

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

**Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Pós-Graduação em Direito
Programa de Mestrado
Área de Concentração em Relações Internacionais**

LINDINALVA MESSIAS DO NASCIMENTO CHAVES

**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
- o caso colombiano -**

Florianópolis

2008

LINDINALVA MESSIAS DO NASCIMENTO CHAVES

A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS - o caso colombiano -

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito, e aprovada em sua forma final pela coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Presidente: Professora Doutora Thaís Luzia Colaço (UFSC)
Membro: Professora Doutora Danielle Annoni (UNIOESTE)
Membro: Professor Dr. Marcos Wachowicz (UFSC)

Fevereiro de 2008

Aos meus irmãos, Selma e Edson, pela torcida

AGRADECIMENTOS

A Maria de Guadalupe Melo Coutinho, eterna revisora dos meus textos.

A Camila Cynara de Almeida pela simpatia e rapidez com que atendia aos meus pedidos de busca de referências bibliográficas na biblioteca da Universidade de Brasília - UNB, sempre feitos na “última hora”.

Aos colegas Francisco Osvanilson Dourado Veloso e Paula Tatianne Szundy pela ajuda quando os textos em inglês se tornavam demasiadamente difíceis.

À chefe do Departamento de Letras da Universidade Federal do Acre, Professora Dra. Simone de Souza Lima que facilitou, como lhe foi possível, a minha participação no curso de Mestrado em Relações Internacionais.

Aos senhores professores doutores Danielle Annoni e Marcos Wachowicz, membros da banca, que aceitaram ler o presente trabalho.

À Professora Dra. Thaís Luzia Colaço por ter aceitado dirigir a presente pesquisa.

Tecendo a Manhã

João Cabral de Melo Neto

Um galo sozinho não tece a manhã:
ele precisará sempre de outros galos.

De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro: de um outro galo
que apanhe o grito que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzam
os fios de sol de seus gritos de galo
para que a manhã, desde uma tela tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

(Nota da autora: isso é cooperação)

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar a questão dos refugiados sob a ótica das Relações Internacionais. O primeiro capítulo está concentrado em noções contextuais e introdutórias relativas ao tema; o segundo focaliza os elementos teóricos aplicáveis ao assunto: a dependência mútua entre os Estados e o Regime Internacional dos Direitos Humanos; o terceiro capítulo, por fim, apresenta o estudo de um caso concreto da atualidade, a saber, o dos refugiados colombianos. No que se refere a este contingente, três elementos foram examinados: o contexto histórico da situação, a repercussão da presença de grande número de refugiados nos cinco países vizinhos da Colômbia (Brasil, Equador, Panamá, Peru, Venezuela) e a reação destes face a esse fluxo migratório. Paralelamente, é apresentada a ação de organizações internacionais, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Ao final, observa-se que está havendo uma falência do Regime Internacional dos Direitos Humanos na Colômbia e a melhor forma de se enfrentar essa crise, que se espalha pelo continente sul-americano, é a cooperação entre os países envolvidos.

Palavras-chave: Refugiados, Colômbia, interdependência, Regime dos Direitos Humanos, América Latina.

RÉSUMÉ

Ce mémoire a pour objectif d'analyser la question des réfugiés sous l'optique des Relations Internationales. Le premier chapitre est centré sur des notions contextuelles et introductives au thème; le second focalise les éléments théoriques applicables au sujet: la dépendance mutuelle entre les États et le Régime International des Droits de l'Homme; le troisième chapitre, enfin, présente l'étude d'un cas concret de l'actualité, à savoir, celui des réfugiés colombiens. En ce qui concerne ce groupe, on a examiné trois éléments: le contexte historique de la situation, l'impact de la présence de grand nombre de réfugiés dans les cinq pays voisins de la Colombie (Brésil, Équateur, Panama, Pérou, Vénézuéla) et leurs réactions par rapport à ce flux migratoire. Parallèlement, on présente l'action des organisations internationales, spécialement le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). À la fin, on observe qu'il y a une faillite du Régime International des Droits Humains en Colombie et la meilleure façon de faire face à cette crise, qui s'étend vers le continent sud-américain, c'est la coopération entre les pays concernés.

Mots-clés: Réfugiés, Colombie, interdépendance, Régime des Droits de l'Homme, Amérique Latine.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 OS REFUGIADOS NO CENÁRIO MUNDIAL	13
2.1 Contextualizando a questão: terminologias e conceitos	13
2.1.1 Sobre o asilo e o refúgio	13
2.1.2 Sobre migrantes e refugiados.....	23
2.1.3 O problema dos apátridas: nacionalidade e cidadania	27
2.2 O <i>status</i> de refugiado	33
2.2.1 O instituto do refúgio: princípios fundamentais, procedimentos e requisitos legais	33
2.2.2 A ampliação do conceito de refugiado	40
2.2.3 Possibilidades de solução para os refugiados: repatriamento, integração, assentamento	46
3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO PLANO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	52
3.1 Sobre a proteção internacional aos refugiados	52
3.1.1 Teoria da Interdependência e Regimes Internacionais: Alguns Conceitos e Relacionamento com a temática “Refugiados”	63
3.1.2 Regimes Internacionais: Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados	68
3.1.3 O alcance do caráter universalista da Declaração de Viena	76
3.2 Os atores na questão dos refugiados e dos direitos humanos	79
3.2.1 Os Estados Nacionais	79
3.2.2 A ONU e seu órgão subsidiário, o ACNUR	85
3.2.3 As Organizações Não-Governamentais (ONGS)	90
4 UMA REFLEXÃO SOBRE O CASO COLOMBIANO	93
4.1 O movimento de deslocação da Colômbia para os países vizinhos	93
4.1.1 A principal causa dos fluxos de refugiados colombianos: breve relato das guerrilhas e suas implicações	96
4.1.2 A interdependência e vulnerabilidade dos Estados sul-americanos face ao conflito colombiano: algumas reflexões sobre o impacto dos fluxos de refugiados da Colômbia nos países/atores vizinhos	106
4.1.3 Os 5 países limítrofes face aos refugiados colombianos: uma reflexão à luz do Direito Internacional dos Refugiados	116

4.2 Rumo à Cooperação	123
4.2.1 A atuação do ACNUR junto aos Governos e associações da sociedade civil: relato de alguns casos	124
4.2.2 O Plano de Ação do México (PAM)	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	133

ANEXOS

1 INTRODUÇÃO

A temática dos refugiados se reveste de crescente importância na contemporaneidade. A situação dessas pessoas é o reflexo direto do que se passa no mundo atual em consequência de vários fatores tais como os conflitos externos e internos dos países, intolerância em relação às minorias e até mesmo cataclismas naturais, o que tem despertado o interesse não apenas dos governantes dos Estados, mas também da sociedade civil. Trata-se, inegavelmente, de um dos fatos confrontados pelas sociedades atuais para os quais urge medidas e soluções. A atualidade do tema, associada à significativa repercussão que o processo exerce em um raio de esfera determinado - os países vizinhos do foco irradiador em primeiro lugar, a região como um todo logo em seguida e mesmo países em outros continentes - coloca a problemática na pauta das Relações Internacionais (RIs).

Embora relativamente ainda pouco debatido nos meios acadêmicos brasileiros, o assunto dos refugiados não pode ser classificado como novo na agenda das Ciências Políticas e Sociais, em geral, e das organizações voltadas para a proteção dos direitos humanos em particular. Assim, no que se refere a estas últimas, as publicações pertinentes são numerosas, tendo-se à disposição uma variedade de livros e artigos bastante razoável. A academia brasileira no âmbito das RIs, por seu turno, parece estar despertando para a problemática a partir dos últimos anos e algumas incursões de peso, notadamente no eixo USP/UNICAMP/UNESP, (Universidade de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual de São Paulo), deram início a uma produção que se anuncia profícua.

Neste estudo, pretende-se examinar essa questão no âmbito das RIs, focalizando, ao final, o caso dos refugiados colombianos, produto de conflitos que têm perdurado no interior da Colômbia por mais de quarenta anos. Este caso será visto sob três de seus múltiplos aspectos: contexto histórico, consequências para os cinco países receptores mais próximos - Brasil, Equador, Panamá, Peru e Venezuela -, mobilizações governamentais e não-governamentais nesses países, em especial a ação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Não existe, contudo, um compromisso com históricos minuciosos e detalhados de cada caso, o que demandaria muito mais tempo para a execução da pesquisa, com, preferencialmente, visitas *sur place*. O que se pretende, em última análise, é dar início a reflexões sobre a questão dos refugiados e da problemática na América Latina atual sob o prisma da relação de interdependência entre os Estados e do Regime Internacional dos Direitos Humanos, o que deságua na cooperação regional.

Justifica-se a escolha do caso concreto, a Colômbia, para análise, por duas razões: a primeira, já mencionada, é a atualidade da questão, estreitamente associada ao problema das guerrilhas, assunto candente nesse país; a segunda está ligada ao fato de que a situação do grupo específico dos refugiados colombianos parece, como o tema geral, ainda pouco explorada no âmbito das Relações Internacionais. Com frequência, os trabalhos que tratam do caso colombiano se debruçam sobre a problemática dos deslocados internos. Ainda, aqueles que analisam a situação dos colombianos em outros Estados, costumam examiná-los individualmente ou em blocos separados, sendo raros os que contemplam a condição desse contingente humano nos cinco países já mencionados. Não se oferece, portanto, uma visão de conjunto do problema e de sua repercussão no nível regional. É nessa lacuna que o presente estudo pretende se inserir.

O trabalho se iniciará com uma panorâmica do tema, enfocando a origem dos institutos do asilo e do refúgio, a ampliação do conceito de refugiado, bem como os elementos e as características principais relativos aos dois institutos. Apesar de não trazer nada de novo, podendo essas informações serem encontradas, ainda que de forma dispersa, em diversos livros ou nos relatórios do ACNUR, essa contextualização tem importância na medida em que introduz o assunto e, sobretudo, fornece os parâmetros necessários para a compreensão da temática na atualidade. Far-se-ão, também, algumas incursões históricas haja vista a indissociabilidade da temática e dos eventos abordados. Nesse sentido, deve-se salientar a impossibilidade de se abordar a questão dos Direitos Humanos sem fazer menção às guerras e, muito particularmente, à Segunda Guerra Mundial, o que traduz um argumento suficiente para justificar os pequenos relatos históricos que serão apresentados. Com efeito, além do paroxismo de violência contra grupos minoritários que esse conflito armado, ainda presente na memória da humanidade, representou, a segunda guerra foi um marco na lenta emergência do direito coletivo e do indivíduo no cenário mundial haja vista que os sujeitos de direito no plano internacional eram, até então, unicamente os Estados.

No segundo capítulo, intentar-se-á inserir a questão dos refugiados na pauta das Relações Internacionais e no contexto das relações de dependência mútua entre os Estados. Alguns conceitos teóricos como a Teoria da Interdependência Complexa, os Regimes Internacionais, as Organizações Internacionais serão levantados para, em seguida, serem aplicados no caso específico dos refugiados colombianos.

O terceiro capítulo conterà o que se costuma denominar um estudo de caso, com enfoque específico no processo do refúgio de colombianos nos cinco países vizinhos, Brasil, Equador, Panamá, Peru e Venezuela. Procurar-se-á apresentar, mesmo que de forma lacunar,

os impactos que estes países têm sofrido com a perspectiva da extensão do conflito colombiano para dentro de suas fronteiras e, principalmente, com a presença de números importantes de pessoas em seus territórios para as quais, no mais das vezes, não possuem infra-estrutura adequada. Paralelamente, examinar-se-ão as ações desses países, notadamente no que se refere à existência de legislações internas para a proteção desses grupos.

Após as considerações finais e a lista das referências, serão inseridos alguns anexos, julgados pertinentes para uma maior compreensão ou para a simples ilustração de fatos aventados. Neles, serão encontradas cópias de alguns documentos ou leis relativos aos refugiados: Declaração de Cartagena – anexo A; Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados – anexo B; Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados – anexo C; dois mapas mostrando as regiões fronteiriças e as zonas ocupadas pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na fronteira com o Brasil – anexos D e E; e, por fim, o Plano de Ação do México (PAM) – anexo F. A escolha desses documentos foi feita com base no grau de proximidade com a questão latino-americana comparados aos outros documentados citados ao longo do trabalho.

No que se refere à metodologia adotada, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Na primeira modalidade, o trabalho nutrir-se-á, além das obras sobre o assunto, das matérias, artigos e informes veiculados nos sítios do ACNUR, fonte riquíssima de informações sobre os refugiados. Tentar-se-á, contudo, notadamente no terceiro capítulo, ir além da simples compilação bibliográfica, colocando-se um pouco da visão da autora. Quanto à segunda modalidade, lançar-se-á mão de relatórios específicos e de estatísticas fornecidos pelo ACNUR ou por outros organismos de alguma forma vinculados ao tema, bem como dos textos das leis, convenções e declarações pertinentes. Serão ainda consultados outros sítios da INTERNET em virtude da impossibilidade de se encontrar todas as informações referentes a cinco países, e mesmo em relação ao tema refugiados, apenas no sítio do ACNUR. Em vista da imensa quantidade de dados que a rede fornece, com o subjacente perigo da falta de compromisso com as matérias, ter-se-á o cuidado de observar a vinculação do sítio a entidades sérias e reconhecidas.

Em todo o texto haverá uma preocupação de origem didática, razão pela qual se justifica a quantidade de quadros de resumos e de fatos importantes, o que poderia, a princípio, surpreender em uma dissertação de mestrado. Esses quadros se explicam, também, como instrumento facilitador para a organização de idéias, mormente quando o assunto é muito teórico, o que, de qualquer forma, não deixa de ser um recurso didático. Em ambas as

situações, deve-se ressaltar a ênfase e o aspecto condensador que os quadros dão a determinados temas, tornando a leitura menos fastidiosa.

Dada a amplitude da temática, tratar-se-á de um trabalho eminentemente descritivo, ainda que algumas análises sejam esboçadas no último capítulo. Seu valor reside na sistematização das informações esparsas concernentes ao assunto e, espera-se, no fato de possibilitar a conscientização acerca das situações que envolvem milhares de seres humanos em sofrimento, bem como do papel dos atores nesse cenário. Nesse aspecto, é necessário ressaltar, em uníssono com os representantes das organizações nacionais e internacionais voltadas para a proteção dos direitos humanos, que um drama se desenrola neste continente sem que se lhe atribua a devida importância. A propósito, um acontecimento muito recente, a devolução de duas reféns que se encontravam nas mãos de um grupo guerrilheiro da Colômbia, foi extensamente noticiado na mídia nos meses de dezembro de 2007 e janeiro de 2008. Esse evento, reconhecidamente importante não apenas pelo lado humano em questão, mas também pelo fato de representar um avanço nas negociações com as guerrilhas para que outras pessoas em condições semelhantes reencontrem a liberdade, desvelou o fato de que os refugiados constituem um aspecto do conflito colombiano que não tem recebido a mesma atenção da mídia. Com efeito, diversos membros e representantes de organizações ligadas aos direitos humanos se manifestaram no sentido de que, paralelamente aos esforços de resgate das pessoas seqüestradas, não fosse esquecida a situação dos milhares de colombianos que foram obrigados a abandonar suas casas e partir para tentar recomeçar uma vida em outros lugares, dentro ou fora de seu país. Destarte, a importância social da pesquisa parece bem justificada.

Por fim, do ponto de vista pessoal, a escolha recaiu sobre este tema, por um lado, pelo aspecto humanístico da qual está revestido e, por outro, porque o processo a ser observado tem lugar na América do Sul e, mais especificamente, em boa parte da Amazônia, região que ocupa lugar central nos interesses da autora no que se refere a *locus* de pesquisa.

