônimas e carentes de recursos (FRANCO, 2003, p. 67). Uma derradeira diferença que se pode apontar reside no fato de que, normalmente, o asilo é utilizado para proteger uma ou poucas pessoas; ao passo que o refúgio, para proteger um número maior delas.

Portanto, segundo a maioria dos autores consultados, na América Latina, o grupo dos asilados é composto por aqueles que obtiveram a proteção de outro Estado, em decorrência da concessão do asilo político, seja o diplomático ou territorial. De outro lado, o grupo dos refugiados, por aqueles que também a obtiveram, após o reconhecimento de sua condição jurídica como refugiado.

2.2. Causas para o refúgio

O refugiado é um indivíduo que teme ser (ou, de fato, foi) perseguido, por motivos de raça, nacionalidade, religião, filiação a determinado grupo social, opiniões políticas, ou que teme por sua vida, liberdade ou segurança, em decorrência de situações de violência generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflito interno ou violação massiva de direitos humanos.

⁵⁵ Estas cláusulas serão estudadas no Capítulo 2, itens 2.2.2, 2.2.4, 2.2.5.

Assim, vislumbram-se três causas principais para os movimentos de refugiados: violações de direitos humanos, conflitos armados e repressão.

2.2.1. Violações de direitos humanos

Os direitos humanos⁵⁶ são definidos como os direitos essenciais do ser humano, à medida que são imprescindíveis⁵⁷ para o exercício da condição humana. A concepção de direitos humanos se funda ainda na idéia de dignidade humana (PIOVESAN, 2004a, p. 133; COMPARATO, 1999, p. 44), segundo a qual se deve respeitar e proteger a vida humana.

Esta concepção foi desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial, em virtude das atrocidades cometidas pelo nazismo, que levaram à descartabilidade do ser humano. Conseqüentemente, no mesmo período, acentuou-se o processo de internacionalização dos direitos humanos, que difundiram a sua importância e procuraram estabelecer padrões mínimos de respeito ao ser humano (PIOVESAN, 2004a, p. 131-133).

Este processo culminou na celebração da Carta Internacional de Direitos Humanos⁵⁸, formada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, pelo Pacto Internacional de

⁵⁶ A definição de direitos humanos se fundamenta na idéia de priorização de direitos, ou seja, ao se conjugar a qualidade de humanos a alguns direitos, pretende-se sobrepô-los aos demais, por serem considerados essenciais ao ser humano (VIEIRA, 2001, p. 28-29). A partir daí, iniciam-se dois debates: um sobre quais direitos viriam a compor o rol dos direitos humanos (no qual se dividem jusnaturalistas e positivistas); outro sobre a extensão deste rol (no qual se dividem minimalistas e maximalistas). A esse respeito ver: VIEIRA, Oscar Vilhena. A gramática dos direitos. *Revista do ILANUD*. São Paulo, n. 17, p. 23-46, 2001; SZABO, Imre. Fundamentos históricos de los Derechos Humanos. In: VASAK, Karel (Ed.). *Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*. Barcelona: Serbal; UNESCO, 1984. v. 1, p. 36-74; MÉNDEZ, Emílio Garcia. Origem, sentido e futuro dos Direitos Humanos: reflexões para uma nova agenda. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 7-19, 2004.

⁵⁷ O amplo rol de direitos humanos consagrado internacionalmente pode vir a dificultar a concretização destes direitos. Como afirma Bobbio (1997, p. 16), os direitos humanos constituem, hoje, um problema político. Em face disso, o rol de direitos humanos deve ser o suficiente para abarcar os direitos mais essenciais do ser humano, visto que somente priorizando-se direitos é que se torna possível efetivá-los na prática.

⁵⁸ A partir do processo de internacionalização, consolidou-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2004a, p. 124-125).

Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966 (PIOVESAN, 2004a, p. 131-164; COMPARATO, 1999, p. 42), a qual englobou direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais na categoria dos direitos humanos⁵⁹.

Nesse sentido, vale mencionar que os direitos humanos compreendem: os direitos civis e políticos, que têm como fundamento a liberdade, e foram incorporados nas primeiras constituições ocidentais; os direitos sociais, econômicos e culturais, que têm como fundamento a igualdade, e foram incorporados nas constituições do Estado Social no século XX; e os direitos coletivos, que têm como fundamento a solidariedade e a fraternidade, como os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio-ambiente, dentre outros (PIOVESAN, 2004a, p. 149-150; BONAVIDES, 1983, p. 474-482 apud PIOVESAN, op. cit., p. 149-150).

Analisando-se as definições de refugiado e de direitos humanos, observa-se que o indivíduo passa a se inserir na categoria de refugiado, após ter seus direitos fundamentais ameaçados ou concretamente violados (MOREIRA, 2005, p. 52).

De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, está-se diante de um refugiado⁶⁰ quando os seus direitos civis (como as liberdades de pensamento, consciência e religião, de opinião e expressão, e os que se referem à raça, nacionalidade e filiação a certo grupo social) se encontram em risco (DONNELLY, 1986, p. 599-642 apud ALVES, 2003, p. 46; ALVES, op. cit., p. 51-52).

⁵⁹ Bobbio (1997, p. 9-10) entende que os direitos humanos são historicamente relativos, considerados fundamentais para uma determinada época e sociedade, e modificando-se, assim, com o tempo. Dessa forma, são conquistados pelos homens por meio de lutas e emancipações, produzindo, por conseguinte, o alargamento do rol destes direitos (BOBBIO, 1997, p. 26). Nesse sentido, para o autor, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, passam a direitos positivos particulares (à medida que são incorporados em textos constitucionais) e, depois, tornam-se direitos positivos universais (à medida que são incorporados por instrumentos internacionais) (BOBBIO, 1997, p. 24).

Na mesma esteira, Arendt (1989 apud PIOVESAN, 2004b, p. 21) afirma que os direitos humanos não são um dado construído, mas estão em constante processo de construção e reconstrução.

⁶⁰ De acordo com o ACNUR (1992, p. 45), existe um núcleo de direitos inderrogáveis (no qual se inserem os direitos à vida, à liberdade, à segurança, o direito de não ser torturado ou submetido a tratamentos cruéis ou degradantes, o direito de não ser escravizado, as liberdades de pensamento, de consciência e de religião, entre outros), que, uma vez violado, possibilita a solicitação de refúgio.

De outro lado, conforme a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, configura-se um refugiado quando o indivíduo teve sua vida, liberdade ou segurança ameaçada pela violação massiva de direitos humanos (dentre outros fatores). Isso significa que foram perpetradas violações em larga escala⁶¹, afetando os direitos humanos consagrados na Declaração Universal ou em outros instrumentos internacionais (FRANCO, 2003, p. 29-30).

Dessa forma, observa-se que o país de origem ameaçou violar ou de fato violou tais direitos do indivíduo ou, ainda, revelou-se incapaz de protegê-los, impulsionando-o a procurar a proteção de outro Estado.

Ademais, o que fundamenta o direito de buscar a proteção estatal de outro país é o direito de asilo, consagrado no artigo 14 (1) da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, que segue transcrito abaixo:

“Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 2004, p. 345)⁶².

No entanto, vale salientar que o direito do indivíduo perseguido em seu país de origem de *buscar asilo*, dirigindo-se a outro Estado e solicitando-lhe proteção, não se confunde com o direito *ao asilo*, ou seja, à concessão desta proteção pelo Estado solicitado (ANDRADE, 2001, p. 100). Tanto assim que a Declaração Universal de 1948 reconheceu o direito do indivíduo de procurar asilo, mas não a obrigação dos Estados de concedê-lo (NASCIMENTO E SILVA, 2001, p. 12). Isso porque a concessão do asilo (ou refúgio) é um ato soberano do Estado (ACNUR, 1992, p. 46; GOODWIN-GILL, 1983, p. 225).

⁶¹ Essas situações de violações massivas de direitos humanos foram constatadas em países da África e da América Latina (JUBILUT, 2003, p. 124).

⁶² O artigo 14 (2) prevê hipóteses em que o direito de asilo não pode ser exercido: “Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos ou princípios das Nações Unidas” (ONU, 2004, p. 345).

Além deste direito de buscar asilo, tem se assinalado também o direito do indivíduo de permanecer no país de origem (ou de não ser deslocado dele), enfatizando a responsabilidade estatal⁶³ em garantir os direitos essenciais de seus nacionais e a necessidade de abstenção de práticas ou ações estatais que possam levá-los a abandonar seu país (TRINDADE, 1996, p. 91; ACNUR, 1997, p. 62; GOODWIN-GILL, 1983, p. 229).

Por outro lado, o direito de permanecer, que desloca o enfoque para os países de origem, com o objetivo de prevenir futuros fluxos de refugiados, não deve ser utilizado como justificativa pelos países de acolhimento para a denegação⁶⁴ do direito ao asilo (ACNUR, 1997, p. 63).

Dessa forma, quando chega em outro país, ao qual solicita refúgio, o indivíduo deve ter os seus direitos humanos respeitados (principalmente a fim de satisfazer suas necessidades básicas e de resguardar sua segurança), enquanto lá permanecer (ACNUR, 1998, p. 199; PITA, 2003, p. 87).

Por fim, conclui-se que o respeito aos direitos humanos dos indivíduos em seus países de origem se revela uma forma de prevenir os movimentos de refugiados (ACNUR, 1997, p. 55; PITA, 2003, p. 87) – o que evitaria também outros problemas, tais quais conflitos entre Estados, movimentos xenófobos ou nacionalistas pela população local e maiores encargos sociais e econômicos aos países de acolhimento. Ao mesmo tempo, estes não podem se eximir da responsabilidade de assegurar os direitos humanos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados enquanto estiverem em seu território⁶⁵.

⁶³ Trindade (1996, p. 89) destaca que passa a haver uma preocupação em desenvolver o conceito de responsabilidade estatal, segundo a qual cabe ao Estado “remediar as próprias causas que levam a fluxos maciços de pessoas”.

⁶⁴ Piovesan (2001, p. 51-52) atenta para a responsabilidade dos Estados em conceder o asilo (ou refúgio) pleiteado, devendo estabelecer padrões justos e satisfatórios para julgar os pedidos de refúgio e respeitar os princípios referentes aos refugiados.

⁶⁵ Como afirma Trindade (1996, p. 88), “os direitos humanos se fazem presentes, necessária e invariavelmente, nas três etapas, ou seja, as de prevenção, de refúgio e de solução duradoura”. Além disso, destacando a relação entre direitos humanos e refugiados, o autor conclui que “a dimensão preventiva da proteção humana (...) constitui hoje

2.2.2. Conflitos

Os conflitos armados se originam por causas variadas, como étnicas, religiosas, políticas, entre outras, e se desenrolam tanto no plano interno quanto no plano interestatal, colocando em risco a população civil, que está sujeita a diversas formas de violência.

Assim, nota-se uma relação entre conflitos⁶⁶ e refugiados, uma vez que estes têm suas vidas, liberdades e seguranças ameaçadas ou violadas em decorrência de situações conflituosas presenciadas nos países de origem, impulsionando-os a migrar para outros territórios.

Na maioria das vezes, esses indivíduos que fogem de um conflito se deslocam em larga escala para os países vizinhos. Assim, o fluxo intenso de refugiados pode desestabilizar os Estados acolhedores, causando-lhe problemas internos (LOESCHER, 1999, p. 237). Em primeiro lugar, existem os custos econômicos envolvidos na recepção de um grande contingente de pessoas, que se referem ao fornecimento de alimentos, medicamentos, à criação da infra-estrutura necessária para abrigá-las (como campos ou acampamentos), entre outros. Em segundo lugar, é possível que a população local não aceite a entrada desses indivíduos, especialmente se tiverem traços culturais (étnico-raciais ou religiosos) distintos dela. Com isso, a comunidade local pode pressionar as autoridades nacionais a fim de que adotem medidas para retirá-los do território.

Além disso, há riscos políticos em virtude do recebimento de refugiados, que acarretam problemas não só internos, como regionais (LOESCHER, 1999, p. 237). Isso porque muitos refugiados utilizam o território do país de acolhimento, fronteiro ao país de origem, para atacá-

um denominador comum da proteção internacional dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados” (TRINDADE, 1996, p. 96).

⁶⁶ Vale destacar que, não raro, essas guerras devastam todo o país, deixando-o sem qualquer infra-estrutura, o que gera a necessidade de se investir na sua reconstrução (ACNUR, 1997, p. 91).

O ACNUR (1997, p. 91) salienta que uma forma de evitar os fluxos de refugiados gerados por conflitos consiste na celebração de acordos de paz. Além destes, é preciso prover os meios materiais que garantam a sustentação da paz, para que os conflitos realmente terminem.

lo⁶⁷. Enquanto alguns participam como líderes no conflito, outros refugiados são recrutados involuntariamente no interior de campos. Além disso, o país acolhedor pode aderir à causa dos refugiados e se envolver num conflito com o país de origem⁶⁸. Os fluxos de refugiados, nesse sentido, podem ser vistos como um fenômeno desestabilizador da segurança regional (JUBILUT, 2003, p. 3; ACNUR, 2000, p. 81).

Contudo, nem sempre os Estados poderão evitar a entrada dos refugiados. Nesse caso, se não desejarem recebê-los, poderão implementar uma série de medidas, visando sua retirada (promovendo sua expulsão do território, ou seu repatriamento ou, ainda, o reassentamento em outros países). Também poderão impor restrições ao acolhimento, delimitando um número de pessoas para receber ou um prazo determinado para que permaneçam no país.

2.2.3. Repressão

Outra causa provocadora de movimentos de refugiados consiste na repressão levada a cabo por regimes ditatoriais adotados pelos países de origem, os quais atentam contra as liberdades civis de seus nacionais (destacando-se a liberdade de expressão e opinião), bem como promovem perseguições àqueles que se opõem ao governo.

Nesse sentido, o deslocamento forçado pode ser intencionado por um governo, que objetive eliminar do país dissidentes políticos, ou mesmo uma classe inteira, que discordem de suas idéias e políticas (WEINER, 1995, p. 31).

⁶⁷ Alguns exemplos se constatarem nos campos da Tunísia e do Marrocos, utilizados pelos refugiados argelinos para atacar a Argélia; em Uganda e no Burundi, onde os refugiados ruandeses organizaram uma invasão a Ruanda; no Paquistão e em Honduras, onde as aldeias de refugiados eram usadas como base militar para os ataques ao Afeganistão e à Nicarágua, respectivamente, conforme veremos no Capítulo 3, itens 1.1, 2.1, 3.

⁶⁸ Um exemplo disso foi o conflito entre Índia e Paquistão. Após receber enorme contingente de refugiados bengaleses em seu território, o governo indiano apoiou a independência de Bangladesh, envolvendo-se num conflito com o Paquistão, conforme veremos no Capítulo 3, item 1.4.

No decurso da Guerra Fria, muitos refugiados se originaram de países socialistas. Por isso, acreditava-se, principalmente no Ocidente, que os refugiados constituíam um problema gerado, em grande parte, pelo socialismo (ACNUR, 2000a, p. 33), o qual seria solucionado com a queda desse regime. Todavia, ainda que os governos socialistas tenham sido extintos, outras formas de ditaduras permaneceram em vários lugares do mundo.

Diante disso, meios repressivos utilizados por alguns governos podem levar ao cerceamento de direitos fundamentais, perseguições de indivíduos e, por conseguinte, a fluxos de refugiados. Assim, o incentivo à constituição de instituições políticas sólidas e à adoção de regimes democráticos podem ser mecanismos eficazes para evitá-los (ACNUR, 1998, p. 15).

2.3. Soluções para os refugiados

Após ter sido ameaçado de perseguição ou perseguido, por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas, ou, após ter sua vida, liberdade ou segurança em risco, em razão de conflitos internos, violações a direitos humanos ou outras formas de violência, o indivíduo é levado a abandonar sua terra natal, buscando a proteção de outro Estado.

A partir de então, implementam-se soluções⁶⁹ para os refugiados, que consistem: na integração local, no reassentamento e no repatriamento. Consoante veremos a seguir, estas soluções concebem os refugiados como um problema a ser resolvido e partem de uma visão estadocêntrica⁷⁰.

⁶⁹ A literatura internacional as denomina de soluções duráveis.

⁷⁰ Como salienta Aleinikoff (1995, p. 264), o foco deveria ser deslocado dos Estados para os refugiados, inserindo-os nas decisões que, ao final, recaem sobre o futuro de suas vidas.

2.3.1. Integração local

Adota-se a primeira solução quando o refugiado é reconhecido pelo país no qual ingressou e este decide acolhê-lo. Muitas vezes, também é implementada enquanto o solicitante de refúgio aguarda o trâmite do procedimento. Com isso, inicia-se o processo de integração local, por meio do qual o indivíduo passa a se integrar na comunidade local.

Esta solução se, de um lado, permite ao refugiado reestruturar sua vida num outro país; de outro, acarreta algumas dificuldades no tocante à sua adaptação. Isso porque a nova sociedade, na qual será inserido, pode representar uma cultura (hábitos, crenças e tradições) diversa daquela de sua origem (ANDRADE, 1996a, p. 40-41).

Ao mesmo tempo, pode não haver receptividade aos refugiados pela comunidade local dos países de acolhimento (o que se observa em alguns países desenvolvidos). Isso ocorre tanto em razão de suas diferenças culturais, quanto em razão dos encargos sociais e econômicos que os refugiados representam para estes países. Como consequência, têm-se verificado atitudes de intolerância, como práticas xenófobas e racistas, contra os refugiados, nos países de acolhimento.

Dessa forma, como assinala o ACNUR (1998, p. 94-95), cinco condições devem ser implementadas para que a integração local seja bem sucedida, quais sejam: o país de acolhimento deve aceitar e apoiar os esforços que objetivem facilitar a integração local dos refugiados; a comunidade local também deve aceitar sua presença no país e a integração deve ser economicamente viável ao país de acolhimento. Além disso, os programas de integração local devem ter financiamento externo suficiente para sua implementação; a integração local deve ser voluntária; e os refugiados devem ser plenamente integrados na nova sociedade, tendo, inclusive, a possibilidade de adquirir a nacionalidade do país.

2.3.2. Reassentamento

A integração local no primeiro país de acolhimento não será viável em algumas hipóteses, tais quais: o país no qual o solicitante de refúgio ingressou decide não acolhê-lo; o refugiado não conseguiu se adaptar no país de acolhimento; sua integridade física ainda corre perigo neste; o país de acolhimento não tem condições de lhe prover a assistência de que necessita; o solicitante ou refugiado deseja se reunir a familiares que se encontram em outro país.

Nessas situações, o solicitante ou refugiado é transferido para um terceiro país, onde ele deve ser estabelecido. Com isso, aplica-se outra solução, qual seja, o reassentamento ou reinstalação (ACNUR, 1992, p. 59; ANDRADE, 1996a, p. 40).

Tabela 5 – Principais países de reassentamento de refugiados em 2004

País	Reassentados
Estados Unidos	52.868
Austrália	15.967
Canadá	10.521
Suécia	1.801
Noruega	842
Nova Zelândia	825
Finlândia	735
Dinamarca	508
Holanda	323
Reino Unido	150
Irlanda	63
Chile	26
México	11

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 16

2.3.3. Repatriamento

Por fim, uma última solução, a mais desejada pelos refugiados e pelos países de acolhimento, é o repatriamento (ACNUR, 1997, p. 75). Esta solução foi utilizada intensamente durante a década de 1990, sendo que, hoje, existem quase 1,5 milhão de repatriados ou retornados no mundo, dos quais a maior parte voltou para países da Ásia (ACNUR, 2005d, p. 6).

Por meio dela, o refugiado é mandado de volta para seu país de origem. Isso só deve acontecer, no entanto, se o refugiado desejar e, nessa medida, deve-se respeitar o caráter voluntário do repatriamento⁷¹ (ACNUR, 1998, p. 89; MCNAMARA, 2003, p. 60; ANDRADE, 1997, p. 206).

Logicamente, o sentimento natural do ser humano é retornar ao seu lar, onde encontra suas origens e se identifica (ANDRADE, 1996a, p. 40). Desse modo, o que fundamenta o seu retorno é o direito de regressar, segundo o qual nenhum indivíduo pode ser privado arbitrariamente do direito de entrar em (ou de regressar a) seu próprio país⁷² (ACNUR, 1997, p. 53, ANDRADE, 1997, p. 215).

Entretanto, ante as perseguições e violações de seus direitos, que o fizeram abandonar sua terra natal, nem sempre o retorno será fácil ou mesmo possível (ANDRADE, 1996a, p. 40). Se as razões que o levaram a fugir persistirem no Estado de origem, o refugiado não deve retornar⁷³, devendo-lhe ser permitido permanecer no país de acolhimento.

⁷¹ Veremos, contudo, que, em algumas situações, este caráter voluntário foi desrespeitado pelos países, procedendo-se ao repatriamento forçado de refugiados.

⁷² O direito de regressar está previsto no artigo XIII (2) da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar” (ONU, 2004, p. 345). Também se encontra regulamentado no artigo 12 (4) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: “Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país” (ONU, 2004, p. 353). A esse respeito, Trindade (1996, p. 91) salienta o direito do indivíduo de retornar com segurança ao lar.

⁷³ Observaremos que, em alguns casos, os refugiados decidiram retornar aos seus países de origem quando ainda ocorriam conflitos armados, em condições de regresso que não eram seguras.

Mesmo assim, muitos refugiados decidem retornar à sua terra natal por iniciativa própria, procedendo ao repatriamento espontâneo. Este se dá quando as hostilidades no país ainda não cessaram, um acordo formal não foi firmado entre este, o país de acolhimento e o ACNUR, e não há assistência internacional organizada (ANDRADE, 1997, p. 212; MCNAMARA, 2003, p. 63; ACNUR, 1998, p. 146-147).

De outro lado, o repatriamento organizado ocorre quando os refugiados contam com o apoio internacional. Caracteriza-se pela resolução dos conflitos no país de origem, pela celebração de acordos de repatriamento e pelo acompanhamento da operação pelo ACNUR (ANDRADE, 1997, p. 213-214; MCNAMARA, 2003, p. 63; ACNUR, 1998, p.147-148).

Esta operação deve ser levada a cabo em condições de segurança para o refugiado, que se referem à sua proteção legal, ao resguardo de sua segurança física e ao fornecimento de meios materiais que possibilitem sua sobrevivência no país de origem. E também em condições de dignidade, que se verificam quando o refugiado não é maltratado, quando o retorno se dá em caráter voluntário, quando não é separado arbitrariamente de sua família e quando é tratado com respeito pelas autoridades nacionais⁷⁴ (MCNAMARA, 2003, p. 61).

Ademais, vale destacar que, embora o repatriamento constitua o fim de um ciclo do movimento de refugiados, representa também o início de um novo: a reconstrução dos países devastados por conflitos armados (KOSER; BLACK, 1999, p. 12).

Assim, o repatriamento é incentivado pelos países de acolhimento, que pretendem transferir a responsabilidade pelos refugiados aos seus países de origem. Porém, em muitas situações, estes carecem de condições para reintegrar seus nacionais, como, por exemplo,

⁷⁴ Preston (1999, p. 27-28) analisa as condições de segurança e dignidade, entendendo que a primeira se refere à segurança física, ao respeito dos direitos humanos do refugiado e à proteção contra o retorno forçado, enquanto a segunda, aos termos de qualidade de vida durante o retorno. A autora destaca que existem obstáculos para se identificar e aplicar estas condições na prática.

fornecer-lhes meios de subsistência (e, para tanto, devem contar com ajuda internacional). Ao mesmo tempo, o processo de reintegração também pode se revelar difícil para os refugiados, pois, diante da situação sócio-econômica do país, a comunidade local pode não ser receptiva a essas pessoas que regressam (ACNUR, 1998, p. 162).

Tabela 6 – Maiores movimentos de repatriamento em 2004

Destino (país de origem)	Saída (país de acolhimento)	Repatriados
Afganistão	Irã/ Paquistão	940.500
Iraque	Irã/ Líbano/ Vários	194.000
Burundi	Tanzânia/ República Democrática do Congo	90.300
Angola	Zâmbia/ República Democrática do Congo Namíbia/ Congo	90.200
Libéria	Guiné/ Costa Marfim/ Serra Leoa/ Gana/ Nigéria	56.900
Serra Leoa	Libéria/ Guiné	26.300
Somália	Etiópia/ Djibuti	18.100
Ruanda	República Democrática do Congo/ Uganda	14.100
República Democrática do Congo	Burundi/ República Centro-Africana	13.800
Sri Lanka	Índia	10.000

Fonte: ACNUR, *Refugees by Numbers*, 2005, p. 14.

2.4. Considerações finais

Após analisar os grupos originados por deslocamentos humanos, as principais causas geradoras dos movimentos de refugiados e as soluções implementadas em prol desse grupo, vale destacar algumas observações.

Primeiramente, as diversas classificações entre estes grupos, que abrangem refugiados, migrantes, deslocados internos, apátridas e asilados, decorrem de normas jurídicas estabelecidas pelo Direito Internacional. Contudo, na realidade, todos esses indivíduos se caracterizam por não gozar mais da proteção de seu país de origem (seja porque este não consegue fornecer os meios

que lhes garantam uma vida digna, seja porque sua liberdade ou segurança se encontra ameaçada, seja porque o vínculo com este país está desfeito), precisando se deslocar para obtê-la em outro Estado.

A existência dessas distinções faz com que, no plano prático, os refugiados tenham maior destaque na opinião pública; enquanto os deslocados internos não conseguem mobilizá-la, porque são refugiados em seus próprios países. Além disso, os migrantes são vistos com maus olhos, entendendo-se que teriam condições de subsistir em sua terra natal, mas optam por migrar em busca de melhores condições (quando, na realidade, provêm de Estados onde vivem em situação de pobreza).

Diante disso, a grande luta de muitas dessas pessoas consiste em conseguir se enquadrar na categoria de refugiado e, após isso, ser acolhido pelo país que o reconheceu como tal, conquistando direitos e deveres.

Nesse ponto, como a decisão de reconhecer um indivíduo como refugiado leva em conta diversos interesses, o Estado pode utilizar manobras jurídicas a fim de denegar o pedido de refúgio. Da mesma forma, as soluções implantadas com vistas a solucionar os problemas dos refugiados são concebidas a partir da visão estatal e, por isso, muitas vezes, podem não se revelar as melhores para os refugiados.

Isso posto, observaremos a seguir como os Estados foram se comportando em relação aos refugiados e como esta questão foi se desenvolvendo na conjuntura internacional, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial.

CAPÍTULO 2 – A questão dos refugiados no pós-Segunda Guerra Mundial

1. O período de 1943 a 1951

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) representou um importante marco histórico nas relações internacionais, por uma série de fatores. Em primeiro lugar, porque, ao final do conflito, iniciou-se uma luta ideológica, política e econômica, travada entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), conhecida como Guerra Fria, que redefiniu a geopolítica mundial. A superpotência estadunidense⁷⁵ formou um bloco de países ocidentais que defendiam o sistema capitalista e ideais individualistas e liberais. Por sua vez, a superpotência soviética liderava um bloco de países orientais, que sustentavam o sistema socialista e ideais coletivistas. Com isso, imprimiu-se ao mundo uma configuração bipolar.

Ademais, em junho de 1945, constituiu-se uma organização internacional universal⁷⁶ que perdura até hoje: a Organização das Nações Unidas (ONU). Seus objetivos principais consistiam em assegurar a paz e a segurança internacionais, bem como promover a cooperação internacional a fim de atingir o desenvolvimento sócio-econômico e o respeito aos direitos humanos. Para tanto, compunha-se pelos seguintes órgãos: Assembléia-Geral, fórum deliberativo, com funções de elaborar recomendações e resoluções; Conselho de Segurança, responsável pela paz e segurança mundiais, com a prerrogativa de praticar ações coercitivas; Conselho Econômico e

⁷⁵ A pretensão dos EUA em se tornar uma potência hegemônica já se evidenciava antes do fim da guerra e se intensificou durante o pós-guerra. Isso porque, em 1944, realizou-se a Conferência de Bretton Woods, onde foram criadas instituições multilaterais, como o FMI e o BIRD, que demonstravam o poderio econômico estadunidense. Além disso, em 1947, os EUA assumiram a tarefa de reconstruir economicamente a Europa através da implementação do Plano Marshall (SARAIVA, 1997, p. 244-246).

⁷⁶ De acordo com classificação de Seitenfus (1997, p. 42), a ONU se caracteriza como uma organização internacional universal e de objetivos amplos.

Social (ou ECOSOC⁷⁷), incumbido de estimular o desenvolvimento econômico e social, assim como o respeito aos direitos humanos. E, ainda, pela Corte Internacional de Justiça, órgão judiciário, com competência consultiva e contenciosa; pelo Conselho de Tutela, encarregado de tutelar os territórios que não tivessem governo próprio; e pelo Secretariado, que desempenhava tarefas administrativas (ONU, 1945).

A Segunda Grande Guerra também marcou uma nova concepção de direitos humanos, diante das atrocidades praticadas contra o ser humano pelo holocausto, o que ensejou uma preocupação internacional com a dignidade humana (PIOVESAN, 2004a, p. 131-132). Tanto assim que, em 1948, a ONU elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um instrumento internacional que consagrou os direitos humanos e constituiu um código de ação comum aos Estados (PIOVESAN, 2004a, p. 145).

E, acima de tudo, a guerra provocou os maiores deslocamentos humanos⁷⁸ observados na História do mundo moderno⁷⁹, perfazendo-se mais de 40 milhões de pessoas encontradas fora de seus lares na Europa⁸⁰, excluindo-se os alemães que fugiam do das tropas soviéticas e os estrangeiros que eram trabalhadores forçados na Alemanha. Também havia, aproximadamente, 13 milhões de pessoas de origem alemã que foram expulsas de países como Polônia, Checoslováquia, de outros do leste europeu e daqueles que formavam a URSS (ACNUR, 2000a, p. 13; HOBBSAWM, 1995, p. 58). E, ainda, mais de 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas na Alemanha (ACNUR, 2000a, p. 13).

⁷⁷ Conforme a sigla em inglês: *Economic Social Council* (ECOSOC).

⁷⁸ Como observa Paiva (2000, p. 26), o número de refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial é controverso, variando entre 8 e 70 milhões de pessoas.

⁷⁹ No entender de Hobsbawm (1995, p. 58), “a catástrofe humana desencadeada pela Segunda Guerra Mundial é quase certamente a maior na história humana”.

⁸⁰ Ainda segundo Hobsbawm (1995, p. 58), “estimou-se que em maio de 1945 havia talvez 40,5 milhões de pessoas desenraizadas na Europa”.

Diante dessa situação no continente europeu, procuraram-se soluções para os refugiados, que eram concebidos como um problema temporário e que findaria no período do pós-guerra (ACNUR, 2000a, p. 19).

1.1. Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)

As movimentações de pessoas na Europa já vinham causando preocupação aos países aliados (EUA, Reino Unido, França e URSS) mesmo antes da Segunda Guerra Mundial chegar ao fim. Tanto assim que, em 1943, decidiram criar⁸¹ a Administração das Nações Unidas⁸² para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)⁸³.

Tratava-se de um organismo internacional temporário⁸⁴, ao qual aderiram 44 Estados, que tinha como objetivo prover auxílio e reabilitação às zonas devastadas, bem como prestar socorro e assistência às pessoas deslocadas pela guerra e aos refugiados (ACNUR, 2000a, p. 14; ANDRADE, 1996c, p. 135-138).

A ANUAR tinha como prioridade o atendimento aos deslocados, razão pela qual forneceu assistência aos refugiados incidentalmente. Além disso, não foi criada especificamente como organização de refugiados⁸⁵ (ACNUR, 2000a, p. 14; ANDRADE, 1996c, p. 142).

⁸¹ Conforme Andrade (1996c, p. 136), a criação da ANUAR foi fruto de iniciativas estadunidenses, tanto assim que seus dois diretores eram nacionais dos EUA.

⁸² Nota-se que, em 1943, já se utilizava o termo “Nações Unidas”, sendo que a organização internacional só viria a ser formada dois anos depois (ANDRADE, 1996c, p. 135-136).

⁸³ A sigla em inglês é *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA).

⁸⁴ Para Ávila (1964, p. 231), as atividades da ANUAR podem ser consideradas como fundadoras de outras agências especializadas da ONU.

⁸⁵ Já Andrade (1996c, p. 142) destaca que “quando de sua criação, a UNRRA não deveria se incumbir da assistência aos refugiados, mas, sim, da coordenação dos programas de repatriação, o que a tornou uma organização pioneira, posto ter sido, na linha dos organismos internacionais até então existentes, a primeira a ser responsável pela assistência e pela repatriação dos refugiados”.

A distinção entre deslocados e refugiados residia no fato de que se consideravam os primeiros como aqueles que haviam sido removidos à força, por ação oficial ou para-oficial, enquanto os segundos, aqueles que deixaram seus países por vontade própria, a fim de escapar da perseguição ou da destruição gerada pela guerra (ANDRADE, 1996c, p. 137; SALLES, 2002, p. 104).

Da mesma forma, a Conferência de Bermudas, realizada em abril de 1943, havia estipulado que o termo refugiado abarcava “todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas” (BARRETO, 2003, p. 202; ACNUR, 1992, p. 5; ANDRADE, 1996c, p. 129).

Vale registrar que essa definição de refugiado se diferenciava das definições contidas nos instrumentos internacionais⁸⁶ firmados entre 1921 e 1938, que consideravam como refugiados determinados grupos de pessoas que haviam se deslocado (ANDRADE, 1996c, p. 26; Idem, 1999, p. 76).

Assim sendo, no decorrer dos anos de 1944 e 1945, a ANUAR, contando com o apoio das forças aliadas, conseguiu assistir milhares de deslocados e refugiados que se encontravam em áreas de domínio aliado, com exceção das soviéticas, onde o organismo não era autorizado a operar (ACNUR, 2000a, p. 14).

Com o fim da guerra, a ANUAR concentrou esforços no repatriamento dos deslocados e refugiados aos seus países de origem (embora essas operações já tivessem se iniciado durante o conflito) (ACNUR, 2000a, p. 14; ANDRADE, 1996c, p. 142). A concretização rápida do repatriamento era intencionada pelos países que tinham acolhido grande contingente de

⁸⁶ Dentre os quais, o Ajuste de 1926 definia como refugiados os russos e os armênios; o Ajuste de 1928, os turcos, os assírios, assírio-caldeus e assimilados, o Ajuste de 1936, pessoas provenientes da Alemanha, entre outros (ANDRADE, 1999, p. 81-95).

refugiados, como a Alemanha, a Áustria e a Itália. Em face disso, estima-se que, de maio a setembro de 1945, a ANUAR auxiliou a repatriar cerca de 7 milhões de pessoas, acrescentando-se mais 1 milhão, no período de novembro do mesmo ano a janeiro de 1947⁸⁷ (ACNUR, 2000a, p. 14; ÁVILA, 1964, p. 232).

Segundo o ACNUR (2000a, p. 16), dentre estas pessoas que foram repatriadas, havia cerca de 2 milhões de soviéticos (ucranianos e nacionais dos Estados Bálticos) que não queriam regressar e que terminaram sendo mandados para campos de trabalho forçado implementados por Stalin. Os europeus de leste também não desejavam retornar, pois seus países de origem passaram a ser governados por regimes socialistas, sendo que muitos foram mandados de volta mesmo contra sua vontade⁸⁸.

De acordo com Andrade (1996c, p. 144-146), contudo, além dos que foram repatriados, havia 1 milhão de deslocados que não almejavam retornar à sua terra natal, por motivos políticos⁸⁹. Isso gerou grande controvérsia, entre os países do bloco ocidental e os países do bloco socialista, em relação ao que deveria ser feito com essas pessoas. No entender do autor, embora nenhum Estado tivesse se mostrado favorável ao repatriamento forçado, os países deste segundo bloco, especialmente os que compunham a URSS, esforçaram-se para que seus nacionais fossem repatriados⁹⁰.

⁸⁷ Segundo Andrade (1996c, p. 143-144), “Em fins de 1946, as autoridades militares dos Aliados já haviam providenciado o retorno às suas respectivas residências, ou ao que sobrara delas, de cerca de 15 milhões de deslocados, incluindo em tal montante pessoas de origem alemã, uma vez que as autoridades militares dos Aliados não tinham um mandato tão restrito como o da UNRRA; este organismo (...) até o fim de suas atividades, lograra repatriar de 7 a 8 milhões de deslocados”.

⁸⁸ Observamos aqui um primeiro exemplo em que o caráter voluntário do repatriamento foi desrespeitado.

⁸⁹ Andrade (1996c, p. 144) aponta que, dentro desse grupo que ficou conhecido como “milhão restante” ou “irrepatriáveis”, havia 275 mil poloneses, 200 mil judeus, 200 mil espanhóis, 190 mil lituanos, latslavos, estonianos, 150 mil iugoslavos, incluindo sérvios e croatas, e 100 mil ucranianos.

⁹⁰ Andrade (1996c, p. 145-146) assinala que, enquanto havia somente 100 mil pessoas que não pretendiam retornar, foi possível estabelecer um compromisso temporário, por meio do qual a ANUAR continuaria a lhes dar assistência por um período razoável, até que se pudesse proceder ao seu reassentamento em outros países. No entanto, quando o grupo dos “irrepatriáveis” chegou a 1 milhão de pessoas, os países socialistas passaram a sustentar que somente colaboracionistas e traidores se recusavam a regressar, gerando um grave desentendimento entre os dois blocos.

Dessa forma, por volta de 1946, passou-se a discutir se a ANUAR deveria prestar assistência a estas pessoas que não pretendiam ser repatriadas. Os países do bloco socialista sustentavam que esta deveria ser fornecida apenas àqueles que regressassem, ao passo que os países do bloco ocidental defendiam que o indivíduo deveria optar entre retornar ou permanecer no país que o havia acolhido, sem que essa escolha prejudicasse o seu direito à assistência (ACNUR, 2000a, p. 16).

Os EUA, por sua vez, que eram responsáveis por 70% do financiamento do organismo, passaram a se posicionar contra a política de repatriamento da ANUAR⁹¹ e a afirmar que seus programas de reabilitação nos países socialistas serviam apenas para reforçar o controle soviético exercido sobre eles (ACNUR, 2000a, p. 16). Diante disso, recusou-se a prorrogar o mandato da ANUAR, que expirava em 1947, e a lhe conceder mais apoio financeiro, decretando o seu fim. Para Andrade (1996c, p. 147), os EUA agiram assim por dois objetivos, quais sejam: afastar a interferência soviética em relação à política para refugiados, evitando o repatriamento de 1 milhão de pessoas; e impedir que a URSS se beneficiasse da ajuda econômica proporcionada pela ANUAR.

Na concepção do autor, o término das atividades da organização se deu em virtude da pressão exercida pelos países socialistas e pela animosidade existente entre EUA e URSS, evidenciando o início da Guerra Fria, a qual viria a exercer influência também sobre as posteriores organizações voltadas para refugiados (ANDRADE, 1996c, p. 147-150).

Após isso, outro compromisso foi firmado, por meio do qual a ANUAR assistiria essas pessoas por um período que não excederia seis meses, atendendo ao interesse dos países socialistas.

⁹¹ Como registra o ACNUR (2000a, p. 16), “no seio das próprias Nações Unidas, a questão do repatriamento tornou-se um problema político importante, sendo uma das questões mais contenciosas para o Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os primeiros anos da sua existência. A polêmica passou para o âmago dos conflitos ideológicos fundamentais que dividiam o Leste e o Oeste na altura. A questão em causa era saber se as pessoas deviam ou não ter o direito de escolher o seu país de residência, de fugir à opressão e de exprimir as suas opiniões”.

1.2. Organização Internacional para os Refugiados (OIR)

Ainda em 1946, antes de cessarem as atividades da ANUAR, o problema dos refugiados foi incluído como prioritário na agenda da primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, que elaborou uma resolução, prevendo os seguintes princípios em relação a esse grupo: 1) o problema dos refugiados tinha alcance e caráter internacional; 2) não se deveria obrigar os refugiados que expressassem objeções válidas a retornar ao país de origem; 3) um órgão internacional deveria se ocupar do futuro dos refugiados e das pessoas deslocadas; 4) sua tarefa principal seria estimular o retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los com todos os meios possíveis (ACNUR, 1992, p. 5; ANDRADE, 1996c, p. 152-153; BARRETO, 2003, p. 202).

No mesmo ano, foi estabelecida a Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados, que deveria dar continuidade aos trabalhos referentes aos refugiados e deslocados durante o período do encerramento das atividades da ANUAR e a existência oficial⁹² da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)⁹³ (ANDRADE, 1996c, p. 156-157). Ainda neste ano, foi aprovada a Constituição⁹⁴ desta organização.

A OIR foi criada em 1947, passando a funcionar em 1948, quando foi extinta a Comissão Preparatória, bem como quando entrou em vigor a sua Constituição (ANDRADE, 1996c, p. 159; SOUZA E SILVA, 1997, p. 146). Consistia numa agência especializada não permanente da ONU, que se ocuparia dos problemas residuais dos refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial e, em razão disso, trabalharia apenas com aqueles de origem européia. É de se destacar

⁹² Fazia-se necessário que, ao menos, 15 Estados ratificassem a Constituição da OIR para que esta organização começasse a funcionar, o que só ocorreu em agosto de 1948 (ANDRADE, 1996c, p. 157-159).

⁹³ A sigla em inglês é *International Refugee Organization* (IRO).

⁹⁴ Andrade (1996c, p. 154-155) comenta que a deliberação da referida Constituição contou com 18 abstenções, 30 votos a favor e 5 contra. Para o autor, as abstenções refletiam o desinteresse em se tratar os problemas dos refugiados; enquanto os votos contrários, o desejo dos países socialistas de manter essa questão fora da agenda internacional. Em suas palavras, a OIR, “apesar de originalmente ter como escopo propósitos humanitários, já exibia muitas características de natureza essencialmente política”.

que foi a primeira organização a tratar de maneira integrada de todos os aspectos da questão dos refugiados (ACNUR, 1992, p. 5; Idem, 2000a, p. 16-17; ANDRADE, 1996c, p. 177; BARRETO, 2003, p. 202).

De acordo com sua Constituição, suas funções abrangiam: o repatriamento, a identificação, registro e classificação, auxílio e assistência, proteção jurídica e política, transporte, reassentamento e reintegração dos refugiados (ACNUR, 2000a, p. 17; ANDRADE, 1996c, p. 161).

Ademais, o texto constitucional trazia a seguinte definição de refugiado, que se aplicava

“1. (...) a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:

(a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham, ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;

(b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;

(c) pessoas que foram consideradas refugiados, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

2. (...) estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejosas de se beneficiarem da proteção do governo do seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.

3. (...) tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos em, ou foram obrigados a fugir de, e foram subsequentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados.

4. (...) sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade (...) (ANDRADE, 1996c, p. 162-163).

Tratava-se de uma definição de refugiado mais ampla que as anteriores e que se pautava numa perspectiva individualista, a qual demandava a análise da situação do indivíduo (ANDRADE, 1996c, p. 162; 165). Com isso, abandonava-se a perspectiva coletivista, que

caracterizava o refugiado a partir de sua origem ou filiação a um determinado grupo étnico, racial ou religioso (ANDRADE, 1996c, p. 26; Idem, 1999, p. 76).

Ademais, a nova organização apresentava uma mudança clara de prioridades, haja vista que, ao invés de uma política de repatriamento, passava a desempenhar uma política de reassentamento dos refugiados em terceiros países⁹⁵, o que não agradou aos países socialistas (ACNUR, 2000a, p. 17; Idem, 1992, p. 5-6; ANDRADE, 1996c, p. 176).

Tanto assim que a OIR procedeu ao repatriamento de 73 mil pessoas e, em contrapartida, ao reassentamento⁹⁶ de mais de 1 milhão⁹⁷. A organização também promoveu a integração local de 410 mil pessoas (ACNUR, 2000a, p. 18; ANDRADE, 1996c, p. 175).

No entanto, a insistência dos países do bloco socialista em levar a cabo o repatriamento forçado gerou uma forte tensão com os EUA, a qual refletia suas diferenças ideológicas, principalmente no tocante ao conceito de liberdade (ANDRADE, 1996c, p. 152). Embora tenha prevalecido a posição estadunidense (e ocidental), possibilitando aos refugiados uma considerável liberdade de escolha, a pressão daqueles países fez com que os EUA⁹⁸, responsável por 60% do orçamento da organização, decidisse suspender-lhe o seu apoio financeiro (ANDRADE, 1996c, p. 176).

Andrade (1996c, p. 179) destaca que esta posição adotada pelos EUA também coincidia com seus interesses nacionais, que, no contexto de reconstrução européia do pós-guerra,

⁹⁵ O ACNUR (1992, p. 5) segue afirmando que, embora o repatriamento fosse inicialmente o objetivo principal da OIR, os desenvolvimentos políticos do pós-guerra na Europa fizeram-no mudar o foco para o reassentamento.

⁹⁶ Para Matas (1993, p. 625-626), o sistema de reassentamento objetivava desacreditar o bloco socialista, demonstrando que muitas pessoas estavam preparadas para fugir de países que adotavam o socialismo.

⁹⁷ Consoante Andrade (1996c, p. 175), 1 milhão de pessoas foram reassentadas em 65 países, dentre os quais a maioria se situava fora do continente europeu. De outro lado, segundo o ACNUR (2000, p. 18), mais de um terço dessas pessoas foi reassentada nos EUA, enquanto o restante, na Austrália, Israel, Canadá e em outros países da América Latina. A esse respeito, Ávila (1964, p. 232) assinala que 182.159 pessoas foram para a Austrália, enquanto 32.712, para a Argentina, 22.473, para o Brasil, 17.553, para a Venezuela, e outros grupos menores, para o Paraguai, Peru, Uruguai e Colômbia.

⁹⁸ No entender de Andrade (1996c, p. 176), “os Estados Unidos optaram por não mais apoiar uma organização que incluísse entre seus membros Estados que não estivessem de acordo com o movimento internacional livre de pessoas”.

objetivavam alcançar a hegemonia mundial (SARAIVA, 1997, p. 243-247). Para tanto, fazia-se necessário se lançar como uma potência voltada para causas humanitárias, como a defesa dos direitos humanos e dos refugiados (ANDRADE, 1996c, p. 176). Diante disso, os EUA receberam quase 40% do total de refugiados em seu território, sobretudo, pelos aspectos políticos e econômicos⁹⁹ decorrentes dessa decisão.

Com relação ao desempenho da OIR, para o ACNUR (2000a, p. 18), esta não conseguiu resolver o problema dos refugiados, tendo em vista que, ao final de 1951, ainda existiam 400 mil pessoas deslocadas na Europa. Na visão de Andrade (1996c, p. 176), por outro lado, o fato de não se ter realizado o repatriamento em massa e desse grande contingente humano permanecer deslocado não significa que a OIR não tenha cumprido seu mandato. Isso porque as dificuldades em fazê-lo decorreram de divergências políticas que marcaram os primeiros anos da Guerra Fria (ANDRADE, 1996c, p. 176; SARAIVA, 1997, p. 241), levando à cessação das atividades da organização em 1952 (ANDRADE, 1996c, p. 174; ACNUR, 2000a, p. 18).

Após esses comentários finais, examinaremos o período seguinte, durante o qual a OIR foi substituída por uma nova organização para refugiados e foi celebrado um instrumento internacional paradigmático em matéria de refugiados.

⁹⁹ Como salienta o ACNUR (2000a, p. 18), “um dos motivos para acolher os refugiados consistia nos benefícios econômicos que daí advinham, abastecendo a economia de mão-de-obra abundante”. Khan (1986, p. 32; 35) compartilha esse entendimento.

2. O período de 1951 a 1960

As sucessivas crises entre o bloco socialista e o bloco ocidental que se verificaram a partir de 1947¹⁰⁰, a exemplo do bloqueio de Berlim (1948) e da Guerra da Coréia (1950/1953) (SARAIVA, 1997, p. 250; 255), influenciaram sobremaneira a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ACNUR, 2000a, p. 19).

Havia um dissenso no âmbito da ONU, entre os países da Europa Ocidental, os EUA e a URSS, com relação a esse novo organismo que trataria dos refugiados. Isso porque aqueles defendiam uma agência de refugiados permanente, forte e independente, capaz de angariar fundos; estes, ao contrário, um organismo bem definido, mas temporário, que exigisse pouco financiamento e que não pudesse receber contribuições; enquanto esta se empenhava em boicotar as negociações (ACNUR, 2000a, p. 19; BOOKSTEIN, 2001).

2.1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Apesar dessas dificuldades, ainda antes da extinção da OIR, em dezembro de 1949, a Assembléia Geral da ONU decidiu¹⁰¹ instituir o ACNUR, um órgão subsidiário que iniciaria seus trabalhos em 1º de janeiro de 1951 (ACNUR, 2000a, p. 19; CONLEY, 1993, p. 632).

Vale ressaltar que, também em dezembro de 1949, a Assembléia Geral criou o Organismo das Nações Unidas das Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo

¹⁰⁰ De acordo com SARAIVA (1997, p. 241-257) o período que compreende os anos de 1947 a 1955 caracterizou a chamada “relação quente” entre os dois blocos antagônicos da Guerra Fria.

¹⁰¹ A deliberação sobre a criação do ACNUR contou com 36 votos a favor, 5 contra e 11 abstenções dos Estados que faziam parte da ONU à época (ACNUR, 2000, p. 19).

Oriente¹⁰², a fim de assistir refugiados palestinos que se encontrassem no Líbano, Jordão, na Síria, Cisjordânia, e Faixa de Gaza. Em face disso, esse grupo foi excluído da competência do ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 20).

Um ano depois, em dezembro de 1950, foi aprovado o Estatuto do ACNUR, que caracterizava seu trabalho como apolítico¹⁰³, humanitário e social e definia como suas funções: proteger internacionalmente os refugiados e buscar soluções permanentes para sua problemática, auxiliando os governos, após sua aprovação, a facilitar o repatriamento voluntário ou a integração local dessas pessoas em novas comunidades (ACNUR, 2000a, p. 22; Idem, [199-?]b, p. 5; 9).

¹⁰² A sigla em inglês é *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East*. (UNRWA).

¹⁰³ Loescher (2001) critica o fato de o ACNUR caracterizar seu trabalho como apolítico, concebendo-o como um forte ator político e moldado pelos interesses dos países mais ricos, haja vista que depende de doações destes governos para levar a cabo suas operações e programas. Da mesma forma, Hathaway (1993, p. 662) entende que o ACNUR é dependente da “boa vontade” dos países industrializados para garantir o seu financiamento.

Bookstein (2001) também considera o ACNUR um ator significativo na comunidade internacional, assim como Hyndman (2000, p. 5) o percebe como uma organização poderosa e altamente politizada.

Para Khan (1986, p. 27), o papel do ACNUR é ambíguo, já que a organização reúne os Estados a fim de encontrar soluções para os refugiados, mas, ao mesmo tempo, é usada pelos Estados para perseguir seus próprios interesses.

Hyndman (2000, p. 3) acrescenta que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, tendo em vista que estes são eventos políticos. Em razão disso, para a autora, o humanitarismo é um processo politizado que balanceia as necessidades dos refugiados e de outras pessoas deslocadas com os interesses dos Estados.

Ainda no que tange a essa discussão, vale destacar a seguinte observação: “Muitos funcionários do ACNUR afirmam ter sido a ênfase colocada na natureza apolítica do trabalho do Alto Comissariado que permitiu que a Organização operasse durante a época tensa da Guerra Fria e em situações subsequentes de conflito armado. Outros observadores defendem que, embora essa distinção se revelasse útil de muitas maneiras, tratou-se desde o início de algo um tanto ilusório, invocado sobretudo para atenuar os graves efeitos da bipolarização no início dos anos 50 e para evitar uma total paralisia das Nações Unidas na resolução dos problemas dos refugiados da época. Alguns analistas têm também argumentado que, sendo o ACNUR um órgão subsidiário da ONU, sujeito ao controle formal da Assembléia Geral, nunca pode ser inteiramente independente dos órgãos políticos das Nações Unidas. A constante polêmica sobre este assunto gira grandemente à volta do lapso incorrido por não se definir claramente o que constitui ‘ação humanitária’ e ‘ação política’” (ACNUR, 2000a, p. 22).

Além disso, o ACNUR (1995, p. 124-125) reconhece que existe uma relação estreita entre ação humanitária e ação política. Um exemplo disso são as negociações que se fazem necessárias com os governos para que a ajuda humanitária seja prestada aos refugiados dentro dos países. Mas justifica que, apesar da distinção entre ação política e ação humanitária ser um tanto artificial, o que importa é a imparcialidade da ajuda humanitária, devendo ser prestada independentemente das origens, convicções ou posições ideológicas dos refugiados.

O Estatuto também previa que o mandato do ACNUR abrangeria as pessoas que haviam sido reconhecidas como refugiados pela aplicação dos instrumentos internacionais firmados anteriormente¹⁰⁴, bem como:

Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país da sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira lá voltar (ACNUR, [199-?]b, p. 11).

Assim, o Estatuto apontava o fato do indivíduo se encontrar fora de seu país de origem uma condição imprescindível para caracterizá-lo como refugiado e abarcava os chamados refugiados *sur place*, aqueles que, estando fora de seu país, não queriam retornar devido às circunstâncias que surgiram durante sua ausência. Ainda englobava na categoria de refugiado os apátridas que apresentassem o receio de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião política (ACNUR, 1996, p. 22-25).

Além disso, o Estatuto refletia aquelas divergências entre os EUA e os países ocidentais europeus sobre as características que o ACNUR deveria ter (ACNUR, 2000, p. 27). Isso porque, estipulou-se que o órgão subsidiário seguiria as diretrizes da Assembleia Geral, atuando sob a autoridade desta e do Conselho Econômico e Social da ONU (ACNUR, [199-?]b, p. 9-10). Com isso, estando o ACNUR atrelado a esses dois órgãos, não se pode afirmar que seja absolutamente independente, como pretendiam os países europeus ocidentais. Por outro lado, estes obtiveram sucesso na pretensão de se instituir um organismo forte e permanente, já que, embora tenha sido

¹⁰⁴ Quais sejam: os Acordos de 12 de maio de 1926 e de 10 de junho de 1928, as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados, nos termos do artigo 6º A (i) do Estatuto (ACNUR, [199-?]b, p. 11).

criado por um período inicial de três anos, seu mandato foi sendo renovado ao longo das décadas, atuando até hoje em prol dos refugiados (ACNUR, 2000a, p. 19).

No tocante ao seu financiamento, determinou-se que o ACNUR contaria com o orçamento da ONU, sendo que, salvo decisão posterior em contrário da Assembléia Geral, nenhum encargo, além das despesas administrativas relativas ao seu funcionamento, poderia ser imputado a este orçamento, ao passo que todas as outras despesas seriam financiadas através de contribuições voluntárias (ACNUR, [199-?]b, p. 16). Nesse aspecto, os países da Europa Ocidental também foram vitoriosos.

Contudo, embora fosse permitido angariar contribuições, os EUA conseguiram que estas estivessem sujeitas à aprovação da Assembléia Geral da ONU. Em razão disso, o ACNUR passou a depender do pequeno orçamento da referida Assembléia e de um fundo de emergência (ACNUR, 2000a, p. 22). Além disso, os EUA, inicialmente, recusaram-se a efetuar contribuições ao ACNUR, pois não o consideravam o órgão mais adequado para canalizar suas verbas, decidindo financiar outros programas e organismos¹⁰⁵ (ACNUR, 2000a, p. 24).

Diante disso, o ACNUR, desde o início, teve um financiamento insuficiente, contando, principalmente, com contribuições voluntárias e não dispendo de recursos para implementar programas de repatriamento ou de reassentamento. No entanto, mesmo com um orçamento anual que não ultrapassava 300 mil dólares, o ACNUR conseguiu realizar parcerias significativas com organizações voluntárias e beneficentes. Exemplo disso se deu em 1952, quando a instituição,

¹⁰⁵ Exemplos deles foram: o Programa dos Estados Unidos *Escapee*; o Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias, fundado em 1952, que tinha como função apoiar as movimentações de migrantes e refugiados da Europa, e que se tornou, mais tarde, a Organização Internacional para as Migrações; o Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente; e a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coréia, que tinha como função prestar assistência a pessoas deslocadas pela Guerra da Coréia (ACNUR, 2000a, p. 24).

com o apoio de ONGs influentes, obteve a quantia de 3 milhões de dólares da Fundação Ford¹⁰⁶, para financiar seu programa pioneiro de solução durável, que promovia a integração local dos refugiados em países europeus (ACNUR, 2000a, p. 24).

Somente em 1954 é que foi criado o Fundo das Nações Unidas para Refugiados¹⁰⁷, que teve como função implementar programas na Áustria, Alemanha Ocidental, Grécia e Itália (ACNUR, 2000a, p. 24).

Ademais, com o início das atividades do ACNUR, em 1951, o ECOSOC constituiu um Comitê Consultivo, consoante o estipulado no Estatuto, para opinar nos assuntos relativos aos refugiados (ACNUR, 2001a, p. 1; Idem, [199-?]b, p. 9-10). Este Comitê era composto por países¹⁰⁸ que haviam recebido grande contingente de refugiados após a Segunda Guerra Mundial e que tinham demonstrado interesse e devoção em solucionar os problemas dos refugiados.

Depois, em 1957, a Assembléia Geral resolveu criar um Comitê Executivo, que foi estabelecido pelo ECOSOC no ano seguinte, e passou a funcionar em 1959. Este Comitê¹⁰⁹, além de assumir a função do antigo Comitê Consultivo, incumbiu-se de aprovar os programas de assistência que seriam implementados pelo órgão subsidiário (ACNUR, 2001a, p. 2-3).

No princípio de seu funcionamento, durante a década de 1950, o ACNUR contava com apenas 33 funcionários, atuava somente na Europa e, como dito anteriormente, possuía um restrito número de parceiros e um orçamento de 300 mil dólares. Conforme veremos adiante, suas atividades foram se expandindo e se modificando ao longo das décadas (ACNUR, 2000a, p. 3).

¹⁰⁶ Nesse ponto, cabe ressaltar que “O primeiro valor substancial colocado à disposição do ACNUR não proveio dos governos, mas da Fundação Ford, nos Estados Unidos (...)” (ACNUR, 2000a, p. 24).

¹⁰⁷ A sigla em inglês é *United Nations Refugee Fund* (UNREF).

¹⁰⁸ Os quinze membros do Comitê Consultivo eram os seguintes: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Reino Unido, Suíça, Turquia, Vaticano e Venezuela (ACNUR, 2001a, p. 1; Idem, 2005a, p.1).

¹⁰⁹ O Comitê Executivo tinha como membros, além dos quinze mencionados acima, Canadá, China, Colômbia, Grécia, Holanda, Irã, Iugoslávia, Noruega, Suécia e Tunísia (ACNUR, 2005a, p.1).

2.2. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Na mesma época em que criou o ACNUR, a ONU resolveu elaborar um instrumento internacional de proteção aos refugiados, que foi preparado entre os anos de 1947 e 1950 (ACNUR, 1992, p. 17). Também decidiu que seria realizada uma Conferência de Plenipotenciários em Genebra, para completar a minuta e assinar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1996c, p. 8).

A Conferência ocorreu entre os dias 2 e 25 de julho de 1951 e contou com a participação de delegações de 26 países¹¹⁰. O Alto Comissário para Refugiados, Van Heuven Goedhart, assim como um representante do Conselho da Europa, participaram das deliberações da Conferência, embora sem direito a voto. A Organização Internacional do Trabalho e a OIR foram representadas, igualmente sem direito a voto. Além disso, representantes de diversas ONGs estavam presentes como observadores, dentre as quais, vale destacar a Cáritas Internationalis e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ACNUR, 1996c, p. 8-9).

A Conferência elegeu Knud Larsen, da Dinamarca, como presidente, bem como Herment, da Bélgica, e Talat Miras, da Turquia, como vice-presidentes. Ainda cabe ressaltar que, a partir do dia 10 de julho, um representante do Vaticano passou a participar da Conferência, em função de uma proposta feita pelo representante do Egito (ACNUR, 1996c, p. 10).

As discussões da Conferência se pautaram na minuta da Convenção preparada por um Comitê *ad hoc* para Refugiados e Apátridas, com exceção do artigo 1º (referente à definição de

¹¹⁰ Os 26 países que participaram da Conferência foram os seguintes: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cujas delegação também representou Liechtenstein), Turquia, Venezuela e Iugoslávia. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores (ACNUR, 1996c, p. 8).

refugiado). O texto desse dispositivo havia sido recomendado pela Assembléia Geral em 14 de dezembro de 1950, através da Resolução 429 (V) (ACNUR, 1996c, p.10-11).

A Conferência se marcou por duas correntes de pensamento distintas: uma entendia que a Convenção consistia num instrumento geral, que deveria ser aplicável a todos os refugiados, independentemente de sua origem; outra, que a Convenção tinha seu alcance limitado e deveria se aplicar somente aos refugiados originados de países europeus (ACNUR, 1970b, p. 6). Os países que sustentavam a primeira corrente foram chamados de “universalistas”, ao passo que os segundos de “europeístas” (ACNUR, 1970d, p. 6-7).

O primeiro grupo compreendia os representantes do Reino Unido, do Egito, da Iugoslávia, do Canadá, da Bélgica, dentre outros (ACNUR, 1970a, p. 12-13; Idem, 1970b; p. 11; Idem, 1970c, p. 5). O representante do Reino Unido foi quem mais defendeu a concepção universalista, pretendendo uma definição de refugiado o mais abrangente possível, sem qualquer tipo de limitação (ACNUR, 1970a, p. 16).

O segundo grupo compunha-se pelos representantes da França, dos Estados Unidos, da Itália, da Austrália, dentre outros (ACNUR, 1970a, p. 15; Idem, 1970c, p. 12). Uma das justificativas utilizadas por esses países consistia no fato de que já acolhiam um grande número de refugiados e, caso a definição fosse muito ampla, não teriam condições financeiras de abrigar um contingente maior deles (ACNUR, 1970a, p. 12). Diante disso, somente poderiam se comprometer com as obrigações contidas na Convenção se esta adotasse uma definição limitada de refugiado (ACNUR, 1970c, p. 10). Outro argumento levantado se fundava no fato de que os refugiados existentes no mundo (naquela época) tinham origem européia¹¹¹ e que, portanto, tratava-se de um problema europeu (ACNUR, 1970a, p. 10).

¹¹¹ Segundo Matas (1993, p. 627), a Convenção de 1951 foi originalmente designada pelos países ocidentais para prover refúgio aos anti-comunistas que fugiam do leste europeu após a Segunda Guerra Mundial.

Na décima nona reunião da Conferência, o representante da França afirmou que, caso não fosse adotada uma definição limitada, aplicável somente à Europa, não assinaria a Convenção (ACNUR, 1970a, p. 9-10). Em face disso, na reunião seguinte, o representante da Suíça propôs uma emenda ao artigo 1º, possibilitando a realização de reservas a esse dispositivo (ACNUR, 1970b, p. 10).

A posição adotada pela França fez com que alguns países que eram favoráveis a uma definição ampla (como a Suíça, a República Federal da Alemanha, a Dinamarca, a Holanda, a Noruega, entre outros) optassem pela proposta suíça (ACNUR, 1970c, p. 11-12).

Nesse ponto, o representante do Vaticano teve um papel fundamental. Na vigésima terceira reunião, quando passou a participar da Conferência, propôs que os dois pontos de vista fossem conciliados no texto do artigo 1º, evitando a possibilidade de reservas. Com isso, a definição poderia ser aplicável somente aos refugiados europeus ou aos refugiados de todos os continentes. Caberia ao Estado-contratante adotar a formula que julgasse adequada, quando da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento (ACNUR, 1970e, p. 5).

Assim, estabeleceu-se uma definição geral de refugiado, mas seu alcance ficou limitado temporalmente – conforme veremos adiante – e poderia ser limitado geograficamente (ACNUR, 1996b, p. 6).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados¹¹² foi adotada em 28 de julho de 1951 e assinada por 12 países¹¹³. Nesse momento, somente a Colômbia optou pela fórmula que reconhecia como refugiados apenas pessoas provenientes da Europa. Até o ano subsequente,

¹¹² Para um estudo mais detalhado dos dispositivos contidos na Convenção, ver: ROBINSON, Nehemiah. *Convention Relating to the Status of Refugees: its history, contents and interpretation*. London: London Institute of Jewish Affairs; Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997; GRAHL-MADSEN, Atle. *Commentary on the Refugee Convention 1951: articles 2-11, 13-37*. Geneva: Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997; ACNUR. *The 1951 Refugee Convention: questions and answers*. Geneva: ACNUR, 2003.

¹¹³ Os 12 países que assinaram a Convenção em julho de 1951 foram: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça (ACNUR, 2000b, p. 1-5).

Brasil, Itália e Turquia assinaram a Convenção e adotaram esta fórmula restritiva (ACNUR, 2000b, p. 1-5) (ver apêndice B, p. 190-194). Além disso, fazia-se necessário atingir seis ratificações¹¹⁴ para que a Convenção entrasse em vigor, o que só ocorreu em 22 de abril de 1954 (ACNUR, 1996b, p. 5).

É interessante notar que os EUA¹¹⁵ não assinaram nem ratificaram a Convenção, vindo a aderir ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967¹¹⁶, por meio do qual se comprometeram com as obrigações estipuladas pela Convenção, somente em novembro de 1968 (ACNUR, 2000b, p. 3). A URSS tampouco assinou ou ratificou a Convenção, sendo que, somente após sua desintegração, os países¹¹⁷ que a compunham passaram a fazê-lo (ANDRADE, 1996c, p.177) (ver apêndice B, p. 190-194).

Ademais, a Convenção contemplava as pessoas que haviam sido consideradas como refugiados pelos instrumentos internacionais anteriores¹¹⁸, continuando a lhes prover proteção internacional (ACNUR, 1996b, p. 10). E ainda trouxe, em seu artigo 1º A, uma definição de refugiado, conhecida como “clássica”, que abarcava qualquer pessoa:

(...) que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do seu país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996b, p. 61).

¹¹⁴ Tais ratificações foram feitas pela República Federal da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Reino Unido (ACNUR, 2000b, p. 1-3).

¹¹⁵ Para Matas (1993, p. 625), os EUA não assinaram a Convenção de 1951 porque não tinham interesse em distinguir refugiados dos indivíduos que fugiam do leste europeu por razões econômicas.

¹¹⁶ Instrumento que estudaremos no Capítulo 3, item 1.2.

¹¹⁷ A Rússia, por exemplo, só viria a ratificar a Convenção de 1951 e a aderir ao Protocolo de 1967 em fevereiro de 1993 (ACNUR, 2005g, p. 3).

¹¹⁸ Quais sejam: os Acordos de 12 de maio de 1926 e de 10 de junho de 1928, as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados, nos termos do artigo 1º A (1) da Convenção (ACNUR, 1996b, p. 61).

Vale destacar que, comparando-se esta definição com aquela contida no Estatuto do ACNUR, a Convenção lhe acrescentava mais um motivo para o receio de perseguição, qual seja, a filiação em certo grupo social¹¹⁹.

A definição de refugiado da Convenção apresentava uma limitação temporal (conhecida como “reserva temporal”), que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”.

Além disso, conforme o texto da Convenção, estes “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas maneiras: como aqueles que tiveram lugar na Europa; ou como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta¹²⁰. Vale lembrar que, na primeira hipótese, consideravam-se como refugiados apenas as pessoas de origem européia (o que ficou conhecido por “reserva geográfica”), ao passo que, na segunda, pessoas oriundas de todos os continentes. Destaque-se que, a qualquer momento, o Estado que tivesse adotado a primeira fórmula poderia, mediante comunicação ao Secretário-Geral da ONU, passar a adotar a segunda delas¹²¹ (retirando, com isso, a reserva geográfica).

¹¹⁹ Diante dessa diferença, consideram-se os refugiados mandatários aqueles contemplados pelo Estatuto. Esses indivíduos são protegidos pelo ACNUR, independentemente do Estado acolhedor ter ratificado a Convenção de 1951, mas não gozam dos direitos previstos por ela. Por sua vez, os refugiados contemplados pela Convenção são indivíduos reconhecidos como refugiados pelas autoridades de Estados que ratificaram a Convenção de 1951 e se beneficiam, assim, de todos os direitos nela estipulados (ACNUR, 1992, p. 12).

¹²⁰ Conforme o disposto no artigo 1º B (1), que segue transcrito:

“Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (...)’ poderão compreender-se no sentido quer de:

(a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; quer de

(b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou fora desta;

e cada Estado contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção” (ACNUR, 1996b, p. 62).

¹²¹ Conforme o disposto no artigo 1º B (2), que segue transcrito:

“Qualquer Estado contratante que tenha adotado a fórmula (a) poderá em qualquer altura alargar as suas obrigações adotando a fórmula (b), por comunicação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas” (ACNUR, 1996b, p. 62).

É de se destacar que essas limitações¹²² refletiam a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que, logo após esta, seria resolvido (CONLEY, 1993, p. 631).

Apesar destas limitações, a Convenção propiciou uma grande contribuição, ao consolidar a prática iniciada pela Constituição da OIR, de analisar a situação particular do indivíduo¹²³. Para tanto, estabeleceu certos requisitos que deveriam ser demonstrados pelo solicitante de refúgio, para que tivesse a condição de refugiado reconhecida. Ademais, consagrou princípios que os Estados deveriam respeitar em relação aos solicitantes de refúgio e refugiados, dos quais trataremos a seguir.

2.2.1. Princípios referentes aos refugiados

O princípio mais relevante, considerado “basilar” (PIOVESAN, 2001, p. 47) ou “a pedra angular” (ALMEIDA, 2001b, p. 156) do sistema internacional de proteção aos refugiados, é o da não-devolução¹²⁴, que lhes assegura o direito de não ser mandado a um país onde seus direitos humanos já tenham sido violados ou estejam em risco (LUZ FILHO, 2001, p. 179).

A Convenção estabeleceu este princípio¹²⁵ em seu artigo 33 (1), da seguinte forma:

¹²² Para Hathaway (1993, p. 660), essas limitações eram estratégicas e motivadas por interesses políticos dos países ocidentais.

¹²³ Segundo Goodwin-Gill (2001), a Convenção de 1951 não tinha o intento de lidar com os movimentos de refugiados de larga escala. Com isso, era possível proceder a uma análise individual dos pedidos de refúgio. Todavia, observaremos adiante que os grandes fluxos verificados na África levaram os países da região a celebrar um instrumento que considerasse os movimentos de larga escala.

¹²⁴ Na literatura estrangeira, denomina-se princípio de *non refoulement*.

¹²⁵ O princípio da não-devolução foi incorporado no artigo 3º (1) da Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial de 1967, que reza:

“Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1.º será objeto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objeto de perseguição” (ONU, 1967).

Também foi previsto no artigo 3º (1) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, transcrito a seguir:

Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas (ACNUR, 1996b, p. 74).

Este princípio se aplica tanto a refugiados, que tenham sido reconhecidos pelo país de acolhimento, quanto a solicitantes de refúgio¹²⁶ (os quais, vale dizer, são potenciais refugiados), que tenham ingressado num país diverso do de sua nacionalidade (ACNUR, 1996a, LUZ FILHO, 2001, p. 179; NASCIMENTO E SILVA, 2001, p. 14; GRAHL-MADSEN, 1997, p. 227; ROBINSON, 1997, p. 138).

Vale ressaltar que não é aplicado quando o solicitante ou o refugiado constitua um perigo para a segurança do país de acolhimento ou, por ter cometido um crime grave, seja uma ameaça à sua comunidade¹²⁷.

Na mesma esteira, segue o princípio da não-aplicação de sanção no caso de entrada irregular, segundo o qual os indivíduos que fugiram de um país onde suas vidas e liberdades estavam ameaçadas e que tenham entrado ou permanecido de maneira irregular num outro Estado não devem ser punidos¹²⁸.

“Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura” (ONU, 2004, p. 380).

¹²⁶ De acordo com o ACNUR (2005g, p. 9), o princípio de *non refoulement*. é aquele segundo o qual “nenhum refugiado será expulso ou reenviado para um país onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Aplica-se sempre que um refugiado se encontra no território, ou nas fronteiras de um determinado país, independentemente de ter sido, ou não, formalmente reconhecido o seu estatuto de refugiado”.

A extensão deste princípio aos solicitantes de refúgio foi dada pela Conclusão n. 6 do Comitê Executivo do ACNUR, elaborada em 1977 (ACNUR, 1996a).

¹²⁷ Conforme disposto no artigo 33 (2) da Convenção, o princípio da não-devolução:

“(…) não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país” (ACNUR, 1996b, p. 74).

¹²⁸ O princípio da não-aplicação de sanção na hipótese de entrada irregular do país de acolhimento está previsto no artigo 31 (1) da Convenção:

“Os Estados contratantes não aplicarão sanções penais, devido a entrada ou estada irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território onde a sua vida ou liberdade estavam ameaçadas no sentido previsto pelo artigo 1º, entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares” (ACNUR, 1996b, p. 73).

Ademais, consoante o princípio da possibilidade de apresentação de recurso após decisão desfavorável, o refugiado que se encontre regularmente num país somente pode ser expulso, após decisão fundamentada em razões de segurança nacional ou de ordem pública e da qual tenha podido apelar¹²⁹ (MOREIRA, 2004, p. 46).

Por fim, o princípio da reunião familiar, embora não esteja previsto no texto da Convenção, mas assinalado na Ata Final da Conferência¹³⁰ que a adotou, enfatiza a importância dos membros da família do refugiado se encontrarem juntos, no mesmo país de acolhimento (MOREIRA, 2004, p. 46).

Além destes princípios, a Convenção estabeleceu certos requisitos legais, chamados de cláusulas de inclusão, que devem ser preenchidos pelo indivíduo, para que seja reconhecido como um refugiado, os quais veremos a seguir.

2.2.2. Cláusulas de inclusão

Um dos requisitos que devem ser demonstrados pelo solicitante de refúgio é a existência do fundado receio (ou bem fundado temor¹³¹) de perseguição, por motivos de raça, nacionalidade,

¹²⁹ O princípio da possibilidade de apresentar recurso após decisão desfavorável está previsto no artigo 32 (2) da Convenção:

“A expulsão de um refugiado só se fará em execução de uma decisão tomada em conformidade com o processo previsto pela lei. O refugiado, a não ser que razões imperiosas de segurança nacional a isso se oponham, deverá ser autorizado a apresentar provas capazes de o ilibar de culpa, a apelar e a fazer-se representar para esse efeito perante uma autoridade competente ou perante uma ou mais pessoas especialmente designadas pela autoridade competente” (ACNUR, 1996b, p. 73).

¹³⁰ A Ata Final da Conferência “recomenda aos governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

(1) assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país;

(2) assegurar a proteção dos refugiados menores, em particular crianças não acompanhadas e raparigas, com especial referência para a tutela e adoção” (ACNUR, 1996b, p. 45).

¹³¹ A expressão “bem fundado temor” decorre de uma tradução mais fiel, em nosso entender, da expressão na língua original, *well-founded fear*. No entanto, a maior parte da bibliografia consultada utiliza a expressão “fundado receio”, razão pela qual a adotaremos.

religião, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

2.2.2.1. Fundado receio de perseguição

A expressão “fundado receio de perseguição” contém dois elementos, um de ordem objetiva (fundado), e outro de ordem subjetiva (receio), que precisam ser combinados. Isso significa que as declarações feitas pelo solicitante de refúgio¹³² (que apresentam o receio ou o temor de ser perseguido) devem ser contrapostas com a situação objetiva (social, econômica, política) de seu país de origem, para que se possa julgar se o seu receio tem fundamento (ACNUR, 1996d, p. 11-12).

No entanto, nem sempre o solicitante possui todos os documentos de que necessita para comprovar o receio de ser perseguido. Nesse caso, se o solicitante utilizou todos os meios de prova disponíveis e conseguiu demonstrar credibilidade em suas afirmações, pode ser reconhecido como refugiado pela aplicação do benefício da dúvida (ACNUR, 1996d, p. 49-50).

Vale registrar que o receio pode decorrer de uma situação em que a perseguição foi efetivada ou de uma situação em que há iminência de perseguição, apresentando sérios riscos de que esta ocorrerá (ACNUR, 1996d, p. 13-14).

Por perseguição¹³³, entende-se o ato de impedir a realização dos direitos do indivíduo (AGUIAR, 2001, p. 218), que se concretiza na ameaça à sua vida ou liberdade (por

¹³² O ACNUR (1996d, p. 12) destaca que o elemento subjetivo (receio) deve ser avaliado juntamente com a personalidade do solicitante. Isso porque cada indivíduo pode ter uma reação psicológica diferente diante da mesma situação. Como exemplifica, “certas pessoas podem ter convicções políticas ou religiosas de tal modo fortes que o menosprezo por elas pode tornar a sua vida intolerável”.