2 OS REFUGIADOS NO CENÁRIO MUNDIAL

2.1 Contextualizando a questão: terminologias e conceitos

Sabe-se que estrangeiros são os nascidos fora do Estado em que se encontram e que não adquiriram ainda a nacionalidade desse Estado. Nessa ampla definição cabe a categoria do migrante internacional que, por sua vez, é termo abrangente, abarcando várias outras subcategorias, indo dos tradicionais trabalhadores e profissionais altamente qualificados até os recentemente denominados migrantes ambientais. Estes compreendem grupos de pessoas fugitivas de catástrofes, as quais destruíram o meio-ambiente em suas regiões de origem, em busca de acolhida em países geralmente limítrofes com aqueles dos quais são originários.

Existe uma confusão terminológica entre vários dos termos relativos à migração em geral, razão pela qual passa-se, a seguir, a proceder a uma breve revisão bibliográfica acerca do assunto. Esta releitura, além de esclarecer determinados pontos conceituais confusos, serve para contextualizar a questão.

2.1.1 Sobre o asilo e o refúgio

Para delimitar a extensão do conceito de *asilo* há que se recorrer, como o fez Guilherme Assis de Almeida (2001a, p. 102; 2001b, p. 171), ao conceito de exílio, pois os dois estatutos podem ser considerados duas faces de uma mesma moeda. Exílio, do latim *exiliu* (*Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, 2001, p. 1284), possui cinco significados, todos relacionados a uma situação desagradável ou insatisfatória, dos quais cabe transcrever o primeiro e o quinto: expatriação forçada ou de livre escolha; proibição judicial que impede o criminoso de residir ou permanecer durante período de tempo não inferior a um ano na localidade onde praticou o crime. Nesse mesmo sentido, Almeida (2001a, p. 102; 2001b, p. 171) escreve que exilado é o que vive o exílio, tendo por sinônimo o vocábulo expatriado.

O termo asilo, do grego *ásylos*, pelo latim *asylu* (CARVALHO, 2000, p. 1) remete, por sua vez, a um instituto bastante antigo, com regras bem definidas sobre sua aplicação na Grécia Antiga, em Roma, na Civilização Muçulmana, junto aos povos Anglo-Saxônicos entre outros.¹ Assim, a idéia de asilo é tão antiga quanto a humanidade. Entre todos os povos e

¹ Ver BARRETO, Luiz Paulo Teles F. *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>. Acesso em: 25 mai.

todas as civilizações há notícias de locais onde perseguidos colocavam-se mais ou menos a salvo de seus perseguidores (MONCADA, 1946, p. 5; FISCHEL DE ANDRADE, 2001, p. 100).² As acepções deste termo nos dicionários lexicográficos remetem ao movimento inverso do encontrado para os significados atribuídos ao vocábulo exílio. Destarte, asilo seria o lugar onde ficam isentos da execução das leis os que a ele se recolhem, chegando, por extensão, às noções de guarida, abrigo, proteção, amparo.

Das definições depreendem-se, claramente, os movimentos contrários atribuídos aos dois termos: no primeiro caso, de fuga ou expulsão e, no segundo, de recepção ou acolhida. Em uma bonita evocação, Almeida (2001, p. 173) busca o significado original grego do vocábulo: “*sylum* significa violência, devastação, violação, destruição. “a” é o prefixo negativo. Portanto, *asylum* significa sem violência, sem devastação”. Por conseguinte, “asilo é o antídoto da violência”.³

Franco *et al* (2001, p. 178) conceituam asilo como

protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y caracterizada por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo.⁴

2007. Para uma reconstituição histórica do instituto, ver: FISCHEL DE ANDRADE, José H. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 99-125; JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 37-42.

² Moncada (1946, p. 5-13) chama a atenção para a base religiosa ou supersticiosa das formas primitivas de asilo que não derivavam de normas jurídicas internacionais. Neste ponto, consulte-se, também, Júlio Marino de Carvalho (2000, p. 2). Fischel de Andrade (1996, p. 7-27; 2001, p.100-125) faz um histórico da evolução do direito do asilo no tempo: na antigüidade, mostrando exemplos de rejeição social e busca de abrigo em passagens da Bíblia, na civilização grega e, posteriormente, na romana onde o instituto, além do caráter religioso, se revestia do caráter jurídico; na Idade Média quando o asilo foi definido como um privilégio das igrejas e dos cemitérios; nos séculos XIII, XIV e XV, testemunhas da expulsão dos judeus da Inglaterra, França, Espanha e Portugal; no século XVI, com a Reforma que trouxe a decadência do poder eclesiástico, acarretando, relativamente ao asilo, a perda de reverência reconhecida ao instituto nessa era. “A Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo, da França, em 1541”. Nesta época caminhavam lado a lado a filosofia política universalista e a idéia de liberdade de opção religiosa; no século XVII, quando o surgimento dos Estados nacionais deu origem à laicização do instituto asilo, retirando a exclusividade da Igreja; no século XVIII em que, pela primeira vez, o instituto foi inserido em uma Constituição, a Francesa de 1793, que, no seu artigo 120 dispunha: “o povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”. Por fim, o autor apresenta o século XIX que assistiu aos protestos de Napoleão pela extradição de três irlandeses acusados de terem preparado uma insurreição armada, tendo sido a extradição requerida pela Inglaterra e efetuada pelo Conselho da Cidade de Hamburgo. No ano seguinte, assistiu ao mesmo Napoleão mudar de posicionamento, requerendo a extradição de exilados políticos franceses.

³ Fischel de Andrade (1996, p. 9) citando L. Carlos Zarate (1957) dá ao vocábulo grego significado equivalente aos dos verbos quitar, arrebatar, tirar, sacar, extrair.

⁴ FRANCO, Leonardo; ESPONDA, Jaime; SAN JUAN, César. *Acerca de la confusión terminológica “asilo-refugio”*. Informe de progresso. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0269.pdf>. Acesso em: 25

Essa definição assemelha-se, em linhas gerais, às dos especialistas da área. Jubilut (2007, p. 37), por exemplo, delinea este instituto como a forma pela qual um Estado protege o indivíduo que é vítima de perseguição em outro Estado.

O direito de asilo encontra seu fundamento no art. 14, 1, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH) de 1948, a saber: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”. O Estado, por sua vez, detém o poder discricionário de estender seu manto protetivo a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. Por se tratar de discricionariedade, fica claro que o Estado é livre para conceder ou não a sua proteção ao solicitante.

Na América Latina, do ponto de vista jurídico, o asilo está enquadrado no Direito Internacional Público. Sua positivação se deu por meio dos instrumentos a seguir relacionados: *Tratado sobre o Direito Penal Internacional*, assinado em Montevideu em 1889⁵; *Convenção sobre Asilo* (VI Conferência Pan-Americana, Havana, 1928); *Convenção sobre Asilo Político* (VII Conferência Internacional Americana, Montevideu, 1933); *Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial* (IX Conferência Pan-americana, 1948); *Convenção sobre Asilo Político* (Montevideu, 1939); *Convenção sobre Asilo Diplomático* (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954).

Existem dois tipos de asilo: o territorial e o diplomático, mas tanto um quanto outro são designados genericamente de asilo político, embora não se deva confundir o primeiro com o segundo (NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 376).

O asilo territorial refere-se ao fato de um indivíduo nacional de um Estado atravessar as fronteiras de outro Estado, sem os requisitos de ingresso, geralmente para fugir de perseguições em seu país de origem. Esta modalidade ocorre quando o solicitante se encontra no território do Estado cuja proteção pretende obter e, conforme dito anteriormente, não deve ser confundido com o asilo diplomático (ou extraterritorial), que é “o *asilo político* concedido pela própria representação diplomática [...] no exterior, na qual busca proteção o estrangeiro” (NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 379, grifos dos autores). Trata-se, pois,

mai. 2007. “Proteção outorgada, em seu território, por um Estado, frente ao exercício da jurisdição do Estado de origem: é baseada no princípio da não devolução e caracterizada pelo cumprimento dos direitos internacionais reconhecidos aos refugiados. Em geral é outorgada sem limites de tempo. (Tradução livre da autora).

⁵ Título II – Artigo 15. Nenhum criminoso asilado de um Estado poderá ser entregue às autoridades de outro, a não ser em conformidade com as regras que regem a extradição.

Artigo 16. O asilo é inviolável para os perseguidores por delitos políticos, mas a nação de refúgio tem o dever de impedir que os asilados realizem em seu território atos que ponham em perigo a paz pública na Nação contra a qual delinqüiram.

neste último caso, da proteção concedida em extensões do território do Estado solicitado. Exemplos clássicos deste tipo de asilo são os concedidos em embaixadas, em navios e em aviões de bandeira do Estado.⁶

Reflete-se nessa conceituação, a idéia difundida nos textos internacionais e largamente endossada pela doutrina, de que o asilo não é concedido por razões econômicas (NASCIMENTO E SILVA, 2001, p. 11).

Para a maioria dos doutrinadores a prática do instituto do asilo está restrita à América Latina visto que os Estados que não são latino-americanos raramente lançam mão desse recurso, principalmente o diplomático (JUBILUT, 2007, p. 39). Mas essa atribuição de caráter geográfico restritivo gera controvérsias como será visto ainda neste item.

Outra modalidade de solidariedade internacional, o refúgio, pode ser definido como o ato de proteção estendido pelo Estado aos indivíduos perseguidos ou que tenham “fundado temor de perseguição devido à raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, ou opinião política”, conforme se depreende do conceito de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 (Convenção de 1951), relativa ao Estatuto dos Refugiados, a seguir transcrito:

[...]

§1. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode, ou devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Trata-se, portanto, de instituto do Direito Internacional muito mais recente, comparando-se ao asilo.⁷

O refúgio não alcançou na América Latina, até a década de 1980, níveis de relevância similares aos do asilo;⁸ foi a partir daí que a problemática revestiu-se de importância especial,

⁶ Ver, também, José Francisco Rezek (1998, p. 216) para quem asilo político é “o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures – geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial – por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum”.

⁷ Liliانا Lyra Jubilut (2007, p. 42) escreve sobre a controvérsia relativa à classificação do refúgio como instituto jurídico, havendo, também, o entendimento de tratar-se de estatuto. “[...] o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente em nível internacional a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias, o *status* de refugiado”. Este trabalho está alinhado com os doutrinadores que conferem o caráter de instituto ao refúgio.

⁸ Ver Geraldo Eulálio Nascimento e Silva (2001, p. 12) para quem “na América Latina, principalmente no tocante ao asilo diplomático, o asilo teve maior aceitação”.

em conseqüência de sérias situações de conflito armado interno e violência em vários países da América Central. Esses conflitos motivaram grandes deslocamentos de populações, que cruzavam as fronteiras internacionais em busca de proteção e segurança.⁹

Alguns estudiosos do assunto não fazem distinção entre asilo e refúgio; para eles, deve-se falar apenas em asilo. Esse posicionamento é adotado pela maioria dos Estados, notadamente os de cultura anglo-saxã (JUBILUT, 2007, p. 37). Para certos autores, na América Latina existe uma confusão terminológica e apenas neste continente se estabelece uma diferença entre conceitos, sistemas e significações, pois no resto do mundo, usam-se sempre os mesmos termos, “asilo” e “solicitantes de asilo” (ACNUR, 2004; FRANCO *et al*, 2006, p. 1).¹⁰

Nesse sentido, Hector Gros Espiell fez, em 1982, precisões acerca da terminologia que considera confusa. Para ele, na América Latina, o asilo diplomático foi também chamado de asilo político e o asilo territorial de refúgio ou refúgio político. Atualmente, conforme este autor, no continente sul-americano as duas instituições correspondem a uma idéia comum.¹¹

Originariamente de caráter religioso na Grécia, o asilo, com o advento do Império Romano, adquiriu caráter jurídico. Na Idade Média passou por um processo de retrocesso, sendo limitado às igrejas e cemitérios, ressurgindo como forma de proteção da liberdade dos seres humanos com a Reforma Protestante (JUBILUT, 2007, p. 37). Enquanto em outras regiões, notadamente na Europa, o instituto, que abrangia tanto o aspecto diplomático quanto o territorial, evoluiu até o reconhecimento do asilo territorial e ao abandono ou perda de importância do asilo diplomático, na América latina, ambas as instituições evoluíram conjunta

⁹ Vários dos países latino-americanos como El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Chile foram governados, entre 1970 e 1980, por regimes ditatoriais; isso gerou grande fluxo de refugiados latino-americanos no mundo. Cf. MOREIRA, Júlia Bertino. *A problemática dos Refugiados na América Latina*. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloadas/2005_2_3.pdf. Acesso em: 15 mai. 2007. Um breve resumo desses acontecimentos será fornecido no item 2.2.2.

¹⁰ Em inglês *asylum* e *asylum seekers*, em francês *asile* e *demandeurs d'asile*, cf. ACNUR, 2005.

¹¹ Espiell (1982) fornece diversos exemplos concretos do que, para ele, é uma mera questão de terminologia: O título II do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889 se chama “Do Asilo”, mas enquanto os artigos 15 e 16 se referem ao asilo territorial, o artigo 17 trata do asilo diplomático. A Convenção sobre “Asilo” adotada em Havana em 1928, em seus artigos 1, 2 e 3, regula o relativo ao asilo político ou diplomático, enquanto o inciso 3 do artigo primeiro prevê o refúgio em território estrangeiro e o parágrafo 5 do artigo terceiro pode ser entendido como também referente ao asilo territorial ou refúgio. A Convenção de Montevideu de 1933 é denominada “Convenção sobre Asilo Político”. O Tratado de Montevideu de 1939 foi chamado “Tratado sobre asilo e refúgio políticos” e foi o primeiro que distinguiu de forma precisa os dois casos, dedicando o capítulo I (artigos 1-10) ao diplomático ou político, que qualificou simplesmente como asilo e o capítulo II (artigos 12-15) ao refúgio em território estrangeiro, ou seja, ao asilo territorial. A Conferência Interamericana de Caracas (1954) aprovou duas Convenções, a “Convenção sobre Asilo Diplomático” e a “Convenção sobre Asilo Territorial”. (Original em espanhol, tradução livre da autora).

e paralelamente. Assim, o asilo diplomático e o asilo territorial se concebem e se mantêm ainda hoje como dois aspectos, duas manifestações diferentes de um mesmo instituto genérico, o asilo (ESPIELL, 1982).

Outras investigações no campo da conceituação e da terminologia apontam para a utilização dos dois termos, especialmente o de refúgio, com diferentes acepções na América Latina. Pesquisadores do ACNUR, em documento que contém os primeiros informes sobre a questão terminológica acerca dos dois vocábulos, sistematizaram as diversas acepções das duas palavras, embora não considerem exaustiva a lista que forneceram. As acepções por eles encontradas foram: a) asilo como instituição exclusivamente latino-americana e refúgio como instituição universal; b) asilo e refúgio como sinônimos; c) refúgio como tradução simplista para o idioma espanhol dos termos asilo e estatuto dos refugiados; d) asilo como proteção a indivíduos e refúgio como proteção a grupos; e) refúgio como proteção mínima em casos de afluência de grande escala (FRANCO *et al*, 2001, p. 175-190).

Dissecando cada uma dessas acepções, em relação à primeira, letra a, os autores consideram que subjaz ao conceito a idéia preconcebida de que o asilo é uma instituição exclusivamente latino-americana; ademais, mereceria exame o uso da expressão conjunta dos dois termos - asilo e refúgio -, abrangendo o conjunto de sistema de proteção de um Estado, tanto no antigo sistema latino-americano quanto na normativa contemporânea como, por exemplo, a da Constituição venezuelana de 2000 (FRANCO *et al*, 2001, p. 175).¹²

Quanto à sinonímia atribuída aos dois termos na letra b, afirmam os autores estar fundamentada na Declaração Final do Seminário de Tlatelolco,¹³ de 1999, sobre “Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina”. Foi nesta declaração que, pela primeira vez, focou-se a atenção sobre a confusão terminológica, declarando-se, ao final, que os dois termos eram sinônimos por terem um escopo comum, ou seja, ambos constituíam-se em instrumento de proteção lançado pelo Estado aos indivíduos perseguidos, seja pela

¹² Constituição da Venezuela de 2000, art. 69: “reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”. Reconhece e garante o direito de asilo e de refúgio. Tradução livre da autora.