¹³³ Segundo o ACNUR (1996d, p. 15), a análise das ações que constituem perseguição depende das circunstâncias de cada caso. Isso porque algumas práticas que não caracterizam perseguição (como discriminação), quando consideradas em conjunto com outros fatores (por exemplo, a situação de insegurança do país), podem configurar o fundado receio de perseguição.

motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou opiniões políticas), bem como em outras violações a seus direitos humanos (ACNUR, 1996d, p. 15).

A discriminação do indivíduo pode configurar perseguição em algumas circunstâncias. Dentre elas, quando as medidas discriminatórias acarretarem consequências prejudiciais ao indivíduo (como restrições ao direito de exercer uma profissão, de praticar sua religião, entre outras), ou quando provocarem nele insegurança e apreensão em relação ao seu futuro. Diante disso, será mais fácil demonstrar esse vínculo entre discriminação e perseguição se o indivíduo já tiver sofrido várias práticas discriminatórias, indicando um fator cumulativo (ACNUR, 1996d, p. 15-16).

Da mesma forma, certos procedimentos judiciais ao qual o indivíduo é submetido ou sanções que lhe forem aplicadas em seu país de origem podem caracterizar perseguição, quando atentarem contra seus direitos humanos (ACNUR, 1996d, p. 16).

Ademais, a perseguição é levada a cabo, na maioria das vezes, pelas autoridades do país de origem ou, ainda, por alguns grupos dentro da comunidade local, que não respeitam as leis vigentes (notadamente, em casos de conflitos armados). Práticas discriminatórias cometidas por nacionais (ou grupos deles) podem configurar perseguição, quando as autoridades tiverem conhecimento delas e se recusarem a fornecer proteção às vítimas ou não dispuserem de meios para fazê-lo (ACNUR, 1996d, p. 17-18).

Compreendido o sentido do termo fundado receio de perseguição, passemos aos motivos que devem fundamentá-lo.

2.2.2.2. Motivos para a perseguição: raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social e opiniões políticas

A raça¹³⁴ é entendida, no texto da Convenção, a partir de seu sentido mais amplo, abrangendo todos os tipos de grupos étnicos, que, no senso comum, são denominados de raças. Desse modo, a discriminação racial¹³⁵ pode configurar perseguição, quando a dignidade do indivíduo for afetada, pondo em risco os seus direitos humanos (ACNUR, 1996d, p. 18-19).

A perseguição do indivíduo em virtude de sua religião¹³⁶ pode assumir várias formas, como: ser proibido de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em público ou privado, de receber educação religiosa ou ser discriminado pela prática de uma determinada religião ou por pertencer a uma comunidade religiosa (ACNUR, 1996d, p. 19).

¹³⁴ Aguiar (2001, p. 219) menciona que existem três grupos raciais: o caucasóide, mongolóide e o negróide. Segundo o autor, na falta de critérios que possam distinguir outros grupos, além destes, deve-se considerar por raça “todos os grupos física e culturalmente identificáveis”. Na mesma esteira, Jubilut (2003, p. 102) destaca a existência de três raças primárias ou grandes raças: a branca, a amarela e a negra, das quais decorrem as raças derivadas ou pequenas raças. Como comenta a autora, “atualmente, pode-se dizer que não existem mais, na prática, raças puras, ou primárias, em face da enorme miscigenação pela qual passou a humanidade” (JUBILUT, 2003, p. 102).

¹³⁵ A discriminação racial foi regulamentada pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965. Conforme seu artigo 1º:

“(…) a expressão ‘discriminação racial’ significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública” (ONU, 2004, p. 408).

¹³⁶ A possibilidade de praticar uma religião encontra abrigo no artigo XVIII da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

“Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular” (ONU, 2004, p. 345).

Da mesma forma, dispõe o artigo 18 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

“(1) Toda pessoa terá direito à liberdade de pensamento, consciência e religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública quanto privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. (2) Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou adotar uma religião ou crença de sua escolha (...)” (ONU, 2004, p. 354).

A nacionalidade¹³⁷ é compreendida, não apenas como o vínculo jurídico e político que liga o indivíduo ao Estado (DOLINGER, 1997, p. 137 apud AGUIAR, 2001, p. 219), mas também como a sua inserção num grupo étnico ou lingüístico – e, nessa hipótese, pode se sobrepor ao termo raça. A perseguição em razão da nacionalidade do indivíduo pode consistir em práticas cometidas contra uma minoria nacional étnica ou lingüística (ACNUR, 1996d, p. 19-20).

Um grupo social¹³⁸ abarca pessoas que se identificam, por apresentarem origem, estilo de vida e posição social semelhantes (ACNUR, 1996d, p. 20). Trata-se de um conjunto marcado por relações específicas entre os indivíduos, em que cada um tem consciência do próprio grupo e de seus símbolos. Nessa medida, o grupo deve ter uma estrutura e organização, que se traduz em regras e rituais, e uma base psicológica que opera na consciência de seus membros (BOTTOMORE, 1996, p. 344-345 apud AGUIAR, 2001, p. 220). Diante disso, o receio de ser perseguido por estar filiado a um grupo social pode coincidir com outros motivos, como raça, religião ou nacionalidade. Ademais, a perseguição pela filiação a um grupo social pode se verificar quando o governo o considera um obstáculo ou desconfia de sua lealdade, ou, ainda, em razão da posição política ou atividade econômica de seus membros (ACNUR, 1996d, p. 20).

Vale registrar que, como regra, o fato de pertencer a um determinado grupo racial ou social, ou, ainda, a uma comunidade religiosa ou minoria nacional não caracteriza o fundado

¹³⁷ O direito à nacionalidade é previsto no artigo XV da Declaração Universal dos Direitos do Homem, transcrito a seguir:

“1 - Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.

2 - Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade” (ONU, 2004, p. 345).

¹³⁸ No entender de Jubilut (2003, p. 121-123), tendo em vista que a definição de grupo social não é precisa, trata-se de um motivo de refúgio residual, maleável, que pode ser flexibilizado, a fim de proteger um indivíduo que apresenta o fundado temor de perseguição, mas este não se enquadra nos motivos de raça, religião, nacionalidade e opiniões políticas. Exemplos de perseguições decorrentes da filiação a certos grupos sociais são as perpetradas contra homossexuais e mulheres.

receio de perseguição. Porém, consideradas algumas circunstâncias que afetam o grupo como um todo, a sua filiação pode fundamentar o temor do indivíduo (ACNUR, 1996d, p. 19-20).

Da mesma forma, o fato de ter opiniões políticas¹³⁹ diferentes das do governo não é o suficiente para configurar o receio do indivíduo de ser perseguido. Em razão disso, ele terá de demonstrar que suas opiniões são conhecidas pelas autoridades e que estas não as toleram por serem críticas às políticas ou aos métodos adotados pelo governo (ACNUR, 1996d, p. 20-21).

Deve-se salientar que a perseguição decorrente de opiniões políticas pode se confundir com a decorrente da nacionalidade, quando um conflito entre grupos nacionais, étnicos ou lingüísticos, estiver vinculado a movimentos políticos (ACNUR, 1996d, p. 19-20).

Assim, após ter comprovado que possui o temor fundamentado de ser perseguido, em razão de qualquer dos motivos explicitados acima, o solicitante precisa preencher mais dois requisitos para que possa ser reconhecido como um refugiado. São eles: encontrar-se fora do país de sua nacionalidade; e não poder (diante de situações de insegurança verificadas no país) ou não querer (em razão do fundado receio de perseguição) pedir a proteção daquele Estado. Destaque-se que, tratando-se de um apátrida, o indivíduo deve estar fora do país no qual tinha residência habitual (ACNUR, 1996d, p. 22-25).

¹³⁹ A possibilidade de expressar as opiniões políticas se fundamenta nas liberdades de opinião e expressão, previstas no artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

“Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 2004, p. 345).

Também estão estabelecidas no artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

“(1) Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

(2) Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha (...)” (ONU, 2004, p. 355).

2.2.3. Direitos e deveres do refugiado

Ao ser reconhecido como refugiado por um país diverso do de sua nacionalidade, aquele adquire deveres em relação a este, como o de acatar as leis e medidas para manter a ordem pública (conforme artigo 2º da Convenção) (ACNUR, 1996b, p. 63).

De outro lado, passa a gozar de uma série de direitos, tais quais: à liberdade religiosa e instrução religiosa dos filhos, à liberdade de movimento, à propriedade (mobiliária, imobiliária, intelectual e industrial), de associação, de livre acesso ao poder judiciário, ao trabalho e à previdência social, à educação, à assistência pública, a alojamento, a documentos de identidade e de viagem, entre outros (conforme artigos 3º a 30 da Convenção) (ACNUR, 1996b, p. 63-73). Ademais, a Convenção estipula que os Estados devem facilitar a naturalização dos refugiado, devendo acelerar o seu processo e diminuir os seus encargos (ACNUR, 1996b, p.74).

2.2.4. Cláusulas de cessação

Todavia, o indivíduo reconhecido como refugiado, que goza de direitos e possui deveres em relação ao Estado acolhedor, pode perder essa condição jurídica, nas seguintes situações previstas pelo artigo 1º C da Convenção:

- (1) Se voluntariamente voltar a pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade; ou
- (2) Se, tendo perdido a nacionalidade, a tiver recuperado voluntariamente; ou
- (3) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país de que adquiriu a nacionalidade; ou
- (4) Se voltou voluntariamente a instalar-se no país que deixou ou fora do qual ficou com receio de ser perseguida; ou
- (5) Se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais dói considerada refugiada, já não puder continuar a recusar pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade (...);

(6) Tratando-se de uma pessoa que não tenha nacionalidade, se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, está em condições de voltar ao país no qual tinha residência habitual (...) (ACNUR, 1996b, p. 62).

Nota-se que as quatro primeiras hipóteses se referem a uma mudança na situação do refugiado, ocasionada por sua vontade e iniciativa própria; enquanto as duas últimas, uma mudança na situação do país de origem, cessando as circunstâncias que o levaram a temer a perseguição, razão pela qual a proteção de outro Estado não se justifica mais (ACNUR, 1996d, p. 28).

2.2.5. Cláusulas de exclusão

De outro lado, consoante estipulado no artigo 1º D, E, F da Convenção, alguns indivíduos estão excluídos da possibilidade de serem reconhecidos como refugiados, quais sejam:

(...) pessoas que atualmente beneficiam de proteção ou assistência da parte de um organismo ou instituição das Nações Unidas que não seja o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (...).

(...) qualquer pessoa que as autoridades competentes do país no qual estabeleceu residência considerem com os direitos e obrigações adstritos à posse na nacionalidade desse país.

(...) pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

(a) que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade (...);

(b) que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;

(c) que praticarem atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas (ACNUR, 1996b, p. 63).

Observa-se que a primeira hipótese exclui pessoas que já gozam da proteção internacional; por sua vez, a segunda, aquelas que não se consideram necessitadas de tal

proteção; e, por derradeiro, a terceira, aquelas que não são tidas como merecedoras desta proteção (ACNUR, 1996d, p. 34).

Por fim, analisados os dispositivos legais da Convenção de 1951, passaremos a analisar os movimentos de refugiados ocorridos após este ano, bem como a atuação dos países e do ACNUR em relação a esse grupo.

2.3. Novo fluxo de refugiados

No período do pós-guerra, após a criação do ACNUR e a elaboração da Convenção de 1951, verificou-se um novo fluxo de refugiados no continente europeu.

Em 1956, após a morte de Stalin, a URSS pretendia reavaliar as relações com os países satélites, o que ocasionou manifestações em vários deles. Na Hungria, especificamente, tentou-se realizar uma reforma, fazendo-se concessões aos camponeses e designando Imre Nagy como primeiro-ministro. Ainda assim, a população se opunha ao regime comunista e à sua polícia secreta, o que resultou numa revolta em outubro do mesmo ano, levando-a à confrontação com as tropas húngaras. Nagy excluiu os comunistas mais radicais do governo, prometeu eleições livres e declarou a Hungria como país neutro. Como consequência, em novembro, as tropas soviéticas tomaram Budapeste, matando milhares de pessoas (ACNUR, 2000a, p. 29; SARAIVA, 1997, p. 275-276).

Com isso, cerca de 200 mil húngaros fugiram, dos quais 180 mil se dirigiram para a Áustria, ao passo que os outros 20 mil, para a Iugoslávia¹⁴⁰. Vale destacar que ambos os países haviam assinado a Convenção de 1951 no ano de sua elaboração (ACNUR, 2000b, p. 2-3).

¹⁴⁰ Segundo o ACNUR (2000a, p. 30), a Iugoslávia foi o único país socialista que participou da Conferência Internacional em Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados em 1951.

Diante do grande contingente que chegou ao seu território, o governo austríaco pediu apoio ao ACNUR, principalmente para reassentar os refugiados em outros países. O ACNUR disponibilizou fundos ao governo e apelou aos países-membros da UNREF e do Comitê Executivo do ACNUR para que oferecessem apoio financeiro. Também solicitou que admitissem refugiados, ainda que temporariamente, para aliviar a pressão na Áustria (ACNUR, 2000a, p. 30; ZARJEVSKI, 1988, p. 85).

Assim, Canadá, Chile, Noruega, Suécia e Reino Unido concederam refúgio permanente ou temporário, ao passo que os EUA se dispuseram a receber de imediato uma quota de 6 mil refugiados. Além disso, a operação de assistência aos refugiados foi realizada pelo CICV, que trabalhou em conjunto com o ACNUR, na Áustria (ACNUR, 2000a, p. 29-30).

O restante dos refugiados húngaros tomou o rumo da Iugoslávia, um Estado socialista liderado por Tito, que havia rompido com Stalin desde 1948, e fora reconhecido como país independente em 1955. O governo iugoslavo também solicitou a assistência do ACNUR e se posicionou a favor do reassentamento dos refugiados e do seu ressarcimento pelas despesas efetuadas com estes – pretensões que foram abandonadas posteriormente (ACNUR, 2000a, p. 30-31).

Em 1957, criou-se um comitê, composto por representantes do governo iugoslavo, do ACNUR, da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha e outras organizações, para lidar com a situação dos refugiados na Iugoslávia. Ademais, o ACNUR atribuiu fundos à Cruz Vermelha Iugoslava e à delegação do ACNUR em Belgrado (ACNUR, 2000a, p. 31).

Até 1958, embora alguns húngaros tivessem optado pelo repatriamento, totalizando 18.200 pessoas, a maioria foi reassentada da Áustria para terceiros países. Havia uma grande pressão sobre os governos ocidentais para que lhes concedessem refúgio. Tanto assim que os EUA acolheram 38 mil deles; o Canadá, 35 mil; o Reino Unido, 16 mil; a República Federal da

Alemanha, 15 mil; a Austrália, 13 mil; a Suíça, 11.500; e a França, 10 mil, enquanto grupos menores foram recebidos pelo Chile, Paraguai, pela República Dominicana, Islândia, Irlanda e África do Sul (ACNUR, 2000a, p. 34-35).

A partir desse panorama, cabe ressaltar duas considerações acerca da crise da Hungria. Em primeiro lugar, foi considerada como o primeiro grande teste do ACNUR, que tinha apenas cinco anos de funcionamento, e contou com o apoio do CICV e da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha. Suas atividades consistiram em prover assistência aos refugiados húngaros, bem como em implementar o seu repatriamento e reassentamento. Ao conter a crise, a instituição saiu dela muito fortalecida, recebendo prestígio internacional (ACNUR, 2000a, p. 27). Em segundo lugar, o novo fluxo de refugiados, após a Segunda Guerra Mundial, atestava a inaplicabilidade da definição de refugiado contida na Convenção de 1951, em razão de sua limitação temporal. Todavia, apesar de, juridicamente, não se enquadrarem na categoria de refugiados, os húngaros foram tratados como tal pelo ACNUR e pelos governos ocidentais (ACNUR, 2000a, p. 31).

Outro fluxo de refugiados ocorrido no pós-guerra teve lugar na China. Diante do avanço das forças socialistas, um grande contingente de chineses fugiu para Hong Kong durante os anos de 1949 e 1950. Diante disso, em 1957, o ACNUR utilizou os bons ofícios para angariar contribuições e ajudar os refugiados chineses. Tratou-se de uma experiência pioneira da instituição, ao atuar em prol de refugiados que não eram europeus e fora desse continente (ACNUR, 2000a, p. 33-37).

Por fim, vale registrar que outros movimentos de refugiados, gerados por conflitos decorrentes da descolonização afro-asiática, iniciaram-se no pós-guerra. Por exemplo, a Índia se tornou independente em 1947; a guerra da Argélia pela independência ocorreu em 1954. Contudo, somente vieram a causar impacto nas décadas de 1960 e 1970 – razão pela qual trataremos deles no próximo capítulo.

2.4. Considerações finais

O período que compreende o fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1950 se caracterizou pela preocupação dos países aliados em solucionar o problema dos refugiados gerados pela guerra, que se encontravam deslocados na Europa.

Para tanto, procurou-se estabelecer uma organização que tratasse desse grupo de deslocados forçados, o que se observou, inicialmente, com a ANUAR (embora não fosse uma organização especificamente voltada para refugiados) e, em seguida, com a OIR (esta sim uma organização criada para tutelá-los). A criação desta organização se pautava na idéia de que esse problema seria rapidamente resolvido, razão pela qual seu mandato era temporário.

Ademais, buscaram-se soluções para resolver este problema que se pautaram no repatriamento (levado a cabo pela ANUAR) e no reassentamento (implementado pela OIR) dos refugiados.

Além disso, a definição de refugiado dada pela Constituição da OIR constituía uma inovação jurídica. Tratava-se de um rompimento com a lógica das definições anteriores, que se baseavam numa avaliação coletiva. A partir de então, passou-se a se adotar uma perspectiva individualista, fundada na análise do caso particular apresentado pelo indivíduo.

Em seguida, o período que abrange os anos de 1951 a 1960 se marcou pela constituição do ACNUR e pela elaboração da Convenção de 1951, que foram divisores de água no tratamento da questão dos refugiados pela comunidade internacional.

O ACNUR, embora tivesse sido estabelecido com um mandato temporário, permanece como o órgão subsidiário da ONU responsável pela proteção dos refugiados e por encontrar soluções para esse grupo.

Por sua vez, a Convenção de 1951 consolidou a prática da OIR de avaliar individualmente as solicitações de refúgio. Trouxe uma definição de refugiado, conhecida como clássica (ainda aplicada atualmente), pautada no fundado receio de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social e opiniões políticas. Por outro lado, continha duas limitações (uma temporal, outra geográfica), que refletiam a crença de que o problema dos refugiados seria facilmente resolvido durante o pós-guerra e de que se tratava de um problema do continente europeu. Além disso, estabeleceu princípios (também reconhecidos nos dias atuais) e direitos referentes aos refugiados.

Nesse sentido, a atuação do ACNUR se restringiu à Europa e a assistência foi provida somente aos refugiados de origem européia. Dentre as soluções implementadas para refugiados, destacou-se o reassentamento em terceiros países.

Por fim, o período de 1943 a 1960 como um todo, foi permeado pelo contexto da Guerra Fria, indiciando as divergências ideológicas e políticas entre as duas superpotências, bem como a influência dessa disputa no tratamento dado aos refugiados.

Diante disso, a decisão dos Estados ocidentais em acolher refugiados em seus territórios era motivada tanto por uma questão política, com o objetivo de descreditar o regime socialista; quanto por uma questão econômica, em razão da necessidade de mão-de-obra barata que se constatava no pós-guerra.

Adiante, no próximo período, veremos que a atenção dada, até então, à Europa se deslocou para as colônias afro-asiáticas, onde se iniciaram novos movimentos de refugiados.

CAPÍTULO 3 – Da grande descolonização ao final da Guerra Fria

1. O período de 1960 a 1975

No decorrer das décadas de 1960 e de 1970, uma série de movimentos nacionalistas se desenrolou nas colônias africanas e asiáticas, levando à sua descolonização e, por conseguinte, à constituição de novos Estados independentes no mundo. A maioria destas colônias atingiu a independência de forma pacífica, mas muitas tiveram uma transição bastante violenta. Outrossim, algumas dessas lutas tiveram apoio das superpotências, principalmente nas regiões estratégicas (SARAIVA, 1997, p. 269-270).

Estes movimentos se fundamentavam no direito à autodeterminação dos povos, que foi bastante discutido entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, deslocando o foco do conflito Leste-Oeste para as relações Norte-Sul durante esse período da Guerra Fria.

Esse debate se verificou no âmbito da ONU, durante a elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966. Como este direito não fora apontado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, os países do chamado Terceiro Mundo insistiram na sua inserção nos dois Pactos¹⁴¹. Embora os países ocidentais vislumbrassem que se tratava de um princípio e não de um direito, os países em desenvolvimento saíram vitoriosos (ALVES, 2003, p. 50).

¹⁴¹ O direito à autodeterminação dos povos foi previsto, em iguais termos, no artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da seguinte forma: “(1) Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

(2) Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

Diante dessas lutas pela libertação que se desenrolaram na África, em 25 de maio de 1963, criou-se a Organização da Unidade Africana¹⁴² (OUA), com 32 países-membros. De acordo com sua constituição, os objetivos da organização consistiam em: promover a unidade e solidariedade entre os estados africanos; coordenar e intensificar a cooperação entre os estados africanos, no sentido de atingir uma vida melhor para os povos de África. Além destes: defender a soberania, integridade territorial e independência dos estados africanos; erradicar todas as formas de colonialismo da África; promover a cooperação internacional, respeitando a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. E, ainda, coordenar e harmonizar as políticas dos Estados-membros nas esferas política, diplomática, econômica, educacional, cultural, da saúde, bem estar, ciência, técnica e de defesa (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 2005; ZARD, 2005, p. 5-6).

Desde o início, a OUA¹⁴³ se preocupou com o controle dos conflitos na África, através da criação de órgãos apropriados para sua resolução, porém desempenhou um papel limitado na solução deles (TEKLE, 2000, p. 111-128). Por outro lado, a organização exerceu um papel importante em relação aos refugiados africanos, elaborando uma Convenção específica para tratar desse grupo, como veremos adiante (ZARD, 2005, p. 8).

(3) Os Estados-partes no presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas” (ONU, 2004, p. 349-350; Idem, 2004, 365-366).

¹⁴² Em 2002, a OUA foi substituída pela União Africana, que possui 53 membros. São eles: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Ilhas Maurício, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Centro Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Ruanda, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seicheles, Somália, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue (UNIÃO AFRICANA, 2005; ZARD, 2005, p. 5).

¹⁴³ Zard (2005, p. 5) aponta que os três maiores desafios da OUA consistiam em: enfrentar a migração e os fluxos de refugiados africanos; encorajar o desenvolvimento social e econômico e prevenir conflitos regionais.

1.1. Fluxos de refugiados na África

As guerras civis pela independência de colônias africanas geraram grandes fluxos de refugiados na década de 1960, dentre as quais se destacam as da Argélia e de Ruanda.

Na Argélia, a luta pela libertação se caracterizava como uma guerra revolucionária e tinha a guerrilha como principal forma de guerra. A luta armada se iniciou em 2 de novembro de 1954, levada a cabo pela Frente de Libertação Nacional (FLN), grupo que havia se formado em 23 de outubro de 1954 e contava com o apoio de militantes de seu braço armado, a *Armée de Libération Nationale* (ALN) (ACNUR, 2000a, p. 41; FERRO, 1996, p. 326-335).

O governo francês se concentrou em operações de contra-insurreição, que, em alguns momentos, tiveram êxito, mas não conseguiram conter a revolta armada. Além disso, a ação contra-revolucionária francesa procurou afastar a comunidade local do grupo insurgente e, por conseguinte, privava-o de abastecimento. Assim, mais de 1 milhão de camponeses foram enviados para acampamentos, onde sofreram privações (ACNUR, 2000a, p. 40-41).

O clima político foi se deteriorando entre a França e o grupo insurgente. Eis que, em 6 de fevereiro de 1956, com o recuo do primeiro-ministro francês Guy Mollet, as possibilidades de negociação se revelaram frustradas. A partir daí, a FLN concluiu que somente se atingiria a independência através da luta armada (FERRO, 1996, p.332-334).

Diante desses acontecimentos, os argelinos começaram a fugir para a Tunísia e o Marrocos, que fazem fronteiras com o seu país natal (ACNUR, 2000a, p. 41; ZARJEVSKI, 1988, p. 103). Vale registrar que ambos ainda não haviam aderido à Convenção de 1951 (Marrocos o fez em 7 de novembro de 1956 e Tunísia, em 24 de outubro de 1957) (ACNUR, 2005e, p. 3-4). Esses países, que haviam se tornado independentes da França apenas um ano antes, embora fossem politicamente estáveis, não conseguiam lhes prover a assistência adequada. Em razão

disso, o presidente da Tunísia solicitou assistência ao Alto Comissário Auguste Lindt, que fez um apelo ao governo da Suíça para angariar fundos (ACNUR, 2000a, p. 41).

O governo francês havia aceitado que se realizasse uma operação de assistência voltada para o apoio material na Tunísia. Vale lembrar que a França era membro do Conselho de Segurança da ONU, do Comitê Consultivo do ACNUR, tinha participado da Conferência Internacional em Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados em 1951 e, inclusive, ratificado a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1954 (ACNUR, 2005e, p. 2). Porém, recusava-se a reconhecer os argelinos que chegavam na Tunísia como refugiados. Além disso, no âmbito da ONU, a França defendia que o conflito na Argélia era um assunto interno, fora da competência da organização. Dessa forma, o Alto Comissário Lindt buscava obter apoio político e financeiro dos Estados Unidos, para que a operação de assistência aos refugiados continuasse a ser implementada (ACNUR, 2000a, p. 41-42).

A situação na Argélia piorou ainda mais com a batalha de Argel, que ocorreu entre 7 de janeiro e 24 de setembro de 1957 (FERRO, 1996, p. 337). Assim, em 1958, instalaram-se “cidades” de tendas na Tunísia e em Marrocos, abrigando milhares de refugiados que recebiam assistência da Liga de Sociedades da Cruz Vermelha e do ACNUR, por meio do financiamento suíço e do apoio material estadunidense. As duas instituições distribuíram roupas, comida e forneceram assistência médica aos refugiados. Ainda neste ano, a Assembleia Geral da ONU solicitou que o ACNUR usasse os bons ofícios ¹⁴⁴ em prol dos refugiados argelinos, angariando fundos para a operação de assistência. Ademais, no ano seguinte, a Liga se tornou um parceiro operacional do ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 43).

¹⁴⁴ A esse respeito, vale registrar que “(...) em 1957, A Assembleia Geral das Nações Unidas pediu ao ACNUR para usar os seus ‘bons ofícios’ e recolher contribuições destinadas a ajudar os refugiados em Hong Kong, marcando assim uma primeira etapa na ação do ACNUR a favor dos refugiados fora do território europeu” (ACNUR, 2000, p. 33).

Vale destacar que, em 1959, o contingente de refugiados argelinos totalizava 150.903 na Tunísia e 110.245 no Marrocos. Havia um grande problema no interior dos campos de refugiados instalados nestes dois países: a presença de guerrilheiros da FLN ou o recrutamento de pessoas comuns para o combate. Isso ensejou incidentes armados nas fronteiras, bem como extrema insegurança aos refugiados que viviam nestes campos (ACNUR, 2000a, p. 43).

Em 1961, iniciaram-se as negociações de paz entre a França e a FLN na cidade de Evian, que resultaram no acordo de cessar-fogo (conhecido como Acordo de Evian) de 18 de março de 1962, assinado pelo governo francês e pelo governo provisório da Argélia. Este Acordo também previa o repatriamento dos argelinos, para que pudessem participar do referendo sobre a independência (ou autodeterminação) do país, que seria realizado em 1º de julho de 1962 (ACNUR, 2000a, p. 44).

A operação de repatriamento foi organizada pelo ACNUR e pelo CICV. As autoridades argelinas pretendiam que o maior número possível de refugiados retornassem ao país, em razão do referendo. Muitos deles relutavam em voltar para algumas áreas (principalmente da parte oriental), que estavam deterioradas pela guerra e não contavam mais com a administração francesa. Alguns retornaram espontaneamente, sem apoio internacional; enquanto outros permaneceram nos países de acolhimento, onde haviam sido integrados. Assim, até 25 de julho, mais de 61.400 refugiados argelinos regressaram do Marrocos e 120.000, da Tunísia. Estes refugiados repatriados foram assistidos pela Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, com apoio financeiro do ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 44-45).

O referendo ocorreu no dia determinado, apurando que 99,7% dos eleitores argelinos que votaram aprovavam a independência. Por sua vez, os eleitores franceses também tinham aprovado o Acordo de Evian, por meio de um referendo realizado em 8 de abril de 1962. Diante

disso, o general de Gaulle reconheceu a Argélia como país independente em 3 de julho de 1962 (ACNUR, 2000a, p. 45).

Após a independência, mais de 1 milhão de colonos voltaram para a França. Muitos o fizeram em agosto de 1962, depois que novos conflitos eclodiram entre duas facções do ALN. Além destes, outros colonos (chamados de *pieds noirs*) deixaram o país, dos quais 50 mil foram para Espanha, 12 mil, para o Canadá e 10 mil para Israel. Com isso, a reintegração dos argelinos retornados, que já era difícil em face da destruição provocada pela guerra, agravou-se com a partida da comunidade européia, deixando o país sem infra-estrutura. A reconstrução da Argélia exigia, além da consolidação da paz que havia chegado, apoio internacional para recompor sua economia e suas instituições (ACNUR, 2000a, p. 45-46).

Vale mencionar que a atuação do ACNUR no conflito da Argélia foi controversa. Alguns funcionários pensavam que o envolvimento da instituição poderia ser contestado pelo governo francês. O Alto Comissário Lindt argumentava que o mandato do ACNUR tinha aplicação universal e que, portanto, não podia se voltar apenas para os refugiados que fugiam do comunismo. Dessa forma, as atividades desenvolvidas pelo ACNUR na Argélia, que faziam parte da primeira operação realizada na África, enfatizavam que o problema dos refugiados tinha natureza global e que requeria uma ação internacional coordenada e efetiva de proteção e assistência aos refugiados. Assim, a partir dos anos 1960, o trabalho do ACNUR passou a ser global e a se pautar, cada vez mais, pelos bons ofícios (ACNUR, 2000a, p. 46; ZARJEVSKI, 1988, p. 105).

Ainda em 1962, o território sob tutela belga denominado Ruanda-Urundi adquiriu a independência, acarretando a constituição de dois novos Estados: Ruanda e Burundi. Os problemas neles verificados se pautaram num enfretamento político entre duas etnias, a maioria hutu e a minoria tutsi (ACNUR, 2000a, p. 50).

Em Ruanda, o governo da Bélgica sempre havia apoiado esta minoria, contudo, face à pressão da ONU, que objetivava acelerar os movimentos de descolonização, decidiu apoiar a maioria. Por conseguinte, durante os anos de 1952 a 1959, a violência política entre tutsis e hutus se acirrou. A situação piorou com a queda da monarquia tutsi em novembro de 1959. Diante disso, dezenas de milhares de tutsis começaram a fugir para Uganda, levando consigo milhares de cabeças de gado (ACNUR, 2000a, p. 51; OTUNNU, 2000, p. 5).

O governo colonial de Uganda teve de enfrentar uma série de problemas, dentre os quais se destacavam: conter a violência e instabilidade política em várias partes do país e controlar as doenças do gado. Com isso, o governo ugandense, que não havia aderido à Convenção de 1951, declarou inicialmente que os ruandeses estabelecidos nos distritos de Kigezi e Ankole eram imigrantes ilegais. Em seguida, tratou de proibir a entrada dos tutsis no país, fazendo com que os refugiados que chegaram ao território em 1959 ficassem confinados na fronteira ou fossem repatriados para Ruanda. Essa política de dissuasão de refugiados foi criticada pelas autoridades dos distritos de Kigezi e Ankole, que consideravam moralmente inaceitável negar refúgio aos tutsis (OTUNNU, 2000, p. 5-6).

Ademais, em 1961, os hutus tomaram o poder, gerando o deslocamento de cerca de 120 mil tutsis para os seguintes países: Uganda, Tanganica (que, em outubro de 1964, uniu-se a Zanzibar para formar a República Unida da Tanzânia), Burundi e Congo (que passou a se chamar Zaire, em 1965). Registre-se que nenhum deles havia aderido à Convenção de 1951 (ACNUR, 2000a, p. 51).

Por outro lado, alguns tutsis regressaram em setembro de 1961, para participar das eleições, mas sofreram represálias, tendo de fugir novamente. Muitos, em contrapartida, pretendiam retornar em julho de 1962, quando o país alcançasse sua independência e os belgas se retirassem. Outros, por fim, somente o fariam se os tutsis recuperassem o poder. O que ocorreu,

na prática, foi que a grande maioria só conseguiu voltar à terra natal trinta anos depois, na década de 1990 (ACNUR, 2000a, p. 51).

Dessa forma, em 1962, havia, aproximadamente, 150 mil ruandeses fora de seu país, dos quais 60 mil se encontravam na província de Kivu, no Congo (ZARJEVSKI, 1987, p. 109); 40 mil, em Burundi; 35 mil, em Uganda; e 15 mil em Tanganica (ACNUR, 2000a, p. 52).

Novamente em Uganda, um grupo de guerreiros tutsis invadiu Ruanda em 1961 e também no ano seguinte, causando instabilidade política no país de acolhimento. O governo ugandense alertou os refugiados a não usarem o território como uma base militar para atacar Ruanda. Em seguida, expulsou 24 refugiados tutsis que estavam envolvidos nas invasões armadas. Todavia, os refugiados guerreiros continuaram a realizá-las contra seu país de origem (OTUNNU, 2000, p. 7).

Com relação à receptividade dos refugiados ruandeses, o governo de Uganda, num primeiro momento, demonstrou-se generoso, acreditando que eles não ficariam no país por muito tempo. Depois, quando percebeu que muitos refugiados permaneceriam lá indefinidamente, a hospitalidade se transformou em hostilidade. Isso ocorreu principalmente em função dos problemas de segurança, financeiros e políticos, decorrentes da presença de um grande contingente de refugiados. Outra questão que acentuou a hostilidade consistia na percepção de que o governo tinha condições de ajudar os refugiados, mas não podia suprir as necessidades básicas de seu próprio povo (OTUNNU, 2000, p. 8-11).

Esta crescente hostilidade, somada à inabilidade da comunidade internacional em compartilhar as responsabilidades para assistir os refugiados fez com que o governo ameaçasse expulsá-los do país. Em face disso, algumas organizações internacionais, dentre elas o ACNUR e o CICV, passaram a prover assistência aos refugiados e programas de desenvolvimento para a comunidade local. Ainda assim, continuava a crescer os sentimentos hostis em relação a esse grupo por parte da comunidade local (OTUNNU, 2000, p.11).

O governo provincial do Congo agiu da mesma forma que o de Uganda: no princípio, os refugiados ruandeses foram bem recebidos. Depois, em função de divisões políticas internas, passaram a ser tratados hostilmente. O governo pretendia a expulsão dos refugiados para Uganda e Tanzânia. Diante da constante hostilidade, em 1964, 5 mil ruandeses se dirigiram para Tanzânia, 10 mil, para Uganda, além de mais 10 mil para Burundi (ACNUR, 2000a, p. 54).

O governo da Tanzânia, em contrapartida, foi o que mais se empenhou na integração local dos refugiados que recebeu em seu território. Vale registrar que, em 12 de maio de 1964, a Tanzânia aderiu à Convenção de 1951 (ACNUR, 2005e, p. 4). Outrossim, os refugiados conseguiram se adaptar com mais facilidade neste país em razão de sua estabilidade política (ACNUR, 2000a, p. 52).

Já o Burundi, que aderiu à Convenção de 1951 em 19 de julho de 1963, sofreu o impacto político decorrente da presença de refugiados em seu território, assim como ocorreu em Uganda (ACNUR, 2005e, p. 2). Os tutsi de Burundi, que mantinham o controle do exército, endureceram suas posições políticas. Além disso, os refugiados ruandeses, que pretendiam retomar o poder no Estado de origem, organizaram uma invasão armada a Ruanda em 1963. Por conseguinte, deu-se um novo fluxo de refugiados ruandeses, dos quais 7.500 foram para Uganda e mais de 10 mil, para Burundi. Diante da grande população tutsi que se encontrava em território burundinês, esse país, que era governado por um hutu, foi alvo de um golpe militar liderado por extremistas tutsis, que tomaram o poder em 1965 (ACNUR, 2000a, p. 52).

Em face da crise em Ruanda, o ACNUR levou a cabo um programa para os refugiados, abrangendo todos os Estados da África Central onde eles se encontravam. Este programa fornecia alimentos, assim como terra para cultivo, visando sua auto-suficiência. Todavia, as instalações rurais dependiam de um certo grau de estabilidade social e política no país de acolhimento, o que

nem sempre ocorria. Além disso, alguns dirigentes políticos pretendiam que os refugiados retornassem ao país de origem à força (ACNUR, 2000a, p. 52).

Diante desse panorama, em meados dos anos 1960, havia mais de meio milhão de refugiados no continente africano, número que praticamente dobrou ao final da década. O ACNUR prestou assistência de emergência a um grande número de refugiados atuando através dos bons ofícios (ACNUR, 2000a, p. 56).

Esse grande contingente, decorrente de maciços fluxos de refugiados, impossibilitava uma avaliação individual do fundado receio de perseguição. O ACNUR procedeu, então, a uma determinação da condição de refugiado *prima facie* em grupo, segundo a qual se apreciavam as circunstâncias que levaram o indivíduo a deixar o país de origem (ACNUR, 2000a, p. 56). Com isso, flexibilizava-se a aplicação da definição de refugiado, enfocando-se as condições objetivas do país (ACNUR, 1992, p. 32).

1.2. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967

Os movimentos de refugiados gerados pelas descolonizações africanas atestavam a necessidade de se alterar a definição de refugiado dada pela Convenção de 1951, que, em razão de sua limitação temporal, tornava-se inaplicável¹⁴⁵ (ANDRADE, 1996d, p. 8).

Decidiu-se elaborar um instrumento internacional independente, embora relacionado com a Convenção. Isso porque o processo de emenda, que exigia a convocação de uma Conferência

¹⁴⁵ Nesse aspecto, é interessante notar os considerandos do Protocolo de 1967, quais sejam:

“Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951, só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa poderão não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (...)” (ACNUR, 1996f, p. 85).

Internacional com todos os Estados-partes da Convenção, era mais demorado (ACNUR, 2000a, p. 55-58).