¹³ “El Seminario [...] senaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 sobre El Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o el de asilados según los Convênios interamericanos en la materia” (FRANCO *et al*, 2001, p. 180). O Seminário [...] assinalou que ambos são sinônimos porque estendem a proteção do Estado às vítimas de perseguição, qualquer que seja o procedimento pelo qual, na prática, se formalize essa proteção, seja o regime de refugiados segundo a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 ou o de asilados segundo os convênios interamericanos na matéria. (Tradução livre da autora).

aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967,¹⁴ seja por meio de instrumentos regionais.

O refúgio como tradução simplista dos termos asilo e estatuto de refugiados, letra c, é o reflexo do abuso da utilização deste termo, em detrimento do primeiro. Nos textos clássicos de direitos humanos, e de direitos dos refugiados, tal qual a Declaração Universal de Direitos Humanos (Art. 13),¹⁵ *asylum*, do inglês, e *asile*, do francês, foram traduzidos por asilo. Similarmente, nos grandes eventos internacionais do ACNUR na América Latina, (como os do México em 1981, o de Cartagena em 1984, a Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central – CIREFCA, em 1989, o de Costa Rica em 1994), o termo genérico utilizado tem sido, invariavelmente, asilo. Todavia, recentemente, a prática da tradução de asilo por refúgio ter-se-ia propagado (FRANCO *et al*, 2001, p. 182).

Em relação ao asilo como proteção a indivíduos e refúgio como proteção a grupos, letra d, esses autores (p. 183) examinam o posicionamento de dois juristas, César Sepúlveda e Gallindo Pohl. Para o primeiro, embora asilo e refúgio já tenham tido o mesmo significado, atualmente relacionam-se com conceitos distintos. A diferença está fundamentada em dois aspectos, um substantivo e o outro quantitativo. No primeiro caso, o asilo territorial é uma questão de soberania e de domínio interno dos Estados e o refúgio concerne à comunidade internacional organizada, operando sobre a base de um mecanismo previamente acordado. No segundo caso, as regras do asilo territorial foram pensadas para casos isolados ou pouco numerosos de indivíduos, enquanto o direito dos refugiados protege as afluências em massa. A explicação encontrada para a fusão dos dois conceitos na América Latina é que aqui não havia fluxos massivos, o que levava os Estados a considerar asilado e refugiado como iguais. Todavia, hodiernamente, a situação neste hemisfério mudou e já se começa a notar a distinção entre um e outro.

Pohl, o segundo autor citado por Franco *et al* (p. 183) afirma, em resumo, que a instituição do refúgio da Convenção de 1951 assenta-se em três fundamentos, a saber: refere-se principalmente à perseguição de grupos; não requer perseguição individualizada; cobre numerosos casos não contemplados nas convenções interamericanas (FRANCO *et al*, 2001, p. 183).

¹⁴ Protocolo que veio complementar o regime internacional de proteção aos refugiados.

¹⁵ E mais: a Convenção de 1951 sobre o Estatuto de Refugiados, a Declaração da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1967 sobre Asilo Territorial, a Conferência do Asilo Territorial das Nações Unidas de 1977, as Resoluções pertinentes à Assembléia Geral das Nações Unidas, as Conclusões e Documentos do Comitê Executivo do ACNUR, entre outros (FRANCO *et al*, 2001, p. 181-182).

Uma outra explicação, desta feita de cunho histórico, com nuances sociológicas e ideológicas, segundo Franco *et al* (p. 184), está relacionada às diferenças de perfil entre os perseguidos políticos ditos tradicionais, ou seja, personagens de classe média ou alta, intelectuais dentre outros, e os novos refugiados dos anos 80, indivíduos do campo, entre os quais vários de origem indígena.

Por fim, os autores ressaltam que a quarta acepção do termo refúgio tem grande importância até hoje, sendo aplicado, inclusive, a casos isolados e muitas vezes individuais de petionantes de asilo de classes sociais ou de países mais desfavorecidos.

A concepção do refúgio como proteção mínima em casos de afluência de grande escala, letra e, associa o refúgio, nos escritos e na prática internacional, à proteção temporal. Isso significa dizer que a proteção estatal limita-se a garantir o princípio do *non refoulement*¹⁶ e os direitos mínimos da pessoa, ao passo que o asilo garante proteção permanente ou definitiva do Estado às pessoas perseguidas.

Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 37) escreve sobre os adeptos da unidade dos dois institutos, apontando a importância do fato de que os “buscadores” de asilo são seres humanos que, deixando seus países, originários ou de residência, buscam proteção em outro Estado. Os refugiados, por seu turno, são os solicitantes de proteção a outro Estado em virtude de fundado temor de perseguição. Em ambos os casos, a proteção concedida denomina-se asilo. Nessa esteira, Geraldo Eulálio Nascimento e Silva (2001, p. 11) já havia escrito que, na prática, os refugiados, políticos ou não, em uma primeira fase, procuram um país geralmente próximo, para consolidar a fuga de um regime que consideram inaceitável.

A primeira autora resume as diferenças e as similitudes entre os institutos analisados em dois quadros comparativos (p. 49-50), a seguir apresentados como forma de síntese da discussão.¹⁷ No primeiro quadro, estão expostas as semelhanças dos dois institutos quanto aos objetivos, fundamentação, fundamentação legal, caráter e proteção assegurada. Relativamente às diferenças, constam dados sobre a data, ou pelo menos, a época do surgimento ou positividade de cada instituto, as abrangências respectivas, documentos de base, hipóteses de concessão ou de reconhecimento e motivos dos pedidos.

¹⁶ “[...] princípio de Direito Internacional dos Refugiados, segundo o qual o solicitante de refúgio não poderá ser encaminhado a um país onde o mesmo possa sofrer, ou já sofre, uma perseguição ameaçadora ou violadora de seus direitos fundamentais” (LUZ FILHO, 2001, p. 179). Esse princípio será retomado no item 2.2.1.

¹⁷ A respeito das características de cada instituto, ver também Piovesan (2007, p. 57-58).

	Asilo	Refúgio
Semelhanças	Objetivos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses.	
	Fundamentação: ambos se fundam na solidariedade e nas cooperações internacionais.	
	Fundamentação legal: ambos se fundam no respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.	
	Caráter: ambos têm caráter humanitário.	
	Proteção Assegurada: a saída compulsória dessas pessoas fica limitada.	
Diferenças	Data da Antigüidade.	É positivado tão-somente no século XX.
	É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina.	Tem abrangência universal.
	Tema de tratados regionais desde o século XIX.	Tem como base, tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século XX que ele passa a ser tema de tratados regionais.
	Hipóteses discricionárias de concessão.	Hipóteses claras de reconhecimento do <i>status</i> de refugiado.
	Limitado a questões políticas.	5 motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social).

Quadro n. 1 - Fonte: emprestado de JUBILUT (2007, p. 49).¹⁸

No segundo quadro, apresentam-se outras diferenças entre os dois institutos: os elementos essenciais para a caracterização de cada um; a existência ou não de órgão internacional fiscalizador; a exigência ou não da extraterritorialidade do solicitante; as limitações para a qualificação das pessoas segundo cada instituto (cláusulas de exclusão); as previsões para o fim da proteção concedida (cláusulas de cessação); o caráter de cada instituto (constitutivo ou declaratório); a ocorrência de obrigações internacionais ao Estado de acolhida; e, finalmente, a decorrência ou não de políticas de integração local.

¹⁸ Sobre a utilização de quadro de resumos, é necessário ressaltar, conforme já exposto na Introdução, o seu caráter didático.

	Asilo	Refúgio
Diferenças	Baseia-se na perseguição em si.	O elemento essencial de sua característica é o bem fundado temor de perseguição, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada.
	Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo.	Existe um órgão internacional.
	Não exige que o indivíduo esteja fora de seu estado de origem e/ou nacionalidade (na modalidade do asilo diplomático).	Exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade.
	Não há cláusula de exclusão.	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusulas de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um órgão dessa organização que fiscaliza a sua aplicação.
	Não há cláusulas de cessação.	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusulas de cessação).
	Decisão de concessão de asilo é constitutiva	Reconhecimento do <i>status</i> de refugiado é declaratório.
	Da concessão não decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida.	Do reconhecimento do <i>status</i> de refugiado decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida.
	Não decorrem políticas de integração local.	Devem decorrer políticas de integração local dos refugiados.

Quadro n. 2 - Fonte: emprestado de JUBILUT (2007, p. 50)

Apesar dessas diferenças conceituais, este trabalho alinha-se aos autores que consideram mais conveniente entender as duas figuras, asilo e refúgio, como “gradações diferentes do mesmo conceito, qual seja, o direito de asilo” (LOPEZ GARRIDO *apud* BATISTA, 1997, p. 52), considerando-se o fato de ambas concederem proteção a indivíduos que, embora por vezes, em decorrência de razões nuançadamente diversas, fogem de circunstâncias difíceis em seus Estados e buscam abrigo em outros países. Nesta esteira, pode-se falar, como fizeram diversos autores, em uma complementaridade entre asilo e refúgio.¹⁹

¹⁹ Ver, por exemplo, Piovesan (2003, p.123) e Jubilut (2007, p. 36).

2.1.2 Sobre migrantes e refugiados

Em sentido amplo, é possível afirmar-se que o termo migrante engloba todas as pessoas que vivem de forma temporária ou permanente em uma região na qual não nasceu e com a qual mantém vínculos sociais importantes. Essa noção é aplicável tanto às transferências de população dentro das mesmas fronteiras políticas (migrações internas), quanto às efetivadas com a ultrapassagem dessas fronteiras (migrações internacionais). Em síntese, a migração internacional é uma realocação territorial das pessoas entre os Estados-nações.

Em geral os migrantes são motivados por fatores de ordem pessoal ou econômica para deixarem seus países e se dirigirem para outros Estados, em busca de melhores condições de vida (MOREIRA, 2007, p. 19). Neste aspecto, de forma mais completa e abrangente, Paulo Borba Casella (2001, p. 23) já havia sintetizado em três os elementos que dão causa ao deslocamento internacional de pessoas: políticos, ambientais e econômicos. Por outro lado, os movimentos migratórios, pelo menos no que se refere aos fluxos de trabalhadores, respondem, via de regra, às demandas dos países industrializados por mão-de-obra barata e sem qualificação para os setores da agricultura, da alimentação, da construção, da indústria têxtil, serviços domésticos e muitos outros, considerados pelos nacionais, sujos, perigosos ou que exigem muito esforço (OLIVEIRA, 2006, p. 184).

Assim, as diversas formas de migração podem ser diferenciadas segundo as motivações – econômicas, de ordem familiar, políticas – ou segundo os *status* legais – migração irregular, emigração/imigração controlada, livre emigração/imigração – das pessoas envolvidas. A maioria dos países distingue diferentes categorias de migrantes em suas políticas migratórias e suas estatísticas, mas as variações existentes entre os Estados indicam que não há definições objetivas da migração. A literatura específica fornece uma possibilidade de categorização dos migrantes internacionais. Em linhas gerais, duas espécies são sugeridas, os não forçados e os forçados, colocando-se entre os últimos o *status* dos refugiados. Tradicionalmente, tem-se considerado que os refugiados constituem uma categoria à parte tendo em vista que um componente obrigatório da noção de migrante é a voluntariedade, ou seja, o processo migratório ocorre por fatores de natureza variada, mas vinculados, em geral, a um desejo individual ou coletivo de uma vida melhor. Neste traço residiria a distinção entre migrante e refugiado, o primeiro deslocando-se por livre e espontânea vontade e o segundo, sendo forçado ao deslocamento por motivos no mais das vezes ligados a violações dos

direitos humanos e perseguições políticas ou ideológicas, que resultam, de todo modo, em violações a seus direitos.

O conceito de refugiado, largamente difundido pelos especialistas que tratam da matéria, está fundamentado no artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, já transcrito neste trabalho.

Contudo, este conceito, considerado clássico, passou por grandes ampliações²⁰ e na diferenciação entre migrante e refugiado, como pauta dos assuntos atuais, não se pode deixar de lado a fragilidade da linha que separa o migrante econômico do refugiado, visto estarem ambos expostos a situações similares de fuga de uma condição de não respeito aos mais elementares dos seus direitos, como, por exemplo, o direito à vida; paralelamente, têm surgido argumentos no sentido de que essas categorias começam a se confundir, dificultando a distinção entre elas.

Para Casella (2001, p. 23) essa controvérsia, surgida em meio aos novos deslocamentos humanos que emergiram nos últimos anos, centraliza-se, principalmente, na distinção entre refugiados políticos e refugiados econômicos, sendo estes últimos mais difíceis de serem definidos, justamente por se confundirem, em parte, com os migrantes. Nessa discussão, este autor (p. 17-26) divide os refugiados em duas categorias, os políticos e os econômicos, segundo as motivações para o deslocamento. No primeiro caso, situam-se os que buscam refúgio por fundado medo de perseguição e, no segundo, os que se vêem impossibilitados em seus países originários de satisfazer às suas necessidades vitais. Os migrantes poderiam subsistir em seus países enquanto os refugiados estariam impossibilitados disso. Sob esse prisma, Júlia Bertino Moreira (2006, p. 19-20) resume as diferenças entre os dois termos: trata-se de um migrante econômico quando o deslocamento é voluntário e o indivíduo tem meios para sua subsistência; trata-se de um refugiado econômico ou de um asilado quando o deslocamento é forçado e o indivíduo não tem meios para sua subsistência.

Em termos práticos, porém, como aliás reconhece a própria autora, essa diferenciação não aparece de forma tão clara. Na Europa, essa problemática de cunho conceitual constitui-se em uma das dificuldades para a gestão da imigração.²¹

Baseadas em farta literatura a respeito da delimitação de diferenças entre migrante voluntário e refugiado, Rosana Baeninger *et al*²², bem como Júlia Bertino Moreira (2006, 20)

²⁰ Essas ampliações serão mais detalhadas no item 2.2.2.

²¹ PARLAMENTO EUROPEU. Como reconhecer um refugiado? Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/022-7908-169-06-25-902-20070615STO07873-2007-18-06-2007/default_pt.htm. Acesso em: 25 mai. 2007.

historiam os elementos dificultadores para a referida distinção. Para as primeiras, uma caracterização em tipos ideais “está sujeita a contextos concretos, ou seja, deve ser referenciada em dados empíricos, nos quais refugiados podem ser analisados como migrantes voluntários em algumas instâncias e os migrantes voluntários eventualmente se tornam migrantes forçados”. Essa interpretação vai ao encontro das tendências dos Estados nacionais que detêm o poder discricionário para determinar quem é refugiado ou não; o problema maior que emerge desse ponto de vista pode estar na discrepância de interpretação entre os diversos Estados, como se verá adiante.

A segunda autora aponta três elementos dificultadores para a distinção entre migrante voluntário e refugiado:

a) a utilização do pedido de refúgio, desde a década passada, por muitos migrantes econômicos provenientes de países pobres com vistas a melhores condições de vida;

b) o fator complicador da migração mista, caracterizada por abranger dois contingentes humanos: de um lado, pessoas que abandonaram o país de origem por alguma das razões que fundamentam o direito de asilo; e, de outro lado, pessoas que se deslocaram voluntariamente com o objetivo de melhorar sua situação econômica ou de reencontrar familiares;

c) a distinção entre as duas categorias deixada a cargo dos países receptores que, não raramente, aplicam medidas para enquadrar potenciais refugiados na categoria de migrantes. Esse procedimento resulta em prejuízo a muitas pessoas que precisam, de fato, da proteção de outro Estado diverso do de sua origem. (ACNUR *apud* MOREIRA, 2006, p. 20; ACNUR, 1995c).