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral da ONU em 1966. Através da Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto do Protocolo ao consentimento dos Estados (ACNUR, 1996c, p. 6).

Assim, o Protocolo foi assinado pelo presidente da Assembleia-Geral e pelo Secretário-Geral em Nova York, no dia 31 de janeiro de 1967, e entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, após atingir seis instrumentos de adesão¹⁴⁶ (ACNUR, 1996c, p. 6).

O objetivo do Protocolo era extinguir a reserva temporal, o que foi feito excluindo-se os termos “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” da definição de refugiado (ACNUR, 1996f, p. 85; ANDRADE, 1996d, p. 8).

Ademais, ao aderir ao Protocolo, os Estados que ainda não haviam assinado ou ratificado a Convenção assumiam as disposições dos artigos 2 a 34 desta e não tinham a possibilidade de adotar a reserva geográfica¹⁴⁷ (ACNUR, 1992, p. 19; Idem, 1996f, p. 85-86; Idem, 2000a, p. 55). Era uma forma de sanar essa limitação, fazendo com que os Estados que passassem a se comprometer com a questão dos refugiados pudessem receber pessoas oriundas de qualquer parte do mundo. Com isso, o Protocolo alargava as obrigações dos Estados-partes estipuladas pela

¹⁴⁶ O primeiro deles foi depositado pelo Vaticano, seguindo-se pelos da República Centro Africana, Camarões, Gâmbia, Senegal e Suécia (ACNUR, 2005e, p. 1-4).

¹⁴⁷ Conforme o disposto no artigo 1º do Protocolo de 1967, transcrito abaixo:

“(1) Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.

(2) Para os efeitos do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’ deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras ‘como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ e as palavras ‘como resultado de tais acontecimentos’, no artigo 1-A (2).

(3) O presente Protocolo será aplicado pelos Estados partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo” (ACNUR, 1996f, p. 85-86).

Convenção (ACNUR, 2000a, p. 59). Vale mencionar que, até o final da década de 1960, 36 países¹⁴⁸ (dos quais, 16 africanos) aderiram ao Protocolo (ver apêndice B, p. 190-194).

1.3. Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África de 1969

Ainda que o Protocolo de 1967 tivesse trazido um avanço quanto à aplicação da definição clássica de refugiado, diante do fim da reserva temporal e da impossibilidade de adoção da reserva geográfica, os grandes fluxos de refugiados na África atestavam a necessidade de se criar uma nova definição.

Assim, os países da Organização de Unidade Africana (OUA), preocupados com a segurança dos Estados de origem e de acolhimento dos refugiados, pretendiam celebrar uma Convenção que tratasse especificamente dos refugiados africanos, o que constituiu a primeira experiência regional na elaboração de instrumentos de proteção a esse grupo.

Diante disso, cogitou-se que a Convenção da OUA poderia pôr em risco o caráter universal da Convenção de 1951, mas esse entendimento foi superado, reforçando-se que a primeira consistia num instrumento regional e, nessa medida, deveria ser complementar à segunda¹⁴⁹ (ACNUR, 2000a, p. 59).

¹⁴⁸ Os 36 países que aderiram ao Protocolo foram: Argélia, Argentina, Bélgica, Botsuana, Camarões, Canadá, Chipre, Dinamarca, Equador, Estados Unidos¹⁴⁸, Etiópia, Finlândia, Gâmbia, Gana, Grécia, Guiné, Holanda, Irlanda, Islândia, Israel, Iugoslávia, Liechtenstein, Nigéria, Noruega, Reino Unido, República Centro-Africana, Senegal, Suazilândia, Suécia, Suíça, Tanzânia, Togo, Tunísia, Turquia, Vaticano e Zâmbia (ACNUR, 2005e, p. 1-4).

¹⁴⁹ No nosso entender, a relação entre instrumentos universais e regionais relativos aos refugiados segue a lógica dos instrumentos universais e regionais em matéria de direitos humanos. Como aponta Piovesan (2004a, p. 225-228), os instrumentos globais (ou universais) devem trazer parâmetros mínimos de proteção, enquanto os regionais, adicionar novos direitos ou aperfeiçoá-los, levando em conta as particularidades regionais. Todavia, os instrumentos de âmbito global e de âmbito regional não podem ser dicotômicos, mas complementares.

Em face disso, a Convenção da OUA, elaborada em 10 de setembro de 1969 em Adis-Abeba, Etiópia, reconheceu que a Convenção de 1951 era o instrumento universal relativo aos refugiados¹⁵⁰, bem como ratificou os motivos clássicos de refúgio dados por ela¹⁵¹ (OUA, 1969; ZARD, 2005, p. 5).

Além disso, a Convenção da OUA estabeleceu, em seu artigo 1º (2), uma definição de refugiado, conhecida como “ampliada”, que se aplicava a

qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar de residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969).

Esta foi sua maior contribuição, pois possibilitava aos indivíduos que fugiam de conflitos internos e outras formas de violência em seus países de origem serem considerados como refugiados. Com isso, não precisavam mais demonstrar a existência do fundado receio de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas (ACNUR, 2000a, p. 60; ZARD, 2005, p. 7).

Outras contribuições se referiam às obrigações assumidas pelos Estados-partes da organização regional no que tange à concessão do refúgio, assim estipuladas no artigo 2º:

¹⁵⁰ Consoante seu preâmbulo, que determina:

“Reconhecendo que a Convenção das Nações Unidas, de 28 de Julho de 1951, modificada pelo Protocolo de 31 de Janeiro 1967, constitui o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados e traduz a profunda solicitude dos Estados face aos refugiados, assim como o seu desejo de estabelecer normas comuns de tratamento dos refugiados (...)” (OUA, 1969).

¹⁵¹ Conforme disposto no artigo 1º (1):

“Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar” (OUA, 1969).

- (1) Os Estados-Membros da OUA comprometem-se a fazer tudo o que estiver ao seu alcance, no quadro das respectivas legislações, para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que, por razões sérias, não podem ou não querem voltar aos seus países de origem ou de que têm a nacionalidade.
- (2) A concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um ato pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um ato de natureza hostil.
- (3) Ninguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o *refoulement* ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçadas pelas razões enumeradas no artigo 1º, parágrafos 1 e 2.
- (4) Quando um Estado-Membro tenha dificuldade em continuar a conceder o direito de asilo aos refugiados, este Estado-Membro poderá lançar um apelo aos Estados-Membros, tanto diretamente como por intermédio da OUA; e os outros Estados-Membros, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, tomarão as medidas adequadas para aliviar o fardo desse Estado Membro, concedendo o direito de asilo.
- (5) Todo o refugiado a que não foi concedido o direito de residir num determinado país de asilo, poderá ser admitido temporariamente no primeiro país de asilo onde se apresentou como refugiado, aguardando que sejam tomadas disposições para a sua reinstalação de acordo com a alínea precedente.
- (6) Por razões de segurança, os Estados de asilo deverão, na medida do possível, instalar os refugiados a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem (OUA, 1969).

A partir desses dispositivos, pode-se abstrair algumas observações. Em primeiro lugar, a Convenção da OUA enfatizava a responsabilidade estatal em conceder refúgio (enquanto os outros instrumentos enfocavam o direito do indivíduo de buscá-lo). Em segundo lugar, como os governos africanos estavam preocupados com os problemas de segurança relacionados com os fluxos de refugiados, envolvendo os Estados de origem e de acolhimento, estabeleceu-se que a concessão de refúgio por um país não poderia ser tida por outro como um ato hostil. Em terceiro lugar, ampliava-se o princípio da não-devolução, afastando a recusa em admitir solicitantes de refúgio nas fronteiras dos países. Em quarto lugar, reforçava-se o princípio da repartição de encargos¹⁵², por meio do qual, se um Estado não pudesse continuar acolhendo refugiados em seu território, outros países da região deveriam cooperar, dispondo-se a aceitá-los (ACNUR, 2000a, p. 58-60; ZARD, 2005, p. 7).

¹⁵² O termo em inglês é *burden sharing*.

A Convenção ainda trouxe, em seu artigo 5º, avanços a respeito do repatriamento voluntário, quais sejam:

- (1) O caráter essencialmente voluntário do repatriamento deve ser respeitado em todos os casos e não pode ser repatriado nenhum refugiado contra a sua vontade.
- (2) Em colaboração com o país de origem, o país de asilo deve tomar as medidas adequadas para o regresso são e salvo dos refugiados que solicitam o seu repatriamento.
- (3) O país de origem que acolhe os refugiados que aí retomam deve facilitar a sua reinstalação, conceder todos os direitos e privilégios dos seus nacionais e sujeitá-los às mesmas obrigações.
- (4) Os refugiados que voltam voluntariamente ao seu país não devem incorrer em nenhuma sanção por o terem deixado independentemente da razão que deu origem à situação de refugiado. Sempre que seja necessário, devem ser lançados apelos por intermédio dos meios nacionais de informação ou do Secretário-Geral da OUA, para convidar os refugiados a voltar ao seu país e dar-lhes garantias que as novas situações que vigoram nos seus países de origem permitem que lá voltem sem qualquer risco e de lá retomar uma vida normal e pacífica, sem receio de serem incomodados ou punidos. O país de asilo deverá remeter aos refugiados o texto desses apelos, explicando-os claramente.
- (5) Os refugiados que decidem livremente voltar à sua pátria em consequência dessas garantias ou por sua própria iniciativa, devem receber da parte do país de asilo, do país de origem bem como de instituições voluntárias, de organizações internacionais e intergovernamentais, toda a assistência possível susceptível de facilitar o seu regresso (OUA, 1969).

Novamente, destacavam-se as obrigações dos países de acolhimento e de origem em relação aos refugiados que desejavam retornar aos seus lares. Com isso, apontavam-se medidas para estimular o repatriamento, uma solução que poderia ser implementada na região, e, pela primeira vez, previa-se o seu caráter voluntário (ACNUR, 2000a, p. 60).

Por fim, vale destacar que, em 1969, ano de sua celebração, 40 países¹⁵³ africanos assinaram a Convenção da OUA (OUA, 1969). A Convenção entraria em vigor quando um terço dos Estados-membros da OUA a ratificassem, o que ocorreu em 20 de junho de 1974, quando 16

¹⁵³ Os 40 países que assinaram a Convenção da OUA em 1969 foram: Alto Volta (atualmente chamado de Burkina Faso), Botsuana, Burundi, Camarões, Chade, Congo-Brazaville (atualmente República do Congo), Congo-Kinshasa (atualmente República Democrática do Congo), Costa do Marfim, Daomé (atualmente com nome de Benin), Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Ilhas Maurício, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Mauritânia, Níger, Nigéria, Quênia, República Centro-Africana, República Árabe Unida (formada por Egito e Síria), República Unida da Tanzânia (resultado da união de Tanganica e Zanzibar), Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Togo, Tunísia, Uganda e Zâmbia (OUA, 1969).

países¹⁵⁴ se obrigaram internacionalmente a cumprir suas disposições (ACNUR, 2000a, p. 312-315) (ver apêndice C, p. 194-195).

1.4. Fluxos de refugiados na Ásia

Durante a década de 1970, era a vez das colônias da Ásia se tornarem independentes. Tal qual na África, algumas delas somente conseguiram fazê-lo por meio de conflitos armados, provocando grandes fluxos de refugiados.

No subcontinente indiano, em 1947, o movimento de independência resultou na formação de dois Estados distintos, Índia e Paquistão (ACNUR, 2000a, p. 63-64). O Paquistão ainda fora dividido numa parte ocidental e noutra oriental, as quais estavam separadas fisicamente pela Índia. Ocorre que o Paquistão Oriental, que era dominado política e economicamente pelo Paquistão Ocidental, pretendia obter a autonomia em relação a este. Frustradas as negociações entre ambos, o Paquistão Oriental declarou sua independência em 26 de março de 1971, constituindo o Estado de Bangladesh. Como consequência, o exército paquistanês realizou uma operação de contra-insurreição, que foi marcada por violência e repressão, levando 10 milhões de pessoas a abandonar o país e a se dirigir para a Índia (ACNUR, 2000a, p. 64-66; ZARJEVSKI, 1988, p. 170).

O enorme contingente de refugiados bengaleses que chegava à Índia acarretava sérios problemas (principalmente econômicos) ao país, razão pela qual o governo se recusava a acolhê-

¹⁵⁴ Os 16 países que ratificaram a Convenção da OUA até 1974 foram: Argélia, Benin, Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Etiópia, Guiné, Libéria, Marrocos, Mauritânia, Níger, República Centro Africana, Senegal, Sudão, Togo e Zâmbia (ACNUR, 2000a, p. 312-315).

Vale registrar que, até 1999, outros 30 países ratificaram a Convenção da OUA, quais sejam: África do Sul, Angola, Botsuana, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Lesoto, Líbia, Malawi, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Uganda e Zimbábue (ACNUR, 2000a, p. 312-315).

los. O governo indiano, que não havia ratificado a Convenção de 1951, afirmou que faria o possível para ajudar os refugiados, mas que estes não poderiam permanecer no país indefinidamente. Diante disso, em 23 de abril de 1971, o representante da Índia na ONU solicitou ajuda internacional ao Secretário-Geral da organização. Este decidiu que o ACNUR funcionaria como pólo de convergência na coordenação da assistência fornecida pela ONU, confiando-lhe, pela primeira vez, esta tarefa. O pólo de convergência tratava-se de um conceito inovador, que envolvia a angariação de fundos, a aquisição e entrega de produtos na Índia e distribuição deles pelo governo indiano (ACNUR, 2000a, p. 66-68; 70; ZARJEVSKI, 1988, p. 170-172).

Ainda assim, a situação dos refugiados nos campos indianos era calamitosa, o que se constatava pela propagação de doenças e pela subalimentação. Com isso, aumentaram as pressões sobre as autoridades indianas. Por sua vez, o governo indiano pretendia ser ressarcido pelas despesas gastas com os refugiados, mas não obteve restituição da ONU (ACNUR, 2000a, p. 68-70; ZARJEVSKI, 1988, p. 171-172).

Dessa forma, o governo indiano decidiu que os refugiados deveriam regressar a Bangladesh no período de seis meses. Embora o governo tenha se demonstrado generoso, ao prover assistência a milhões de refugiados, não aceitava a instalação permanente deles em seu território (ACNUR, 2000a, p. 71).

Contudo, os refugiados não podiam retornar porque os motivos que os levaram a deixar seu país persistiam. A Índia, então, acusou o Paquistão de tentar solucionar o impasse político de Bangladesh utilizando a expulsão em massa de grande parte de sua população. O governo indiano cogitava impor a sua própria solução política em Bangladesh. De fato, desde abril de 1971, funcionava um governo bengalês no exílio e forças militares bengaleses eram treinadas em território indiano. Além disso, o governo indiano considerava a resposta internacional dada pela

ONU inadequada, tornando tensas as relações entre a Índia e a organização (incluindo o ACNUR) (ACNUR, 2000a, p. 71).

As relações entre a Índia e o Paquistão também se acirravam. Quando o governo indiano descobriu que os EUA e a China forneciam armas ao governo paquistanês, a tensão se agravou. Assim, em agosto de 1971, a Índia celebrou um Tratado de Paz e Amizade com a URSS (ACNUR, 2000a, p. 71-72).

Eis que, no início de dezembro¹⁵⁵ de 1971, o conflito entre Índia e Paquistão se iniciou. No dia 5 de dezembro, a primeira-ministra indiana Indira Gandhi reconheceu a independência¹⁵⁶ de Bangladesh. Em seguida, após as negociações de cessar-fogo entre os dois exércitos e com a rendição paquistanesa, o conflito chegou ao fim¹⁵⁷. Com isso, a independência de Bangladesh se consolidou, possibilitando o repatriamento em massa dos refugiados bengaleses (ACNUR, 2000a, p. 72-74).

A Índia determinou que todos os refugiados que tivessem ingressado no país até 25 de março de 1971 deveriam retornar até o final de fevereiro de 1972. Muitos começaram a deixar o território indiano e a regressar por iniciativa própria, ainda durante o conflito. A operação de repatriamento também foi levada a cabo pelo ACNUR. A instituição transferiu parte das contribuições angariadas para esta operação ao governo de Bangladesh, com o escopo de financiar programas de assistência e de reintegração aos retornados. Em fevereiro de 1972, estes já perfaziam mais de 9 milhões de pessoas (ACNUR, 2000a, p. 74-75).

Ademais, o Acordo de Nova Deli, assinado por Índia, Paquistão e Bangladesh em 28 de agosto de 1973, previa o repatriamento de três grupos. Estes compreendiam: os prisioneiros de

¹⁵⁵ Segundo ACNUR (2000a, p. 72), o conflito começou em 3 de dezembro de 1971, com ataques aéreos paquistaneses contra bases indianas. De acordo com Zarjevski (1988, p. 170), a Índia declarou guerra ao Paquistão em 6 de dezembro de 1971.

¹⁵⁶ Chapman (2000, p. 203-205) afirma que, em 10 de janeiro de 1972, o líder bengalês Sheikh Mujib regressou do exílio para proclamar como soberano o Estado de Bangladesh.

¹⁵⁷ Conforme Zarjevski (1988, p. 170), as hostilidades cessaram em 17 de dezembro de 1971.

guerra e civis feridos na Índia; os bengaleses que se encontravam no Paquistão; e os não bengalis (mulçumanos indianos oriundos do estado de Bihar, na Índia) que estavam em Bangladesh e que haviam optado por voltar ao Paquistão. Em julho de 1974, cerca de 116 mil bengaleses foram transferidos para Bangladesh, ao passo que 104 mil não bengalis e 11 mil paquistaneses, para o Paquistão (ACNUR, 2000a, p. 77-78).

Tabela 7 – Descolonização na África e na Ásia

País de origem	Duração do conflito	Independência proclamada	Independência reconhecida	N. aproximado de refugiados	País de acolhimento
Argélia	nov/ 1954-mar/ 1962	1/jul/1962	3/jul/1962	260 mil (1959)	Marrocos Tunísia
Ruanda	1959-64		1/jul/1962	150 mil (1962)	Rep.Dem.Congo Uganda/Burundi Tanzânia
Bangladesh	mar-dez/ 1971	26/mar/1971	5/dez/1971	10 milhões (1971)	Índia

Fonte: ACNUR, *A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de acção humanitária*, 2000, p. 40-78.

Após examinar os movimentos de independência das colônias afro-asiáticas, veremos, a seguir, que essas situações de conflito permaneceram nos dois continentes e se estenderam para mais uma região do globo.

2. O período de 1975 a 1990

Durante meados da década de 1970 e ao longo da de 1980, novos conflitos surgiram em países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina, os quais sofreram influência das superpotências, no contexto da Guerra Fria (ACNUR, 2000a, p. 110). Isso porque URSS e EUA apoiaram regimes, bem como grupos rebeldes que se insurgiam contra estes através de conflitos

armados, especialmente nas zonas estratégicas (ACNUR, 1998, p. 18; Idem, 2000a, p. 72-73). Novamente, como consequência destes conflitos, observaram-se intensos fluxos de refugiados provenientes dessas regiões.

2.1. Fluxos de refugiados na Ásia

Um dos movimentos de refugiados que mais chamou a atenção da comunidade internacional em meados da década de 1970 se originou dos países que compunham a antiga Indochina, quais sejam, Vietnã, Camboja e Laos.

Em maio de 1954, a primeira guerra na Indochina culminou na constituição de dois Estados independentes: um socialista, denominado República Democrática do Vietnã ou Vietnã do Norte; e outro, capitalista, conhecido como República do Vietnã ou Vietnã do Sul. A adoção do regime socialista fez com que mais de 1 milhão de pessoas abandonassem o norte e se dirigissem ao sul, nos dois anos subsequentes. Ao mesmo tempo, verificou-se o movimento inverso, levando 130 mil pessoas que apoiavam este regime a deixar o sul em direção ao norte (ACNUR, 2000a, p. 84-85; ZARJEVSKI, 1988, p. 176-177).

Em seguida, no ano de 1960, a guerra do Vietnã eclodiu sob forte influência das duas superpotências e de seus interesses em aumentar suas áreas de atuação. Como a URSS e a China incentivavam a expansão do socialismo no sudeste asiático, os EUA adotaram medidas para contê-la, enviando ao Vietnã do Sul milhares de militares. Conseqüentemente, o conflito provocou mais deslocamentos (dos quais a maioria era interna, no Vietnã do Sul), impulsionando os vietnamitas a fugir para os países fronteiriços (ACNUR, 2000a, p. 85).

O conflito terminou somente em 1975, na mesma ocasião em que Camboja e Laos passaram a ser governados por regimes socialistas. Ainda antes do fim da guerra, os EUA

executaram uma operação que retirou 140 mil vietnamitas vinculados ao governo do Vietnã do Sul e decidiram acolhê-los em seu território. Paralelamente, outros vietnamitas se deslocaram por conta própria, de barco (os quais ficaram conhecidos como *boat-people*), rumo aos países vizinhos da região. Ao final do ano, havia cerca de 5 mil vietnamitas na Tailândia, 4 mil em Hong Kong, 1.800 em Singapura e 1.250 nas Filipinas (ACNUR, 2000a, p. 85).

No ano seguinte, os dois países se unificaram na República Socialista do Vietnã, adotando o regime socialista, o que provocou novos movimentos de refugiados. Ademais, o governo vietnamita procedeu a medidas expropriatórias dos negócios de pessoas de etnia chinesa, que se opunham às idéias socialistas e predominavam nos setores privados da economia do país. Isso acarretou a deterioração das relações entre Vietnã e China, levando este país, em 1979, a atacar áreas que faziam fronteira com aquele. Outrossim, a maioria dos vietnamitas que solicitavam refúgio na região tinha origem chinesa, totalizando 250 mil solicitantes em 1979. Em face disso, a China foi o país que mais lhes concedeu refúgio, apesar de não ter ratificado a Convenção de 1951 ou aderido ao Protocolo de 1967 naquele momento. O governo chinês assegurava inclusive os meios para a integração local dos refugiados, através de um programa que os instalavam em zonas agrícolas (ACNUR, 2000a, p. 86; ZARJEVSKI, 1988, p. 180-182; ROBINSON, 1998, p. 39).

Com relação aos *boat-people*, consta que, em 1978, havia aproximadamente 62.000 deles em campos de refugiados situados em todo o Sudeste Asiático. Essas pessoas eram transportadas por cargueiros de alto mar, com capacidade para 2.000 passageiros, fretados por redes de contrabando regionais. Diante desse enorme contingente humano que chegava diariamente à Singapura, Malásia e Tailândia, dentre outros países, o ACNUR decidiu lhes aplicar a determinação *prima facie* de refugiado, haja vista que seria impossível avaliar cada caso particularmente (ACNUR, 2000a, p. 86-87).

Ressalte-se que nenhum destes países tinha ratificado a Convenção de 1951 ou aderido ao Protocolo de 1967. Tampouco permitiram que os indochineses permanecessem em seus territórios, sendo que alguns sequer viabilizaram o refúgio temporário. Isso porque Singapura recusava o desembarque daqueles que não possuísem garantia de reassentamento em 90 dias. Por sua vez, Malásia e Tailândia procediam ao afastamento dos barcos de suas costas marítimas (procedimento que se tornou comum em 1979) (ACNUR, 2000a, p. 87; ZARJEVSKI, 1988, p. 184-196; ROBINSON, 1998, p. 43).

Essa posição endureceu em 1979, quando os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) (à época, Indonésia, Malásia, Singapura, Filipinas e Tailândia) declararam que não aceitariam mais os *boat-people* que chegassem às suas fronteiras. Diante disso, por iniciativa do Secretário-Geral da ONU, realizou-se, em julho do mesmo ano, em Genebra, a Conferência Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático. Sua grande contribuição foi cunhar três importantes conceitos em matéria de refugiados: o país de primeiro asilo (segundo o qual o país no qual o solicitante de refúgio ingressa, ao invés de lhe conceder refúgio, possibilita o seu reassentamento num terceiro país), a repartição internacional de encargos e o refúgio temporário (ACNUR, 2000a, p. 107; ZARJEVSKI, 1988, p. 185; ROBINSON, 1998, p. 50-54).

Assim, estes países se comprometeram em conceder temporariamente refúgio aos vietnamitas, sob condição de que o Vietnã procurasse impedir saídas ilegais, incentivando as saídas ordenadas, e de que os refugiados fossem reassentados em outros países. A Indonésia e as Filipinas aceitaram criar centros para auxiliar no reassentamento dos refugiados e, salvo poucas exceções, deixaram de afastar os barcos que chegavam (ACNUR, 2000a, p. 90; ZARJEVSKI, 1988, p. 198-200; ROBINSON, 1998, p. 55-56).

Destaque-se que essas condições foram satisfeitas, a partir de uma fiscalização maior das autoridades vietnamitas e da autorização da saída de pessoas que pretendessem se reunir a familiares ou que apresentassem razões humanitárias. Além disso, o reassentamento de 623.800 refugiados foi implementado entre 1979 e 1982, abarcando mais de 20 países, dentre eles, EUA¹⁵⁸, Austrália, França e Canadá (ACNUR, 2000a, p. 90; ROBINSON, 1998, p. 57-127).

No entanto, o movimento dos *boat-people* continuou nos anos 1980, gerando suspeitas dos países ocidentais¹⁵⁹ em relação aos motivos que fundamentavam a partida e, com isso, modificando sua posição quanto à concessão de refúgio aos vietnamitas. O ACNUR se incumbia de garantir que os governos mantivessem seus compromissos em relação ao reassentamento. Todavia, ao final da década, estes países já não se dispunham a viabilizar o reassentamento de refugiados em seus territórios (ACNUR, 2000a, p. 92-107; ROBINSON, 1998, p. 273-274).

Assim, dez anos depois, em 1989, foi redigido um Plano Integrado de Ação, durante a segunda Conferência Internacional sobre Refugiados Indochineses realizada em Genebra. Este Plano, além de reafirmar as obrigações estipuladas no Acordo de 1979, cunhou o compromisso de se estabelecer, ao nível regional, procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado e para o reenvio dos solicitantes que tiveram o pedido de refúgio denegado. Esse novo Acordo contou com o apoio dos países de acolhimento, que, com exceção de Singapura, dispensaram a garantia de reassentamento dos refugiados, e dos países de origem – o que possibilitou o repatriamento de mais de 109 mil vietnamitas nos oito anos subseqüentes (ACNUR, 2000a, p. 92-95; ROBINSON, 1998, p. 188-189).

¹⁵⁸ Estima-se que, até o final da década de 1990, os EUA tenham recebido mais de 1 milhão de vietnamitas (ACNUR, 2000a, p. 95).

¹⁵⁹ Como aponta o ACNUR (2000a, p. 95), “muitos analistas defenderam que, desde 1975, os EUA e outros governos de Ocidente tinham interesse em incentivar as saídas, quanto mais não fosse para demonstrar ao mundo que, na metade sul do Vietnã, o povo ‘votava com os pés’, abandonando o país no alvorecer da vitória comunista”.

No Camboja, o governo socialista radical, que tomou o poder em 1975, utilizou violência extrema contra a população, incluindo o cerceamento de direitos fundamentais, o que provocou o êxodo de milhares de pessoas (muitas das quais, tal qual no Vietnã, não conseguiram deixar o país, permanecendo deslocadas internamente). Nos três anos subseqüentes, estima-se que 34 mil cambojanos tenham ingressado na Tailândia, 20 mil, no Laos, ao passo que 170 mil, no Vietnã (ACNUR, 2000a, p. 96).

A Tailândia, que não havia ratificado a Convenção de 1951 ou aderido ao Protocolo de 1967, disponibilizou-se a assinar um acordo com o ACNUR em julho de 1975. Através deste, comprometeu-se a cooperar, prestando ajuda humanitária temporária aos deslocados e implementando soluções, como o repatriamento e o reassentamento (ACNUR, 2000a, p. 96).

Na mesma esteira, Laos se tornou uma República Democrática Popular também em 1975, ocasionado a fuga de 54 mil laosianos rumo à Tailândia. Vale mencionar que destes, 10 mil eram *hmong*, população minoritária das terras altas que havia auxiliado os EUA durante o conflito com o Vietnã e que não pretendia ficar no país em razão do novo governo (ACNUR, 2000a, p. 102; ROBINSON, 1998, p. 13).

Isso posto, em 1979, a situação atingiu o ápice na Tailândia, que acolhia 164 mil cambojanos e laosianos em campos de refugiados implantados no país. A reação das autoridades tailandesas consistiu em obrigar 42 mil cambojanos, que se encontravam em campos situados nas fronteiras entre os dois países, a recuar para o território cambojano – procedendo ao regresso forçado de grande contingente humano e, por conseguinte, desrespeitando o princípio de não-devolução (ACNUR, 2000a, p. 96-97; ZARJEVSKI, 1988, p. 191; ROBINSON, 1998, p. 20).

No entanto, após a Conferência de Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático de 1979, que firmou o compromisso de reassentamento em terceiros países, o governo tailandês adotou uma política de portas-abertas aos cambojanos que continuavam a

chegar. Estes foram abrigados em campos de detenção, que contaram com o financiamento do ACNUR. Essa posição da Tailândia não perdurou muito, haja vista que, logo no ano seguinte, passou a não mais aceitar os recém-chegados, os quais foram instalados em acampamentos nas fronteiras, e tampouco a lhes assegurar o reassentamento (ACNUR, 2000a, p. 97; ZARJEVSKI, 1988, p. 191; ROBINSON, 1998, p. 68-74).

De forma semelhante, em 1981, o governo tailandês executou uma política de dissuasão humana em relação aos laosianos das terras baixas, mantendo as fronteiras abertas, mas sem possibilitar o reassentamento ou fornecer comodidade nos campos de refugiados. Tal política surtiu o efeito desejado, diminuindo a quantidade de laosianos que alcançavam o solo tailandês no ano subsequente (ACNUR, 2000a, p. 105; ZARJEVSKI, 1988, p. 191-192; ROBINSON, 1998, p.116).

Contudo, como os laosianos não paravam de chegar, em 1985, o governo tailandês decidiu implementar procedimentos de triagem das solicitações de refúgio nas fronteiras, sendo que 66% do total delas foram concedidas até 1986. Destaque-se que os *hmong* não conseguiam requerer refúgio, sendo que muitos foram impelidos para o Laos neste ano. A posição tailandesa em relação a essa minoria só viria a mudar em 1988, diante do compromisso estadunidense de reassentar uma cota maior deles em seu território. Com isso, em 1989, o índice subiu para 90% de solicitantes laosianos reconhecidos como refugiados pela Tailândia (ACNUR, 2000a, p. 105; ROBINSON, 1998, p. 116-120).

O panorama dos refugiados indochineses que estiveram na Tailândia pode ser apresentado pelos números a seguir. Nos anos de 1979 e 1980, 195 mil deles foram reassentados, enquanto 175 mil cambojanos retornaram à terra natal. Ademais, no final de 1995, mais de 24 mil laosianos haviam regressado, por meio de operações realizadas pelo ACNUR, além de um contingente, entre 12 mil e 20 mil pessoas, que voltou espontaneamente (ACNUR, 2000a, p. 100-106).

Por fim, vale ressaltar que, no total, mais de 3 milhões de refugiados provenientes da antiga Indochina se deslocaram, dos quais 2,5 milhões foram acolhidos em outros países, ao passo que meio milhão, repatriado (ACNUR, 2000a, p. 106).

No Afeganistão, igualmente se constatou um fluxo maciço de refugiados. A sua origem remete a 1978, quando um grupo de intelectuais tomou o poder, pretendendo instaurar um Estado socialista. O governo, que tinha o apoio da URSS, implementou uma série de reformas sociais, buscando beneficiar a população rural, mas esta, por ser conservadora, rejeitou-as. Assim, a oposição política e militar ao regime começou a se alastrar, incitando a reação do governo (ACNUR, 2000a, p. 120).

Conseqüentemente, os afegãos deixaram o país, dirigindo-se ao Irã e ao Paquistão. O governo paquistanês, apesar de não ter aderido à Convenção de 1951 ou ao Protocolo de 1967 e de ter sofrido grande pressão dos governos afegão e soviético para expulsar os afegãos, decidiu acolhê-los. Para tanto, solicitou ajuda ao ACNUR, que disponibilizou fundos para a assistência dos refugiados e, em outubro de 1979, inaugurou uma delegação no país (ACNUR, 2000a, p. 120-121). Destaque-se que, no final de 1979, já havia 400 mil refugiados afegãos em território paquistanês (ZARJEVSKI, 1988, p. 39).

Contudo, como a oposição armada avançava no Afeganistão, no final de dezembro de 1979, a URSS resolveu invadir o país. Isso provocou novo movimento de refugiados, fazendo com que 600 mil afegãos se deslocassem para os países vizinhos (ACNUR, 2000a, p. 120-121). A partir deste ano até 1983, consta que 3 milhões de afegãos ingressaram no Paquistão, enquanto 1,5 milhões, na Turquia, Índia e em outros países (MARSDEN, 1999, p. 56; ZARJEVSKI, 1988, p. 39-40).

No Paquistão, o número de refugiados afegãos crescia vertiginosamente, passando de 1,4 milhões, no início de 1981, para 2,7 milhões, em 1982. Diante disso, o governo paquistanês

concebia que a única solução admissível para um fluxo tão grande de refugiados seria o repatriamento, frisando o seu caráter voluntário. Além disso, esta solução recuperaria as relações amigáveis entre Paquistão e Afeganistão. Enquanto esta solução não podia ser implementada, o governo paquistanês se demonstrou generoso e forneceu condições para a estadia dos refugiados, contando com ajuda internacional (ZARJEVSKI, 1988, p. 40).

O ACNUR forneceu alimentos, assistência médica, condições sanitárias e educação aos refugiados situados no Paquistão. Vale destacar que diversas organizações internacionais e dezenas de ONGs (as quais totalizaram uma centena no final dos anos 1980) trabalhavam em conjunto com o ACNUR na operação de assistência aos afegãos (ACNUR, 2000a, p. 124; ZARJEVSKI, 1988, p. 48; MARSDEN, 1999, p. 56).

Ressalte-se que a situação dos refugiados afegãos se diferenciava no Paquistão e no Irã. No primeiro, os refugiados se concentraram em regiões que compartilhavam sua etnia. Assim, o ACNUR implantou centenas de “aldeias de refugiados”, onde vivia a maioria deles. Em contrapartida, no segundo, a maior parte dos refugiados se estabeleceu em cidades, integrando-se na comunidade local, enquanto poucos se encontravam em campos (ACNUR, 2000a, p. 122; MARSDEN, 1999, p. 56).

Da mesma forma, a assistência internacional prestada aos refugiados afegãos se distinguiu nestes países. Em 1979, havia ocorrido uma revolução islâmica no Irã, tornando tensas as relações entre o governo iraniano e os países ocidentais, razão pela qual estes preferiram fazer maiores doações ao Paquistão. Em 1980, a eclosão da guerra com o Iraque impulsionou muitos iraquianos a fugir, aumentando a população refugiada no Irã, que havia aderido à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 desde 28 de julho de 1976. O governo iraniano resolveu pedir ajuda ao ACNUR, que conseguiu obter fundos para assistir os refugiados afegãos. Todavia, a

disparidade entre as despesas gastas nos dois países era evidente: mais de 1 bilhão de dólares no Paquistão, contra 150 milhões de dólares no Irã, entre 1979 e 1997 (ACNUR, 2000a, p. 122-123).

No Paquistão, a integração dos refugiados se revelou uma experiência interessante. A maioria deles provinha de zonas rurais, mas o governo paquistanês, por motivos de políticas internas, não lhes concedeu terras de cultivo. Por outro lado, como lhes era assegurada a livre circulação dentro do país, muitos deles conseguiram arrumar trabalho. Diante disso, o ACNUR, a partir de meados dos anos 1980, passou a oferecer programas voltados para a profissionalização dos refugiados. O governo paquistanês reagiu a essa iniciativa, argumentando que não havia programas desse tipo para a população local, o que poderia causar tensões entre esta e os refugiados (ACNUR, 2000a, p. 124; ZARJEVSKI, 1988, p. 45).

No início dos anos 1980, o ACNUR e o Banco Mundial elaboraram um projeto de cooperação com o governo paquistanês, denominado Projeto Gerador de Rendimentos para Áreas de Refugiados, que continha 300 projetos em três províncias onde os refugiados estavam instalados. Estes projetos, que abarcavam rearboração, gestão hidrográfica, irrigação, reparação e construção de cidades, auxiliaram os refugiados a se tornar auto-suficientes. No final dos anos 1980, o ACNUR, o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola e o governo iraniano estabeleceram um projeto semelhante para os refugiados no Irã. Contudo, como os doadores mais uma vez não pareciam dispostos a financiá-lo, o projeto só recebeu um terço da quantia solicitada pelo ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 124; ZARJEVSKI, 1988, p. 46).

Voltando ao Paquistão, um dos problemas consistia na militarização das aldeias de refugiados situadas em seu território. Estas eram utilizadas como base de apoio por grupos islâmicos (conhecidos como *mudjahedin*), que, financiados pelos EUA, combatiam o regime afegão, que, por sua vez, tinha o apoio da URSS (ACNUR, 2000a, p. 125).

Em 1984, o ACNUR constatou a necessidade de transferir os refugiados das fronteiras, a fim de protegê-los contra possíveis ataques entre estes grupos armados e o exército afegão. Tanto assim que, em meados do mesmo ano, a URSS e o Afeganistão atacaram o Paquistão pelas fronteiras entre estes países, atingindo muitos refugiados, bem como civis paquistaneses (ACNUR, 2000a, p. 125).

A partir de então, acirrou-se ainda mais a tensão entre refugiados e a população local, levando o governo paquistanês a adotar medidas contra aqueles. Uma delas consistiu em enviar mais de 50 mil afegãos que viviam sem autorização na cidade de Peshawar para aldeias de refugiados. Outra, em destruir os abrigos provisórios de mais de 18.500 refugiados afegãos estabelecidos em Karachi e enviá-los a uma aldeia que foi construída a mais de 10 quilômetros da cidade. Todavia, perto das fronteiras, mantinha-se a militarização das aldeias de refugiados, pondo em risco a segurança destes (ACNUR, 2000a, p. 125-127).

Em 1989, as forças soviéticas se retiraram do Afeganistão, contudo o conflito entre os *mudjahedin* e o governo socialista afegão perdurou. Os grupos islâmicos tomaram o poder em 1992, porém os combates entre suas facções distintas prosseguiram em diversas partes do Afeganistão, sendo que muitas delas continuavam a operar a partir de bases no Paquistão (ACNUR, 2000a, p. 127; MARSDEN, 1999, p. 57).

2.2. Fluxos de refugiados na África

Na África, no final dos anos 1970, destacavam-se os movimentos de refugiados em larga escala provenientes da Etiópia rumo à Somália. O conflito entre os dois países remete ao tempo em que a Somália se tornou independente, quando a região de Ogaden ficou situada na Etiópia. Contudo, os somalis reclamavam a independência da região. Dessa forma, o presidente da

Somália decidiu invadir a Etiópia em 1977. Inicialmente, as tropas somalis obtiveram êxito, mas, depois que a URSS resolveu transferir o apoio para o governo somali, as tropas soviéticas conseguiram conter a invasão. Diante disso, centenas de milhares de pessoas de etnia somali que se encontravam na Etiópia decidiram fugir para a Somália, ao passo que outras 45 mil partiram para Djibuti (ACNUR, 2000a, p. 110-111; ZARJEVSKI, 1988, p. 130-131).

O governo somali, que havia aderido à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 em 10 de outubro de 1978, solicitou assistência do ACNUR neste ano. A instituição providenciou um primeiro programa emergencial para os refugiados etíopes. No ano seguinte, auxiliou o governo a estabelecer e administrar grandes campos de refugiados, que se marcavam pela superlotação, pela propagação de doenças e pela subnutrição. O ACNUR também implementou projetos agrícolas, mas estes tiveram pouco sucesso, principalmente em razão da escassez de terra arável e de água (ACNUR, 2000a, p. 111; ZARJEVSKI, 1988, p. 131).

Havia uma divergência com relação ao contingente de refugiados etíopes que se encontravam na Somália: o governo estimava o número de 2 milhões de pessoas, enquanto o ACNUR, outras agências da ONU e ONGs, que o número deles se situava entre 450 mil e 620 mil pessoas. Assim, em 1982, a ONU chegou a um acordo com o governo somali, estipulando em 700 mil a quantidade de refugiados etíopes no país. A esse respeito, vale destacar o seguinte: “A pressão dos Estados Unidos que tinha, na altura, os seus próprios interesses geopolíticos no apoio à Somália funcionava como fator para a aceitação continuada dos números inflacionados do governo somali por parte dos outros doadores ocidentais”. Com isso, o governo somali obteve assistência internacional até 1985, sendo fornecida pelo ACNUR e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) (ACNUR, 2000a, p. 114; ZARJEVSKI, 1988, p. 131-132).

Nos anos seguintes, entre 1984 e 1986, mais refugiados chegavam na Somália. Ao mesmo tempo, muitos deles regressaram à Etiópia. No entanto, no final dos anos 1980, ante às alegações

de violações sistemáticas de direitos humanos cometidas pelo governo somali, os EUA reduziram seu apoio militar, extinguindo-o em 1989. No mesmo ano, o ACNUR e o PMA suspenderam a assistência a uma região da Somália (ACNUR, 2000a, p. 114).

Na Etiópia, realizavam-se operações militares para conter a rebelião no país, que lutava pela independência da Eritréia (à época, anexada à Etiópia) desde a década de 1960. Em decorrência disso, milhares de eritreus fugiam para o Sudão desde 1967, atingindo o número de 200 mil refugiados em 1977 (ACNUR, 2000a, p. 114-115; ZARJEVSKI, 1988, p. 123-124).

Em 1978, o governo da Etiópia, apoiado pela URSS, decidiu atacar as forças de oposição na Eritréia, causando um deslocamento de mais de 400 mil refugiados etíopes (sendo a maioria de origem eritréia) em direção ao território sudanês (ACNUR, 2000a, p. 115).

O governo sudanês, que havia aderido à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no início de 1978, demonstrava-se hesitante, pois pretendia manter boas relações com a Etiópia, mas resolveu acolher os refugiados eritreus. Entretanto, conforme os fluxos foram aumentando, os refugiados passaram a ser mal vistos pela comunidade local e considerados uma ameaça para a estabilidade regional. Isso porque os combates na Eritréia eram realizados nas fronteiras com o Sudão ou no território sudanês (ACNUR, 2000a, p. 115; ZARJEVSKI, 1988, p. 124).

Diante dessa situação, que foi agravada por uma crise econômica no Sudão, o governo pediu assistência ao ACNUR, que o auxiliou a criar instalações para abrigar os refugiados etíopes. Em 1984, o número deles já perfazia 500 mil, dos quais 128 mil se encontravam em acampamentos de refugiados, enquanto o resto havia se estabelecido nas cidades, aldeias e áreas fronteiriças. O ACNUR esperava que as atividades agrícolas e as oportunidades de emprego pudessem tornar os refugiados auto-suficientes, mas a instituição logo percebeu que isso seria difícil (ACNUR, 2000a, p. 116; ZARJEVSKI, 1988, p. 127; MCSPADDEN, 1999, p. 69).

Ademais, os combates entre forças etíopes e grupos de oposição eritréia e, ainda, entre facções rivais eritréias, continuavam causando grandes fluxos de refugiados da Eritréia para o Sudão. Além disso, outra crise se iniciava na região Tigre, na Eritréia (ACNUR, 2000a, p. 117-118).

Por sua vez, na Etiópia, a fome se alastrava. Assim, em 1984, o governo etíope permitiu que os governos doadores e organizações internacionais fornecessem auxílio de emergência ao país, mas impedia que prestassem assistência às vítimas de fome em áreas de controle eritreu e de grupos armados de oposição tigrina. Com isso, realizaram-se operações através da fronteira sudanesa, mas não se conseguia satisfazer as necessidades das populações afetadas pela fome. Diante disso, entre 1984 e 1985, 300 mil etíopes partiram para o Sudão, enquanto outros para a Somália e para o Djibuti (ACNUR, 2000a, p. 118).

Nos campos de refugiados¹⁶⁰, as condições eram precárias e a taxa de mortalidade elevada, sendo que muitos morriam de doenças decorrentes da subnutrição. O ACNUR, organizações humanitárias internacionais, governos e outros doadores providenciavam distribuição de alimentos, por via aérea, e assistência médica aos etíopes (ACNUR, 2000a, p. 119).

Em maio de 1985, quando a situação melhorou na Etiópia, muitos começaram a regressar, totalizando 170 mil etíopes em meados de 1987. Todavia, a maioria dos eritreus que se encontrava no Sudão optou por não retornar ao país de origem (ACNUR, 2000a, p. 119).

Na Etiópia, o governo do presidente Mengistu foi derrubado em 1991, ensejando uma certa estabilidade ao país. Por sua vez, na Eritréia, o conflito chegou ao fim em 1991, sendo reconhecido como país independente em 1993 (ACNUR, 2000a, p. 136; MCSPADDEN, 1999, p. 69).

¹⁶⁰ Vale destacar que, “embora alguns observadores argumentassem que estes recém-chegados fugiam sobretudo da fome e não do conflito, o ACNUR considerou-os refugiados” (ACNUR, 2000a, p. 119).

Por fim, vale mencionar que os novos fluxos em larga escala na África levaram à realização da Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados da África (ICARA), em Genebra, em abril de 1981. Participaram dela 30 países, que discutiram as possíveis soluções para o problema dos refugiados no continente, assim como procuraram levantar fundos para custear ajuda material e apoio para aprimorar suas infra-estruturas. Em 1984, foi realizada outra Conferência, na mesma cidade, denominada de ICARA II, que objetivava implementar programas de assistência, reabilitação e reassentamento em prol dos refugiados africanos (ZARJEVSKI, 1988, p. 238-239).

2.3. Fluxos de refugiados na América Central

No decorrer da década de 1980, conflitos armados eclodiram na América Central, com destaque para os que tiveram lugar na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala, provocando o fluxo de mais de 2 milhões de pessoas provenientes destes países (ACNUR, 2000a, p. 127-128; ANDRADE, 1998, p. 400).

No contexto da Guerra Fria, os governos de direita destes países eram apoiados pelos EUA, com o escopo de conter o avanço do comunismo e assegurar seus interesses econômicos na região. Por outro lado, os grupos insurgentes eram influenciados pelo governo comunista de Cuba (ACNUR, 2000a, p. 128; ZARJEVSKI, 1988, p. 209; DUNKERLEY, 1994, p. 77-88).

Na Nicarágua, a partir de 1962, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) iniciou um combate ao governo de Somoza, cuja família governava desde 1936. Ao longo dos anos 1970, partidos políticos, estudantes, sindicatos, pessoas da classe média e a Igreja Católica passaram a se opor ao governo de Anastásio Somoza Dabayle, que tinha o apoio estadunidense. A luta entre a FSLN e o governo culminou em prisões em massa, seqüestros e assassinatos em

1978, levando 500 mil pessoas a se deslocar internamente, enquanto outras dezenas de milhares a fugir para os países vizinhos. Diante disso, em junho de 1979, o número de nicaragüenses em Honduras, Costa Rica e Panamá já ultrapassava 100 mil pessoas (ACNUR, 2000a, p. 128; ZARJEVSKI, 1988, p. 214).

No mesmo mês, as forças sandinistas conseguiram controlar uma grande área, fazendo com que o general Somoza deixasse o poder em julho de 1979. Diante disso, nas semanas seguintes, muitas pessoas das classes média e alta, membros do governo e das forças armadas abandonaram o país. Ao mesmo tempo, a maioria dos nicaragüenses que havia partido começou a regressar (ACNUR, 2000a, p. 128; ZARJEVSKI, 1988, p. 214-215).

Contudo, em Honduras, alguns nicaragüenses formaram um grupo de oposição armada conhecido como “contras” (em referência a contra-revolucionários). Os EUA, considerando o governo sandinista uma ameaça aos seus interesses, passaram a apoiar este grupo, que lutou contra o governo da Nicarágua, no decurso da década de 1980 (ACNUR, 2000a, p. 128; DUNKERLEY, 1994, p. 60).

Em 1978, cerca de 15 mil refugiados nicaragüenses ingressaram em Honduras, que não havia aderido ainda à Convenção de 1951 ou ao Protocolo de 1967. O governo hondurenho lhes ofereceu residência temporária, sendo que 10 mil refugiados tinham condições de se sustentar com a ajuda do Programa Mundial de Alimentos (PMA). O ACNUR lhes providenciou alojamento, enquanto o CICV, equipamentos de que necessitavam. No ano seguinte, chegaram mais nicaragüenses, que tiveram a assistência do ACNUR (ZARJEVSKI, 1988, p. 216).

Da mesma forma, 100 mil refugiados nicaragüenses conseguiram refúgio temporário na Costa Rica, que havia aderido à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 em 28 de março de 1978. Como os refugiados não tinham instrumentos nem permissão para trabalhar no país, o ACNUR lhes forneceu assistência para suprir suas necessidades básicas, no decorrer deste ano e

no seguinte. Eis que, em 1979, a maioria dos refugiados retornou à Nicarágua (ZARJEVSKI, 1988, p. 219).

Em Honduras, o fluxo começou a aumentar em 1981, com a chegada de 30 mil refugiados pertencentes à população indígena *miskito*, dos quais se estima que 14 mil foram instalados em campos de refugiados criados pelo ACNUR. Além destes, entraram mais 8 mil refugiados mistos e descendentes de espanhóis, conhecidos como *ladinos*. Tais quais os *miskitos*, muitos *ladinos* fugiam dos combates travados entre o governo sandinista e os “contra”. Por outro lado, outros eram recrutas deste grupo de oposição e se estabeleceram em campos localizados nas fronteiras entre os dois países (ACNUR, 2000a, p. 133).

O ACNUR procurava manter os refugiados afastados das bases dos “contra”, tentando retirá-los das áreas próximas às fronteiras. Contudo, como os “contra” operavam nos campos geridos pelo ACNUR e pelo CICV, a segurança dos refugiados continuava em risco (ACNUR, 2000a, p. 133).

Em 1987, ocorreu novo deslocamento de nicaraguenses rumo a Honduras, devido ao recrutamento militar promovido pelo governo sandinista, perfazendo 16 mil *ladinos* ao final do ano (ACNUR, 2000a, p. 133).

Por sua vez, em El Salvador, as desigualdades sociais e econômicas observadas no país levaram milhares de camponeses a se filiar a organizações que reivindicavam a reforma agrária e justiça social. O governo salvadorenho reagiu com repressão, o que terminou por fortalecer o apoio aos grupos rebeldes, especialmente nas zonas rurais (ACNUR, 2000a, p. 128-129; ZARJEVSKI, 1988, p. 217).

Em 1981, grupos de oposição se uniram e formaram a Frente Farabundo Marti para a Libertação (FMLN), que se tornou uma força política e militar no país. Em contrapartida, os EUA aumentaram a ajuda militar ao governo salvadorenho. Assim, o conflito travado entre a

FMLN e o governo se desenrolou ao longo da década de 1980, provocando o deslocamento interno de 300 mil pessoas e o êxodo de 250 mil, que partiram para Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Belize, México e EUA (ACNUR, 2000a, p. 129; ZARJEVSKI, 1988, p. 216-223).

Os refugiados salvadorenhos chegaram a Honduras em 1980. Num primeiro momento, instalaram-se em comunidades situadas nas áreas fronteiriças. Todavia, quando o número deles começou a aumentar, o governo hondurenho procurou conter a instalação espontânea. Além disso, o governo acreditava que os refugiados eram colaboradores dos guerrilheiros e, por isso, passou a tratá-los de forma hostil. Tanto que, em maio de 1980, as tropas hondurenhas expulsaram centenas de refugiados que fugiam de ataques realizados por militares salvadorenhos. Mesmo assim, diante dos combates que se intensificavam em El Salvador, milhares de salvadorenhos continuavam a partir para Honduras, perfazendo 30 mil pessoas em 1981 (ACNUR, 2000a, p. 133-134).

Contudo, os refugiados salvadorenhos não estavam seguros em território hondurenho, tendo em vista que muitos eram mortos, outros desapareciam ou eram capturados pelo exército hondurenho. Diante disso, em outubro de 1981, o governo de Honduras declarou que, com o intuito de proteger os refugiados, pretendia transferi-los do campo localizado em La Virtud para outro, que seria construído em Mesa Grande, mais distante das fronteiras salvadorenhas. Essa declaração foi contestada por muitos, inclusive por algumas ONGs, sustentando que o real objetivo do governo era afastar os refugiados dos guerrilheiros e facilitar as operações dos militares salvadorenhos e hondurenhos nas zonas fronteiriças. Assim, refugiados e muitas ONGs se opuseram à pretendida mudança (ACNUR, 2000a, p. 134; ZARJEVSKI, 1988, p. 218).

Ocorre que, em novembro de 1981, soldados salvadorenhos raptaram refugiados situados em La Virtud. Por conseguinte, o governo hondurenho realizou a transferência dos refugiados, mesmo contra a sua vontade, para o campo de Mesa Grande, que ainda não tinha sido concluído.

Assim, no período de cinco meses, 7.500 refugiados foram recolocados, contando com a assistência do ACNUR; enquanto mais de 5 mil preferiu retornar à terra natal. Ademais, como as condições no novo campo pioraram, os refugiados passaram a desconfiar das autoridades hondurenhas e do ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 134).

Em seguida, no ano de 1983, o governo de Honduras anunciou que recolocaria ou repatriaria a El Salvador os refugiados instalados no campo de Colomoncagua, próximo à fronteira. O ACNUR se posicionou contra o repatriamento forçado. Os refugiados, mais uma vez, foram contrários à mudança e contaram com o apoio de ONGs internacionais. Em face disso, as autoridades hondurenhas desistiram da transferência e do repatriamento dos refugiados (ACNUR, 2000a, p. 134-135).

Porém, a situação nos campos de Honduras se tornava complicada para os refugiados, haja vista que continuavam em risco. Ao mesmo tempo, o governo hondurenho, apoiado pelos EUA, pretendia controlar as suas atividades, enquanto os refugiados e as ONGs reivindicavam mais liberdade nos campos (ACNUR, 2000a, p. 135).

Além de Honduras, o México, que não havia aderido ainda à Convenção de 1951 ou ao Protocolo de 1967, foi outro país que recebeu salvadorenhos em larga escala. No final da década de 1980, eles totalizavam 120 mil pessoas, compondo o maior grupo de refugiados em território mexicano (ZARJEVSKI, 1988, p. 223).

Ademais, na Guatemala, os grupos rebeldes se insurgiram contra o regime militar na década de 1970, contando com o apoio da maioria da população indígena do país, que era excluída econômica e politicamente. Em 1981, o governo realizou uma operação de contra-insurreição contra os guerrilheiros e os grupos indígenas, que eram considerados base de apoio aos rebeldes, provocando o deslocamento interno de 1 milhão de guatemaltecos (ACNUR, 2000a, p. 129-130).

Pouco tempo depois, grupos guerrilheiros se uniram e formaram a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG). Embora tivesse apoio popular, a URNG não constituía uma ameaça às tropas do governo, de modo que estas conseguiram contê-la em 1983, iniciando-se, logo após, as negociações de paz (ACNUR, 2000a, p. 132).

Em decorrência do conflito na Guatemala, um grande contingente de pessoas fugiu para o México. Diante disso, em 1981, o governo mexicano procedeu à deportação imediata de milhares de guatemaltecos. Porém, em face de protestos internacionais, o governo mudou sua posição, estabelecendo um processo de registro para os refugiados e permitindo a permanência de 46 mil deles. Até o ano seguinte, já havia mais de 200 mil guatemaltecos refugiados no México (ACNUR, 2000a, p. 135).

Estes refugiados registrados foram instalados em dezenas de acampamentos no estado de Chiapas, próximo à fronteira com a Guatemala, onde viviam em condições precárias. Além disso, estes acampamentos foram atacados pelo governo guatemalteco através das fronteiras. Por essas razões, em 1984, o governo mexicano decidiu transferir os refugiados para outros acampamentos nos estados de Campeche e Quintana Rôo, na península de Yucatan. Assim, 18 mil refugiados foram transferidos para os novos campos, ao passo que 25 mil deles resistiram, permanecendo em Chiapas (ACNUR, 2000a, p. 135-136; ZARJEVSKI, 1988, p. 223).

As posições em relação aos refugiados eram diversas no estado de Chiapas e na península de Yucatán. O governador de Chiapas era contrário à presença dos refugiados no estado, enquanto, na península, considerava-se que eles poderiam contribuir para o desenvolvimento da região. Como consequência, a situação dos refugiados divergia nas duas localidades (ACNUR, 2000a, p. 136).

Em Chiapas, as condições de vida eram difíceis para os refugiados, uma vez que o governo mexicano desencorajava as ONGs do país a prestar-lhes assistência e, ao mesmo tempo,

recebiam baixos salários, não tinham terra para cultivar, nem acesso aos serviços sociais. Diante disso, muito optaram por retornar à Guatemala. Já em Yucatán, o governo, em cooperação com o ACNUR e ONGs, forneceu terras, abrigo, alimentos e prestou serviços aos refugiados. Com isso, os refugiados se tornaram auto-suficientes e se integraram na comunidade, conseguindo obter, ainda, a nacionalidade mexicana (ACNUR, 2000a, p. 136).

Além do México, centenas de guatemaltecos se dirigiram para Nicarágua e outros pequenos grupos deles, para Costa Rica e Panamá (ZARJEVSKI, 1988, p. 216-222).

Com relação aos fluxos gerados pelos conflitos armados ocorridos na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala, vale destacar que a maioria dos 2 milhões de pessoas deslocou-se internamente e os que conseguiram atravessar as fronteiras se tornaram estrangeiros ilegais em outros Estados. Somente 150 mil foram reconhecidos como refugiados na América Central e no México (ACNUR, 2000a, p. 132).

Nos EUA, a maioria dos mais de 500 mil centro-americanos que ingressaram no país não teve sequer a oportunidade de solicitar refúgio ou não tentou fazê-lo por medo de ser deportado, caso o refúgio fosse denegado. Apenas uma parcela pequena foi reconhecida como refugiada. O governo estadunidense se posicionava de forma diferente em relação aos refugiados, levando em conta considerações políticas. Enquanto os nicaragüenses, que fugiam do governo sandinista, eram bem recebidos e obtinham refúgio nos EUA; os salvadorenos e guatemaltecos, que fugiam de governos militares apoiados pela superpotência, eram deportados (ACNUR, 2000a, p. 132).

Ademais, na Costa Rica, Honduras e México, aproximadamente apenas 143 mil foram reconhecidos como refugiados das centenas de milhares que chegavam a estes países. Em 1968, Honduras abrigava cerca de 68 mil refugiados, dos quais 43 mil eram nicaragüenses, 24 mil, salvadorenos, e um pequeno grupo de guatemaltecos; ao passo que o México acolhia 46 mil guatemaltecos e outros que não foram registrados (ACNUR, 2000a, p. 132).

O governo de Honduras, que dependia da ajuda dos EUA, posicionava-se de maneira semelhante a este, fornecendo um tratamento diferenciado a refugiados nicaragüenses e salvadorenos. Aqueles tinham permissão para circular livremente dentro e fora dos acampamentos, já estes eram forçados a permanecer dentro dos campos, sendo vigiados pelas forças armadas hondurenhas (ACNUR, 2000a, p. 132).

Por fim, vale registrar que, nos anos de 1986 e 1987, realizaram-se duas conferências na Guatemala, denominadas de Esquipulas I e II, respectivamente. A segunda delas resultou na elaboração de um acordo regional para estabelecer a paz na América Central, que foi assinado pelos presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua (ACNUR, 2000a, p. 143; SANTIAGO, 1992, p. 133; Idem, 1996, p. 279; DUNKERLEY, 1994, p. 79).

Poucos anos depois, na Nicarágua, os EUA decidiram retirar o apoio aos “contra” em 1988, enfraquecendo o grupo, o que possibilitou o diálogo deste com os sandinistas no ano seguinte. Após votação, estes tiveram de abdicar do poder, ensejando o término do conflito no país em 1990. Em El Salvador e na Guatemala, os conflitos chegaram ao fim após a celebração de acordos formais de paz, estabelecidos, respectivamente, entre o governo salvadorenho e a FMLN em 1992, e entre o governo guatemalteco e a URNG em 1996 (ACNUR, 2000a, p. 137; DUNKERLEY, 1994, p. 74-75).

Tabela 8 – Conflitos na Ásia, África e América Central

País	Conflito	N. aproximado deslocados*	Países acolhimento e reassentamento
Vietnã	1960-75	623.800 reas (1979-82) 109 mil rep (1997)	China/ Tailândia/ Malásia/ Singapura EUA/Austrália/França/Canadá/outros
Camboja	1975	224 mil r (1978)	Tailândia/ Laos/ Vietnã
Laos	1975	54 mil r (1975)	Tailândia
Afeganistão	1978	4,5 milhões r (1979-83)	Irã/ Paquistão Turquia/ Índia/ outros
Etiópia	1977	700 mil r (1982)	Somália/ Djibuti/ Sudão
Nicarágua	1978-89	150 mil r (1978-87)/ 500 mil di (1978)	Honduras/ Costa Rica/ Panamá/ EUA
El Salvador	1980-92	250 mil r/ 300 mil di (1980-89)	Honduras/ México/ EUA/ Nicarágua Costa Rica/ Belize
Guatemala	1981-96	200 mil r (1982)	México/Nicarágua/Costa Rica/Panamá

* Deslocados: refugiados (r); reassentados (reas); repatriados (rep); deslocados internos (di)

Fontes: ACNUR, *A Situação dos Refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária*, 2000, p. 84-137;
ZARJEVSKI, *A Future Preserved: international assistance to refugees*, 1988, p. 39-242.

2.4. Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984

Os conflitos verificados na América Central geraram mais de 2 milhões de deslocados, dos quais apenas 150 mil se enquadravam na definição clássica de refugiado dada pela Convenção de 1951 (ANDRADE, 1998, p. 400). Com isso, tal qual ocorrera na África, percebia-se que era preciso modificar esta definição, para que se tornasse adequada à situação presenciada no continente americano.

Assim, em maio de 1981, o ACNUR organizou um Colóquio¹⁶¹ no México, que procurou analisar os problemas dos refugiados na região. Neste evento, destacou-se a necessidade de fornecer proteção às pessoas que fugiam em virtude de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação massiva de direitos humanos ou acontecimentos que alterassem gravemente

¹⁶¹ Para maiores informações sobre as conclusões e recomendações do Colóquio, ver: COLÓQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EM AMERICA LATINA. In: ACNUR. *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. Ginebra: ACNUR, 1992. p. 362-365.

a ordem pública de seu país (ANDRADE, 1998, p. 400-401; SANTIAGO, 1992, p. 132; Idem, 1996, p. 278).

Ademais, em 1984, a Universidade de Cartagena e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo, sob os auspícios do governo da Colômbia organizaram um Colóquio em Cartagena¹⁶², com o intuito de buscar soluções para os refugiados no âmbito regional (ANDRADE, 1998, p. 401-403; SANTIAGO, 1992, p. 133; Idem, 1996, p. 279).

Neste Colóquio, elaborou-se a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados¹⁶³. Em sua primeira conclusão, esta determinou que os países da região deveriam adotar normas internas para facilitar a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e, se preciso, estabelecer procedimentos internos para a proteção dos refugiados. Na segunda, apelou para que os mesmos países ratificassem ou aderissem aos instrumentos referidos e que o fizessem sem reservas (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 2001, p. 425).

Vale registrar que, até 1984, treze Estados latino-americanos tinham ratificado a Convenção e aderido ao Protocolo¹⁶⁴. A Colômbia não adotou a reserva geográfica. Equador, Peru, Bolívia e Argentina, que haviam optado por esta, decidiram suspendê-la respectivamente em 1º de fevereiro de 1972; 8 de dezembro de 1980; 15 de fevereiro de 1982 e 23 de outubro de 1984. Outros países só viriam a fazê-lo anos depois¹⁶⁵ (SANTIAGO, 1996, p. 274-275; ANDRADE, 1996b, p. 73).

¹⁶² Participaram do evento as delegações de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (SANTIAGO, 1992, p. 133; Idem, 1996, p. 279).

¹⁶³ A Declaração de Cartagena foi aprovada pela Assembléia Geral da OEA em 1985 (HATHAWAY, 1993, p. 660).

¹⁶⁴ Os 13 países eram os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai (ACNUR, 2005e, p.1-4).

¹⁶⁵ Dentre os países latino-americanos que retiraram a reserva geográfica após 1984, encontram-se: o Brasil, que o fez em 9 de dezembro de 1989 e o Paraguai, em 10 de janeiro de 1991 (ANDRADE, 1996b, p. 73).

Voltando à Declaração de Cartagena, merece destaque a sua terceira conclusão, a qual determina que:

(...) a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 2001, p. 425-426).

A Declaração de Cartagena se valeu de dois precedentes, a Convenção da OUA de 1969 e o Colóquio do México de 1981, para cunhar esta nova definição de refugiado. Esta, assim como a definição contida na Convenção da OUA, ficou conhecida como “ampliada”, por estabelecer outros motivos para o reconhecimento como refugiado. Nesse sentido, as duas definições ampliadas não descartam os motivos previstos pela Convenção de 1951, mas ampliam o seu rol, sendo complementares a ela.

Ambas as definições foram inovadoras, por levarem em conta os conflitos armados e as situações de violência decorrentes deles, o que ocorreu em vários países latino-americanos e africanos. Contudo, a Declaração de Cartagena deu um passo além em relação à Convenção da OUA, à medida que arrolou a violação massiva de direitos humanos como motivo para que o indivíduo seja reconhecido como refugiado.

Ademais, a Declaração enfatizou, respectivamente em sua quinta, décima segunda e décima terceira conclusões, que os Estados devem respeitar o princípio da não-devolução, o caráter voluntário do repatriamento e o da reunião familiar. Na sexta conclusão, salientou que os acampamentos de refugiados localizados em zonas fronteiriças devem ser transferidos para o interior dos países. A esse respeito, na sétima conclusão, destacou a questão dos ataques militares a acampamentos de refugiados. Na nona, apontou o problema dos deslocados internos,

solicitando aos governos e às organizações internacionais a assistência e proteção de que essas pessoas carecem. Ainda ressaltou, na sexta e na décima primeira conclusões, a necessidade de se promover a integração dos refugiados na comunidade local e na economia do país, buscando a criação de empregos para garantir sua auto-suficiência (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 2001, p. 426-428).

Por fim, vale destacar que a Declaração, por se tratar de um instrumento recomendatório, não tem força jurídica vinculante, ou seja, não obriga os países que se comprometeram com suas disposições a cumpri-las. Assim, dez países¹⁶⁶ latino-americanos a assinaram. Contudo, apenas quatro deles (Belize, Guatemala, Honduras e México) incorporaram a definição ampliada de refugiado em suas legislações internas. Além destes, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Peru, que não haviam assinado a Declaração, também o fizeram (ACNUR, 2004a, p. 1-6). Outros países da região aplicam a definição ampliada como regra de costume internacional (ANDRADE, 1998, p. 402).

2.5. Outros instrumentos latino-americanos

Alguns anos após a elaboração da Declaração de Cartagena, realizou-se a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro Americanos (CIREFCA) na Guatemala, em maio de 1989. Participaram do evento representantes dos governos da região, da ONU, do ACNUR, da OEA, de ONGs, dentre outros. Neste evento, aprovou-se um documento intitulado Princípios e Critérios

¹⁶⁶ Os 10 países que assinaram a Declaração de Cartagena foram: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (ACNUR, 2004a, p. 1-6).

para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina¹⁶⁷ (SANTIAGO, 1992, p. 134; Idem, 1996, p. 280-281).

Este documento se revelou importante por interpretar a expressão “violação massiva de direitos humanos” como aquela em que se produzem violações em grande escala que afetam os direitos humanos consagrados na Declaração Universal de 1948 e outros instrumentos relevantes. Outra contribuição do documento consistiu no reconhecimento de uma relação entre a observância de normas relativas a direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas de proteção. Assim, entendeu-se que as graves violações de direitos humanos provocam fluxos de refugiados, por vezes, em largas escalas, e dificultam o êxito das soluções implementadas para esse grupo. Ao mesmo tempo, os princípios e práticas de direitos humanos estabelecem regras que devem ser respeitados pelos Estados e pelas organizações internacionais no tratamento dado aos refugiados, repatriados e outras pessoas deslocadas (TRINDADE, 2004, p. 34-35).

Ainda vale mencionar a realização do Colóquio Internacional em San José da Costa Rica, em dezembro de 1994, do qual participaram delegados de 20 países americanos¹⁶⁸. Este Colóquio visava reavaliar a Declaração de Cartagena e resultou na elaboração da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (SANTIAGO, 1996, p. 285). A Declaração de San José de 1994 também enfatizou as relações entre os refugiados e deslocados e os direitos humanos. Ademais, destacou a necessidade de observância dos direitos humanos, da promoção do desenvolvimento humano, da construção da paz e da consolidação da democracia no continente americano. Nesse sentido, reconheceu que a proteção aos direitos humanos e o fortalecimento do

¹⁶⁷ Para um estudo do documento na íntegra, ver: PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA PROTECCION Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS EN AMERICA LATINA. In: ACNUR. *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. Genebra: ACNUR, 1992. p. 373-399.

¹⁶⁸ Os 20 países que participaram do Colóquio foram: Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai (SANTIAGO, 1996, p. 285).

sistema democrático constituem as melhores medidas para prevenir conflitos, fluxos de refugiados e crises humanitárias (TRINDADE, 1996, p. 98-99; Idem, 2004, p. 34).

Diante disso, pode-se afirmar que todas essas iniciativas verificadas no âmbito regional demonstram um notável esforço para se solucionar os problemas dos refugiados no continente americano¹⁶⁹.

2.6. Considerações finais

O período que compreende os anos 1960 e meados dos 1970 se caracterizou por movimentos de independência de colônias africanas e asiáticas que utilizaram a via do conflito armado, gerando grandes fluxos de refugiados. Com isso, deslocou-se o foco da questão dos refugiados, que estava centrado na Europa, para outras regiões do mundo. Acompanhando essa mudança, o ACNUR passou a atuar fora do continente europeu, realizando operações na África e na Ásia.

Os novos deslocamentos atestavam que esse problema não chegara ao fim durante o pós-guerra. Por conseguinte, a definição de refugiado dada pela Convenção de 1951, que se pautava nessa idéia e na realidade européia, precisava ser modificada. Assim, celebrou-se um novo instrumento internacional de proteção aos refugiados, o Protocolo de 1967, que findava a reserva temporal e impedia a adoção da reserva geográfica pelos Estados que a ele aderissem.

Todavia, mesmo com essa alteração na definição clássica de refugiado, a imensa maioria dos refugiados africanos não encontravam abrigo nela, razão pela qual os países da OUA resolveram redigir uma Convenção regional. Por meio desta, elaboraram uma nova definição, que

¹⁶⁹ Vale ressaltar que a OEA tem contribuído para a busca de soluções em prol dos refugiados da região, aprovando resoluções relativas a esse grupo (SANTIAGO, 1996, p. 284).

possibilitava a eclosão de conflitos armados como motivo para o abandono do país. Além disso, reforçaram o comprometimento estatal com a concessão de refúgio e apontaram o repatriamento como solução para os problemas dos refugiados no continente. A Convenção da OUA de 1969 trazia, assim, grandes avanços jurídicos, sendo sua maior contribuição se tratar da primeira experiência regional em matéria de proteção aos refugiados.

Além disso, com relação aos países de acolhimento africanos e asiáticos, os Estados mais estáveis politicamente na região foram solidários à chegada de refugiados em seu território. Alguns os trataram de forma hostil, perpetrando medidas que levaram à sua expulsão, enquanto outros sofreram agitações políticas em razão da presença de refugiados em seu território. No que tange às soluções para refugiados, o repatriamento foi implementado nos dois continentes, o que era desejado por governos e pelos próprios refugiados.

Ademais, durante o período de 1975 a 1990, observou-se a ocorrência de conflitos simultâneos em países da Ásia, África e América Central, gerando fluxos de refugiados em larga escala. Com isso, nota-se que os refugiados passaram a constituir um problema para diversas regiões do globo, não se concentrando mais em apenas uma delas.

Contudo, muitas pessoas não conseguiam sair de seus países, as quais foram chamadas de deslocados internos. Esse fenômeno começou a chamar a atenção da comunidade internacional, sendo que as organizações internacionais buscaram novos meios para os assistir dentro de seus próprios países.

Quanto aos indivíduos que chegavam em massa, percebeu-se grande relutância de vários países em lhes conceder refúgio. Muitos Estados implementaram medidas para impedir sua entrada; aqueles que não conseguiram fazê-lo, abrigaram-nos apenas temporariamente. Em face disso, o reassentamento foi uma solução bastante utilizada, assim como o repatriamento, seja espontâneo, seja organizado pelo ACNUR. Por outro lado, outros países demonstraram

solidariedade ao acolher um grande contingente de refugiados em seu território. Em alguns deles, implantaram-se projetos visando a auto-suficiência dos refugiados, o que suscitou problemas com a comunidade local.

Uma questão complicada, constatada em vários países de acolhimento, tratava-se da militarização dos campos de refugiados, utilizados como bases militares para atacar o país de origem. Em função disso, muitas vezes, estes passaram a ser mal vistos pelas autoridades nacionais ou pela comunidade local. Além da militarização, a proximidade dos campos com as fronteiras entre os países de origem e o de acolhimento colocava em risco a segurança dos refugiados. Outro problema eram as condições precárias existentes nos campos, levando muitos a voltar para a terra natal.

Ainda se verificaram posições distintas entre os governos com relação à presença de refugiados. Alguns se demonstraram favoráveis, pois os viam como um fator de desenvolvimento da região; outros eram contrários à sua permanência. Estas posições também se nortearam por diferentes interesses, principalmente, no contexto da Guerra Fria. Dependendo da origem dos refugiados e do país de que fugiam, poderia ser interessante acolhê-los ou não.

A atuação do ACNUR também se modificou ao longo desse período. Diante de crises que ocorriam concomitantemente em países localizados em continentes diversos, a instituição teve de se expandir, ampliando o número de funcionários e seu orçamento, assim como sua esfera de ação. Ao mesmo tempo, passou a contar com o apoio de outras organizações internacionais e com as ONGs, que começavam a surgir.

Por fim, os conflitos ocorridos na América Central ao longo das décadas de 1970 e 1980 levaram à elaboração da Declaração de Cartagena, o que constituiu outra experiência regional de extrema importância em matéria de refugiados. A nova definição ampliada, que tinha a Convenção da OUA como precedente, incluía como motivo para o reconhecimento de um

refugiado, além dos conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos. Ademais, a Declaração destacava inúmeros problemas na região (como a militarização dos campos de refugiados, sua localização próxima às fronteiras, a questão dos deslocados internos). Assim, através dessa iniciativa, os países latino-americanos relevavam-se interessados em buscar soluções para os refugiados e os problemas referentes a eles.

No próximo capítulo, veremos que o fim da Guerra Fria configurou um novo cenário mundial, ensejando o repatriamento de milhões de refugiados e modificando a posição dos países ocidentais em relação a essas pessoas.

CAPÍTULO 4 – O cenário internacional pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria, observado entre o final da década de 1980 e o início da de 1990, trouxe grandes mudanças ao cenário internacional. A queda do Muro de Berlim em 1989 e a desintegração da URSS em 1991 marcavam a derrota do socialismo e, ao mesmo tempo, o triunfo do capitalismo, provocando intensas transformações de ordem econômica, política e militar (CERVO, 1997, p. 355-356).

No plano econômico, configurou-se o modelo do neoliberalismo, voltado para uma economia global, marcada pela intensificação dos fluxos transfronteiriços e pela formação de blocos regionais. No plano político, os países desenvolvidos do centro do capitalismo, dentre os quais EUA, Europa e Japão, passaram a governar as decisões internacionais. Por outro lado, no plano militar, os EUA se constituíram uma potência hegemônica mundial (CERVO, 1997, p. 355-360).

Ademais, com o término do conflito Leste-Oeste, as questões envolvendo segurança internacional deixaram de predominar, abrindo espaço para novos temas na agenda global, como: direitos humanos, meio-ambiente, comércio internacional, narcotráfico, entre outros. Assim, concebendo o mundo como interdependente, enfatizou-se o multilateralismo como meio para solucionar problemas globais (CERVO, 1997, p. 455-469).

Esses temas foram discutidos em conferências organizadas pela ONU ao longo dos anos 1990, que ficaram conhecidos como “a década das conferências”. Dentre elas, destacamos a II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, em junho de 1993, durante a qual se elaborou a Declaração e Programa de Ação de Viena (TRINDADE, 2004, p. 41).