A dificuldade relativa a esses elementos é corroborada por vários outros autores. Em relação ao item b, Agnis Castro Pita (2003, p. 90) escreve que os fluxos migratórios de natureza mista dificultam, de certa forma, “a identificação e proteção daquelas pessoas que sofrem perseguição e que, por isto, requerem e merecem proteção internacional”. No tocante ao último elemento dificultador apontado, item c, a atribuição aos Estados pode causar diferenças significativas de interpretação entre eles, conforme já visto, ao se comentar, acima, a caracterização ideal proposta por Baeninger *et al.* O problema talvez resida na definição de quem fará essa caracterização nos diversos Estados e, sobretudo, na necessidade de homogeneizar os critérios adotados, pelo menos no plano regional. A homogeneização, tanto

²² Cf. Migrantes Refugiados: notas preliminares de pesquisa. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST1-3.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2007.

dos órgãos que se ocupariam das caracterizações, quanto dos critérios adotados, minimizaria, certamente, o grau de discrepâncias, embora pudessem subsistir, ainda, nuances de subjetividade.

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR (1995c),²³ a distinção entre refugiado e migrante é complexa pelas considerações mencionadas e, ainda, por um conjunto de outras, a seguir referidas:

O conflito armado e o caso político andam, quase invariavelmente, a par com o insucesso econômico. Países afectados pela violência generalizada são normalmente caracterizados por baixas (ou negativas) taxas de crescimento, padrões de bem-estar social em declínio, inflação elevada e desemprego crescente. Nestas circunstâncias, as pessoas poderão sentir-se forçadas a abandonar o seu país devido a um conjunto de razões que envolvem, nomeadamente, o desejo de garantir a sua segurança física e econômica. Por isso, poderá ser difícil traçar uma distinção clara entre o que, tradicionalmente, tem sido designado como as ‘causas de raiz’ dos movimentos de refugiados e as ‘pressões migratórias’ [...]. Hoje, mais do que nunca, os refugiados são parte de um fenómeno migratório complexo, no qual se combinam factores políticos, étnicos, económicos, ambientais e de direitos, que provocam deslocações de população.

Finalizando, face às dificuldades para o estabelecimento de distinção entre refugiado e migrante econômico, o ACNUR considera que “para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhimento são menos importantes do que a segurança”. E, ainda: “um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado não” (ACNUR *apud* MOREIRA, 2006, p. 20; ACNUR, 1996a).

Passa-se, no item a seguir, a algumas considerações acerca da apatridia, *status* que, por vezes, está relacionado à problemática dos refugiados.

²³ Em inglês UNHCR. Órgão internacional subsidiário da ONU, com sede em Genebra, que se ocupa da questão dos refugiados, foi criado em 1950 para substituir a Organização Internacional para os Refugiados – OIR. O ACNUR iniciou suas atividades em janeiro de 1951 e sua missão principal é garantir proteção internacional e procurar soluções permanentes para os problemas dos Refugiados. Para levar a cabo a sua função, “trabalha com organizações não-governamentais e com outros órgãos dentro do sistema da ONU, envolvidos direta ou indiretamente com a questão dos refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 156).

2.1.3 O problema dos apátridas: nacionalidade e cidadania

A noção de apátrida opõe-se diametralmente à de nacional, por conseguinte há que se tecer algumas considerações sobre o instituto da nacionalidade para se chegar à compreensão da condição de apátrida. O problema reside precisamente no fato de que os dois termos, nacionalidade e cidadania, se confundem, tornando possível a afirmação de que, hodiernamente, são expressões sinônimas (BALLARINO, 2003, p. 85).

Guilherme Raúl Ruben (1987, p. 7-11) forneceu duas acepções ao significado do termo nacionalidade. Na primeira, associou a noção ao fato de se pertencer a um território, isto é, o nascimento em uma determinada área geográfica transmite o atributo da nacionalidade. Na segunda, que o autor considera dogmática, faz-se referência a outro tipo de pertencimento e, neste caso, predomina a idéia de pertinência a um continente sentimental, onde se compartilham uma série de valores e tradições próprios²⁴.

No sistema jurídico, “nacionalidade é o vínculo jurídico-político de Direito Público Interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 431-432). Esse vínculo que une o indivíduo ao Estado confere-lhe o *status* de nacional ou de estrangeiro. Os dois aspectos atribuídos ao conceito, o de pertencimento e o de elo jurídico estão contemplados na definição da Corte Internacional de Justiça (CIJ): “A nacionalidade é um vínculo legal que tem sua base no fato social do enraizamento, uma conexão genuína de existência, interesses e deveres recíprocos”.

Tito Ballarino (p. 85) apresenta o triplo valor relacionado ao conceito de cidadania:²⁵

- a) vínculo de pertinência ao Estado relevante para o direito internacional público;
- b) meio para determinar a lei reguladora do estatuto pessoal dos indivíduos e a disciplina de outras relações relativas ao direito privado, como as familiares e as sucessórias *causa mortis*;
- c) título de participação na vida do Estado (exercício de direitos políticos, acesso aos cargos públicos e a profissões regulamentadas por lei).

Enfocando o vínculo da nacionalidade com o Direito Internacional, Rezek (1998, p. 179) escreveu que “o Estado soberano não pode privar-se de uma dimensão pessoal: ele está obrigado, assim, a estabelecer distinção entre seus nacionais e os estrangeiros”. Não se pode compreender, segundo o autor, que, “mesmo em pura teoria, a existência de um Estado cuja

²⁴ “Esse continente sentimental é considerado como a cultura e inclui a língua, um passado e uma origem remota comum, às vezes fundamentada numa história religiosa (no caso dos judeus, por exemplo) ou em campanhas histórico-militares (RUBEN, 1987, p. 8)”.

²⁵ Para a delimitação do conceito de cidadania, ver Danielle Annoni (2002, p. 94-98).

dimensão humana fosse toda ela integrada por estrangeiros, e cujo governo ‘soberano’ se encontrasse nas mãos de súditos de outros países” (p. 180). Em resumo, o Estado é soberano para estabelecer suas próprias regras para a concessão do instituto aos estrangeiros.

Retomando a relação nacionalidade/cidadania, Liszt Vieira (2005, p. 31) faz o confronto entre o pensamento conservador e o pensamento progressista subjacentes a essa ligação. No primeiro caso, a cidadania limita-se ao conceito de nação e, por essa ótica, “é vista como relação de sangue, de filiação, entre os membros de uma Nação”. É, segundo o autor, uma visão nacionalista excludente, que não estende os benefícios da cidadania aos imigrantes e estrangeiros residentes no Estado. Do lado oposto, encontra-se o conceito de cidadania fundado no contrato e não na filiação. Essa visão, conforme observa Vieira, está fundamentada na doutrina tradicional da República, para a qual “se a cidadania não exclui a idéia de nação, seria inaceitável restringi-la a determinações de ordem biológica”. Por esta última conotação, que remete à origem dos indivíduos, com colorações étnicas, seria possível se pensar, citando o clássico exemplo da literatura específica, em uma nação judaica.

Disso tudo, o que importa saber é que, no plano jurídico, essas visões remetem diretamente às duas formas de acesso à cidadania: *jus solis* e *jus sanguinis*; a primeira, mais aberta, estabelece o critério de nacionalidade pelo nascimento e a segunda, mais fechada, por relações de sangue.

Guilherme Assis de Almeida (2001a, p. 100; 2001b, p. 170) volta ao elo entre nacionalidade e cidadania para levantar a questão do apátrida. Partindo do exemplo da criança, nacional, porém ainda não cidadã na integralidade dos direitos e deveres abrangidos pelo instituto, o autor chega ao aforisma “nem todo nacional é um cidadão, mas todo cidadão é um nacional”. Em palavras simples, a nacionalidade é condição prévia para a cidadania, o que vem a ser um grave problema para os apátridas que, por não possuírem o atributo de nacional, ficariam impossibilitados de aceder à condição de cidadão.

O fato é que a noção de apátrida contrapõe-se, como já mencionado, à de nacional; se, neste último caso, existe um forte laço, afetivo-sentimental de um lado, jurídico-político de outro, entre o indivíduo e o Estado, na primeira situação esse vínculo não é reconhecido ou é negado. Apátrida é, pois, o que não tem pátria, o que está desprovido do instituto da nacionalidade. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 28 de setembro de 1954, aplica o termo a toda pessoa que não seja considerada como nacional seu por nenhum Estado, conforme a legislação. Neste caso, são denominados apátridas *de jure*. Uma segunda categoria abarca os indivíduos que não conseguem provar sua nacionalidade ou cuja nacionalidade é

contestada por um ou mais países. São os chamados apátridas *de facto*. Para resumir em algumas palavras o conceito de apátrida, pode-se dizer que se trata da

peessoa que nasce sem nacionalidade, porque a ela não se aplica o princípio do *jus solis*, tampouco do *jus sanguinis*. Também pode ser pessoa que teve sua nacionalidade retirada pelo Estado, encontrando-se sem proteção de um Estado nacional, e se vê obrigada a depender da proteção de um terceiro Estado (POGREBINSCHI, 2001, p. 343).

No entanto, o fato do apátrida não ser considerado como cidadão por nenhum Estado, em virtude de não ter nacionalidade, não implica impedimento para que seja reconhecido como cidadão em outro país (ALMEIDA, 2001, p. 100). Dessa forma, conforme o sistema do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), cujos fundamentos básicos serão apresentados em item posterior, o apátrida não perde seus direitos fundamentais e continua a exercê-los em pé de igualdade com os nacionais do país no qual reside (ALMEIDA, 2001, p. 100). Esses direitos fundamentais, que vão desde a liberdade de escolha e prática de religião, e de proceder a instrução religiosa dos filhos, até ao direito de acesso aos tribunais, a emprego remunerado, a moradia, entre outros, vêm expressos na retromencionada Convenção.²⁶

Por outro lado, a apatridia pode, evidentemente, atuar como um obstáculo na procura de soluções para o problema dos refugiados. Num conjunto de situações diferentes, segundo o ACNUR (1995a), os países de origem têm se recusado a dar permissão para o regresso e reintegração de refugiados cujos pedidos de reconhecimento da nacionalidade tenham sido rejeitados.²⁷ “Os refugiados cujo repatriamento é, desta forma impedido, podem obviamente

²⁶ De forma resumida, os direitos são: art. 3º - direito de não sofrer discriminação por motivo de raça, religião ou país de origem; art. 4º - direito à liberdade de culto e à liberdade da instrução religiosa dos filhos; art. 13 – direito à aquisição de propriedade; art. 14 – proteção à propriedade intelectual e industrial; art. 15 – direito de associação; art. 16 – direito de livre acesso ao poder judiciário e à assistência jurídica; art. 17 – direito ao trabalho; art. 22 – direito à educação, devendo os Estados conceder aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais em matéria de ensino primário; art. 27 – documentos de identidade. Ver: PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 47; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001a, p. 100; *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, de 28 de setembro de 1954.

²⁷ O ACNUR (1997) dá o exemplo de pessoas da etnia vietnamita residentes na aldeia Chong Kneas no Camboja: “Falam fluentemente Khmer e consideram-se cidadãos do Camboja. Mas não são reconhecidos como tal pelas autoridades daquele país e têm, conseqüentemente, sido impedidas de regressar às suas aldeias. Em meados de 1995 não existia ainda qualquer solução à vista para a sua situação”. Além da situação do Camboja, o ACNUR relata controvérsias sobre nacionalidade em diversos países: têm surgido dificuldades em relação aos refugiados de etnia nepalesa que fugiram para o Bangladesh, para os membros da minoria Bidoon do Kuwait que vivem em outros países árabes e para um pequeno grupo de “*boat people*” de etnia chinesa que permanecem em Hong Kong. “Os pormenores relativos a estes casos diferem substancialmente e em cada situação são rodeados de complexas disputas jurídicas, políticas e factuais. Aquilo que têm em comum é o facto de, em todas elas, o país de origem não aceitar o regresso das populações em questão, justificando a sua exclusão com o facto de não possuírem a nacionalidade daquele país”.

encontrar ainda maiores dificuldades se nenhum outro país estiver preparado para lhes oferecer um direito de residência duradouro ou a oportunidade de adquirirem a nacionalidade desse outro país”. (ACNUR, 1995a).

Ademais, uma importante ligação entre a apatridia e o problema dos refugiados concerne à ameaça de deslocação e de expulsão para muitas pessoas não reconhecidas como nacionais pelos países dos quais são originárias. Para o ACNUR (1995a), no entanto, esta ameaça deriva mais da política e do preconceito que fundamentam, com frequência, as decisões do Estado do que da efetiva ausência de nacionalidade.

A aquisição da nacionalidade se dá, conforme já visto, por dois critérios, o local de nascimento de acordo com o princípio do *jus solis*, e pela descendência, no enquadramento dado pelo princípio do *jus sanguinis*. A esses dois critérios, junta-se um terceiro, o da residência, “nacionalidade derivada” nas palavras de Rezek (1998, p. 180), que é obtida mediante dois fatos, quais sejam, naturalização e ruptura na maioria dos casos com o vínculo anterior. Neste caso, determinados requisitos são necessários, entre eles alguns anos de residência no país e o domínio do idioma, sendo tais requisitos cumulativos ou alternativos (p. 180-181).

Apesar do bom delineamento das regras sobre a nacionalidade originária, o antagonismo entre um ou outro critério (*jus soli*, *jus sanguinis*) faz surgirem inúmeros conflitos de leis, com os conseqüentes casos em que o indivíduo nasce sem nacionalidade alguma, configurando-se casos de apatridia, ou com mais de uma nacionalidade, o que a literatura específica denomina polipatridia. A apatridia, situação na qual o indivíduo não dispõe da proteção do Estado, pode ocorrer em três casos:

a) perda de nacionalidade anterior em razão do indivíduo não ter se submetido ao processo relativo à sua conservação, de acordo com a legislação do seu Estado-nacional. Aqui, não se pode ignorar as alterações deliberadas da lei de nacionalidade por um governo, no intuito de desvincular pessoas do Estado em questão. Têm-se como exemplos mais dramáticos as práticas após a primeira guerra mundial e durante o regime nazista;²⁸

²⁸ Em relação à primeira guerra mundial, ver Celso Lafer (1991, p. 143) que descreve o 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, nas palavras de Lafer, foi em seguida percorrido pelo nazismo. Referindo-se a este regime, Almeida (2001, p. 101) escreveu que “o genocídio perpetrado pela Alemanha nazista contra o povo judeu foi o ato final de um processo de exclusão social que teve, em seu início, diversas medidas jurídicas que inviabilizaram o exercício da cidadania por parte dos judeus. A Lei de Nuremberg, de 15 de setembro de 1935, preservou a nacionalidade alemã dos judeus, mas retirou-lhes o *status* de cidadão. Essa lei transformou os judeus que se refugiaram em países vizinhos em estrangeiros de segunda categoria, pois tendo perdido a cidadania, não podiam valer-se da proteção de seu Estado; tal medida transformou esses judeus em apátridas de fato. Em outubro de 1938, carteiras de identidade com a impressão da

b) choque de leis: existência de legislação determinando que a mulher, ao casar-se com um estrangeiro, perde sua nacionalidade, adquirindo a do marido, ao passo que a legislação do país deste não admite a nacionalidade pelo viés do matrimônio;

c) nascimento de filhos de pais estrangeiros em países adotantes do critério *jus sanguinis* para a nacionalidade, enquanto o Estado-nacional dos pais adota o critério do *jus soli*.²⁹

O instituto do refúgio, descrito no item que vem a seguir, surgiu como resposta e proposta de solução para o enorme contingente de pessoas que, conforme a letra a dos casos elencados, se convertera em apátridas “não pelo que fizeram, mas pelo que eram”, tornando “pouco exequível o direito de asilo territorial, que é um instituto concebido para ser aplicado individualmente (LAFER *apud* JUBILUT, 2007, p. 123; LAFER, 1991, p. 144-145).

O ACNUR (1995a), em análise da apatridia como um fenômeno coletivo, considera que esta, quase sempre, indica tensões sociais e políticas envolvendo grupos minoritários. Entra em jogo neste caso o preconceito com que se olha o Outro, enxergando-o como diferente, desleal ou perigoso, atitude observável tanto nas populações receptoras, quanto nas autoridades locais.³⁰ Trabalhos recentes na ex-URSS³¹ e nos países da Europa do Leste, consoante esta organização, “conjugados com o surgimento simultâneo de uma abordagem pró-ativa, preventiva e orientada-para-a-solução do problema da deslocação de populações, deram origem a uma nova consciência da situação dos apátridas”.