Esta Declaração, entre outras disposições, salientou os problemas dos refugiados e deslocados e a necessidade de se criar estratégias para combater suas causas, quais sejam, os conflitos armados e as violações massivas de direitos humanos. Ainda destacou que era preciso se voltar também para os seus efeitos: a prestação de assistência humanitária e proteção eficazes, a adoção de medidas emergenciais e implementação de soluções para os refugiados (TRINDADE, 1994, p. 170-177). Por fim, ressaltou a existência de uma crise global de refugiados, que requeria a solidariedade e cooperação internacionais, com a repartição dos encargos entre os países envolvidos, as organizações relevantes e o ACNUR (SANTIAGO, 1996, p. 128-129).

De fato, em 1990, o contingente de refugiados no mundo atingiu o ápice, perfazendo 17.228.500 pessoas¹⁷⁰ (ACNUR, 2000a, p. 320). Tratava-se dos maiores números por região na África, Ásia, Europa e América Latina, desde 1951. Assim, apresentava-se um panorama que poderia ser denominado de “crise global de refugiados”.

Além disso, acreditava-se que o fim da Guerra Fria solucionaria, de alguma forma, esse problema. O novo cenário internacional poderia propiciar um ambiente de maior cooperação entre os Estados, gerando a diminuição dos conflitos no mundo, e, por conseguinte, dos fluxos de refugiados e dos deslocamentos internos. Contudo, em apenas três anos, de 1989 a 1992, houve um aumento significativo da população refugiada no mundo, passando de 14.701.600 a 18.306.400 pessoas (ACNUR, 2000a, p. 139-320). Somente após 1993, esse número viria a decrescer, principalmente em função dos movimentos de repatriamento, como veremos a seguir.

¹⁷⁰ Deste total de refugiados, 7.943.800 se encontravam na Ásia, 5.801.400 na África, 1.468.400 na Europa, 1.1.97.400 na América Latina, 617.600 na América do Norte e 109.700 na Oceania (ACNUR, 2000a, p. 320).

Tabela 9 – Evolução do número de refugiados acolhidos por região de 1951 a 2000

Região	1951	1960	1970	1980	1990	2000
África	5.000	9.000	998.100	4.153.600	5.891.400	3.627.130
América do Norte	518.500	548.600	518.500	941.700	617.600	635.213
América Latina	120.000	120.000	110.000	178.700	1.197.400	37.851
Ásia	41.500	9.000	158.900	2.728.100	7.943.800	5.383.418
Europa	1.221.200	804.200	645.700	574.300	1.488.400	2.309.885
Oceania	180.000		44.000	315.000	109.700	68.578
Diversos/ Desconhecidos	30.000	25.200	5.000	2.600	200	
Total	2.116.200	1.516.000	2.480.200	8.894.000	17.228.500	12.062.075

Fontes: ACNUR, *A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de acção humanitária*, 2000, p. 320;
ACNUR, *Statistical Yearbook 2000*, 2002, p. 1.

1. Movimentos de repatriamento

A década de 1990 também se destacou pelos movimentos de repatriamento ocorridos em larga escala, resultando no retorno de 9 milhões de refugiados à sua terra natal (ACNUR, 2000a, p. 9). A seguir, trataremos do regresso aos países da América Central e ao Camboja.

Com relação aos refugiados provenientes de El Salvador e da Guatemala, ambos levaram a cabo o repatriamento antes que os acordos oficiais de paz tivessem sido assinados. Dessa forma, os refugiados salvadorenhos que se encontravam em Honduras começaram a retornar em grupos organizados. O governo salvadorenho se opunha ao repatriamento, tendo em vista que não poderia controlar a instalação dos refugiados no país. Tanto assim que estes repovoaram áreas esvaziadas em decorrência do conflito e se estabeleceram em outros locais à sua livre escolha. Os refugiados também pediram o apoio do ACNUR e de outras organizações para organizar o repatriamento. Contudo, como retornavam enquanto perdurava o conflito, colocando sua segurança em risco, o ACNUR não pretendia auxiliá-los nesse momento. Mesmo assim, na

metade dos anos 1990, cerca de 32 mil salvadorenhos já tinham voltado ao seu país (ACNUR, 2000a, p. 143).

Da mesma forma, muitos refugiados guatemaltecos abrigados no México passaram a regressar em grupos organizados, após negociar as condições do repatriamento com o governo da Guatemala e o ACNUR. Enquanto alguns deixavam o país de acolhimento antes da assinatura do acordo de paz em 1996, outros somente o fizeram após esta. Assim, entre 1984 e junho de 1999, aproximadamente 42 mil guatemaltecos haviam partido do México e voltado à Guatemala. Por outro lado, cerca de 22 mil deles aceitaram a oferta do governo mexicano de permanecerem definitivamente no país. O ACNUR participou tanto da operação de repatriamento dos guatemaltecos, assim como implementou uma operação de reintegração aos retornados (ACNUR, 2000a, p. 143; 145; STEPPUTAT, 1999, p. 211-212).

Por outro lado, os nicaragüenses optaram por regressar apenas após a queda do governo sandinista, em 1990. No início da década, eles já totalizavam mais de 72 mil refugiados, 350 mil deslocados internos e 30 mil combatentes que haviam retornado aos seus lares (ACNUR, 2000a, p. 145).

Estes movimentos de repatriamento na América Central foram seguidos por operações da ONU voltadas para a construção da paz e reconstrução da infra-estrutura e de instituições atingidas pelos conflitos nesses países. Estas operações, que contaram com o apoio de ONGs locais, pautavam-se, especialmente em El Salvador e na Guatemala, em programas que visavam o reforço das instituições locais e nacionais, a resolução de questões sobre a distribuição de terra e a promoção da justiça e dos direitos humanos (ACNUR, 2000a, p. 145-146; STEPPUTAT, 1999, p. 213).

Além disso, os países centro-americanos se comprometeram na CIREFCA¹⁷¹ a buscar soluções para os problemas dos deslocamentos e para os refugiados, deslocados internos e repatriados da região, a partir do diálogo. Também se entendia que a paz somente seria alcançada através do desenvolvimento, elaborando-se um plano integrado de reconstrução regional. Diante disso, angariaram-se doações, que foram destinadas para o PNUD e o ACNUR, a fim de financiar projetos para as comunidades afetadas pelos conflitos (ACNUR, 2000a, p. 146-147).

Assim, os representantes dos Estados que participaram da CIREFCA discutiram projetos, elaborados em parceria com ONGs, que foram apresentados aos doadores internacionais. Como resultado, implementaram-se programas, com o apoio do PNUD e do ACNUR, que trabalharam em conjunto. Enquanto o primeiro prestava assistência aos governos, procurando concretizar os objetivos de desenvolvimento de longo prazo; o segundo voltava-se para os de curto prazo (ACNUR, 2000a, p. 147-148).

Vale destacar uma experiência importante, vislumbrada na CIREFCA, que foi implantada na operação de repatriamento da Nicarágua: o Projeto de Impacto Rápido (PIR). Este abrangia pequenos projetos, destinados à reabilitação de postos médicos, escolas, sistemas de abastecimento de água, dentre outros, que buscavam suprir necessidades urgentes da comunidade. Ademais, como contava com a participação dos membros desta e dos repatriados, o PIR contribuiu para o sucesso da reintegração deles no seio da comunidade local (ACNUR, 2000a, p. 149).

¹⁷¹ A CIREFCA resultou na elaboração de outro documento, intitulado *Declaración y Plan de Acción Concertado em favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*. Para um estudo do documento na íntegra, ver: *DECLARACION Y PLAN DE ACCION CONCERTADO M FAVOR E LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS*. In: ACNUR. *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. Genebra: ACNUR, 1992. p. 400-414.

Por sua vez, no Camboja, a operação de repatriamento¹⁷² foi organizada pelo ACNUR, que também se incumbiu da reintegração dos retornados e dos deslocados internos no país. Calcula-se que, durante o curto período de março de 1992 a abril de 1993, mais de 360 mil cambojanos regressaram da Tailândia, além de 2 mil, que voltavam da Indonésia, Vietnã e Malásia (ACNUR, 2000a, p. 150-151; EASTMOND; ÖJENDAL, 1999, p. 41; ROBINSON, 1998, p. 240).

O ACNUR havia enumerado cinco condições para que o retorno ocorresse em condições de segurança para os refugiados e deslocados internos: paz e segurança; concessão de terra para plantio pelo governo; retirada das minas terrestres existentes em locais onde esses grupos se instalariam; reparação de estradas e pontes localizadas no caminho de volta percorrido por eles; e apoio financeiro dos países doadores. Contudo, estas condições só foram atendidas parcialmente. Um dos maiores problemas se tratava da grande quantidade de minas e explosivos instalados no país. Apesar das operações executadas para retirá-los, eles continuavam a ser colocados¹⁷³, constituindo, assim, uma grande ameaça à segurança dos refugiados e deslocados internos (ACNUR, 2000a, p. 152).

Também no Camboja, a partir de 1992, o ACNUR implantou Projetos de Rápido Impacto em áreas do país em que se encontrava grande contingente de repatriados. Estes projetos envolviam a reparação e reconstrução de estradas, pontes, hospitais, postos médicos e escolas. Todavia, comparando-os com os da América Central, revelaram-se mais difíceis de se concretizarem, por não poderem contar com o apoio das ONGs locais, que não possuíam estrutura para fazê-lo. Em face disso, o PNUD auxiliou novamente o ACNUR a realizar a

¹⁷² Vale registrar que a operação de repatriamento no Camboja foi dirigida por Sérgio Vieira de Mello, enviado especial do ACNUR ao país (ACNUR, 2000a, p. 151).

¹⁷³ O ACNUR (2000a, p. 152) aponta que, por volta de maio de 1993, a Unidade de Treinamento para Remoção de Minas tinha retirado cerca de 15 mil minas e outros explosivos, enquanto se calculava a existência de mais de 8 milhões de minas espalhadas no Camboja.

operação de repatriamento e reintegração cambojana e foi assumindo, cada vez mais, essa segunda tarefa (ACNUR, 2000a, p. 152; EASTMOND; ÖJENDAL, 1999, p. 42-43; ROBINSON, 1998, p. 253-257).

No tocante à reintegração dos repatriados em Camboja, a maior dificuldade consistiu no acesso à terra. Antes de regressarem, o ACNUR havia dito que eles receberiam 2 hectares de terra arável, além de utensílios domésticos e agrícolas, e que poderiam escolher as áreas de sua preferência. Com isso, a maioria dos cambojanos se dirigiu para a região mais fértil, localizada ao noroeste do país. Porém, não havia terras disponíveis suficientes para todos, principalmente em função do elevado número de minas instalado nelas. O ACNUR procurou resolver o problema propondo duas alternativas: que os repatriados se instalassem em outros lugares; ou que recebessem subsídio monetário e assistência material, composta por alimentos e utensílios domésticos e agrícolas. A segunda solução foi selecionada por 85% dos retornados (ACNUR, 2000a, p. 152-153; EASTMOND; ÖJENDAL, 1999, p. 43-45; ROBINSON, 1998, p. 241-242).

Diante dessa situação, a instituição foi criticada por ter criado falsas expectativas aos refugiados. Além disso, as autoridades cambojanas preocupavam-se com os efeitos que os subsídios monetários poderiam causar, temendo que os repatriados se dirigissem aos centros urbanos. No entanto, a maioria deles preferiu se estabelecer perto de seus familiares, nas zonas rurais (ACNUR, 2000a, p. 153; ROBINSON, 1998, p. 243).

Por fim, vale destacar que, durante os anos 1990, a atuação do ACNUR nas operações de repatriamento¹⁷⁴ se modificou, quando comparada com as décadas precedentes. A instituição passou a se envolver nas operações da ONU voltadas para a construção da paz, objetivando a

¹⁷⁴ Barnett (2001) critica a atuação do ACNUR, que enfatizou as operações de repatriamento, durante os anos 1990. Para o autor, a instituição passou a se voltar para os países de origem, de onde provêm grandes contingentes de refugiados, no mesmo momento em que os países desenvolvidos começaram a negar refúgio aos solicitantes que chegavam aos seus territórios (como veremos adiante).

reconstrução de países atingidos por conflitos e a reintegração dos repatriados. Anteriormente, o ACNUR participava tão-somente da operação de repatriamento, para garantir a segurança dos refugiados. Além disso, outra questão que se tornou complicada na década de 1990, e que a entidade teve de enfrentar, residiu no financiamento a seus programas. Nos primeiros anos, os doadores se demonstraram generosos em suas contribuições, motivados pelo otimismo das operações voltadas para a paz. Todavia, essa posição se alterou posteriormente, tornando-se cada vez mais difícil obter apoio financeiro, principalmente para custear programas implementados em países de pouca importância estratégica (ACNUR, 2000a, p. 159).

Apesar do sucesso nos movimentos de repatriamento, levando milhões de pessoas de volta a seus lares e a se reintegrarem com o término dos conflitos, veremos, a seguir, que eles tornaram a eclodir em diversas regiões do mundo.

2. Novos fluxos de refugiados

Durante os anos 1990, conflitos étnicos se desenrolaram simultaneamente em países de vários continentes, gerando grandes fluxos de refugiados e, cada vez mais, deslocados internos. Com isso, pela primeira vez, reconheceu-se que esse problema era de âmbito global. Ademais, é interessante notar que, nessa década, voltaram a ocorrer deslocamentos na Europa (o que não ocorria desde a Segunda Guerra Mundial), como se verificou na região dos Bálcãs.

No Oriente Médio, a Guerra do Golfo, em 1991, provocou a saída de milhares de curdos. Em março deste ano, as forças iraquianas foram afastadas do Kuwait pelas forças de coligação lideradas pelos EUA. Com isso, grupos se insurgiram no norte e no sul do Iraque. O presidente do país, Saddam Hussein, reagiu, organizando uma campanha militar contra a população. Isso acarretou a fuga de mais de 450 mil curdos para as fronteiras com a Turquia em apenas uma

semana. Em dois meses (março e abril), o número de curdos que partiram para o Irã, outro país vizinho, totalizava 1,3 milhões de pessoas. Além disso, aproximadamente 70 mil iraquianos, a maioria deles xiitas, deslocaram-se internamente (ACNUR, 2000a, p. 220).

A chegada de grande contingente ao Irã fez com que o governo solicitasse a ajuda do ACNUR, que o auxiliou a gerir os campos de refugiados. Segundo os dados do governo, o país já acolhia mais de 2 milhões de refugiados, dentre os quais 1,4 milhões de afegãos e 600 mil iraquianos, os quais haviam migrado em virtude da guerra entre Irã e Iraque. O novo fluxo de refugiados tornava o Irã o país de acolhimento do maior contingente de refugiados no mundo (ACNUR, 2000a, p. 220).

Por outro lado, a Turquia se recusava a receber os iraquianos curdos que ingressavam em seu território. O governo alegava que, como ocorria uma insurreição curda no sudeste do país, o ingresso de outros curdos, provenientes do Iraque, poderia desestabilizar a Turquia. Dessa forma, centenas de milhares deles permaneceram entre as fronteiras dos dois países, os quais receberam ajuda de emergência distribuída pelas forças de coligação (ACNUR, 2000a, p. 220-221).

Essa posição do governo turco foi questionada pelos países ocidentais, mas estes relutavam em criticá-lo, tendo em vista que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) utilizava bases aéreas na Turquia. Diante da pressão internacional exercida sobre o governo turco, este propôs a criação de uma “zona santuário” para os curdos ao norte do Iraque. Assim, as forças de coligação, lideradas pelos EUA, dirigiram-se para essa região, com o intuito de estabelecer campos de refugiados, onde os curdos seriam instalados. Com isso, os países ocidentais apoiavam a proposta do governo turco e, ao mesmo tempo, solucionavam os problemas dos iraquianos curdos. O ACNUR, de outro lado, considerava que a “zona santuário” poderia ser uma medida que substituiria a concessão de refúgio e se preocupava com a segurança dos curdos no Iraque (ACNUR, 2000a, p. 221-224).

Todavia, a instituição terminou liderando a operação de repatriamento dos curdos ao território iraquiano e também prestou assistência aos deslocados internos no país. Esta operação ainda teve a supervisão das forças de coligação. Em pouco tempo, aproximadamente 200 mil refugiados iraquianos deixaram a Turquia rumo à terra natal, assim como cerca de 600 mil que se encontravam no Irã. Contudo, embora a implantação da “zona santuário” tivesse êxito, por viabilizar o regresso de milhares de curdos ao Iraque, apresentava problemas econômicos e de segurança. Para sanar essas questões, implementaram-se programas de reabilitação e reconstrução no norte do Iraque, que foram modificando a situação dessa região ao longo da década de 1990 (ACNUR, 2000a, p. 225-226).

Por sua vez, o desmembramento da República Federal Socialista da Iugoslávia se iniciou em junho de 1991, quando a Eslovênia e a Croácia se declararam países independentes. Como consequência, o governo iugoslavo e paramilitares sérvios tomaram parte do território croata. Na Croácia, os sérvios, que totalizavam meio milhão de pessoas, começaram a expulsar os croatas. Em seguida, as forças croatas forçaram os sérvios a deixar o país. Esse fenômeno, que ficou conhecido como “limpeza étnica”, resultou na fuga de mais de 200 mil pessoas da Croácia, ao passo que 350 mil permaneceram deslocadas internamente no país (ACNUR, 2000a, p. 226; JACOMINI, 1998, p. 48-55).

No ano seguinte, em março de 1992, a Bósnia-Herzegovina proclamou a independência. A população do país era composta por três grupos étnicos distintos: 44% de muçulmanos; 31% de sérvios; e 17% de croatas. O governo da Sérvia anunciou que defenderia os sérvios na Bósnia-Herzegovina, enviando forças paramilitares para a região oriental do país, as quais começaram a matar e expulsar muçulmanos e croatas. Ao mesmo tempo, as forças sérvias do exército iugoslavo, localizadas próximas de Sarajevo, também os atacavam. Em razão desses acontecimentos, por volta de junho do mesmo ano, aproximadamente 1 milhão de pessoas se

deslocaram no país. Muitos dos que fugiam do conflito na Bósnia-Herzegovina obtiveram proteção temporária nos países da região e da Europa Ocidental (ACNUR, 2000a, p. 227-232; JACOMINI, 1998, p. 57-62; WALSH; BLACK; KOSER, 1999, p. 110).

Diante da situação presenciada na Croácia, o governo iugoslavo solicitou a assistência do ACNUR. A instituição utilizou os bons ofícios para que a ajuda de emergência chegasse até as pessoas deslocadas internamente no país e coordenou a ação humanitária na região. Na Bósnia-Herzegovina, o ACNUR distribuiu milhares de toneladas de produtos¹⁷⁵ de ajuda de emergência pelas vias área e rodoviária. Pela primeira vez, a entidade organizou uma operação de ajuda de emergência que favorecia os refugiados e deslocados internos, assim como milhares de civis atingidos pelo conflito. Além da ajuda humanitária, a ONU decidiu enviar forças de manutenção da paz aos dois países (ACNUR, 2000a, p. 228).

Contudo, a “limpeza étnica” progredia na Bósnia-Herzegovina, o que se observava pelo número cada vez mais reduzido de não-sérvios no país, que se localizavam ao redor de Srebrenica, Zepa, Goradze. Como essas populações se encontravam em risco, o ACNUR organizou operações para evacuá-las dessas cidades. Ocorre que, durante uma delas, um bombardeamento sérvio matou 56 pessoas, em abril de 1993. Em face disso, o Conselho de Segurança da ONU adotou resoluções que declaravam algumas regiões (quais sejam, Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze e Bihac) como “zonas de segurança”, protegidas pelas Nações Unidas (ACNUR, 2000a, p. 232).

Em julho de 1995, o exército sérvio da Bósnia-Herzegovina invadiu Srebrenica, fazendo reféns soldados que trabalhavam na operação de paz da ONU. Além disso, compeliu 40 mil pessoas a fugir e matou outros 7 mil, sendo quase todos mulçumanos. Pouco depois, outra

¹⁷⁵ O ACNUR (2000a, p. 234) registra que, entre 1992 e 1995, foram distribuídas 950 mil toneladas de produtos de ajuda humanitária em diversos lugares da Bósnia-Hezergovina, sendo a maioria fornecida pelo Programa Mundial de Alimentos I (PMA). Estes produtos beneficiaram cerca de 2,7 milhões de pessoas no país.

invasão foi levada a cabo em Zepa, mais uma zona considerada de segurança (ACNUR, 2000a p. 233, JACOMINI, 1998, p. 78).

A reação do exército croata consistiu na execução de uma ofensiva militar que contava com mais de 100 mil soldados. Por conseguinte, cerca de 200 mil sérvios se dirigiram para a República Federal da Iugoslávia e para áreas controladas por sérvios dentro da Bósnia-Herzegovina. Em seguida, em agosto, as forças sérvias no país explodiram uma bomba num mercado em Sarajevo, matando 37 pessoas e ferindo dezenas de outras. A OTAN reagiu, realizando uma campanha aérea que atingiu pontos estratégicos sérvios em território bósnio. Após essa iniciativa, os governos da Bósnia e Croácia decidiram organizar uma ofensiva em conjunto naquele país, com o objetivo de reconquistar os territórios controlados pelos sérvios. A operação teve êxito, conseguindo reaver um terço deles. Com isso, os oficiais sérvios resolveram aceitar o cessar-fogo e participar das negociações de paz, em Dayton (ACNUR, 2000a, p. 239; JACOMINI, 1998, p. 78-90).

O acordo de paz foi assinado em Paris em 14 de dezembro de 1995, pelos presidentes da Bósnia-Herzegovina, da Croácia e República Federal da Iugoslávia. Este acordo reconhecia a República Srpska e a Federação Croato-Muçulmana no interior da Bósnia-Herzegovina. Também previa o repatriamento dos refugiados e o regresso das pessoas deslocadas internamente aos seus lares, em condições de segurança. A esse respeito, vale mencionar que o conflito provocou 1,3 milhões de pessoas deslocadas internamente, 500 mil refugiados que partiram para países vizinhos e mais 700 mil que obtiveram refúgio na Europa Ocidental, dos quais 345 mil foram acolhidos pela Alemanha (ACNUR, 2000a, p. 228-239; WALSH; BLACK; KOSER, 1999, p. 111).

Contudo, a “limpeza étnica” voltou a se verificar na Bósnia-Herzegovina, no início de 1996. Com isso, a maioria dos cerca de 395 mil refugiados que retornaram em 1999 se instalou

em lugares em que seu grupo étnico era majoritário. No final deste ano, aproximadamente 800 mil pessoas permaneciam deslocadas e não conseguiam voltar a seus antigos lares no país. Da mesma forma, na Croácia, somente uns 30 mil sérvios, dos 300 mil que fugiram do país durante os anos de 1991 e 1995, assim como menos de 31 mil de 650 mil mulçumanos e croatas que foram expulsos pelos sérvios, puderam regressar às suas casas (ACNUR, 2000a, p. 241).

Ainda na região dos Bálcãs, observou-se outro conflito étnico, dessa vez em Kosovo, uma província autônoma no interior da Sérvia, que tinha população majoritária albanesa. Em 1989, seu estatuto de autonomia foi parcialmente revogado, fazendo com que os kosovares albaneses fossem privados de empregos e serviços públicos. Diante disso, deste ano até 1998, aproximadamente 350 mil deles deixaram Kosovo, rumo aos países da Europa Ocidental. A situação se agravou em fevereiro de 1998, quando as forças sérvias aumentaram os ataques aos kosovares albaneses, que suspeitavam participar do Exército de Libertação do Kosovo. Assim, mais 20 mil fugiram para a Albânia, entre os meses de maio e junho; enquanto outros foram para Montenegro, Itália, Suíça, Alemanha e outros países europeus ocidentais. Alguns meses depois, o número de deslocados internos totalizava 175 mil em território kosovar, os quais foram assistidos pelo ACNUR (ACNUR, 2000a, p. 243; ALENCAR, 1999, p. 139).

Em setembro de 1998, em face da pressão internacional, o governo iugoslavo aceitou um cessar-fogo e retirou uma parte das tropas localizadas em Kosovo. Todavia, em janeiro do ano seguinte, os kosovares albaneses voltaram a serem atacados pelas forças sérvias. Diante desses acontecimentos, empreenderam-se novos esforços para findar o conflito, os quais resultaram nas negociações de paz de Rambouillet, em fevereiro de 1999. Contudo, como estas fracassaram no mês subsequente, a OTAN, sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, executou uma operação de ataques aéreos contra a Iugoslávia, incluindo Kosovo. Embora se justificasse que a operação objetivava impedir que as forças sérvias matassem e expulsassem os kosovares

albaneses, terminou por causar uma crise humanitária ainda maior. Como consequência, acirraram-se os combates entre o Exército de Libertação do Kosovo e as tropas iugoslavas, ao mesmo tempo em que o exército e a polícia iugoslavos, com o apoio de forças paramilitares, empreendiam deportações em massa dos albaneses kosovares para os países vizinhos. Dessa forma, aproximadamente 800 mil deles fugiram ou foram expulsos do Kosovo, dos quais 426 mil foram para a Albânia, 228 mil para a Macedônia, e 45 mil, para Montenegro (ACNUR, 2000a, p. 246-247; ALENCAR, 1999, p. 158).

Na Macedônia, onde também havia uma minoria étnica albanesa, o governo impediu temporariamente a entrada de milhares de kosovares albaneses em abril de 1999, temendo que o acolhimento destes pudesse desestabilizar o país. Assim, tal qual no Iraque, 65 mil deles permaneceram nas fronteiras entre a Macedônia e Kosovo. Depois, o governo macedônio decidiu acolher refugiados kosovares, desde que se instalassem campos para abrigá-los e se implementasse um programa de evacuação deles para outros países, invocando o princípio da repartição dos encargos. Dessa forma, o ACNUR, com o auxílio da OTAN, construiu os campos de refugiados e, em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), executou o programa, transferindo 96 mil kosovares para 28 países de acolhimento. Dentre estes, a Alemanha acolheu 14.700 refugiados; os EUA, 9.700; a Turquia, 8.300; enquanto a França, a Noruega, a Itália, o Canadá e a Áustria receberam, cada um deles, 5 mil kosovares. Além deles, a Albânia abrigou milhares de refugiados transferidos da Macedônia (ACNUR, 2000a, p. 250).

Destaque-se que os governos doadores em muito contribuíram para as operações de emergência realizadas na Macedônia e na Albânia e decidiram enviar os recursos para ONGs nacionais ou para os governos macedônio e albanês, ao invés do ACNUR. Em razão disso, a instituição teve dificuldades de desempenhar seu papel de agência líder e ressaltou a importância

da assistência multilateral para que a ajuda humanitária fosse prestada de forma imparcial (ACNUR, 2000a, p. 251).

Somente em junho de 1999, a Iugoslávia resolveu aceitar oficialmente o acordo de paz, que abrangia a retirada das forças sérvias de Kosovo e o regresso em condições de segurança dos refugiados e deslocados internos aos seus lares. Por conseguinte, em apenas três semanas, 500 mil kosovares albaneses retornaram, perfazendo mais de 820 mil no final do ano. Contudo, a reintegração deles não seria uma tarefa fácil, já que o país havia sido bastante afetado pelo conflito, não dispondo de administração civil, polícia ou sistema judiciário. Assim, o ACNUR e outras organizações humanitárias levaram a cabo um programa de reabilitação de grande escala e se estabeleceu uma Missão das Nações Unidas para a Administração Provisória de Kosovo. A maior dificuldade consistiu em proteger as minorias, como sérvios, ciganos e outros grupos, os quais passaram a ser atacados pelos kosovares albaneses, suspeitando que teriam participado do massacre cometido contra eles. Em função disso, 200 mil sérvios e outros grupos minoritários começaram a abandonar a província e a se dirigir para a Iugoslávia, país que já acolhia mais de 500 mil refugiados provenientes da Croácia e da Bósnia-Herzegovina (ACNUR, 2000a, p. 252; ALENCAR, 1999, p. 204).

Ademais, em outro continente, na África, os conflitos étnicos despontavam, com destaque para Ruanda, onde a violência entre hutus e tutsis perdurava desde a década de 1960. Como o repatriamento dos refugiados ruandeses não ocorria, os tutsis instalados em Uganda aderiram às forças do Exército de Resistência Nacional (NRA), formado em 1986, para lutar contra o governo ugandense. A NRA tomou o poder, levando os tutsis a fazer parte das forças armadas ugandenses, os quais organizaram uma Frente Patriótica Ruandesa (FPR). Esta atacou Ruanda em 1990, iniciando o conflito. No ano seguinte, o governo ruandês, enfrentando as pressões internas e da comunidade internacional, decidiu aceitar participar do processo de conversações de paz e o

cessar-fogo com a FPR. Dessa forma, em agosto de 1993, celebrou-se o Acordo de Arusha, que previa o fim do conflito e a partilha de poder. Contudo, a concretização deste Acordo não teve êxito, devido a novos acontecimentos (ACNUR, 2000a, p. 255-269; KAKWENZIRE; KAMUKAMA, 2000, p. 65-66; JONES, 2000, p. 131-144).

Em outubro de 1993, os tutsis, que constituíam maioria no exército de Burundi, assassinaram o presidente hutu recém eleito no país, intensificando os conflitos entre as duas etnias. Isso acarretou o deslocamento de 700 mil hutus burundineses rumo a Ruanda. Em seguida, em abril de 1994, as mortes dos presidentes de Ruanda e de Burundi num acidente de avião levaram os extremistas hutus a tomar o poder em Ruanda e, a partir de então, acataram os tutsis e os hutus moderados. De abril a julho de 1994, estima-se que 800 mil pessoas foram mortas (ACNUR, 2000a, p. 252; JONES, 2000, p. 144).

Em julho, as forças da FPR, formadas pelos tutsis, conseguiram controlar a maior parte do país, provocando o fim do genocídio e o êxodo de mais de 2 milhões de hutus. Destes, 1,2 milhões foram para o Zaire (que tornaria a se chamar República Democrática do Congo em maio de 1997); 580 mil, para a Tanzânia, 270 mil, para Burundi e 10 mil, para Uganda. Além dos que fugiram, 1,5 milhões permaneceram deslocados internamente em Ruanda (ACNUR, 2000a, 255-256; HALVORSEN, 2000, p. 308). Considerando esses fluxos em larga escala, o genocídio de ruandeses em abril de 1994 afetou toda a região dos Grandes Lagos na África, e, em particular, o Zaire (GNAMA, 2000, p. 322).

Os campos de refugiados hutus situados em Kivu, no Zaire (o mesmo lugar onde os tutsis foram instalados cerca de trinta anos antes), tornaram-se novamente bases militares de ataque a Ruanda. Com isso, constituíam uma ameaça ao novo governo ruandês. Ao mesmo tempo, a militarização dos campos colocava em risco a segurança dos refugiados. Outro problema consistia na propagação de doenças dentro dos campos, levando milhares de ruandeses à morte.

Por outro lado, na Tanzânia, o governo obteve êxito em desarmar os refugiados e, com isso, exercia maior controle sobre os campos (ACNUR, 2000a, p. 256-260; HALVORSEN, 2000, p. 307).

Em Ruanda, o governo, preocupado com a militarização dos campos de refugiados, solicitou o repatriamento deles ou a sua transferência das fronteiras para o interior do Zaire, mas essas não eram tarefas fáceis de se concretizar. Além disso, os governos ocidentais que contribuía para a assistência prestada aos refugiados cogitavam a solução do repatriamento, mas nenhum deles envidou esforços no sentido de efetivá-lo. De outro lado, o governo zairense enfrentava problemas internos com a população local, que se opunha à presença de refugiados no país, e não conseguia implementar as medidas necessárias para o retorno deles (ACNUR, 2000a, p. 262-264; HALVORSEN, 2000, p. 309).

Diante dessas dificuldades, o repatriamento só ocorreu em julho de 1994. Destaque-se que as condições precárias de segurança nos campos fizeram com que muitos refugiados voltassem à sua pátria. A partir dessa data até janeiro de 1995, mais de 200 mil refugiados abandonaram a região de Goma, no Zaire, e regressaram a Ruanda. Outros também partiram de Kivu, da Tanzânia e de Burundi. Todavia, em abril de 1995, milhares de deslocados internos foram mortos no campo de Kibeho, interrompendo o movimento de regresso dos refugiados. Depois de algumas semanas, o repatriamento recomeçou a passo lento (ACNUR, 2000a, p. 265; HALVORSEN, 2000, p. 313-314).

Ademais, em agosto do mesmo ano, o governo zairense decidiu fechar um dos campos de refugiados, com o intuito de compelir os ruandeses a deixar o país, assim como repatriou à força cerca de 15 mil refugiados. Essa atitude foi criticada pela comunidade internacional, levando o governo do Zaire a deixar de praticá-la logo em seguida. Além disso, um dos problemas para a concretização do repatriamento consistia no fato de que muitos líderes dentro dos campos de

refugiados obstruíam a saída deles. Em face disso, o ACNUR organizou operações para recolher e auxiliar os ruandeses dispostos a retornar. Porém, as iniciativas implementadas com esse intuito não lograram êxito, em virtude da oposição dos governos ruandês e zaireense e da falta de apoio da comunidade internacional, principalmente dos países doadores (ACNUR, 2000a, p. 265-268).

No início de 1995, a região zaireense de Kivu continuou a ser uma base militar a partir da qual se executaram ataques a Ruanda e às comunidades locais tutsis dentro do Zaire. Com isso, no período de novembro deste ano a fevereiro de 1996, aproximadamente 37 mil tutsis, dos quais metade era composta por zaireenses e a outra, por ruandeses, fugiram em direção a Ruanda. Diante do ingresso desses refugiados em território ruandês, o governo solicitou a ajuda do ACNUR para construir campos de refugiados. Tratava-se de uma situação paradoxal, tendo em vista que muitos dos refugiados provenientes do Zaire tinham origem ruandesa e, assim, deveriam ter sido reintegrados ao país e não instalados em campos. Estes, por terem sido estabelecidos próximos às fronteiras, mais uma vez colocavam em risco as vidas e seguranças desses indivíduos (ACNUR, 2000a, p. 269).

Na Tanzânia, o repatriamento foi acertado através de um acordo tripartite entre o governo tanzaniano, o governo ruandês e o ACNUR, assinado em abril de 1995. Contudo, o regresso foi restrito, resultando em 3.445 repatriados de um total de 480 mil refugiados ruandeses. O ACNUR acreditava que, embora fosse possível repatriar a população refugiada dos campos da Tanzânia para Ruanda, muitos deles queriam voltar, mas não podiam fazê-lo, porque os dirigentes dos campos os impediam. Tal qual se verificou no Zaire, os refugiados eram mantidos praticamente como reféns. Diante disso, em dezembro de 1996, o governo da Tanzânia, em conjunto com o ACNUR, incentivou o repatriamento, declarando que seria realizado em condições seguras para os refugiados. Os dirigentes dos campos reagiram, decidindo transferi-los para o interior do país. No entanto, o governo tanzaniano não permitiu que essa transferência ocorresse, mobilizando

tropas para que os refugiados pudessem regressar a Ruanda. Embora essa medida se distinguisse do repatriamento forçado executado no Zaire, também foi entendida como tal, levantando críticas, sobretudo ao ACNUR, que apoiou a operação (ACNUR, 2000a, p. 274-278).

No Zaire, centenas de milhares de refugiados ruandeses se encontravam em campos. A maioria deles foi coagida a fugir e protegida pelos dirigentes no caminho para os países vizinhos, Angola e Congo. Além destes, muitos se deslocaram para Kisangani, após a queda do campo militarizado de Tingi-Tingi, em março de 1997. Em Kisangani, o ACNUR encontrou 80 mil refugiados e tentou transportá-los de volta a Ruanda. Contudo, os rebeldes impediram a operação, atacando e matando muitos refugiados. Em face disso, constatando que os refugiados ruandeses que permaneceram no Zaire corriam sérios riscos, em setembro de 1997, a instituição implementou o repatriamento para Ruanda, através de caminhões e aviões. Nessa operação, calcula-se que 260 mil ruandeses foram repatriados. Outros refugiados, cerca de 35 mil, que estavam instalados na parte oriental do Zaire, também contaram com o apoio do ACNUR para retornar ao país de origem, em 1999 (ACNUR, 2000a, p.279-282).

A crise de Ruanda, nos anos 1990, revelou que os países ocidentais passaram a relutar em intervir nos conflitos africanos. Isso se observou pela ausência de ações que pudessem impedir o genocídio em abril de 1994, assim como a militarização de campos de refugiados no Zaire nos anos posteriores. Tanto assim que a comunidade internacional considerava o massacre em Ruanda uma guerra tribal, demorando a reconhecê-lo como um genocídio (GNAMO, 2000, p. 322). Por sua vez, o ACNUR enfrentou uma série de problemas para conseguir prestar assistência a essas pessoas, especialmente em função do controle que os líderes exerciam sobre a população refugiada nos campos (ACNUR, 2000a, p. 282-283).

Tabela 10 – Conflitos no Oriente Médio, nos Bálcãs e na África

País	Conflito	N. aproximado deslocados*	Países de acolhimento
Iraque	1991	1,75 milhões r/ 700 mil di/ 800 mil rep (1991)	Turquia/ Irã
Croácia	1991	950 mil r/ 350 mil di (1991-95)	Países vizinhos/ Europa Ocidental
Bósnia-Herzegovina	1992-95	1,2 milhões r/ 1,3 milhões di (1992-95)/ 395 mil rep (1999)	Países vizinhos/ Europa Ocidental (principalmente Alemanha)
Kosovo	1989-99	1,1 milhões r/ 175 mil di (1998)/ 820 mil rep (1999)	Albânia/ Macedônia/ outros vizinhos Alemanha/ Canadá/ EUA/ Eur. Ocid.
Ruanda	1990-96	2 milhões r/ 1,5 milhões di (1994)/ 510 mil rep (1994-99)	Zaire/ Tanzânia/ Burundi/ Uganda/ Angola/ Congo/ outros

* Deslocados: refugiados (r); repatriados (rep); deslocados internos (di)

Fonte: ACNUR, *A Situação dos Refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária*, 2000, p. 119-253.

Ainda com relação ao ACNUR, vale destacar as modificações que ocorreram na instituição ao longo dos anos 1990. Em primeiro lugar, esta se expandiu ainda mais, passando a possuir delegações em 120 países, um orçamento de mais de 1 bilhão de dólares, mais de 5 mil funcionários e parcerias com mais de 500 ONGs, em 1999. A principal mudança consistiu na prestação de assistência a um número maior de pessoas, abarcando os deslocados internos, os apátridas, os solicitantes de refúgio e os repatriados, o que perfazia mais de 26 milhões de pessoas beneficiadas no mundo. Assim, se no início de seu funcionamento, as atividades do ACNUR eram direcionadas somente aos refugiados e aos países de acolhimento, ao final da década, voltavam-se para outros grupos e para os países de origem (ACNUR, 2000a, p. 3).