Entre os instrumentos internacionais, consta a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia. Tal Convenção estabelece que um indivíduo não pode ser privado de sua

letra ‘J’, para comprovar a origem judaica de seu portador, substituíram os passaportes dos judeus. A lei de nacionalidade do Reich, de 25 de novembro de 1941, privou da nacionalidade alemã os judeus que residiam fora do território da Alemanha”.

Ver Olívia Fürst Bastos (2003, p. 303-317) que discorre sobre o tema dos Refugiados e da Apatridia na obra de Hannah Arendt. “Arendt mostra, ainda, o novo e poderoso elemento de desintegração levado à Europa do pós-guerra: a desnacionalização, que passa a ser uma perigosa arma política absolutista, incapacitando constitucionalmente os Estados-Nações de proteger os direitos humanos de quem já não possuía mais os direitos nacionais”.

²⁹ Recentemente, foi muito divulgada na mídia nacional, a história dos “brasileirinhos apátridas”, que ilustra muito bem o caso descrito na letra c. Para solucionar a questão, Emenda Constitucional (54/07) foi promulgada em 20 de setembro de 2007.

³⁰ “Exemplos actuais desta síndrome incluem o grupo minoritário Roma (cigano) na República Checa, a minoria muçulmana no Myanmar, vulgarmente conhecida como Rohingya, e a enorme população de etnia russa na Estónia e na Letónia” (ACNUR, 1995a).

³¹ Nos Estados da ex-URSS existe, geralmente, um risco particular de ressurgimento de nacionalismos étnicos e a introdução de novas leis da nacionalidade pode conduzir à apatridia em larga escala e a movimentos maciços da população” (ACNUR, 1995a).

nacionalidade por razões raciais, étnicas, religiosas ou políticas. Ela fornece medidas para a prevenção da apatridia resultante da transferência de território e estabelece regras para a concessão de nacionalidade a pessoas que de outra forma seriam apátridas. Somente dezenove países aderiram à Convenção que, a princípio, deveria possuir um órgão supervisor de suas atividades. Como este órgão jamais foi estabelecido, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 3274 XXIX, incumbiu o ACNUR desta missão. Em 1994, o Comitê Executivo do ACNUR realizou coleta sistemática de informação sobre a dimensão do problema e obteve, como resultado, a informação de que centenas de milhares de pessoas no mundo podem ser apátridas.³²

Nos tempos atuais, há, de acordo com o ACNUR (1995a), um aceite generalizado de que a questão da apatridia “vai muito para além da jurisdição interna dos Estados, dadas as importantes implicações em relação aos direitos humanos, o seu impacto, potencialmente prejudicial, sobre as relações entre estados e a propensão para a criação de problemas de refugiados”.

Por fim, para que se tenha uma noção da dimensão do problema mundial da apatridia, em termos de número, há que se mencionar o total de apátridas identificados pelo ACNUR no ano de 2006, 5.8 milhões de pessoas, o dobro do encontrado no ano de 2005.³³ Para este órgão esta cifra poderia chegar facilmente aos 15 milhões, mas não há dados estatísticos confiáveis (ACNUR, 2006a, p. 4).

³² Cf. NEP – Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.unb.br/fd/nep/refugfaqnep.htm>. Acesso em: 20 mai. 2007.

³³ Para o ACNUR (2006a, p. 4) este aumento não reflete novos casos de apatridia, trata-se de mera atualização de dados.

2.2 O *status* de refugiado

O instituto do refúgio, muito mais recente, conforme já mencionado no item anterior, e de maior abrangência do que o asilo, está também tipificado, ou seja, o reconhecimento do *status* de refugiado segue critérios estabelecidos em diplomas e hipóteses bem definidos (JUBILUT, 2007, p. 42). Neste aspecto, conforme disposto no primeiro quadro referente às diferenças entre os dois institutos, constante do item 2.1.1, o refúgio afasta-se do asilo, porquanto ao contrário deste último, não se cogita da discricionariedade do Estado receptor.

2.2.1 O instituto do refúgio: princípios fundamentais, procedimentos e requisitos legais

O refúgio, como já foi dito, é um instituto jurídico internacional global. Surgiu e evoluiu a partir de 1921, já no século XX, à luz da Liga das Nações³⁴ e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas - ONU. As razões que levaram esta comunidade internacional a efetivar medidas de proteção para os refugiados, também já ventiladas no item precedente, foram, primordialmente, os acontecimentos ocorridos antes, durante e principalmente depois da Primeira Grande Guerra, que ocasionaram imenso fluxo de refugiados para a Europa central, a do oeste e para a Ásia (FISCHEL DE ANDRADE, 1996a, p. 20).³⁵ Na impossibilidade de qualificar individualmente as pessoas perseguidas por meio do asilo, posto que Estado algum aceitaria, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, tornou-se necessária uma qualificação coletiva com vistas a assegurar-lhes proteção internacional (JUBILUT, 2007, p. 44).

Além da Convenção de 1951 e de seu Protocolo regulamentador de 1967, um documento não convencional, o “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado”, elaborado pelo ACNUR, vem tentando preencher lacunas existentes nos diplomas legais e uniformizar os procedimentos.

São quatro os princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados, espalhados nas legislações oficiais, nos documentos do ACNUR e na literatura. O primeiro,

³⁴ Nome dado a um fórum internacional no interesse da paz, criado ao término da Primeira Grande Guerra. Também conhecida como Sociedade das Nações. Doravante será utilizada, indiferentemente, uma ou outra denominação.

³⁵ “Nos anos que precederam e durante esse conflito, grandes contingentes de refugiados dos impérios russo e otomano dirigiram-se à Europa central e à do oeste, assim como para a Ásia. Após a Guerra dos Bálcãs (1912-1914), teve início a transferência involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região: 250.000 búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia, 50.000 gregos da Bulgária e 1.200.000 da Turquia; como resultado da continuação das hostilidades bélicas, as ditas transferências perduraram até os primeiros anos da década de 1920” (FISCHEL DE ANDRADE, 2001, p. 117; 1996, p. 20).

de capital importância,³⁶ é o denominado princípio do *non-refoulement*,³⁷ cuja definição já foi fornecida no item 2.1.1 deste trabalho, retomando-se, para isso, as palavras de Luz Filho.³⁸

Na prática, trata-se de uma das mais importantes obrigações estabelecidas para os países signatários da Convenção de 1951 que, além de se obrigarem a não deportar os refugiados que receberam em seus territórios, assumem a responsabilidade de protegê-los e prestar-lhes assistência (MARCOLINI, 2003, p. 200).

O princípio do *non-refoulement* é aplicado também aos solicitantes de refúgio, ou seja, aquelas pessoas que ainda não alcançaram o estatuto de refugiado,³⁹ (ACNUR, 1996a; LUZ FILHO, 2001, p. 179; NASCIMENTO E SILVA, 2001, p. 4). Neste ponto, Roberto Marinucci e Rosita Milesi (2003, p. 17-18), ao analisarem a relação entre refúgio e terrorismo, destacaram desde logo que, em consonância com a cláusula de exclusão da Convenção sobre Refugiados, Artigo 1F, nos casos de crime de guerra ou contra a humanidade, os autores não encontram abrigo nas leis de proteção internacional dos refugiados. Moreira (2006, p. 66) retoma este aspecto do princípio, ressaltando sua inaplicabilidade nos casos em que o solicitante ou o refugiado represente um perigo para o país receptor ou pelo cometimento de crime grave, constituindo-se, dessa forma, em ameaça à comunidade.

O segundo princípio é o da não-aplicação de sanção por ingresso irregular, previsto no artigo 31, 1, da Convenção. Dispõe que não haverá medidas punitivas nos casos de entrada em determinado país sem obediência aos trâmites legais estabelecidos por este.

O terceiro princípio é o benefício da dúvida. Será concedido sempre que o requerente não consiga apresentar elementos de prova para fundamentar algumas de suas declarações, sendo estas coerentes, plausíveis e não contraditórias aos fatos relatados (ACNUR. Terminologia). De fato, é bastante compreensível que, em numerosos casos, os solicitantes

³⁶ É considerado o “ pilar básico ” por Cançado Trindade (1996, p. 87) ou o princípio “ basilar ” por Piovesan (2001, p.47); “ pedra angular ” por Almeida (2001b, p. 156) do sistema internacional de proteção aos refugiados; termos e noção que são retomados por Moreira (2006, p. 65).

³⁷ Do francês. “ Para o direito internacional, o vocábulo *refoulement* traduz o ato jurídico através do qual um Estado devolve um indivíduo que se encontra sob sua jurisdição a um outro Estado ” (LUZ FILHO, 2001, p. 180).

³⁸ Princípio da não-devolução. Vem expresso no Artigo 33, I da Convenção de 1951: “ Artigo 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço: (I) Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas ”. Ver também artigo 3º da Convenção Européia dos Direitos do Homem. Segundo o ACNUR, deverá sempre ser aplicado, independentemente do reconhecimento formal do estatuto do refúgio.

³⁹ Essas pessoas se encontram numa categoria denominada na literatura de potenciais refugiados.

não possuam documentos comprobatórios da situação. Porém, se conseguirem demonstrar a credibilidade dos fatos narrados, a proteção lhes será concedida.

O quarto e último princípio é o da unidade da família, o qual consta na maior parte dos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos. Inspira-se na Declaração Universal relativa a esses direitos, na qual estipula-se que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito a ser protegida pela sociedade e pelo Estado”. Este princípio aparece de forma expressa na Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951:

Recomenda aos governos que tomem as medidas necessárias para a protecção 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.

[...]

(ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).

Embora a Convenção de 1951 não introduza o princípio da unidade familiar na definição do termo “refugiado”, a Recomendação da Ata Final, acima mencionada, é observada pela maioria dos Estados. Pelo mesmo princípio, são incluídos pelo menos o cônjuge e filhos menores. Na prática, outras pessoas a cargo tais como pais idosos dos refugiados, são normalmente incluídos se viverem em comunhão de habitação. Cabe destacar que o princípio da unidade familiar opera também quando a união é afetada pela fuga de um ou mais de seus membros e não apenas quando todos os integrantes da família se tornam refugiados simultaneamente (ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).⁴⁰

Os procedimentos têm início quando o interessado dá os primeiros passos para a obtenção do estatuto de refugiado em determinado Estado. Dessa forma, solicitante de refúgio

⁴⁰ “Condição derivada” na terminologia do ACNUR. Para a solicitação de inclusão nessa categoria perante o ACNUR, as relações de família são mais detalhadas: além das já referidas, constam: os irmãos menores de um solicitante principal menor de 18 anos; os filhos menores casados e do solicitante que continuam na dependência do solicitante principal, bem como os cônjuges desses filhos; outros parentes dependentes como irmãos, tios, primos, observado, sempre, o liame de dependência; os filhos de criança ou indivíduos que embora não possuíssem laços de sangue com o solicitante principal, dependiam deste. Em suma, podem reivindicar a condição derivada todas as pessoas que tenham uma relação de dependência social, emocional ou econômica com o solicitante principal. Para maiores detalhes ver ACNUR 2005. Original em espanhol, tradução livre da autora. Ver ainda Aguiar (2001, p. 214): “essa condição passa a ser extensiva ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dele, refugiado, dependam economicamente”.

é a pessoa que faz um pedido de proteção como refugiado a um certo país.⁴¹ Como cada Estado tem suas normas internas para a concessão ou recusa do *status*, serão apresentados aqui os procedimentos gerais estabelecidos pelo ACNUR. Assim, para que o requerente tenha seu caso examinado, é necessário proceder ao seguinte trâmite burocrático: registro do solicitante pelas autoridades competentes do país que lhe fornecerão um documento de identidade e um comprovante da solicitação; consulta a um advogado para informações sobre o procedimento e elaboração do pedido; entrevista do solicitante por oficial competente, na qual o primeiro deverá relatar seu caso e, se possível, juntar provas. Após esse trâmite, a decisão será proferida em primeira instância e comunicada ao solicitante de refúgio, tendo este direito a apelação, no caso de ter seu pedido denegado. A segunda instância será constituída por uma corte ou por uma autoridade distinta da anterior (ACNUR *apud* MOREIRA, 2006, p.15; ACNUR, 2003a).

Para os fundamentos da decisão, na primeira parte do Manual⁴², mais precisamente nos princípios gerais, estão dispostos os critérios a aplicar para determinar-se o estatuto de Refugiado, em conformidade com a Convenção de 1951. Há que se destacar o caráter declaratório do reconhecimento (PIOVESAN, 2001, p. 58), já mencionado no item 2.1.1, visto que “a determinação do estatuto de refugiado não tem como efeito atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas sim constatar essa qualidade. Uma pessoa não se torna refugiado porque é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado”.

Ainda nos princípios gerais, estabelece-se que o processo de determinação de refugiado deve ser desenvolvido em duas etapas. Na primeira verificam-se todos os elementos pertinentes ao fato considerado e na segunda aplicam-se as definições da Convenção de 1951 aos fatos estabelecidos.

Finalmente, distinguem-se, sempre em conformidade com a Convenção de 1951, três grupos, intitulados respectivamente, cláusulas de inclusão, de cessação e de exclusão. As primeiras cláusulas compreendem os critérios positivos, ou seja, os requisitos legais para o reconhecimento do refugiado, a saber: recear, com razão, ser perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas;

⁴¹ Moreira (2006, p. 14) lembra que solicitantes de refúgio também são denominados solicitantes ou requerentes de asilo (*asylum seekers*).

⁴² ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/handbook/mpc-1ap.html>. Acesso em: 15 mai. 2007.

encontrar-se fora do país de quem tem nacionalidade; não poder ou, em virtude daquele receio, não querer pedir proteção àquele país.⁴³

As cláusulas de cessação e de exclusão têm significado negativo. São denominadas cláusulas de cessação as disposições referentes às situações que acarretam a perda da qualidade de refugiado: este, voluntariamente, volta a requerer a proteção nacional; readquire voluntariamente a nacionalidade; adquire uma nova cidadania e proteção (ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).

As cláusulas de exclusão “enumeram as circunstâncias em que uma pessoa é excluída da aplicação da Convenção de 1951, mesmo que satisfaça os critérios positivos das cláusulas de inclusão”: pessoas que já são beneficiárias da proteção ou assistência das Nações Unidas; pessoas que não necessitam de proteção internacional; pessoas que não merecem proteção internacional. (ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).

O ACNUR dá exemplos representativos para cada caso, respectivamente:

- pessoas beneficiárias do Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), agência humanitária encarregada de prestar assistência à população refugiada palestina;
- pessoas que, ainda que possam ser qualificadas para a concessão do estatuto de refugiados foram recebidas num país em que lhes foi garantido a maior parte dos direitos de que gozam normalmente os nacionais, ainda que não a cidadania formal. Os redactores da Convenção de Genebra de 1951 tinham em mente os refugiados de origem alemã que chegavam à RFA e aos quais foram reconhecidos os direitos e as obrigações inerentes à nacionalidade alemã;
- pessoas que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, pessoas que praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.⁴⁴

No primeiro grupo, cláusulas de inclusão, o “critério crucial” (CASELLA, 2001, p. 20), ou a “expressão-chave” (ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*), para a qualificação do refugiado é o “fundado temor” de perseguição em virtude dos motivos acima elencados; creditam-se as dificuldades para a aplicação desse critério à sua natureza que comporta dois elementos, um de carácter objetivo e outro de carácter subjetivo.

O ACNUR utiliza o vocábulo “receio”⁴⁵ e considera que, uma vez tratando-se de estado de espírito, portanto subjetivo, a definição envolve o aspecto de subjetividade no

⁴³ Fontes: ACNUR. Disponível em: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/terminologia_0.html. Acesso em: 15 mai. 2007; Convenção de Genebra de 1951.

⁴⁴ Fonte: ACNUR. *Idem*.

solicitante de refúgio. Por esse prisma, para a determinação do estatuto de refugiado, prevalecerá uma avaliação das declarações do interessado em detrimento do julgamento da situação no seu país de origem. Contudo, a qualificação “com razão”, ou “bem fundamentado” adicionada a este elemento de receio implica uma condição objetiva, portanto os dois elementos, objetivo e subjetivo, serão decisivos para a determinação da existência desse receio. Renan Aguiar (2001, p. 218) sintetiza a questão ao escrever que o reconhecimento deste estado psicológico está subordinado à demonstração do nexo causal, pelo requerente, “entre o seu temor e as situações concretas que colocam em risco o livre exercício de seus direitos humanos”. Para tanto, assevera o autor, requerem-se, por parte do julgador, conhecimentos específicos sobre o local de origem do requerente.

Um segundo aspecto a ser levado em conta no conjunto de critérios positivos para o reconhecimento do refugiado está localizado na análise da palavra perseguição. Para o ACNUR não existe uma definição universalmente aceita dessa palavra e não houve sucesso nas tentativas de formulação. Assim, este organismo infere que do artigo 33 da Convenção de 1951 “a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, da religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a um certo grupo social é sempre perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos – pelas mesmas razões – constituiriam também perseguição” (ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*). Jubilut (2007, p. 45) ao analisar a definição dada pelo ACNUR aponta como fator positivo o fato de decorrer do posicionamento do órgão da ONU específico para o tema. Porém, o fator negativo, segundo a mesma autora, reside no caráter amplo e difuso da definição aliado ao fato de não constituir-se em ato com força vinculante incontestável.

Em todo caso, da noção de perseguição deve ser distinguida, em primeira instância, a de discriminação que, embora possa ocasionar diferenças de tratamentos entre os grupos sociais, apenas em algumas circunstâncias pode equivaler à primeira. Essa equivalência só terá lugar “se as medidas discriminatórias tiverem conseqüências gravemente prejudiciais para a pessoa em causa, por exemplo, sérias restrições ao seu direito de exercer uma profissão, de praticar a sua religião, ou de acesso aos estabelecimentos de ensino normalmente aberto a todos”. Contudo, as discriminações, mesmo não sendo graves, podem gerar sentimentos de apreensão nas pessoas quanto à sua vida futura; neste caso, todas as circunstâncias serão examinadas para chegar-se a conclusões que possam indicar a existência

⁴⁵ Grande parte dos autores utiliza a expressão “fundado receio”. Moreira (2006, p. 67) julga “fundado temor” uma tradução mais fiel do original “well-founded fear”. Neste trabalho, utilizam-se, indiferentemente, “temor” ou “receio” por considerar-se a similaridade semântica dos dois vocábulos.

de perseguição. Para uma conclusão positiva, tem peso a ocorrência anterior de medidas discriminatórias em relação ao requerente, configurando-se em elemento cumulativo (ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).

Deve-se distinguir, ainda, da noção de perseguição, a idéia de punição, sendo esta última prevista por infração comum. Essa diferenciação é de capital importância para impedir-se que o Estatuto do Refugiado sirva aos que fogem da Justiça de um Estado (AGUIAR, 2001, p. 218). Na verdade, essa noção já foi introduzida neste texto ao se destacar a inaplicabilidade do princípio do *non-refoulement* às pessoas que praticaram crimes comuns graves. Salientem-se, entretanto, as ressalvas feitas pelo ACNUR no sentido de que, nem sempre, essa distinção pode ser estabelecida de forma clara: pode ser aplicada pena excessiva a pessoa culpada de crime de direito comum, equivalendo, tal pena, por seu caráter excessivo, a perseguição; os procedimentos judiciais pelas razões mencionadas na definição podem, por si só, equivaler a uma perseguição. Neste caso, o ACNUR exemplifica com a educação religiosa “ilegal” dada a uma criança; há casos em que um indivíduo, além de temer os procedimentos judiciais ou a punição por crime comum, pode recear, também, com razão, ser perseguido. Isto o torna um refugiado, no entanto, é necessário sopesar a gravidade do crime para saber se não será enquadrado em uma das cláusulas de exclusão; para determinar a equivalência entre procedimentos judiciais e uma perseguição, necessita-se, também, considerar as leis do país em causa haja vista a possibilidade de a lei estar conforme os padrões aceitos de Direitos Humanos. Entretanto, o que ocorre mais freqüentemente é a aplicação da lei de forma discriminatória. (ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*).

2.2.2 A ampliação do conceito de refugiado

A Convenção de 1951, assinada por 144 nações (ACNUR, 2007c), aponta como critério fundamental para a definição do termo refugiado, conforme já visto no item anterior, a existência de fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos ocorridos antes daquele ano. Contudo, a insurgência de novas conjunturas no cenário mundial, conforme também já exposto, colocaram essa definição em questionamento. De fato, essa limitação que, além de temporal tinha caráter geográfico, pois se referia aos deslocamentos ocorridos no continente europeu, foi modificada pela comunidade internacional, face às novas tensões emergentes, com a complementação do sistema de proteção por meio do Protocolo de 1967. Este protocolo, que foi fruto desses novos acontecimentos, mormente a descolonização africana, geradores de fluxos de pessoas em busca de refúgio (MOREIRA, 2005, p. 61), permitiu aos Estados acolher refugiados de fora do continente europeu e de antes da data-limite fixada no ano de 1951, tornando a Convenção de Genebra verdadeiramente universal. Dessa forma, para a referida Convenção e para o Protocolo de 1967, define-se como refugiada toda pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”.

Esta é considerada a definição clássica de refugiado que ainda tem sido submetida a discussões no plano internacional. Ampliações desse conceito, notadamente na África e na América, foram efetivadas nas décadas de 60 e 70.

De fato, os países africanos defrontaram-se com violações massivas de direitos humanos e violência generalizada, decorrentes de invasões e agressões estrangeiras ou de conflitos internos. Tal violência colocava em risco a vida, a segurança, e a liberdade das pessoas para as quais a única saída encontrava-se além das fronteiras, na busca da proteção perdida em seus países nacionais (FISCHEL DE ANDRADE, 1996b, p. 8). Tome-se como exemplo a guerra da independência da Argélia (1954-1962) que foi a precursora das guerras que eclodiram na África nos anos 60 e 70, tendo sido uma das mais sangrentas “guerras de libertação nacional”, levando 250.000 pessoas a se refugiarem no Marrocos e na Tunísia (ACNUR, 2000, p. 39). Em conseqüência, os africanos decidiram, em 1969, concluir a “Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que Rege Aspectos Específicos dos

Problemas de Refugiados na África”.⁴⁶ Esta Convenção, que foi aprovada em 10 de setembro de 1969 e entrou em vigor em 20 de junho de 1974, adicionou ao clássico conceito da Convenção de 1951 uma definição mais ampla, abrangendo as categorias de pessoas atingidas por agressões de origem externa ou interna em seu país (FISCHEL DE ANDRADE, *op. cit.*).

Artigo I, 2

O termo refugiado aplica-se também 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 nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.⁴⁷

Ainda, a Convenção africana, neste mesmo dispositivo, estende o alcance deste conceito ao mencionar “acontecimentos que perturbem a ordem pública”, estando aí contemplados, de forma ampla, os desastres causados pelo homem.⁴⁸ Note-se que os motivos agora elencados estão desvinculados do elemento perseguição ou fundado temor de perseguição.⁴⁹

Almeida (2001, p. 163) faz o contraponto entre a definição clássica de 1951 e a fornecida pelos africanos. O primeiro conceito constitui-se em uma definição *numerus clausus*, ou seja, “nas suas cinco razões de perseguição há espaço possível para interpretação, fora isto não”. Contrariamente, o segundo conceito “busca descrever uma situação coletiva onde as pessoas individualmente estejam ameaçadas”, estando, o motivo dessas ameaças nos acontecimentos que ocorrem na África desde 1965.⁵⁰ Por conseguinte, esta segunda definição

⁴⁶ Esta Convenção consta na íntegra no segundo capítulo do livro *A situação dos refugiados no mundo. Cinquenta anos de acção humanitária*. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap02.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

⁴⁷ ACNUR. *Convenção da OUA*. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html. Acesso em: 25 mai. 2007.

⁴⁸ A propósito, ver Piovesan (2001, p. 35).

⁴⁹ Ver, também, Ruiz de Santiago (2003, p. 51): “[...] pode-se ir além da idéia de perseguição individualizada por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas [...] para incluir também na categoria de refugiados aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação massiva de direitos humanos ou de causas similares ‘que perturbam gravemente a ordem pública’”.

⁵⁰ “Em 1965, a África contava com mais de meio milhão de refugiados. Mesmo que muito daqueles que fugiram durante as lutas de Independência tivessem podido regressar num espaço de tempo relativamente curto, novos conflitos geraram mais fluxos e, no final da década, o número de refugiados em África tinha aumentado para cerca de um milhão. Na sua dimensão, no seu carácter e nas suas necessidades, estes sucessivos grupos de refugiados eram muito diferentes dos da Europa e exigiam uma nova abordagem quanto à determinação do seu estatuto” (ACNUR, 2000a, p. 56).

abrange um número bem maior de situações em que pessoas correm riscos e necessitam de proteção.

Destarte, no primeiro caso, analisam-se os casos individuais mantendo o foco, inicialmente, no histórico do indivíduo e, em seguida, na relação desse histórico com a situação do país. No segundo, ao se examinar casos individuais, maior grau de importância é acordado à situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante. A partir desta relação, busca-se “avaliar até que ponto a vida e a liberdade do solicitante encontram-se ameaçadas pela ‘grave e generalizada’ violação dos Direitos Humanos”. A diferença fundamental entre as duas concepções é demonstrada pelo autor no exemplo de Serra Leoa que, numa sanguinária guerra civil, gerou entre 1999 e 2001, 350.000 refugiados; nesta situação, qualquer habitante deste país poderia ser atingido pela violência (ALMEIDA, 2001, p. 163).

Cabe destacar a inclusão de cinco dispositivos importantes, apresentados pelo ACNUR (2000a, p. 60):

- embora nenhuma convenção internacional reconhecesse o direito individual de asilo, a Convenção da OUA afirma que os Estados se comprometem a fazer ‘tudo o que estiver ao seu alcance ... para acolher e assegurar a [sua] instalação’;
- amplia a garantia de *non-refoulement* prevista na Convenção de 1951, com o requisito absoluto e incondicional de que nenhum refugiado poderia ser submetido 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’;
- pela primeira vez, dá-se expressão incondicional ao princípio do repatriamento voluntário no contexto do direito internacional;
- define os deveres dos países de asilo e de origem, estipulando que os refugiados não serão penalizados por terem fugido e que lhes será dada toda a assistência possível susceptível de facilitar o seu regresso.
- em casos que envolvam um grande número de refugiados, encoraja os Estados a adotarem o sistema de repartição de encargos.

A citação, apesar de relativamente longa, é importante por demonstrar os avanços da Convenção da OUA, se comparada à Convenção de 1951 e seu respectivo Protocolo de 1967.

A aceção latino-americana vem expressa na Declaração de Cartagena, de 1984. Este documento é o resultado da Reunião de Representantes Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos que, em Cartagena na Colômbia, analisaram a situação dos refugiados na América Central no início dos anos 80 (ALMEIDA, 2001, p. 165; LEÃO, 2007, p. 10).

Tal situação, que teve seu ápice nos anos 70 e 80, em vários países da América Latina, foi marcada por governos e regimes ditatoriais. Nesses países, entre os quais destacavam-se El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Chile, ocorreram diversos conflitos armados por motivos

políticos que provocaram um fluxo de mais de 20 milhões de refugiados (FISCHEL DE ANDRADE *apud* MOREIRA, 2005, p. 62).⁵¹

Nesse contexto de guerra na América Central, com dois milhões de refugiados nos Estados Unidos e no Canadá, bem como nos próprios países da América Central e México, foi elaborada a Declaração de Cartagena (ACNUR, 2000, p. 132; MOREIRA, 2005, p. 64). Baseada nos dados fornecidos pelo ACNUR, Moreira (2005, p. 64) chama a atenção para o fato de que das 500 mil pessoas que foram para os Estados Unidos, a maioria não foi reconhecida como refugiada e na América Central e no México apenas 150 mil obtiveram o reconhecimento como tal.

Com fundamentos na Convenção de 1951, a Declaração de Cartagena adota a ampliação dada ao conceito pela Declaração da OUA de 1969, e alarga, por sua vez, a definição de refugiado para abranger os fugitivos dos países da América Latina (ACNUR, 2000b, p. 127).

Conclusões:

Terceira

Reiterar que, em vista da experiência tida em função da afluência massiva de refugiados na área centro-americana, faz-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado, tendo-se em conta, no pertinente, e dentro das características da situação existente na região, o precedente da Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Desse modo, 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 refugiado as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos,

⁵¹ O ACNUR (2000b, p. 128-133) relata os acontecimentos em cada país. Moreira (2005, p. 62-64) faz uma síntese desses acontecimentos:

1 - A derrubada do regime Somoza na Nicarágua, nos anos 70, com a conseqüente tomada de poder pela Frente Sandinista de Libertação Nacional. Houve dois movimentos de deslocação: pessoas ligadas ao governo Somoza foram obrigadas a deixar o país e pessoas que o tinham abandonado durante o pedido ditatorial puderam retornar. O resultado desses movimentos foram 30 mil nicaragüenses refugiados em Honduras.

2 - O conflito entre os grupos de oposição (Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional – FMLN) e o governo de El Salvador, na década de 80, que causou a fuga de salvadorenses para Honduras (18 mil refugiados em 1982), Costa Rica (10 mil refugiados no mesmo ano) e México (120 mil refugiados).

3 - O conflito na Guatemala, também entre grupos de oposição (Unidade Revolucionária Nacional – URNG) e regime militar, que gerou fluxo de refugiados, com 30 mil pessoas atingidas em 1982. Centenas delas foram para o México, outras para a Nicarágua; pequenos grupos dirigiram-se para a Costa Rica e o Panamá (ZARJEVSKI *apud* MOREIRA, 2005, p. 63).

4 - O golpe político no Chile que derrubou o governo Allende e a tomada do poder pelos militares, capitaneados pelo General Augusto Pinochet. 4 mil pessoas foram reassentadas na Argentina, 2 mil tiveram permissão para residir e trabalhar neste país; 3 mil obtiveram estadia temporária no Peru (ACNUR, 2000b, p. 130; ZARJEVSKI *apud* MOREIRA, 2005, p. 63).

Ver, ainda, Ruiz de Santiago (1996, p. 277-286) que também descreveu a situação dos refugiados na América Latina na década de 70.

a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.⁵²

Ainda que a Declaração não tenha efeito vinculante para os Estados, a maioria destes, tanto da América Central, quanto da América Latina, na prática, aplicam este conceito ampliado (ACNUR, 2000b, p. 127). Alguns países incorporaram-no às suas legislações internas, o que será visto no item 4.1.3.

De todo o modo, o que se depreende dos fatos acima expostos é que a definição de refugiado da Convenção de 1951 foi se tornando inadequada face aos acontecimentos que se seguiram à data de sua elaboração. Assim ocorreu com as guerras e conflitos posteriores a esse ano, com novas situações envolvendo pessoas que, por um lado, não se encontravam sob a égide da referida Convenção e do Protocolo de 1967, e, por outro lado, vivenciavam condições que as impossibilitavam de permanecer em seus países de origem. Atualmente, outros eventos e fatos a serem considerados, no que se refere ao alcance do termo refugiado, surgem no cenário mundial, o que já foi, de certa forma, demonstrado no item 2.1.2, na discussão sobre as diferenças e as similitudes entre migrante econômico e refugiado. Paraphrasing MELO (2001, p. 276), é aceitável considerar o refugiado como uma categoria especial de migrantes internacionais, com diferentes *status* e direitos, mas o conceito de perseguição, como fator determinante único dessa condição, é algo a ser repensado.