Ao mesmo tempo, os países desenvolvidos começaram a se preocupar com o grande contingente de solicitantes de refúgio que chegavam em seus territórios. Isso os levaria a alterar profundamente suas políticas para refugiados, como veremos a seguir.

3. Políticas para refugiados

As políticas de refúgio mudaram substancialmente no decorrer das décadas de 1950 a 1990, nos países desenvolvidos¹⁷⁶. Durante o período de crescimento econômico verificado a partir do pós-guerra até meados da década de 1970, os países industrializados da América do Norte, Europa Ocidental e Oceania precisavam de mão-de-obra abundante. Em razão desse interesse econômico, decidiram acolher refugiados provenientes da África, do leste europeu e do subcontinente indiano, que chegavam em seus territórios através de programas de reassentamento (ACNUR, 1995, p. 182; Idem, 1998, p. 189; KHAN, 1986, p. 35).

Entretanto, a partir de meados dos anos 1970 e início dos 1980, a situação da economia destes países se alterou, entrando em recessão. Ao mesmo tempo, começaram a ingressar solicitantes em larga escala provenientes dos países da antiga Indochina, da América Latina, da África e da Ásia, levando os países industrializados a adotar outra posição. Vale ressaltar que os países tradicionalmente de imigração, como EUA, Canadá e Austrália, continuaram a receber grande contingente de refugiados, dentre outros imigrantes. No entanto, mesmo estes países passaram a se preocupar com o número crescente de solicitantes que entravam em seus territórios (ACNUR, 1998, p. 189-190; KHAN, 1986, p. 36-37).

Além disso, no decurso das décadas de 1950 a 1980, o recebimento de refugiados pelos países industrializados era influenciado pelos interesses políticos, no contexto da Guerra Fria. Assim, os governos ocidentais resolveram abrigar muitas pessoas que fugiam de países socialistas

¹⁷⁶ Para Feller (2001), durante um período (anos 1950 a 1975), os benefícios superavam os custos envolvidos com o acolhimento de refugiados. Isso porque os refugiados eram culturalmente similares à população local, facilmente integrados nela, chegavam em números administráveis, supriam a necessidade de mão-de-obra e, ainda, reforçavam objetivos ideológicos. Depois (a partir de 1980), quando os custos passaram a exceder os benefícios, em razão dos encargos econômicos, dos problemas relacionados com a imigração, das tensões entre os Estados e da oposição da comunidade local, os países desenvolvidos começaram a se posicionar contra a entrada e aceitação de refugiados em seus territórios.

(especialmente, do leste europeu). Enquanto os refugiados tinham a mesma origem e traços culturais da comunidade local, não havia um impedimento para acolhê-los. Contudo, a partir da década de 1970, quando começaram a chegar solicitantes africanos e asiáticos em massa, os países desenvolvidos do Ocidente passaram a se opor à sua entrada (ACNUR, 2000a, p. 162-163; Idem, 1995, p. 182; Idem, 1998, p. 189-190).

A partir dos anos 1980, os países desenvolvidos (principalmente, europeus) também suspeitavam que, como os solicitantes provinham de países subdesenvolvidos, os motivos que os levavam a procurar refúgio eram fundamentalmente econômicos. E, mais, como os solicitantes chegavam em grande número, o reconhecimento de todos eles como refugiados acarretaria um grave encargo econômico e social aos governos. Por todas essas razões, no início desta década, estes países implementaram uma série de medidas restritivas ao recebimento de migrantes, incluindo os potenciais refugiados (ACNUR, 2000a, p. 163-164; Idem, 1998, p. 190-191).

Na Europa Ocidental, após a queda do muro de Berlim, em 1989, passaram a chegar mais solicitantes de refúgio, oriundos dos países do leste europeu, totalizando 200 mil pessoas ao final do ano. Apenas três anos depois, em 1992, ingressavam pessoas provenientes da ex-Iugoslávia, totalizando 700 mil pedidos de refúgio. Também havia solicitantes de países de todos os cantos do mundo, como Afeganistão, Iraque, Paquistão, Somália, Vietnã, Zaire, dentre outros. Assim, considerando que os países europeus ocidentais não estavam preparados financeiramente para receber um contingente tão grande de refugiados, passaram a adotar uma tendência defensiva quanto à concessão de refúgio (ACNUR, 2000a, p. 164).

Com relação aos solicitantes da antiga Iugoslávia, estes países concederam proteção temporária, ao invés de permitir que os refugiados reconhecidos pelos governos permanecessem no país indefinidamente. Tratava-se de uma medida de emergência, sendo que as pessoas beneficiadas deveriam regressar aos seus países de origem assim que os conflitos terminassem.

Todavia, se, por um lado, poderia resolver uma situação emergencial, por outro lado, poderia constituir uma manobra para que os países europeus se escusassem de fornecer a proteção de que essas pessoas necessitavam. Nesse sentido, estes países apoiaram a criação de “zonas de segurança” na Bósnia-Herzegovina, a fim de que os deslocados permanecessem em território bósnio e recebessem assistência e proteção em seu país (ACNUR, 2000a, p. 174; WALSH; BLACK; KOSER, 1999, p. 111).

A República Federal da Alemanha¹⁷⁷, devido à sua posição geográfica e à adoção de uma política de refúgio liberal, aceitou mais de 60% do total de solicitantes que ingressaram na Europa. Diante disso, o governo alemão tentou persuadir outros Estados europeus a repartir os encargos relativos ao acolhimento de um número tão elevado de refugiados. Mas não obteve êxito nesse intento. Com isso, essa posição favorável ao refúgio sustentada pelo governo alemão durou pouco. Em 1993, procedeu a uma modificação constitucional, que excluía a garantia incondicional ao refúgio (ACNUR, 2000a, p. 164-174).

No tocante aos solicitantes provenientes de Kosovo, os governos europeus relutaram em lhes conceder proteção temporária, decidindo que deveriam se submeter ao procedimento normal de refúgio. Depois, em face do grande contingente de refugiados kosovares abrigados na Macedônia, mais de 24 países decidiram acolhê-los em seus territórios, concretizando o princípio da repartição de encargos (ACNUR, 2000a, p. 175).

Além da proteção temporária, os países europeus implementaram outras medidas. Como havia se tornado cada vez mais difícil entrar nestes países, os migrantes e os solicitantes de refúgio começaram a recorrer a traficantes para conseguir fazê-lo. Assim, ingressavam ambos os grupos, configurando um fenômeno denominado de “fluxos mistos”. Dentre as medidas adotadas

¹⁷⁷ Green (2005, p. 267) destaca que, a partir do final dos anos 1970, a Alemanha passou a emergir como principal destino europeu dos solicitantes de refúgio.

com o intuito de impedir estes fluxos, encontravam-se as políticas anti-embarque, através das quais se aplicavam multas às companhias que transportassem passageiros sem documentação. (ACNUR, 2000a, p. 166-167; KHAN, 1986, p. 39).

Para os solicitantes que conseguiam atingir a Europa, executaram-se políticas de ricochete, transferindo-os para outros países e, com isso, a responsabilidade de avaliar os pedidos de refúgio. Dessa forma, os países ocidentais firmaram acordos de readmissão com países do centro e do leste europeu, chamados de países terceiros seguros, por onde os solicitantes já haviam passado. Com base nestes acordos, mandavam-nos de volta, sem lhes assegurar nenhuma garantia com relação ao refúgio. Por conseguinte, os solicitantes corriam o risco de serem enviados de um país para o outro, sem que o seu pedido de refúgio fosse devidamente analisado por qualquer um deles – fenômeno que ficou conhecido como “refugiados em órbita” (ACNUR, 2000a, p. 167-170).

Ademais, os países europeus ocidentais começaram a aplicar de forma restritiva a definição de refugiado da Convenção de 1951¹⁷⁸, com o objetivo de diminuir o número de indivíduos reconhecidos como refugiados. Assim, os solicitantes que tiveram os pedidos de refúgio denegados poderiam permanecer no país, a partir da aplicação de outras categorias, como “estatuto B”, “estatuto humanitário”, “autorização especial de residência”, que lhes asseguravam menos garantias. Além dos governos reduzirem suas responsabilidades legais em relação a essas pessoas, introduziram medidas de dissuasão, como a negação à assistência social, a restrição do acesso ao emprego (ACNUR, 2000a, p. 168; KHAN, 1986, p. 38; FELLER, 2001).

Após a constituição da União Européia (UE), procurou-se harmonizar as políticas praticadas por seus países-membros, buscando o consenso sobre um procedimento de refúgio

¹⁷⁸ Como observa Loescher (1999, p. 245), os Estados interpretam as normas de Direito Internacional dos Refugiados conforme seus interesses nacionais. Isso ocorre porque não existe uma autoridade supranacional para compeli-los a cumprir essas regras.

comum e sobre uma definição de refugiado uniforme. Alguns passos foram dados nesse sentido. Em 1990, elaborou-se a Convenção de Dublin¹⁷⁹, que estabeleceu critérios comuns para os Estados-membros da comunidade em relação ao país que deveria ser responsável pela análise dos pedidos de refúgio, visando acabar com o fenômeno dos refugiados em órbita. No mesmo ano, celebrou-se a Convenção de Schengen¹⁸⁰, com o objetivo de reforçar o controle das fronteiras dos países da comunidade, prevendo disposições sobre uma política comum de vistos e aplicação de sanções às companhias transportadoras (ACNUR, 2000a, p. 165).

Ao longo da década, adotaram-se inúmeras outras resoluções¹⁸¹, recomendações e posições comuns relativas aos refugiados. Entre 1993 e 1996, várias medidas foram estabelecidas para situações de fluxos de refugiados em larga escala, buscando concretizar a repartição de encargos entre os países-membros. Uma das mais importantes foi a resolução adotada em junho de 1995, que prevê as garantias aos solicitantes no decorrer do procedimento de refúgio. Além desta, em março de 1996, chegou-se a uma posição comum sobre a aplicação harmonizada da definição de refugiado. Em 1997, os países-membros se comprometeram, por meio do Tratado de Amsterdã, a traçar uma política comum sobre imigração e refúgio (ACNUR, 2000a, p. 165).

Por fim, em 1999, realizou-se a Reunião do Conselho Europeu em Tampere, na Finlândia, durante a qual este afirmou que trabalharia para instituir um sistema comum europeu de refúgio. Este sistema deveria contemplar: a aplicação abrangente da definição de refugiado dada pela

¹⁷⁹ Para um estudo do documento na íntegra, ver: CONVENTION DETERMINING THE STATE RESPONSIBLE FOR EXAMINING APPLICATIONS FOR ASYLUM LODGED IN ONE OF THE MEMBER STATES OF THE COMMUNITY. In: COLOMBEY, Jean-Pierre (Ed.). *Collection of international instruments and other legal texts concerning refugees and displaced persons*. Geneva: Division of International Protection of the UNHCR, 1995. v. 2, p. 444-454.

¹⁸⁰ Para um estudo do documento na íntegra, ver: SCHENGEN IMPLEMENTATION CONVENTION. In: COLOMBEY, Jean-Pierre (Ed.). *Collection of international instruments and other legal texts concerning refugees and displaced persons*. Geneva: Division of International Protection of the UNHCR, 1995. v. 2, p. 542-548.

¹⁸¹ Uma das resoluções sobre harmonização de leis e políticas de refúgio foi adotada em 1992. Para examiná-la na íntegra, ver: RESOLUTION A3-0337/92 ON THE HARMONIZATION WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY OF ASYLUM LAW AND POLICIES. In: COLOMBEY, Jean-Pierre (Ed.). *Collection of international instruments and other legal texts concerning refugees and displaced persons*. Geneva: Division of International Protection of the UNHCR, 1995. v. 2, p. 542-548.

Convenção de 1951; normas comuns para um procedimento de refúgio justo e eficaz; condições mínimas comuns de recebimento de solicitantes de refúgio; e uma aproximação entre as legislações internas sobre refugiados (ACNUR, 2000a, p. 165). Todas essas iniciativas demonstram um esforço da UE para se chegar a um sistema comum em matéria de refúgio, mas os desafios ainda são grandes.

Por outro lado, a despeito de terem adotado medidas restritivas em alguns momentos, os países europeus ainda se sobressaem por sua atuação em relação aos refugiados. A França ocupa o primeiro lugar dentre os países que mais recebem solicitantes de refúgio, com mais de 117 mil pedidos em 2004 (número que praticamente quintuplicou em relação a 2003, quando havia 22.900 solicitações) (ACNUR, 2005d, p. 11; Idem, 2005f, p. 154). O Reino Unido e a Alemanha também merecem destaque, com, respectivamente, cerca de 75 mil (número que quase triplicou em relação ao ano anterior) e 50 mil solicitações (número que dobrou em relação ao ano anterior) (ACNUR, 2005d, p. 11; Idem, 2005f, p. 164-356). Além disso, outros países europeus, como Suécia e Noruega, figuram entre os países que mais aceitaram refugiados reassentados no mesmo ano (ACNUR, 2005d, p. 16).

Ademais, a Alemanha acolhe a maior população refugiada na Europa e a terceira do mundo (perdendo apenas para Irã e Paquistão), com mais de 876 mil refugiados em seu território. Em 2003, os maiores grupos eram provenientes da Sérvia e Montenegro, Turquia, Iraque, Ucrânia e Irã (ACNUR, 2005b, p. 15; Idem, 2005f, p. 164-165). Depois, aparece o Reino Unido, com aproximadamente 289 mil refugiados, dos quais, em 2003, a maioria era oriunda da Somália, Iraque, Afeganistão, Sérvia e Montenegro e Sri Lanka (ACNUR, 2005b, p. 16; Idem, 2005f, p. 356-357). Em seguida, a França abriga mais de 139 mil refugiados, sendo que, em 2003, os maiores grupos eram provenientes do Sri Lanka, Camboja, Vietnã, Turquia e Laos (ACNUR, 2005b, p. 15; Idem, 2005f, p. 154-155). Por derradeiro, outros países europeus apresentam

significativos contingentes de refugiados, além de vários figurarem entre os maiores doadores do ACNUR (ver apêndice A, p. 186-190).

Por sua vez, os EUA e o Canadá, que são países tradicionais de imigração, estão acostumados a planejar a chegada de imigrantes, assim como sua integração em suas sociedades. Dessa forma, estes países admitem refugiados e promovem a inserção na comunidade a partir da atuação do governo e de ONGs locais (ACNUR, 2000a, p. 179).

No período do pós-guerra, ambos acolheram grande contingente de imigrantes, incluindo refugiados. Da mesma forma, durante a Guerra Fria, também receberam um número elevado de refugiados provenientes dos países socialistas. Na maioria dos casos, essas pessoas foram aceitas com base em programas de reassentamento. Na década de 1980, contudo, passaram a chegar solicitantes em massa, sem que houvesse um planejamento interno para recebê-los (ACNUR, 2000a, p. 180).

Entre meados da década de 1970 e o final da de 1990, os EUA foi o país que mais ofereceu reassentamento a refugiados, totalizando mais de 2 milhões deles, dos quais aproximadamente 1,3 milhão eram indochineses. A partir de 1975, um grande número de vietnamitas foi reassentado no país, pois se temia que os fluxos de refugiados pudessem desestabilizar os países não socialistas da região. Nos anos 1980, o governo estadunidense concedeu refúgio a numeroso contingente de nicaragüenses, mas o negou a milhares de solicitantes salvadorenhos e guatemaltecos. Além disso, no decorrer de mais de quarenta anos de Guerra Fria, muitos refugiados oriundos do leste europeu, assim como dissidentes políticos de outros países da URSS, foram acolhidos pelos EUA. Dessa forma, observa-se que a política estadunidense sobre o acolhimento de refugiados se pautava, sobretudo, pelos interesses políticos envolvidos nessa decisão (ACNUR, 2000a, p. 180).

Em 1980, os EUA adotaram uma legislação interna sobre refugiados, que incorporava a definição clássica de refugiado dada pela Convenção de 1951 e estabelecia um procedimento de refúgio. Na década seguinte, modificou-se o sistema de avaliação dos pedidos de refúgio. Formou-se um corpo de funcionários com conhecimentos jurídicos em matéria de refugiados, assim como um centro de documentação, com o objetivo de fornecer informações sobre a condição social, política, econômica dos países de origem dos solicitantes. Com isso, objetivava-se que o julgamento dos pedidos de refúgio fosse mais justo, obedecendo a critérios técnicos. Ademais, em 1990, alterou-se a legislação interna sobre imigração e nacionalidade, inserindo um estatuto sobre proteção temporária, que autorizava o indivíduo a procurar emprego no país e impossibilitava sua deportação. Da mesma forma como se questionou na Europa, cogitou-se que este estatuto poderia ser usado para substituir o reconhecimento como refugiado e a concessão de proteção permanente pelos EUA (ACNUR, 2000a, p. 184-185; MARTIN, 2005, p. 641).

Pouco depois, em 1996, adotou-se uma lei nacional¹⁸² que visava limitar a imigração clandestina e o abuso em relação aos pedidos de refúgio. Essa legislação permitia expulsões de estrangeiros que se encontrassem nos EUA sem documentação, com exceção daqueles que intentassem solicitar refúgio. Previa-se uma triagem dos indivíduos que chegavam nas fronteiras do país, determinando-se se eles poderiam ou não solicitar refúgio ao governo. Funcionava da seguinte forma: o funcionário da imigração analisava se a pessoa manifestava com credibilidade o fundado receio de perseguição. Se ele não ficasse persuadido disso, a pessoa estava impedida de solicitar refúgio. Nesse caso, ela poderia recorrer ao magistrado da imigração, que, se também não se convencesse, poderia deportá-la (ACNUR, 2000a, p. 185-186; MARTIN, 2005, p. 641).

Com isso, a lei restringia o acesso ao procedimento de refúgio, assim como as garantias aos solicitantes, tendo em vista que se realizava um pré-julgamento, negando-se o direito à

¹⁸² Esta lei é denominada *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*.

formulação do pedido de refúgio, assim como as condições adequadas para demonstrar o fundado receio de perseguição e a análise do pedido por autoridades competentes. A lei ainda desrespeitava o princípio da não-devolução, ao permitir a deportação de pessoas que pudessem correr risco em seu país de origem. Além disso, a lei apresentava outras restrições, impossibilitando os indivíduos que tivessem praticado certos crimes de solicitar refúgio (ACNUR, 2000a, p. 185-186). Atualmente, esta lei ainda é adotada pelos EUA, resultando na deportação de muitas pessoas que necessitam de proteção (ACNUR, 2004b).

Por derradeiro, vale mencionar que, após os atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA adotaram outras leis referentes à imigração, que limitam os direitos garantidos aos estrangeiros (MARTIN, 2005, p. 641).

De qualquer maneira, os EUA são o maior país de reassentamento de refugiados, tendo beneficiado mais de 52 mil pessoas, das quais 25 mil africanas, 13 mil européias, 8.500 asiáticas e 3.500 latino-americanas. Também ocupa o quarto lugar dentre os países desenvolvidos que mais recebem solicitantes de refúgio, com mais de 45 mil pedidos em 2004 (número que diminuiu bastante em relação ao ano anterior, que atingiu 350.884 solicitações). Além disso, no mesmo ano, acolheu mais de 420 mil refugiados em seu território, a maior população refugiada das Américas e a quinta do mundo. Em 2003, os maiores grupos de refugiados eram provenientes da Bósnia-Hezergovina, Ucrânia, Somália, China e Vietnã. Por fim, trata-se do maior país doador ao ACNUR, tendo contribuído com mais de 300 milhões de dólares em 2004 (quantia quase quatro vezes maior em relação à do segundo colocado) (ACNUR, 2005d, p. 11; 16; Idem, 2005f, p. 360-361; Idem, Idem, 2005b, p. 17; Idem, 2004d) (ver apêndice A, p. 186-190).

Tabela 11 – Maiores países doadores do ACNUR em 2004

País	Quantia (US\$)
Estados Unidos	302.252.199
Japão	81.751.782
Comissão Européia	80.520.351
Holanda	78.979.855
Suécia	60.835.788
Noruega	53.839.565
Reino Unido	48.389.746
Dinamarca	45.443.878
Alemanha	31.193.696
Suíça	22.240.828

Fonte: ACNUR, *Global Report 2004*, 2005, p. 1-14.

O Canadá, por sua vez, aderiu à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 somente em junho de 1969 (ACNUR, 2005e, p. 2). Todavia, desde o pós-guerra até o início dos anos 1970, aceitou um contingente significativo de refugiados, especialmente de origem européia, dentre os quais se destacam os húngaros e os checos. Nos anos de 1972 e 1973, respectivamente, o governo canadense admitiu mais de 6 mil ugandenses e 6 mil chilenos. Em seguida, dentre 1975 e o final da década de 1990, acolheu mais de 200 mil indochineses. Ademais, no decurso dos anos 1980, reassentou, em média, cerca de 21 mil refugiados por ano. Comparando-se os números do final desta década com a de 1990, a cota de 35 mil refugiados reassentados decresceu para menos de 9 mil. Em 1999, no entanto, voltou a subir, atingindo 17 mil pessoas, em decorrência do programa de evacuação em Kosovo (ACNUR, 2000a, p. 186-187).

Da mesma forma que os EUA, o Canadá adotou uma lei de imigração que estabeleceu um procedimento para julgar pedidos de refúgio, em 1976. Quatro anos depois, esta lei incorporou a definição clássica de refugiado. Todavia, este procedimento apresentava falhas, que precisavam ser sanadas, como a falta de audiência do solicitante no decorrer do processo. Em 1989, esse problema foi solucionado, criando-se um conselho para ouvir as alegações dos solicitantes. Na

década de 1990, o país inovou ao instituir um procedimento mais célere para solicitantes com necessidade de proteção¹⁸³ (ACNUR, 2000a, p. 187-188).

Atualmente, o Canadá é um dos países que implementam programas de reassentamento, beneficiando milhares de refugiados de origens variadas. No ano de 2004, o governo canadense estabeleceu a cota de admissão de 7.500 pessoas, constituindo o terceiro país que mais reassentou refugiados. Ainda foi o sexto país desenvolvido que mais recebeu solicitantes de refúgio, com mais de 25 mil pedidos. Por fim, abriga mais de 140 mil refugiados em seu território, sendo que, em 2003, os maiores grupos deles eram originados do Afeganistão, Sri Lanka, Paquistão, Sérvia e Montenegro e Irã (ACNUR, 2005d, p. 16; Idem, 2005f, p. 102-103; Idem, 2005b, p. 16; Idem, 2004d) (ver apêndice A, p. 186-190).

Na Oceania, Austrália e Nova Zelândia, que aderiram à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, também são países que acolhem grande contingente de refugiados (ACNUR, 2005e, p. 1-2). Desde o pós-guerra até o início da década de 1970, o governo australiano admitiu mais de 350 mil refugiados reassentados, ao passo que o neozelandês, aproximadamente 7 mil deles. Ademais, em 1975, a Austrália recebeu cerca de 185 mil refugiados provenientes da Indochina, dos quais mais da metade eram *boat-people* vietnamitas; enquanto a Nova Zelândia aceitou 13 mil deles, através de programas de reassentamento (ACNUR, 2000a, p. 188-189).

No final da década de 1990, em 1999, o governo australiano, seguindo a política de outros países desenvolvidos, decidiu adotar uma legislação sobre proteção temporária a refugiados. Essa medida beneficiou milhares de albaneses kosovares e timorenses. Por outro lado, os que gozavam de proteção temporária estavam impedidos de solicitar refúgio, salvo decisão em contrário da

¹⁸³ Em 2001, o Canadá adotou uma legislação que regula a imigração e a proteção de refugiados, a qual entrou em vigor em junho de 2002. Essa lei define pessoas com necessidade de proteção como aquelas que, voltando ao seu país de origem ou de residência habitual, correrá o risco de ser torturada, terá sua vida em perigo ou será submetida a tratamentos cruéis de punição (REITZ, 2005, p. 68; GIBNEY; HANSEN, 2005, p. 930).

autoridade competente. Além disso, a duração desta medida, assim como as garantias proporcionadas por ela, ficavam a cargo do governo. Assim, da mesma forma que ocorreu nos países europeus, a proteção temporária foi questionada, indagando-se se realmente viria a beneficiar pessoas carentes de proteção ou se seria uma forma do governo se esquivar das responsabilidades decorrentes do acolhimento de refugiados. Ainda no mesmo ano, diante do aumento do número de imigrantes clandestinos que chegavam à Austrália, o governo resolveu firmar um acordo de cooperação com a Indonésia, para deter pessoas que ingressam em território indonésio com o objetivo de atingir solo australiano (ACNUR, 2000a, p. 189).

Apesar dessas medidas, de 1997 a 2004, o governo ofereceu uma cota de reassentamento para 12 mil pessoas beneficiadas com o estatuto humanitário¹⁸⁴. Em 2005, esta cota subiu para 13 mil pessoas, das quais 6 mil eram refugiados reconhecidos. Em 2004, a Austrália foi o segundo país que mais reassentou refugiados, perdendo apenas para os EUA. Com isso, admitiu em seu território mais de 15 mil pessoas. Em 2003, recebeu mais de mil solicitações de refúgio. No mesmo ano, o contingente de refugiados acolhidos totalizava 56.258 pessoas, sendo que os maiores grupos tinham origem do Iraque, Sudão, Sérvia e Montenegro, Afeganistão, Croácia. No ano seguinte, esse número subiu para mais de 63 mil refugiados, a maior população refugiada da Oceania (ACNUR, 2005d, p. 16; Idem, 2005b, p. 13; Idem, 2005f, p. 62-63; Idem, 2004d) (ver apêndice A, p. 186-190).

A Nova Zelândia também possui um programa de reassentamento de refugiados, que foi estabelecido desde 1987 e, atualmente, conta com uma cota aproximada anual de 750 refugiados. Esta cota prioriza mulheres em risco, pessoas incapacitadas e com necessidades médicas e pessoas que pretendem se reunir a familiares. Em 2004, foi o sexto país a receber o maior número

¹⁸⁴ Como explica Vasta (2005, p. 36), a Austrália possui programas de reassentamento que engloba: refugiados (pela definição clássica da Convenção de 1951) e pessoas que sofrem violações de direitos humanos mas não se enquadram na definição dada pela Convenção.

de reassentados, totalizando mais de 800 deles. Além disso, em 2003, recebeu cerca de mil solicitações de refúgio e acolhia mais de 5 mil refugiados, dos quais a maioria era oriunda do Iraque, Somália, Afeganistão, Irã e Etiópia (ACNUR, 2005d, p. 16; Idem, 2005b, p. 13; Idem, 2005f, p. 258-259; Idem, 2004d) (ver apêndice, p.186-190).

Em contrapartida, o Japão é um dos países desenvolvidos que menos concede refúgio¹⁸⁵, embora tenha aderido à Convenção de 1951 em outubro de 1981 e ao Protocolo de 1967 em janeiro de 1982 (ACNUR, 2005e, p. 3). O país admitiu mais de 10 mil refugiados indochineses, via reassentamento, desde 1975, mas possui um controle rígido¹⁸⁶ em relação à entrada de pessoas em seu território. Tanto assim que, durante a década de 1990 inteira, somente 1.100 indivíduos conseguiram solicitar refúgio ao governo japonês. Ademais, a legislação em matéria de refugiados também é bastante rigorosa, exigindo um prazo para a formalização do pedido de refúgio e meios de prova (os quais a maioria dos solicitantes não dá conta de cumprir). Com isso, menos de 4% dos solicitantes foram reconhecidos como refugiados pelo país (ACNUR, 2000a, p. 189-190).

. Assim, pode-se afirmar que governo japonês prefere enviar vultosas contribuições ao ACNUR, sendo o segundo maior país doador (atrás apenas dos EUA), a acolher um contingente expressivo de refugiados. Isso se observa pelos números: em 2004, doou mais de 81 milhões de dólares para a instituição, mas abrigava menos de 2 mil refugiados. Em 2003, o número de solicitantes de refúgio atingiu 428 pessoas, enquanto o de refugiados, 2.266, os quais provinham de Vietnã, Mianmar, Camboja, Laos e Afeganistão (ACNUR, 2005b, p. 13; Idem, 2005f, p. 204-205) (ver apêndice A, p. 186-190).

¹⁸⁵ Como aponta Fielding (2005, p. 348), o Japão adota uma política altamente restritiva com relação ao recebimento de refugiados, não possuindo um programa que beneficie esse grupo.

¹⁸⁶ Em 1951, o Japão adotou uma legislação que regula o controle de imigração e o reconhecimento de refugiados (GIBNEY; HANSEN, 2005, p. 949-951).

Por último, vale mencionar a atuação da URSS em relação aos refugiados. Nos anos 1950, a URSS se opôs à criação de uma instituição que tutelasse essas pessoas, mantendo-se distante das atividades do ACNUR. Nos anos 1980, contudo, essa atitude começou a mudar, em função dos deslocamentos internos na URSS, ocasionados por conflitos étnicos (verificados entre Armênia e Azerbaijão, no Tadjiquistão, dentre outros). Como a URSS não tinha condições de administrar esses grandes fluxos, decidiu pedir o auxílio do ACNUR, passando a cooperar com a instituição (ACNUR, 2000a, p. 198).

Após a desintegração da URSS, os novos Estados começaram a aderir à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, assim como a elaborar legislações internas em matéria de refugiados. Nesse sentido, alguns países, como a Rússia, adotaram a expressão “migrante forçado” para definir russos e russófonos que retornavam das antigas Repúblicas soviéticas, criando, com isso, uma nova categoria (ACNUR, 2000a, p. 205-206).

Diante disso, em maio de 1996, realizou-se em Genebra a Conferência Regional para Analisar os Problemas Referentes aos Refugiados, Pessoas Deslocadas, Outras Formas de Deslocação Involuntária, e Retornados nos Países da Comunidade de Estados Independentes e Certos Estados Vizinhos. Nesta Conferência, procurou-se encontrar soluções para os problemas decorrentes dos deslocamentos forçados, assim como distinguir as diversas categorias de pessoas envolvidas neles. Assim, decidiu-se substituir a expressão “migrante forçado” por “pessoas reinstaladas contra a vontade” (ACNUR, 2000a, p. 208-209).

É de se destacar que, devido aos intensos fluxos verificados nas décadas de 1980 e 1990, alguns destes Estados, como Azerbaijão, Rússia e Geórgia, figuram atualmente entre os países que apresentam os maiores contingentes de deslocados internos (ACNUR, 2005d, p. 12).

Por fim, vale registrar a situação atual da Rússia. Em 2003, o país acolhia somente 9.899 refugiados, enquanto apresentava 368.220 deslocados internos e 407.482 pessoas em outras

categorias. No ano seguinte, o número de refugiados caiu para 1.852, já que 8.409 pessoas foram naturalizadas, ao passo que outras foram reassentadas e repatriadas. Da população refugiada em 2003, a maioria era oriunda da Geórgia, do Afeganistão, Tadjiquistão, Cazaquistão e Uzbequistão (ACNUR, 2005d, p. 16; Idem, 2005f, p. 296-297) (ver apêndice A, p. 186-190).

4. Considerações finais

O cenário pós-Guerra Fria ensejou uma nova perspectiva em relação aos refugiados. Vale lembrar que, no decurso de 1950 a 1975, os países desenvolvidos do Ocidente acolheram grande contingente de refugiados, em razão de interesses econômicos, culturais e, principalmente, políticos (KHAN, 1986, p. 32). Dessa forma, o recebimento de refugiados se baseava nas vantagens ideológicas ou geopolíticas que eles representavam (CUNHA, 2002, p. 510; VÉLEZ, 2001, p. 111). Nesse período, os benefícios decorrentes da admissão de refugiados superavam os custos envolvidos nela (FELLER, 2001).

A partir dos anos 1975 e início dos 1980, a posição dos países desenvolvidos passou a se modificar. Numa época de recessão econômica internacional, os refugiados passaram a ser vistos como um grande encargo econômico e social. Além disso, intensificou-se o choque cultural entre os refugiados, que eram, majoritariamente, africanos e asiáticos, e a comunidade local destes países. Assim, o cálculo custo-benefício se inverteu, tendo em vista que o recebimento de refugiados não trazia mais vantagens para os países desenvolvidos (FELLER, 2001). Todos esses fatores levaram ao desenvolvimento de uma percepção negativa quanto aos refugiados (KAHN, 1986, p. 36).

Ainda vale frisar que o fim do conflito Leste-Oeste não acarretou uma redução dos conflitos e, por conseguinte, dos fluxos de refugiados, como se esperava. O que se observou foi a

perda do significado político que os refugiados tinham durante a Guerra Fria (HYNDMAN, 2000, p. 4). Com isso, muitos desses Estados adotaram medidas cada vez mais restritivas em relação às pessoas que ingressavam em seus territórios, inclusive alterando suas legislações internas, com o intuito de diminuir suas responsabilidades para com os refugiados.

No mesmo momento em que as portas dos países desenvolvidos começaram a se fechar, levaram-se a cabo operações de repatriamento em várias regiões do mundo (BARNETT, 2001). Isso apontava um novo enfoque, voltado para os países de origem, já que havia poucas chances de obter refúgio nos países de acolhimento. Diante disso, passou-se a enfatizar a prevenção contra deslocamentos futuros e o direito do indivíduo de permanecer em sua terra natal, colocando em risco o instituto do refúgio (LOESCHER, 1999, p. 255; HYNDMAN, 2000, p. 17).

Por outro lado, não se pode negar o que muitos países de acolhimento fizeram e ainda têm feito em prol dos refugiados. Alguns países desenvolvidos recebem, até hoje, consideráveis números deles por ano em seus territórios. Nesse ponto, destaca-se a atuação dos EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que estabelecem cotas anuais para refugiados através de programas de reassentamento.

Por fim, nota-se que, nos anos 1990, o fenômeno do deslocamento interno cresceu consideravelmente, perfazendo mais de 4 milhões de deslocados internos em 1999. Ao mesmo tempo, a intensificação dos fluxos transfronteiriços e a dificuldade dos Estados em impedi-los também provocou um aumento do número de migrantes e de pessoas classificadas em outras categorias, que buscam proteção em outros países. Diante disso, ao final da década, havia mais de 22 milhões de pessoas deslocadas no mundo (incluindo refugiados, solicitantes de refúgio, repatriados, apátridas, deslocados internos e outros), constituindo um problema global, o qual requer muitos esforços para ser solucionado (ACNUR, 2000a, p. 319).

CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho se pautou na idéia de que a questão dos refugiados se trata de um problema humanitário, mas também político. Para que possa ser solucionado, necessita da cooperação entre os Estados, contudo nem sempre esta se concretizará, já que os interesses destes podem divergir.

A dimensão humanitária se observou a partir da iniciativa de organizações internacionais, com a elaboração de instrumentos internacionais, que estabeleceram normas relativas aos refugiados e buscaram o comprometimento dos Estados em relação a esse grupo. Também se fez notar em momentos de solidariedade de alguns países, recebendo grande contingente de refugiados ou efetivando a repartição de encargos com outros países.

A dimensão política dos refugiados se verificou nas posições adotadas pelos Estados em relação aos refugiados. Assim, enquanto havia interesses em acolher refugiados, os Estados implementaram políticas favoráveis a esse grupo. Todavia, quando as vantagens cessaram, as portas para eles também se fecharam. Além disso, alguns países sequer assinaram ou ratificaram os instrumentos de proteção aos refugiados; outros, que o fizeram, procuraram restringir as obrigações firmadas ou, ainda, desrespeitaram as normas estabelecidas.

A construção e a transformação das definições de refugiado também segue essa dupla dimensão. De um lado, a preocupação com os deslocamentos levou os países a se reunir e a chegar a um consenso sobre o alcance do termo refugiado. De outro, houve disputas e interesses divergentes quanto à definição, principalmente em razão dos compromissos que seriam firmados em decorrência dela.

Assim, a definição clássica de refugiado, elaborada pela Convenção de 1951, baseou-se no contexto da Europa do pós-guerra, nos interesses dos países ocidentais e na idéia de que o

problema dos refugiados era temporário e seria rapidamente resolvido. Isso resultou em duas limitações, uma geográfica e outra temporal, à definição, que atestavam o objetivo desses Estados em firmar obrigações somente aos refugiados europeus gerados pela Segunda Guerra Mundial.

Contudo, nos anos 1960, os novos fluxos na África e na Ásia evidenciaram que este problema não era temporário e nem restrito ao continente europeu. Essa nova realidade exigia que a limitação temporal da definição fosse excluída e que se reduzissem as adesões à limitação geográfica, para que os refugiados africanos e asiáticos pudessem ser acolhidos.

Ademais, os conflitos armados, ocorridos na África e na América Central durante os anos 1960 a 1980, provocaram intensos movimentos de refugiados. Todavia, a Convenção de 1951 não havia arrolado os conflitos como motivo de refúgio e tampouco havia previsto os fluxos de refugiados em larga escala. Diante disso, os países dessas regiões decidiram se reunir para formular uma nova definição de refugiado, condizente com a situação presenciada neles. O resultado foi a elaboração de definições ampliadas, dadas pela Convenção da OUA de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984.

Ambas introduziram a agressão e ocupação externa, a dominação estrangeira e os conflitos armados como motivos de refúgio, sendo que a Declaração de Cartagena ainda acrescentou as violações massivas de direitos humanos. Além disso, reafirmaram os motivos clássicos da Convenção de 1951, sendo, portanto, complementares a ela.

Muitos países africanos adotaram a definição ampliada contida na Convenção da OUA. Da mesma forma, alguns países latino-americanos não só aplicam a definição ampliada da Declaração de Cartagena, como a incorporaram em suas legislações internas em matéria de refugiados. Já os países da Europa, América do Norte e Oceania aplicam a definição clássica de refugiado, prevista pela Convenção de 1951, e estabeleceram leis nacionais sobre refugiados.

Vale destacar que os países da União Européia estão tentando harmonizar suas legislações, inclusive com o intuito de se chegar a uma definição comum de refugiado.

Assim, observa-se que existem sistemas distintos de proteção aos refugiados. O primeiro deles foi instituído pela ONU, em 1951, com a definição clássica e as normas contidas na Convenção de 1951, com destaque para o princípio da não-devolução e para os direitos estabelecidos para os refugiados. Os demais foram criados no âmbito regional, quais sejam: o africano, o latino-americano e o europeu.