Para finalizar, retomam-se, aqui, as idéias de Antônio Augusto Cançado Trindade (1996a, p. 88-93) especificamente sobre o assunto. Para este autor, a questão nodal está numa visão integrada dos direitos humanos, dando-se igual importância às soluções nas distintas etapas do processo do refúgio, desde a situação global desses direitos no país de origem até as medidas de proteção tomadas no país receptor.⁵³ Dessa forma, os principais avanços na linha de evolução do conceito são os resumidos na página que segue:

⁵² DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 421-430.

⁵³ Para Cançado Trindade “[...] à luz das necessidades de proteção, a dimensão dos direitos humanos tem igual incidência nas etapas ‘anterior’ de prevenção e ‘posterior’ de solução duradoura. Os direitos humanos revestem-se de importância na etapa ‘prévia’ precisamente para se assegurar que se consiga o refúgio”. Elementos da primeira etapa são: previsão de acontecimentos que possam gerar fluxos de refugiados; alerta antecipado ou imediato (*early warning*); estratégias de resposta pronta e imediata. (1996a, p. 87).

– Convenção da OUA – agrega o elemento das “violações maciças de direitos humanos;

– Declaração de Cartagena – vai mais além: estende a proteção a vítimas de “violência generalizada.

Dessa forma, houve uma passagem gradual do “critério subjetivo de qualificação dos indivíduos, segundo as razões que os teriam levado a abandonar seus lares, a um critério objetivo concentrado antes nas necessidades de proteção”,⁵⁴ tornando-se patente o anacronismo das qualificações individuais de “perseguição”.⁵⁵

Cabe, contudo, destacar o caráter de complementaridade e não de exclusão, da definição clássica e da definição ampliada. Jaime Ruiz de Santiago (1996, p. 272-273) apropriou-se das palavras de quem considera uma das pessoas mais versadas na matéria, Ivor C. Jackson, ao escrever que o conceito de refugiado, conforme consta na Convenção e no Protocolo, é uma base legal apropriada para a proteção desta categoria, mas não se constitui em impedimento para a aplicação de um sentido mais largo do conceito.

Por último, não se pode relegar a segundo plano o fato de que a legislação, ainda que ampliada ou aperfeiçoada, sobre os refugiados, não questiona, em nenhum momento, os fundamentos do paradigma vestfaliano:⁵⁶ aos indivíduos que se sentem ameaçados é dado o direito de pedir asilo, mas nada obriga o Estado requisitado a conceder a proteção demandada. Ademais, conforme lembra Rossana Rocha Reis (2007, p. 28), não existe nenhum organismo supranacional com capacidade para controlar ou punir os Estados que não respeitam a lei.

⁵⁴ Esses critérios já foram abordados no item 2.2.1.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Alusão ao paradigma que se instaurou após a gênese do Estado-nação na Europa entre os séculos XIII e XVIII. Na datação histórica, o Estado-nação surgiu a partir do tratado de Vestfália em 1648 (séc. XVII) e foi assinado ao final da Guerra dos Trinta Anos. Este documento, na verdade um grande acordo firmado entre a maioria dos países europeus, conseguiu manter o equilíbrio mundial até o início do século XX. O tratado estatuiu o modelo da soberania nacional, a igualdade jurídica, legalidade e autonomia dos Estados. Isso significou, por um lado, o poder supremo sobre fronteiras bem estabelecidas, e por outro, a eliminação do poder da Igreja, transfigurando-se os Estados em únicos atores tanto no plano nacional quanto no plano internacional.

2.2.3 Possibilidades de solução para os refugiados: repatriamento, integração, assentamento

Três são as possibilidades de solução ditas “duráveis”⁵⁷ para os refugiados; a primeira delas, repatriamento, com a conseqüente reintegração ao país de origem, parece ser a preferida tanto por eles, quanto pelos países de acolhimento.⁵⁸ A repatriação voluntária consiste no “regresso ao país de origem numa base voluntária, com consentimento livremente expresso pelos refugiados”.⁵⁹

O principal argumento defendido na literatura específica para esse procedimento localiza-se no elemento volitivo constante do adjetivo voluntário, em destaque nos documentos da Organização das Nações Unidas – ONU, que toma como ponto básico de partida a liberdade do indivíduo (FISCHEL DE ANDRADE, 1997, p. 198-200). De fato, o desejo de regresso ao lar é sentimento inerente ao ser humano (MOREIRA, 2006, p. 41) e não se trata apenas de aspecto meramente subjetivo posto encontrar abrigo no chamado direito de retorno, segundo o qual, “todo refugiado, como qualquer nacional, tem o direito de retornar ao seu país de origem” (FISCHEL DE ANDRADE, 1997, p. 215).⁶⁰

Esse movimento, quando em larga escala, pode ser espontâneo ou organizado e nesta segunda modalidade o fundamento está formalmente expresso nas Conclusões 18 e 40 do Comitê Executivo do Programa do ACNUR (ACNUR, 1992, p. 29; FISCHEL DE ANDRADE, 1997, p. 204).

Logicamente, o desejo de regresso à pátria não é ou, pelo menos não deveria ser, a única base para o retorno dos refugiados ao país de origem; existem, é evidente, condições mínimas de segurança para que o repatriamento possa se efetivar. Neste sentido, há que se observar as disposições de dois instrumentos internacionais, os únicos, consoante José H. Fischel de Andrade (1997, p. 204), que dispõem diretamente sobre a repatriação: o primeiro, de ordem não convencional, é constituído pelas duas Conclusões logo acima mencionadas; o

⁵⁷ Sobre essa terminologia, ver José H. Fischel de Andrade (1997, p. 197): “Pela própria natureza do problema do refugiado, considera-se que a proteção a ser-lhe brindada será temporária. Daí afirmar-se que as três soluções apresentadas são *duráveis* e não permanentes”. Grifo do autor.

⁵⁸ Fonte: ACNUR. Protecção, Reintegração e Repatriamento. In: *A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções*. Genebra, 1995b. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cap2-3.html#prp. Acesso em: 25 mai. 2007.

⁵⁹ Fonte: ACNUR. Repatriamento Voluntário (*Voluntary repatriation*). In: *Instrumentos Internacionais*. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/instrume/volrep.htm>. Acesso em: 25 mai. 2007.

⁶⁰ Para Fischel de Andrade (*op. cit.*) o correlato natural deste direito é o dever de todo Estado em receber seus nacionais.

segundo instrumento, desta feita convencional, estabelecendo portanto vínculo jurídico entre os Estados-partes, é a Convenção da OUA.

Os princípios básicos dos dois instrumentos, resumidos por Fischel de Andrade (1997, p. 205) são os a seguir listados:

- necessidade de se respeitar o caráter voluntário e individual da repatriação de refugiados;
- os direitos básicos das pessoas que retornam ao seu país de origem;
- as responsabilidades dos Estados frente a seus nacionais;
- a necessidade de que a repatriação voluntária seja levada a cabo em condições de absoluta segurança;
- o requerimento de que haja vontade política dos Estados diretamente envolvidos em criar condições que conduzam a essa solução duradoura;
- o legítimo interesse e a preocupação do ACNUR pelas conseqüências do retorno;
- a importância de se dar aos refugiados a informação necessária sobre as condições em seu país de origem para facilitar sua decisão quanto à repatriação;
- a necessidade de se remover as causas dos movimentos de refugiados;
- o estabelecimento de acordos com vistas à preparação de projetos visando à reintegração ao país de origem;
- o fato de ao ACNUR dever ser dado direto e irrestrito acesso aos repatriados de modo a possibilitar-lhes monitorar as anistias e garantias que servirem de base à repatriação dos refugiados.

A observância dessas condições mínimas de segurança, sob a supervisão do ACNUR, deve ser aplicada no chamado repatriamento organizado; nos casos de não obediência a essas condições básicas, ou seja, quando refugiados decidem, por conta e risco próprios retornar a seus países, não se pode falar de assistência internacional organizada (FISCHEL DE ANDRADE, 1997, p. 212). Entretanto, isso não significa que o ACNUR se recuse, de forma peremptória, a prestar auxílio às movimentações espontâneas. Exemplo de ajuda nessas ocasiões foi o caso do retorno de afegãos vindos do Paquistão e da República Islâmica do Irã nos anos de 1993 e 1994, aos quais o Alto Comissariado deu apoio por meio de transportes e donativos em espécie.⁶¹

No que se refere à repatriação individual, a ação do ACNUR consiste em possibilitar que o interessado receba todas as informações concernentes à sua escolha; que a decisão seja tomada de forma inteiramente livre, sem pressão de nenhum tipo; que ele seja munido dos documentos necessários para a viagem, bem como, se necessário, de assistência financeira para tal fim. Relativamente à liberdade da decisão, a regra é que se determine a assinatura de declaração do indivíduo em questão na presença de um oficial do ACNUR.

⁶¹ Fonte: ACNUR. *Documento de Informação do ACNUR*. Genebra, 1995d. Disponível em: www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/q-inf.html. Acesso em: 15 mai. 2007.

Segundo as estimativas dessa organização (2006b, p. 4), 734.000 refugiados se repatriaram voluntariamente no ano de 2006, um terço a menos do ano de 2005, que teve um total de 1.1 milhões de retornados.

A segunda possibilidade de solução é a integração no país de acolhimento; contudo essa medida somente pode ser aplicada com o acordo do governo do país em questão.⁶² Esta proteção é garantidora das condições de reestruturação de vida aos indivíduos em país diverso do seu originário, onde ele sofre riscos, mas isso não se constitui em medida simples, havendo vários obstáculos para que se efetive de forma satisfatória. O ACNUR auxilia o país de acolhida com vistas a promover a integração local desses indivíduos (MOREIRA, 2005, p. 58), mas problemas de ordens diversas, que possibilitam a aplicação da terceira forma de proteção, o reassentamento, podem subsistir.

Em linhas gerais, destacam-se cinco situações em que a integração local não se assevera viável no primeiro país de acolhimento, todas levando ao reassentamento ou reinstalação: o primeiro país de acolhimento nega a proteção; o refugiado não consegue se adaptar neste país; sua integridade física ainda corre perigo neste país; o primeiro 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. (MOREIRA, 2006, p. 40).

A rigor, o que ocorre no primeiro país de acolhida em relação a esses casos é o que se chama na literatura específica “proteção temporária”, que consiste em fornecer uma forma de proteção até que o repatriamento ou o reassentamento seja possível. Essa idéia remonta aos anos 70, durante a crise do sudeste asiático, época em que os vietnamitas fugitivos eram salvos do mar (*boat people*) e, admitidos temporariamente, aguardavam reinstalação em outros países.⁶³

Em relação à primeira dificuldade listada, cabe lembrar que os países não são obrigados a conceder proteção aos demandantes; via de regra, quando a negam, recusam também o reconhecimento do *status* de refugiado. Ultimamente, políticas restritivas de imigração em geral têm sido implementadas nos Estados Unidos e na Europa, entrando em cena uma retórica restricionista acirrada no discurso dos partidos de extrema direita na Europa

⁶² Fonte: ACNUR. *An introduction to the international protection of refugees* (RLDI) 1992. Disponível em: <http://www.reliefweb.int/rwt.nsf/db900SID/NVEA-5ULK8F?OpenDocument>. Acesso em: 25 mai. 2007.

⁶³ Fonte: ACNUR. Proteção, Reintegração e Repatriamento. In: *A situação dos refugiados no mundo*. Em busca de soluções. Genebra. 1995b. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cap2-3html#pr. Acesso em: 25 mai. 2007.

e manifestações de intolerância, cada vez mais freqüentes, por parte da sociedade civil em relação aos estrangeiros nos países receptores de forma geral.⁶⁴

Do ponto de vista dos Estados, muitos dos governos dos países de acolhimento gostariam de evitar a presença indefinida dos refugiados no seu território e os governos dos países doadores de recursos prefeririam que estes fossem utilizados em programas de assistência a refugiados, de longo prazo, de forma mais produtiva (ACNUR, 1995b).⁶⁵ Consideração interessante a respeito disso é feita por Giulia Scalettaris ao escrever que o ACNUR vive das contribuições voluntárias dos Estados mais ricos e industrializados, o que confere, inegavelmente, aos principais países doadores um controle sobre a organização. Para esta autora, o “atual regime mundial dos refugiados” (contenção das crises fora dos países ocidentais e repatriamento como “solução durável privilegiada”) resulta, essencialmente, em relações de forças entre Estados. Esta autora acrescenta, ainda, que a dependência do ACNUR dos fornecedores ocidentais de fundos cresceu, em consequência da expansão do organismo no decorrer dos anos 90, desenvolvimento que se deve a um forte aumento de fundos em detrimento da independência da organização. Ela finaliza, afirmando que a dependência em relação aos Estados é evidente também no nível nacional, pois são os governos que aceitam a presença da Agência em seu território e podem, legitimamente, proibi-la se sua ação contraria seus interesses.⁶⁶

No que se refere ao segundo obstáculo encontrado por Moreira para a integração, cabe destacar o choque cultural entre refugiados e a localidade em que se encontram. São sempre lembrados os costumes, as crenças religiosas e a língua como fatores que podem constituir-se em entraves no processo.⁶⁷

⁶⁴ Rocha Reis (2007, p. 47) considera que, apesar dessa configuração, “ainda é cedo para afirmar se as pressões restritivas vão prevalecer sobre as pressões liberalizantes, motivadas seja por interesses econômicos, étnicos ou até mesmo demográficos”. Em relação à questão demográfica, a autora se fundamenta em Keely ao argumentar que “muitos países desenvolvidos estão preocupados com os efeitos das baixas taxas de natalidade na estrutura etária de suas sociedades [...] o envelhecimento da população vai levar, entre outras coisas, à falência do sistema previdenciário nesses países”.

⁶⁵ Em 2006, os principais doadores foram os Estados Unidos, a Comissão Européia e o Japão.

⁶⁶ SCALETTARIS, Giulia. *Enquête auprès du siège du HCR: données empiriques et premières réflexions*. Disponível em: <http://terra.rezo.net/IMG/doc/SCALETTARIS.doc>. Acesso em: 30 jun. 2007. A autora faz interessante análise do funcionamento da sede do ACNUR em Genebra, mais precisamente da Seção Irã/Afganistão/Paquistão. (Original em francês, tradução livre da autora. Destaques no original).

⁶⁷ Washington Araújo (2003, p. 38-44) fornece lista do que considera os desafios a serem vencidos: o de ser aceito; o alcance da cidadania; manter as crenças religiosas; o desafio lingüístico; a preservação do patrimônio cultural; o acesso ao progresso educacional; o alcance da independência financeira; sentir-se em segurança; o livre trânsito dentro do país e deste para o exterior.

Quanto à terceira dificuldade, pode ocorrer que o refugiado ainda se sinta em risco no primeiro país de acolhimento, situação frequente quando se trata de Estados fronteiriços.

Exemplo fornecido pelo ACNUR, para o quarto tipo de obstáculo, é o grupo de pessoas com necessidades humanitárias especiais, às quais os países receptores não têm condições de prestar assistência. Outra impossibilidade, senão mais simples, mas talvez mais frequente, de prestação de assistência, é a própria condição sócio-econômica do país que sequer consegue suprir as necessidades vitais de seus nacionais.

Por último, o quinto obstáculo a ser enfrentado decorre do desejo humano de se reunir com os familiares, o que se fundamenta em um dos princípios basilares da proteção internacional dos refugiados, conforme já visto no item 2.2.1 deste trabalho.

Consoante o ACNUR (2006b, p. 9), a aquisição da cidadania é o patamar crucial para obter-se a completude da proteção legal e dos direitos do país de acolhida, conforme previsto no artigo 34 da Convenção de 1951. Nesse aspecto, o organismo registrou os seguintes dados, todos referentes ao ano de 2006: 98.500 refugiados conseguiram a cidadania nos Estados Unidos da América; 2.500 na Bélgica; 1.200 na Armênia; 600 no Quirguistão e 420 na Federação Russa.