O sistema africano abrange a definição ampliada e normas da Convenção da OUA, que alargou o princípio da não-devolução, incluindo a recusa à admissão de solicitantes de refúgio nas fronteiras dos países, enfatizou o princípio da repartição de encargos e previu o caráter voluntário do repatriamento de refugiados.

Por sua vez, o sistema latino-americano abarca a definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984 e outros instrumentos regionais, que reforçaram os princípios da não-devolução e da reunião familiar, o repatriamento voluntário, assim como a relação entre os fluxos de refugiados e os direitos humanos.

Por último, o sistema europeu contempla os instrumentos elaborados pela União Européia, como a Convenção de Dublin, a Convenção de Schengen, ambas de 1990, entre outros, que procuram chegar a uma aplicação harmonizada da definição de refugiado, a um procedimento e a uma política comum de refúgio entre os países-membros.

Os sistemas africano e latino-americano podem ser considerados mais avançados à medida que, além de compreender os motivos clássicos de refúgio, apresentam novos motivos, trazendo, assim, uma definição mais abrangente de refugiado. Com isso, nestes países, um número maior de pessoas pode se enquadrar na categoria de refugiado.

Nesse sentido, vale mencionar nosso entendimento acerca das diversas classificações dos grupos de deslocados. Na realidade, independentemente da categoria em que estão inseridas, todas essas pessoas deixam seus países de origem (ou seus lares, no caso dos deslocados internos) porque correm riscos se permanecerem lá e precisam da proteção de outro Estado.

Os migrantes, que sofrem com as altas taxas de desemprego e a dificuldade de acesso aos serviços sociais em seus países (como saúde e previdência social), dirigem-se aos países ricos, para poder ter uma vida digna. No entanto, como o motivo principal para o deslocamento é econômico, não se qualificam como refugiados. Enquanto os migrantes correm riscos quanto à sua sobrevivência em seus países, os deslocados internos, apátridas e refugiados têm suas seguranças e liberdades ameaçadas. Os deslocados internos (que podem ser tidos como refugiados internos) não conseguem sair de seus países de origem, principalmente em razão dos conflitos, e, por isso, não se classificam como refugiados. Os apátridas já não têm mais o vínculo com o seu Estado de origem e, por isso, não possuem direitos e deveres em relação a este.

Essas classificações procuram distinguir pessoas, que, na essência, padecem do mesmo mal: a falta da proteção de seus países. Diante disso, a maior dificuldade da maioria delas é conseguir se enquadrar na categoria de refugiado e, com isso, ser acolhido em outro Estado e ter direitos reconhecidos. Outro grande obstáculo decorre do fato de que a decisão sobre o reconhecimento de um indivíduo como refugiado fica a cargo dos Estados. Como se observou em inúmeros casos, muitos deles utilizam manobras jurídicas para que poucas pessoas sejam reconhecidas como refugiados.

Por fim, é de se ressaltar que a resolução para a questão dos refugiados representa um enorme desafio para a comunidade internacional. Como as causas para o refúgio envolvem a violação de direitos humanos, conflitos e repressão verificados nos países de origem, seria preciso procurar reduzi-las para evitar futuros deslocamentos. Isso requer vultosos investimentos

para viabilizar o desenvolvimento econômico e social destes países, bem como para estabelecer instituições políticas sólidas e democráticas. Trata-se de um projeto que exige um esforço conjunto de organizações internacionais, ONGs e, principalmente da vontade política dos Estados. Nesse sentido, a despeito das críticas feitas ao ACNUR, vale destacar que a instituição foi responsável por promover inúmeros avanços em relação aos refugiados. Enfim, não se pode negar as conquistas em favor dessas pessoas ao longo dessas seis décadas, mas os desafios ainda permanecem.

REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. [normas NBR 6023; 10520; 14724]. Rio de Janeiro: ABNT, [200-].

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária*. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000a.

_____. *A situação dos refugiados no mundo 1995: em busca de soluções*. Lisboa: ACNUR, 1997.

_____. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Lisboa: ACNUR, 1998.

_____. *An introduction to the international protection of refugee*. Geneve: ACNUR, 1992.

_____. *Background on the Executive Committee*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/excom/opendoc.htm?tbl=EXCOM&page=home&id=3b4f09faa>>. jul. 2001a. Acesso em: 20 abr. 2005.

_____. *Conclusões do Comitê Executivo (EXCOM)*. 1996a. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/excom.html>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the nineteenth meeting*. jan. 1970a. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda4>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twentieth meeting*. jan. 1970b. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde4>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twenty-first meeting*. jan. 1970c. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twenty-second meeting.* jan. 1970d. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twenty-third meeting.* jan. 1970e. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.* In: _____. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado.* Lisboa: ACNUR, 1996b. p. 60-84.

_____. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951: Estados Partes.* 21 jul. 2000b. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrument/asylum/est_part2.html>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.* mar. 1996c. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/protect/opensdoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. *Definición ampliada de refugiado en América Latina: incorporación de la Declaración de Cartagena en la legislación de la región.* jul. 2004a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2541.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

_____. *Determination of refugee status.* Geneva: ACNUR, [199-?]a.

_____. *El ACNUR informa sobre el proceso estadounidense de expulsión inmediata.* 9 mar. 2004b. Disponível em: <http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2345>. Acesso em: 20 ago. 2005.

_____. *Estatuto do ACNUR. RESOLUÇÃO 428 de 1950, Estatuto do ACNUR, Convenção de 1951, Protocolo de 1967.* Buenos Aires: ACNUR (Representação Regional para o Sul da América do Sul); Rio de Janeiro: Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro; São Paulo: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, [199-?]b. p. 9-16.

_____. *Executive Committee membership by date of admission of members*. abr. 2005a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=40112e984>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

_____. *Global report 2004*. 2004c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=42ad4d980&tbl=PUBL>>. Acesso em: 25 ago. 2005.

_____. *2004 Global refugee trends: overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum-seekers, and other persons of concern to UNHCR*. 17 jun. 2005b. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

_____. *Internally displaced persons: questions and answers*. set. 2005c. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf?tbl=BASICS&id=405ef8c64>>. Acesso em: 25 nov. 2005.

_____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996d.

_____. *Procedural standards for refugee status determination under UNHCR's mandate*. nov. 2003a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=43170ff519&tbl=PUBL>>. Acesso em: 15 mar. 2005.

_____. *Proteção de refugiados: perguntas e respostas*. 1996e. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/perresp.html>. Acesso em: 20 abr. 2005.

_____. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996f. p. 85-89.

_____. *Refugees by numbers 2005*. set. 2005d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.htm?tbl=BASICS&id=3b028097c>>. Acesso em: 15 nov. 2005.

_____. *States parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. set. 2005e. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b73b0d63>>. Acesso em: 19 maio 2005.

_____. *Statistical yearbook 2000*. jun. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/>

taxis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=3d4e7bec5>. Acesso em: 25 nov. 2005.

_____. *Statistical yearbook 2003: trends in displacement, protection and solutions*. maio 2005f. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/taxis/vtx/statistics/opendoc.htm?tbl=STATISTIC&id=42aff7e84>>. Acesso em: 25 jun. 2005.

_____. *Terminologia do Direito relativo aos Refugiados*. 2005g. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/termin0.html>. Acesso em: 25 mar. 2005.

_____. *UNHCR's resettlement handbook*. jun. 2004d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/taxis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3c5e55594>>. Acesso em: 20 ago. 2005.

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 211-232.

ALEINIKOFF, Alexander. State-centered Refugee Law: from resettlement to containment. In: DANIEL, Valentine. *Mistrusting refugees*. Berkeley: University of California Press, 1995. p. 257-278.

ALENCAR, Kennedy. *Kosovo: a guerra dos covardes*. São Paulo: DBA, 1999.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. Asilo e não-violência. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 169-175.

_____. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia – Revista do Migrante*. São Paulo, p. 39-42, maio/ ago. 1996a.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 99-125.

_____. De la determinación de la condición de refugiado. In: BARRENNE, Jeannette Irigoin (Comp.). *Derecho de Refugiados en el sur de América Latina*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 1996b. p. 70-80.

_____. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996c.

_____. O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. *Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil*. Brasília, ano V, n. 16, p. 7-12, set. 1996d.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados em perspectiva histórica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 75-120.

_____. Refugiados e repatriação voluntária. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Rio de Janeiro, ano L, n. 107-112, p. 195-221, jan./dez. 1997.

_____. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. *International Journal of Refugee Law*. Oxford, v. 10, n. 3, p. 398-409, 1998.

ARAÚJO, Washington. O desafio de ser refugiado. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 33-44.

AVILA, Fernando Bastos. *Immigration in Latin America: a study made with the co-operation of the Intergovernmental Committee for European Migration*. Washington: Pan American Union, 1964.

BARNETT, Michael. UNHCR and the ethics of repatriation. *Forced Migration Review*. n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.11.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

BARRETO, Luiz Paulo Teles. A política de refúgio no Brasil contemporâneo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Org.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003. p. 199-208.

_____. *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm>. Acesso em: 20 mar. 2005.

BASTOS, Olívia Fürst. Hannah Arendt e o tema dos refugiados: breves notas. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 303-318.

BEDIN, Gilmar Antonio; OLIVEIRA, Odete Maria de; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. *Paradigmas das Relações Internacionais: idealismo-realismo-dependência-interdependência*. Ijuí: Unijuí, 2000.

BOBBIO, Norberto. *L'età dei diritti*. 3. ed. Torino: Einaudi, 1997.

BOOKSTEIN, Amelia. UNHCR and forgotten emergencies: can funds be found? *Forced Migration Review*. n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.15.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

BRASIL. Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 431-445.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Asilo político*. Disponível em: <www2.mre.gov.br/faq/Faq-16a.htm>. Acesso em: 25 maio 2005.

BROWN, Chris. *International Relations theory: new normative approaches*. New York: Columbia University Press, 1992.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Tradução: Sérgio Bath. São Paulo: Editora UNB; IPRI, 2002.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 17-26.

CARENS, Joseph. Realistic and idealistic approaches to the ethics of migration. *International Migration Review*. New York, v. 30, n. 1, p. 156-169, 1996.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Tradução: Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: EDUNB, 2001.

CERVO, Amado Luiz. O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais contemporâneas de 1815 a nossos dias: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997. p. 355-382.

CHAPMAN, Graham. *The geopolitics of South Asia: from early empires to India, Pakistan and Bangladesh*. Aldershot; Burlington: Ashgate Publishing, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONLEY, Marshall. The institutional framework of Refugee Law and political forces. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 629-643.

CUNHA, Guilherme da. Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos Humanos no século XXI*. Brasília: IPRI; FUNAG, 2002. p. 495-518.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 421-430.

DUNKERLEY, James. *The pacification of Central America: political change in the Isthmus, 1987-1993*. New York; London: Verso, 1994.

EASTMOND, Marita; ÖJENDAL, Joakim. Revisiting a 'repatriation success': the case of Cambodia. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 38-55.

FELLER, Erika. The Convention at 50: the way ahead for refugee protection. *Forced Migration Review*. n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.3.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

FERNANDEZ, Jaime Esponda. “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados”. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p.75-121.

FERRO, Marc. *História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XII a XX*. Tradução: Rosa Freire d’Aguar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FIELDING, Anthony. Japan. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 2, p. 347-354.

FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003.

_____. (Dir.). Investigación: ‘el asilo y la protección de los refugiados en América Latina’: acerca de la confusión terminológica ‘asilo-refugio’. In: ACNUR; IIDH. *Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. San José: Editorama, 2001. p. 175-190.

GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 3, p. 929-951.

GNAMO, Abbas. The rwandan genocide and the collapse of Mobutu’s kleptocracy. In: ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (Ed.). *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2000. p. 321-349.

GOODWIN-GILL, Guy. After the Cold War: asylum and the refugee concept move on. *Forced Migration Review*. n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.5.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

_____. *The refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.

GRAHL-MADSEN, Atle. *Commentary on the Refugee Convention 1951: articles 2-11, 13-37*. Geneva: Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997.

GREEN, Simon. Germany. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 1, p. 265-271.

GRIFFITHS, Martin. *Realism, idealism and international politics: a reinterpretation*. 2. ed. London; New York: Routledge, 1997.

HALVORSEN, Kate. Protection and humanitarian assistance in the refugee camps in Zaire: the problem of security. ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (Ed.). *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2000. p. 307-330.

HATHAWAY, James. Reconceiving Refugee Law as Human Rights protection. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). *Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 659-678.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2. ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2000.

JACOMINI, Márcia Aparecida. *Guerra da Bósnia: restauração capitalista num mundo globalizado*. São Paulo: Moderna, 1998.

JASTRAM, Kate. *Refugee protection: a guide to international refugee law*. Geneva: Inter-Parliamentary Union Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional)–Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

KAKWENZIRE, Joan; KAMUKAMA, Dixon. The development and consolidation of extremist forces in Rwanda. In: ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (Ed.). *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2000. p. 61-91.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Tradução: Marco A. Zingano. Porto Alegre; São Paulo: L&PM, 1989.

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KHAN, Sadruddin Aga. *Refugees: the dynamics of displacement*. London: London Zed Books, 1986.

KORN, David. *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KOSER, Khalid; BLACK, Richard. The end of the refugee cycle?. In: _____ (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 2-17.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LOESCHER, Gil. Refugees: a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed.). *Human Rights in global politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 233-258.

_____. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*. n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.10.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 177-210.

MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os refugiados no século XXI. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 197-210.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Introdução. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 13-20.

MARSDEN, Peter. Repatriation and reconstruction: the case of Afghanistan. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 56-68.

MARTIN, Philip. U.S. Immigration. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 2, p. 634-645.

MATAS, David. A history of the politics of refugee protection. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 619-628.

MCNAMARA, Dennis. *Protecting refugees: a field guide for NGOs*. Geneva: United Nations Publications, 2003.

MCSPADDEN, Lucia Ann. Contradictions and control in repatriation: negotiations for the return of 500,000 eritrean refugees. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 69-84.

MEIRA, Márcia de Brito. A extradição e o refúgio à luz da dignidade humana. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 99-112.

MOREIRA, Julia Bertino. A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira (lei federal 9.474/97). In: MENEZES, Wagner (Org.). *Estudos de Direito Internacional: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2004. v. 2, p. 46-52.

_____. Direitos humanos e refugiados: evolução da problemática dos refugiados desde o pós-guerra até os dias atuais. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Brasília, ano 4, n. 15, p. 33-55, abr./ jun. 2005.

MORGENTHAU, Hans Joachim. *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: IPRI, 2002.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. Os refugiados políticos e o asilo territorial. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 11-15.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 20 maio 2005.

_____. Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 380-389.

_____. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 407-416.

_____. *Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial*. 1967. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/asi-terr.htm>>. Acesso em: 25 maio 2005.

_____. Declaração Universal dos Direitos do Homem. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 343-347.

_____. *No refuge: the challenge of internal displacement*. New York: United Nations, 2003.

_____. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 350-363.

_____. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: PIOVESAN, Flávia. 6. ed. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 365-373.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/>

Organiza%C3%A7%C3%A3o_da_Unidade_Africana>. Acesso em: 7 jun. 2005.

OTUNNU, Ogenga. "Rwandese refugees and immigrants in Uganda" In: ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (Ed.). *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2000. p. 3-29.

OUA. *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África*. 1969. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html>. Acesso em: 7 jun. 2005.

PAIVA, Odair da Cruz. Refugiados de guerra e imigração para o Brasil nos anos 1940 e 1950: apontamentos. *Travessia – Revista do Migrante*. São Paulo, ano XIII, n. 37, p. 25-30, maio/ ago. 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

_____. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 21-47, 2004.

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e asilo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 85-98.

PRESTON, Rosemary. Researching repatriation and reconstruction: who is researching what and why?. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 18-36.

REITZ, Jeffrey. Canada. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 1, p. 63-69.

ROBINSON, Nehemiah. *Convention Relating to the Status of Refugees: its history, contents and interpretation*. London: London Institute of Jewish Affairs; Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997.

ROBINSON, William Courtland. *Terms of refuge: the indochinese exodus and the international response*. New York; London: Zed Books, 1998.

SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar a paz perpétua na Europa*. Tradução: Sérgio Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: EDUNB: 2003.

SALLES, Maria do Rosário. Imigração e política imigratória no pós-Segunda Guerra Mundial. *Cadernos CERU*. São Paulo, série 2, n. 13, p. 99-124, 2002.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Atualidade do Direito Internacional dos Refugiados. In: *A incorporação das normas internacionais de proteção dos Direitos Humanos no Direito brasileiro*. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 115-129.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). *A proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras*. San José: IIDH; Instituto Friedrich Naumann-Stiftung: Brasília, 1992. p. 125-147.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRINET, Gérard; _____. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 220-280.

_____. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 45-69.

_____. Os Direitos Humanos dos refugiados no Brasil. *Arquivos do Ministério da Justiça*. Brasília, ano 46, n. 182, p. 71-83, jul./ dez. 1993.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Direitos Humanos: construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica”. In: _____. (Org.). *Relações Internacionais contemporâneas de 1815 a nossos dias: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997. p. 241-278.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 162, p. 169-204, abr./ jun. 2004.

SOUZA E SILVA, Celso. O Brasil e os Organismos Internacionais para as migrações. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n. 2, p. 144-155, 1997.

STEPPUTAT, Finn. Repatriation and everyday forms of state formation in Guatemala. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 210-226.

STOESSINGER, John George. *O poder das nações: a política internacional de nosso tempo*. Tradução: Jamir Martins. São Paulo: Cultrix, 1978.

TEKLE, Amare. The OAU: conflict prevention, management and resolution. In: ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (Ed.). *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2000. p. 111-130.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A proteção internacional dos Direitos Humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras. In: *Temas de política externa brasileira II*. FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1, p. 167-199.

_____. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: _____. PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 29-121.

_____. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de Derechos Humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: _____. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 3. ed. San José: CIDH; ACNUR, 2004. p. 31-86.

UNIÃO AFRICANA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%A3o_africana>. Acesso em: 25 jun. 2005.

VASTA, Ellie. Australia. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 1, p. 34-40.

VÉLEZ, Francisco Galindo. Consideraciones sobre la protección de refugiados a cincuenta años de la fundación del ACNUR. In: ACNUR; IIDH. *Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. San José: Editorama, 2001. p. 105-120.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A gramática dos direitos. *Revista do ILANUD*. São Paulo, n. 17, p. 23-46, 2001.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

WALSH, Martha; BLACK, Richard; KOSER, Khalid. Repatriation from the European Union to Bosnia-Herzegovina: the role of information. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). *The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction*. New York: Berghahn Books, 1999. p. 110-127.

WEINER, Myron. *The global migration crisis: challenge to states and to human rights*. New York: Harper Collins, 1995.

WHITE, Stacey. *Internally displaced people: a global survey*. London: Earthscan Publications; Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Switzerland Global IDP Project, 2002.

ZARD, Monette. African Union. In: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall (Ed.). *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Santa Barbara: ABC-Clio, 2005. v. 1, p. 5-9.

ZARJEVSKI, Yéfime. *A future preserved: international assistance to refugees*. Tradução: Garder vivant l'Espoir. Oxford: Pergamon Press, 1988.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Número de refugiados por país de origem e por país de acolhimento no final de 2004

País	Refugiados originados de	Refugiados acolhidos em
Afeganistão	2.084.925	30
África do Sul	272	27.683
Albânia	10.470	51
Alemanha	78	876.622
Andorra	3	
Angola	228.838	13.970
Antígua e Barbuda	8	
Arábia Saudita	214	240.5052
Argélia	10.691	169.048
Argentina	796	2.916
Armênia	13.422	235.235
Austrália	13	63.476
Áustria	48	17.795
Azerbaijão	250.579	8.606
Bahamas	1	
Bahrein	52	
Bangladesh	5.730	20.449
Barbados	7	
Belarus	8.244	725
Bélgica	45	13.529
Belize	9	732
Benin	309	4.802
Bolívia	285	524
Bósnia e Hezergovina	229.339	22.215
Botsuana	6	2.839
Brasil	403	3.345
Brunei	1	
Bulgária	2.215	4.684
Burkina Faso	582	492
Burundi	485.764	48.808
Butão	105.255	
Cabo Verde	8	
Camarões	7.629	58.861
Camboja	18.121	382
Canadá	56	141.398
Cazaquistão	6.121	15.844
Chade	52.663	259.880
Chile	1.194	569

País	Refugiados originados de	Refugiados acolhidos em
China	134.724	299.375
Chipre	2	531
Colômbia	47.357	141
Comoros	50	
Congo	28.152	68.536
Coréia	272	44
Costa Rica	138	10.413
Costa do Marfim	23.655	72.088
Croácia	215.475	3.663
Cuba	15.657	795
Dinamarca	10	65.310
Djibuti	495	18.035
Dominica	25	
Egito	5.376	90.343
El Salvador	4.497	235
Emirados Árabes Unidos	71	105
Equador	727	8.450
Eritréia	131.119	4.240
Eslováquia	619	409
Eslovênia	582	304
Espanha	49	5.635
Estados Unidos	451	420.854
Estônia	855	11
Etiópia	63.105	115.980
Fiji	1.281	
Filipinas	434	107
Finlândia	3	11.325
França	110	139.852
Gabão	53	13.787
Gâmbia	684	7.343
Gana	14.767	42.053
Geórgia	6.633	2.559
Granada	99	
Grécia	224	2.489
Guatemala	4.376	656
Guiana	194	
Guiné	4.782	139.252
Guiné Equatorial	549	
Guiné-Bissau	1.018	7.536
Haiti	9.208	
Honduras	484	23
Holanda	485	126.805
Hong Kong	8	1.868
Hungria	2.749	7.708

País	Refugiados originados de	Refugiados acolhidos em
Iêmen	1.605	66.384
Ilhas Maurício	19	
Ilhas Salomão	61	
Índia	13.345	162.687
Indonésia	27.919	169
Irã	115.126	1.045.976
Iraque	311.848	46.053
Irlanda	3	7.201
Islândia	10	239
Israel	672	574
Itália	192	15.674
Jamaica	350	
Japão	21	1.967
Jordânia	1.169	1.100
Kiribati	32	
Kuwait	390	1.519
Laos	16.114	
Lesoto	7	
Letônia	2.826	11
Líbano	19.866	1.753
Libéria	335.467	15.172
Líbia	1.720	12.166
Liechtenstein		149
Lituânia	1.482	403
Luxemburgo	6	1.590
Macau	20	
Macedônia	5.106	1.004
Madagascar	135	
Malásia	292	24.905
Malawi	94	3.682
Maldivas	3	
Mali	483	11.256
Malta	3	1.558
Marrocos	1.319	2.121
Mauritânia	31.131	473
México	1.744	4.343
Mianmar	161.006	
Moçambique	104	623
Moldova	11.937	57
Mongólia	442	
Namíbia	1.314	14.773
Nepal	1.416	124.928
Nicarágua	1.822	292
Níger	689	344

País	Refugiados originados de	Refugiados acolhidos em
Nigéria	23.888	8.395
Noruega	5	44.046
Nova Zelândia	3	5.175
Omã	18	7
Panamá	40	1.608
Papua Nova Guiné	18	7.627
Paquistão	25.952	960.617
Paraguai	37	41
Peru	4.769	766
Polônia	10.677	2.507
Portugal	47	377
Qatar	10	46
Quênia	3.847	239.835
Quirguistão	3.292	3.753
República Democrática da Coreia	343	
República Democrática do Congo	462.203	199.323
Reino Unido	144	289.054
República Centro-Africana	31.069	25.020
República Checa	4.542	1.144
República Dominicana	97	
Romênia	5.916	1.627
Rússia	107.903	1.852
Ruanda	63.808	50.221
Saara Ocidental	165.731	
São Tomé e Príncipe	39	
São Vicente e Granadinas	181	
São Cristóvão e Névis	1	
Santa Lúcia	34	
San Marino	1	
Seicheles	44	
Senegal	8.332	20.804
Serra Leoa	41.801	65.437
Sérvia e Montenegro	236.999	276.683
Singapura	36	1
Síria	21.436	15.604
Somália	389.272	357
Sri Lanka	114.055	63
Suazilândia	14	704
Sudão	730.612	141.588
Suécia	29	73.408
Suíça	12	47.678
Suriname	51	
Tailândia	319	121.139
Tadjiquistão	56.780	3.306

País	Refugiados originados de	Refugiados acolhidos em
Tanzânia	985	602.088
Território Palestino Ocupado	350.609	
Tibetanos	20.040	
Timor Leste	221	3
Togo	10.819	11.285
Tonga	5	
Trinidad e Tobago	41	
Tunísia	2.518	90
Turcomenistão	812	13.253
Turquia	174.574	3.033
Tuvalu	3	
Ucrânia	89.579	2.459
Uganda	31.963	250.482
Uruguai	81	97
Uzbequistão	7.288	44.455
Vaticano	2	
Venezuela	1.256	244
Vietnã	349.780	2.360
Zâmbia	124	173.907
Zimbábue	9.568	6.884

Fonte: ACNUR, 2004 *Global Refugee Trends*, 2005, p. 12-25.

APÊNDICE B – Estados-Partes da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 por data de admissão

País	Assinatura Convenção	Ratificação(r)/Adesão(a) Sucessão(s) Convenção	Adesão(a)/Sucessão(s) Protocolo
Afganistão		30/ago/2005 a	30/ago/2005 a
África do Sul		12/jan/1996 a	12/jan/1996 a
Albânia		18/ago/1992 a	18/ago/1992 a
Alemanha	19/nov/1951	01/dez/1953 r	05/nov/1969 a
Angola		23/jun/1981 a	23/jun/1981 a
Antígua e Barbuda		07/set/1995 a	07/set/1995 a
Argélia		21/fev/1963 s	08/nov/1967 a
Argentina		15/nov/1961 a	06/dez/1967 a
Armênia		06/jul/1993 a	06/jul/1993 a
Austrália		22/jan/1954 a	13/dez/1973 a
Áustria	28/jul/1951	01/nov/1954 r	05/set/1973 a
Azerbaijão		12/fev/1993 a	12/fev/1993 a
Bahamas		15/set/1993 a	15/set/1993 a
Belarus		23/ago/2001 a	23/ago/2001 a

País	Assinatura Convenção	Ratificação(r)/Adesão(a) Sucessão(s) Convenção	Adesão(a)/Sucessão(s) Protocolo
Bélgica	28/jul/1951	22/jul/1953 r	08/abr/1969 a
Belize		27/jun/1990 a	27/jun/1990 a
Benin		04/abr/1962 s	06/jul/1970 a
Bolívia		09/fev/1982 a	09/fev/1982 a
Bósnia e Hezergovina		01/set/1993 s	01/set/1993 s
Botsuana		06/jan/1969 a	06/jan/1969 a
Brasil	15/jul/1952*	16/nov/1960 r	07/abr/1972 a
Bulgária		12/mai/1993 a	12/mai/1993 a
Burkina Faso		18/jun/1980 a	18/jun/1980 a
Burundi		19/jul/1963 a	15/mar/1971 a
Cabo Verde			09/jul/1987 a
Camarões		23/out/1961 s	19/set/1967 a
Camboja		15/out/1992 a	15/out/1992 a
Canadá		04/jun/1969 a	04/jun/1969 a
Cazaquistão		15/jan/1999 a	15/jan/1999 a
Chade		19/ago/1981 a	19/ago/1981 a
Chile		28/jan/1972 a	27/abr/1972 a
China		24/set/1982 a	24/set/1982 a
Chipre		16/mai/1963 s	09/jul/1968 a
Colômbia	28/jul/1951*	10/out/1961 r	04/mar/1980 a
Congo		15/out/1962 s	10/jul/1970 a
Coréia do Sul		03/dez/1992 a	03/dez/1992 a
Costa do Marfim		08/dez/1961 s	16/fev/1970 a
Costa Rica		28/mar/1978 a	28/mar/1978 a
Croácia		12/out/1992 s	12/out/1992 s
Dinamarca	28/jul/1951	04/dez/1952 r	29/jan/1968 a
Djibuti		09/ago/1977 s	09/ago/1977 s
Dominica		17/fev/1994 a	17/fev/1994 a
Egito		22/mai/1981 a	22/mai/1981 a
El Salvador		28/abr/1983 a	28/abr/1983 a
Equador		17/ago/1955 a	06/mar/1969 a
Eslováquia		04/fev/1993 s	04/fev/1993 s
Eslovênia		06/jul/1992 s	06/jul/1992 s
Espanha		14/ago/1978 a	14/ago/1978 a
Estados Unidos			01/nov/1968 a
Estônia		10/abr/1997 a	10/abr/1997 a
Etiópia		10/nov/1969 a	10/nov/1969 a
Fiji		12/jun/1972 s	12/jun/1972 s
Filipinas		22/jul/1981 a	22/jul/1981 a
Finlândia		10/out/1968 a	10/out/1968 a
França	11/set/1952	23/jun/1954 r	03/fev/1971 a
Gabão		27/abr/1964 a	28/ago/1973 a
Gâmbia		07/set/1966 s	29/set/1967 a

País	Assinatura Convenção	Ratificação(r)/Adesão(a) Sucessão(s) Convenção	Adesão(a)/Sucessão(s) Protocolo
Gana		18/mar/1963 a	30/out/1968 a
Geórgia		09/ago/1999 a	09/ago/1999 a
Grécia	10/abr/1952	05/abr/1960 r	07/ago/1968 a
Guatemala		22/set/1983 a	22/set/1983 a
Guiné		28/dez/1965 s	16/mai/1968 a
Guiné Equatorial		07/fev/1986 a	07/fev/1986 a
Guiné-Bissau		11/fev/1976 a	11/fev/1976 a
Haiti		25/set/1984 a	25/set/1984 a
Honduras		23/mar/1992 a	23/mar/1992 a
Holanda	28/jul/1951	03/mai/1956 r	29/nov/1968 a
Hungria		14/mar/1989 a	14/mar/1989 a
Iêmen		18/jan/1980 a	18/jan/1980 a
Ilhas Salomão		28/fev/1995 a	28/fev/1995 a
Irã		28/jul/1976 a	28/jul/1976 a
Irlanda		29/nov/1956 a	06/nov/1968 a
Islândia		30/nov/1955 a	26/abr/1968 a
Israel	01/ago/1951	01/out/1054 r	14/jun/1968 a
Itália	23/jul/1952*	15/nov/1954 r	26/jan/1972 a
Iugoslávia	28/jul/1951	15/dez/1959 r	15/jan/1968 a
Jamaica		30/jul/1964 s	30/out/1980 a
Japão		03/out/1981 a	01/jan/1982 a
Lesoto		14/mai/1981 a	14/mai/1981 a
Letônia		31/jul/1997 a	31/jul/1997 a
Libéria		15/out/1964 a	27/fev/1980 a
Liechtenstein	28/jul/1951	08/mar/1957 r	20/mai/1968 a
Lituânia		28/abr/1997 a	28/abr/1997 a
Luxemburgo	28/jul/1951	23/jul/1953 r	22/abr/1971 a
Macedônia		18/jan/1994 s	18/jan/1994 s
Madagascar		18/dez/1967 a	
Malawi		10/dez/1987 a	10/dez/1987 a
Mali		02/fev/1973 s	02/fev/1973 a
Malta		17/jun/1971 a	15/set/1971 a
Marrocos		07/nov/1956 s	20/abr/1971 a
Mauritânia		05/mai/1987 a	05/mai/1987 a
México		07/jun/2000 a	07/jun/2000 a
Moçambique		16/dez/1983 a	01/mai/1989 a
Moldova		31/jan/2002 a	31/jan/2002 a
Mônaco		18/mai/1954 a	
Namíbia		17/fev/1995 a	
Nicarágua		28/mar/1980 a	28/mar/1980 a
Níger		25/ago/1961 s	02/fev/1970 a
Nigéria		23/out/1967 a	02/mai/1968 a
Noruega	28/jul/1951	23/mar/1953 r	28/nov/1967 a

País	Assinatura Convenção	Ratificação(r)/Adesão(a) Sucessão(s) Convenção	Adesão(a)/Sucessão(s) Protocolo
Nova Zelândia		30/jun/1960 a	06/ago/1973
Panamá		02/ago/1978 a	02/ago/1978 a
Papua Nova Guiné		17/jul/1986 a	17/jul/1986 a
Paraguai		01/abr/1970 a	01/abr/1970 a
Peru		21/dez/1964 a	15/set/1983 a
Polônia		27/set/1991 a	27/set/1991 a
Portugal		22/dez/1960 a	13/jul/1976 a
Quênia		16/mai/1966 a	13/nov/1981 a
Quirguistão		08/out/1996 a	08/out/1996 a
República Democrática do Congo		19/jul/1965 a	13/jan/1975 a
Reino Unido	28/jul/1951	11/mar/1954 r	04/set/1968 a
República Centro- Africana		04/set/1962 s	30/ago/1967 a
República Checa		01/jan/1993 s	01/jan/1993 s
República Dominicana		04/jan/1978 a	04/jan/1978 a
Romênia		07/ago/1991 a	07/ago/1991 a
Rússia		02/fev/1993 a	02/fev/1993 a
Ruanda		03/jan/1980 a	03/jan/1980 a
São Tomé e Príncipe		01/fev/1978 a	01/fev/1978 a
São Vicente e Granadinas		03/nov/1993 a	
São Cristóvão e Névis		01/fev/2002 a	
Samoa		21/set/1988 a	29/nov/1994 a
Seicheles		23/abr/1980 a	23/abr/1980 a
Senegal		02/mai/1963 s	03/out/1967 a
Serra Leoa		22/mai/1981 a	22/mai/1981 a
Sérvia e Montenegro		12/mar/2001 s	12/mar/2001 s
Somália		10/out/1978 a	10/out/1978 a
Suazilândia		14/fev/2000 a	28/jan/1969 a
Sudão		22/fev/1974 a	23/mai/1974 a
Suécia	28/jul/1951	26/out/1954 r	04/out/1967 a
Suíça	28/jul/1951	21/jan/1955 r	20/mai/1968 a
Suriname		29/nov/1978 s	29/nov/1978 s
Tadjiquistão		07/dez/1993 a	07/dez/1993 a
Tanzânia		12/mai/1964 a	04/set/1968 a
Timor Leste		07/mai/2003 a	07/mai/2003 a
Togo		27/fev/1962 s	01/dez/1969 a
Trinidad e Tobago		10/nov/2000 a	10/nov/2000 a
Tunísia		24/out/1957 s	16/out/1968 a
Turcomenistão		02/mar/1998 a	02/mar/1998 a
Turquia	24/ago/1951*	30/mar/1962 r	31/jul/1968 a
Tuvalu		07/mar/1986 s	07/mar/1986 s

País	Assinatura Convenção	Ratificação(r)/Adesão(a) Sucessão(s) Convenção	Adesão(a)/Sucessão(s) Protocolo
Ucrânia		10/jun/2002 a	04/abr/2002 a
Uganda		27/set/1976 a	27/set/1976 a
Uruguai		22/set/1970 a	22/set/1970 a
Vaticano	21/mai/1952	15/mar/1956 r	08/jun/1967 a
Venezuela			19/set/1986 a
Zâmbia		24/set/1969 s	24/set/1969 a
Zimbábue		25/ago/1981 a	25/ago/1981 a

* Países que adotaram a reserva geográfica, reconhecendo como refugiados apenas pessoas de origem européia.

Fontes: ACNUR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, 2005, p. 1-5; ACNUR, *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951: Estados Partes*, 2000, p. 1-5.

APÊNDICE C – Estados-partes da Convenção da OUA de 1969

País	Ano de ratificação
África do Sul	1995
Angola	1981
Argélia	1974
Benin	1973
Botsuana	1995
Burkina Faso	1974
Burundi	1975
Cabo Verde	1989
Camarões	1985
Chade	1981
Congo	1971
Costa do Marfim	1998
Djibuti	1977
Egito	1980
Etiópia	1973
Gabão	1986
Gâmbia	1980
Gana	1975
Guiné	1972
Guiné Equatorial	1980
Guiné Bissau	1989
Lesoto	1988
Libéria	1971
Líbia	1981
Malawi	1987

País	Ano de ratificação
Mali	1981
Marrocos*	1974
Mauritânia	1972
Moçambique	1989
Níger	1971
Nigéria	1986
Quênia	1992
República Democrática do Congo	1973
República Centro Africana	1970
Seicheles	1980
Senegal	1971
Serra Leoa	1987
Suazilândia	1989
Sudão	1972
Tanzânia	1975
Togo	1970
Uganda	1987
Zâmbia	1969
Zimbábue	1981

Fonte: ACNUR, *A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária*, 2000, p. 312-315.

* Em 1984, Marrocos deixou de ser membro da OUA.

APÊNDICE D – Cronologia das organizações e dos instrumentos relevantes em matéria de refugiados

1943 – criação da ANUAR

1945 – criação da ONU

1946 – criação da Comissão Preparatória da OIR

1947 – extinção da ANUAR;
criação da OIR

1948 – início do funcionamento da OIR;
elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU

1949 – criação do ACNUR;
criação da UNRWA

1950 – elaboração do Estatuto do ACNUR

- 1951** – início do funcionamento do ACNUR;
realização da Conferência Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados;
elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados;
criação do Comitê Consultivo do ACNUR
- 1954** – criação da UNREF;
elaboração da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas;
elaboração da Convenção sobre Asilo Territorial;
elaboração da Convenção sobre Asilo Diplomático
- 1957** – criação do Comitê Executivo do ACNUR
- 1959** – início do funcionamento do Comitê Executivo do ACNUR
- 1961** – elaboração da Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia
- 1963** – criação da OUA
- 1967** – elaboração do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados;
elaboração da Declaração sobre Asilo Territorial
- 1969** – elaboração da Convenção da OUA que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África
- 1979** – realização da I Conferência de Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático
- 1981** – realização da primeira Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados da África (ICARA I);
realização do Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina
- 1984** – realização da segunda Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados da África (ICARA II);
realização do Colóquio de Cartagena;
elaboração da Declaração de Cartagena sobre Refugiados
- 1989** – realização da II Conferência de Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático;
realização da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA)
elaboração dos Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina;
elaboração da Declaração e Plano de Ação Concertado em favor dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos
- 1990** – elaboração da Convenção de Dublin;
elaboração da Convenção de Schengen

- 1993** – realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU;
elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena
- 1994** – realização do Colóquio Internacional em San José;
elaboração da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas
- 1996** – realização da Conferência Regional para Analisar os Problemas Referentes aos
Refugiados, Pessoas Deslocadas, Outras Formas de Deslocação Involuntária, e
Retornados nos Países da Comunidade de Estados Independentes e Certos Estados
Vizinhos
- 1998** – elaboração dos Princípios Orientadores sobre a Deslocação Forçada