A terceira solução, o reassentamento, é uma medida de proteção ao indivíduo já reconhecido como refugiado quando este não pode permanecer, pelas razões já elencadas, no país em que se refugiou e não pode, tampouco, retornar ao seu Estado de origem. Assim, diz-se que ele é reassentado em um terceiro país. Esta é a compreensão moderna do termo; sua aceção primeira, que remonta ao início da prática do ACNUR, era a transferência de refugiados de um Estado para outro, podendo ser diretamente de seu país de origem ao país de acolhida (JUBILUT, 2007, p. 154).

No que se refere ao trâmite do reassentamento, cada país estabelece um acordo com o ACNUR, no qual indicam as condições para efetivar o recebimento, garantindo-se àquele órgão participação em todo o processo (PONTE NETO, 2003, p. 157). Cumpre destacar que, até o ano de 2006, 38 países haviam se comprometido a reassentar refugiados provenientes de um primeiro asilo, o que representa um grande avanço na matéria posto que até 2001 apenas 17 tinham assumido tal compromisso.

Quanto ao número de reassentados no mesmo ano, o ACNUR (2006b, p. 8) informa que, com sua assistência, foram 29.560, dentre os quais 27.700 efetivamente reconhecidos como refugiados. O restante tratava-se de reunificação de membros de família que não estavam, necessariamente, na condição de refúgio.

Apresentados os conceitos e noções de base da problemática examinada, passa-se, no capítulo seguinte, aos alicerces teóricos nos quais o presente trabalho está fundamentado.

3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO PLANO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

3.1 Sobre a Proteção Internacional aos Refugiados

Nas páginas precedentes foi traçado um quadro da condição geral da problemática e do histórico dos refugiados, bem como de alguns de seus elementos específicos. Pretende-se, nas páginas a seguir, apresentar a questão dos refugiados no plano das Relações Internacionais.

Antes de dar início ao tema e suas subdivisões, quais sejam, os regimes internacionais, que, em conjunto com a Teoria da Interdependência Complexa, formam o quadro teórico de base da presente pesquisa, a problemática dos direitos humanos e os atores envolvidos na questão, cumpre tecer algumas considerações, mesmo que de forma sucinta, acerca de dois elementos integrantes das relações polarizadas entre as nações, a saber: os conflitos interestatais, ou seja, as guerras e o viés da cooperação internacional.

Esse intróito é justificável por quatro razões igualmente importantes: em primeiro lugar pela própria atualidade do tema da guerra, que se renova constantemente na história da humanidade, sempre presente, sempre terrível nas suas conseqüências, entre as quais, a de colocar o ser humano na condição de refugiado; em segundo lugar, pelo aspecto de complementaridade que o inserto trará às informações já fornecidas no primeiro capítulo; em terceiro lugar, pelo elo que representa entre o primeiro e o segundo capítulo posto que as conseqüências dos conflitos armados serviram, isoladamente ou em conjunto com outros fatores, de contexto ou de pretexto para várias, senão todas as medidas, regimes, instituições ou institutos que serão abordados; por fim, em quarto lugar, pelo fato de ambos os aspectos, o conflito, cuja expressão extremada é a guerra, e a cooperação, se localizarem nos dois pólos antagônicos das relações entre os Estados que, na busca de soluções para problemas de ordem econômica, política, social e humanitária, seguem um ou outro viés.

No que concerne ao primeiro elemento, limitar-se-à, contudo, à apresentação sumária de alguns aspectos, sem maiores pretensões historiográficas,⁶⁸ dos dois conflitos que deram início à ordenação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e de alguns outros conflitos sucedâneos nas décadas de 50, 60 e 70 do século XX.⁶⁹ A guerra, durante

⁶⁸ Eric Hobsbawm (1995, p. 32) conta 74 guerras internacionais entre 1816 e 1895.

⁶⁹ Jubilit (2007, p. 141-142) apresenta a natureza das guerras no decorrer dos tempos: na Grécia antiga, a guerra fundava-se na idéia de que a superioridade justificaria a luta, daí as guerras de extermínio; em Roma, as guerras tinham por fim a anexação de territórios, fundadas em tratados e alianças entre vencidos e vencedores. No

séculos, foi a tônica das relações internacionais e só em época recente, mais precisamente a partir do século XX, a preocupação com a paz emergiu no âmbito do Direito Internacional. Dessa forma, foram principalmente as duas grandes guerras mundiais, com as vítimas das atrocidades cometidas nos dois conflitos, que ensejaram, como já foi mencionado no primeiro capítulo, o nascimento de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos.⁷⁰

A primeira guerra⁷¹ gerou, como herança, um quadro com milhares de pessoas mortas nas batalhas,⁷² outras desaparecidas, outras feridas ou mutiladas e outras, ainda, mortas em consequência da fome ou de epidemias.⁷³ O conflito foi considerado extremamente violento tendo em vista que o número de mortos da França e da Inglaterra superou o da Segunda Guerra Mundial (HOBBSBAWM *apud* JUBILUT, 2007, p. 142; HOBBSBAWM, 1995, p. 29-60).

Antes, durante, e sobretudo no final da guerra, a Europa assistiu a importantes movimentos de refugiados como o deslocamento de pessoas dos Impérios Russo e Otomano para a Europa, tanto a Central quanto a da Oeste, bem como para a Ásia, nos anos precedentes ao conflito.⁷⁴

Ainda no que se refere aos movimentos ocorridos antes do início da guerra, um dos exemplos emblemáticos, no sentido do acolhimento de estrangeiros, foi a Córsega que se tornou uma terra de asilo. Quatro mil sérvios e sírios foram beneficiados por sua hospitalidade e se repartiram entre as cidades e os vilarejos da ilha. Entretanto, em sentido contrário, no final do confronto, a Córsega foi duramente atingida com as partidas em massa, que se somaram às perdas por morte, posto que numerosos antigos combatentes se recusaram a

Direito Internacional de Guerra essa tradição ainda permanece; na Idade Moderna, notadamente após a Paz de Vestália, as guerras eram a expressão máxima do exercício da soberania dos Estados.

⁷⁰ Houve, entretanto, já no início do século XX, preocupações filosóficas com o caráter justo ou injusto da guerra. Estas preocupações culminaram em tentativas de limitar o uso da força para a solução dos conflitos, como a “Convenção Drago-Porter” de 1907 (2ª Convenção de Haia), que impedia o recurso à força para cobrança de dívidas (JUBILUT, 2007, p. 141).

⁷¹ 1914-1918. “Foi o primeiro conflito generalizado entre as nações-estados altamente organizadas do século XX, capazes de comandar as energias de todos os seus cidadãos ou súditos, de mobilizar a capacidade produtiva das indústrias pesadas, e de utilizar todos os recursos da tecnologia moderna da destruição” (THOMSON, 1971, p. 54).

⁷² 10 milhões de homens, a maioria com menos de 40 anos, foram mortos. Por ter sido uma guerra de soldados, de infantaria e de artilharia, os mortos e feridos foram, majoritariamente, os soldados e não os civis. (THOMSON, 1971, p. 62-63).

⁷³ Generalização da fome na Rússia e na Alemanha; grande epidemia de gripe no final da guerra (THOMSON, 1971, p. 62-63).

⁷⁴ A esse respeito já foram escritas algumas linhas no item 2.2.1.

voltar à sua região e preferiram tentar uma vida melhor no continente ou nas colônias, na administração ou no exército.⁷⁵

Já em pleno período de guerra, um caso marcante foi o da Bélgica que, entre agosto e outubro de 1914, assistiu a um dos maiores deslocamentos de população, acarretado pela invasão alemã. No espaço de duas semanas, mais de 1,5 milhões de belgas deixaram o país para encontrar asilo na França, na Grã-Bretanha e nos Países Baixos. Findo o conflito, muitos retornaram aos seus lares, porém, 500.000 optaram por prolongar o exílio.⁷⁶

Mas foi no período entreguerras (1918-1939), marcado pelos regimes de exceção⁷⁷, emergentes em toda a Europa, que ocorreu significativo recrudescimento dos grupos de refugiados. Contribuiu para isso o fenômeno da desnacionalização, a “perigosa arma política absolutista”, à qual Hannah Arendt se referia,⁷⁸ que levava à incapacidade das nações européias de “proteger os direitos humanos de quem já havia perdido os nacionais”. Os regimes internacionais, objeto de discussão no item a seguir, surgiram, nesse contexto, para regular e tentar dar solução à questão desses grupos, inicialmente compostos por russos, judeus e armênios, fugitivos de “revoluções nacionais ou da perseguição étnica sistemática como sub-produto da guerra, os ‘refugos ou náufragos da humanidade’”⁷⁹

Apresentam-se a seguir, ainda que de forma abreviada, alguns desses movimentos de deslocação de grupos humanos.

- No período pré-guerra: Transferência involuntária de minorias étnicas após a Guerra dos Balcãs (1912-1914): 250.000 búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia; 50.000 gregos da Bulgária e 1.200.000 da Turquia;

- Durante a guerra: Movimentos populacionais temporários, dentro dos limites internos de cada Estado. 3.000.000 dirigiram-se para o interior do país (estimativa de maio de 1916); movimentos populacionais temporários, com transposição de fronteiras. Belgas e

⁷⁵ CÔRSEGA. Disponível em: <http://storiacorsa.com/main.php?type=1&idContenu=25&isPere=23>. Acesso em: 18 out. 2007.

⁷⁶ Cf. Michel Amara, 2007. Original em francês, tradução livre da autora.

⁷⁷ Regimes estes denominados de fascismo e que compreendiam o regime português de Salazar, o regime italiano de Mussolini e o nazista-alemão de Hitler.

⁷⁸ Ver citação na nota de rodapé de número 30.

⁷⁹ SILVA, César Augusto da. Os Regimes Internacionais para Refugiados e a Situação Brasileira. In: CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais. Disponível em: http://www.ciari.org/investigacao/regimes_internacionais_refugiados_sit_brasil.pdf. Acesso em: 18 out. 2007.

sérvios foram obrigados a fugir, respectivamente, para a França e para a Albânia. Nestes casos houve posterior repatriamento;

- No período pós-guerra: Crescimento do número de refugiados ligado a dificuldades de várias ordens: políticas, econômicas e sociais; multiplicidade de motivos dos refugiados que não podiam ser caracterizados apenas como refugiados políticos. (FISCHEL DE ANDRADE, 1996a, p. 20-22).

A Sociedade das Nações (SDN) foi a primeira tentativa de evitar os conflitos internacionais por meio da mediação de todos os países do mundo. O Pacto da Liga passou a vigorar em 1920 e apesar dessa entidade de conciliação e de modificações pacíficas não conter nenhum dispositivo específico relacionado aos refugiados ou aos direitos humanos, encontrava-se sob pressão, nesse início de década, para proceder a busca de soluções para essa problemática. Mesmo sem um mandato legal, em face da situação atroz desses grupos, a Liga iniciou um trabalho humanitário empírico de caráter temporário. Ainda que tenha sofrido críticas da várias ordens, não se pode negar que “foi por meio da Liga das Nações que os esforços conjuntos da comunidade internacional, com vista a minimizar os sofrimentos dos refugiados, tiveram início” (FISCHEL DE ANDRADE, 1996a, p. 26).

A segunda guerra⁸⁰ atraiu a atenção do mundo pelo legado de atrocidades cometidas pelos regimes totalitários contra grupos de pessoas, ou mesmo contra sujeitos isolados, a exemplo das torturas, chacinas e genocídios, também já referenciados neste trabalho. No entanto, as perdas de vidas nas batalhas foram em escala menor do que a da primeira guerra em decorrência da concentração e velocidade da maioria das operações⁸¹, que resultavam, na maior parte das vezes, em mais aprisionamentos do que em mortos⁸² (THOMSON, 1971, p.

⁸⁰ 1939-1945. “Todas as grandes potências estavam envolvidas [...] e todos os continentes e todos os oceanos do mundo transformaram-se em teatros de operações. O alinhamento era agora representado pelas potências do ‘Pacto Anticomintern’ – Alemanha, Itália e Japão – contra uma coalizão mundial de potências, lideradas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, e incluindo a União Soviética e a China que, estava em estado de guerra com o Japão desde 1937” (THOMSON, 1971, p. 145).

⁸¹ “O sucesso dependeu da exata coordenação das diferentes categorias de armamentos: forças blindadas em terra, em combinação com a força aérea, e ambos, sempre que possível, em harmonia com o uso apropriado da força naval” (THOMSON, 1971, p. 158).

⁸² “A França [...] perdeu cerca de 500.000 vidas, inclusive os mortos na resistência, o que representa um terço de suas perdas na primeira guerra. Os Estados Unidos, que tiveram mais de 12.000.000 de homens empenhados nas lutas, sofreram perdas que não passaram de uns 325.000; as forças da Comunidade e do Império Britânico perderam perto de 445.000 homens, entre mortos e desaparecidos dos quais bem mais da metade do Reino Unido somente. Mas as potências derrotadas, e a União Soviética, que sofreu pesados reveses iniciais em terra, perderam vidas em escala superior à da primeira guerra. A Alemanha perdeu 2.250.000 combatentes mortos em batalha. O Japão, que esteve continuamente em guerra de 1937 a 1945, perdeu ao todo cerca de 1.174.000, além de 330.000 civis mortos nos ataques aéreos, dos quais 92.000 foram mortos em Hiroshima. As perdas da Rússia

159). Foi nesse contexto que se deu a criação da ONU. Ocorre que, embora a Liga das Nações não tivesse conseguido impedir a Segunda Guerra Mundial, permaneceu a esperança de que um organismo internacional semelhante, mas com força militar suficiente, alcançasse esse objetivo. Dessa forma, várias reuniões foram feitas, ainda durante a guerra, nesse sentido. Numa delas, realizada no ano de 1942, na cidade de Washington compareceram representantes de 26 nações unidas, o que deu origem ao nome Organização das Nações Unidas ou ONU (ARRUDA, 1979, p. 366).

No que se refere especificamente aos refugiados, as narrações dos historiadores são dramáticas, tendo em vista que o enorme deslocamento de pessoas foi a segunda característica marcante do conflito.⁸³ Em linhas gerais, o ACNUR (2000c, p. 13) apresenta o cenário concernente a essas populações; as estimativas são referentes ao mês de maio de 1945. Houve cerca de 40 milhões de deslocados na Europa. E mais:

- aproximadamente 13 milhões de pessoas de origem alemã (*Volksdeutsche*) que foram expulsas, nos meses que se seguiram, da União Soviética, da Polônia, da Checoslováquia, e de outros países da Europa do Leste, “os expulsos” (*Vertriebene*);

- 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas que os Aliados encontraram trabalhando nos territórios do antigo Reich.⁸⁴

A seguir, reúnem-se alguns dos principais fatos contidos nas narrativas históricas, destacando-se que esta guerra e o período subsequente foram os responsáveis pelos maiores deslocamentos de população da História moderna (ACNUR, 2000c, p. 13).

No período pré-guerra:

- As preliminares bélicas do governo nazista deram causa à existência de numerosos refugiados, dos quais a Liga das Nações estava se ocupando (FISCHEL DE ANDRADE,

têm sido citadas como excedendo a 15.000.000, mas não há dados de confiança disponíveis, e ambos os lados tiveram certo interesse em exagerar essas perdas. Parece provável que, no curso de toda a guerra, o número total de civis mortos tenha excedido ao de homens em uniforme. No Reino Unido, mais de 60.000 civis foram mortos por bombas e foguetes. Foi, como nunca, uma guerra total entre as nações, tendo as mulheres e crianças figurado em números elevados na relação de mortos” (THOMSON, 1971, p. 158-159).

⁸³ A primeira característica foi a mudança na estratégia de guerra, acima descrita. A terceira foi a fome e um fabuloso endividamento como conseqüências da destruição maciça, da morte, do deslocamento e da desorganização (THOMSON, 1971, p. 160).

⁸⁴ Hobsbawm *apud* ACNUR 2000c, p. 13.

1996, p. 113). Entre 1933 e 1939, mais de 90.000 judeus alemães e austríacos se refugiaram nos países vizinhos (França, Bélgica, Países Baixos, Dinamarca, Checoslováquia e Suíça).⁸⁵

Durante a guerra:

Visão geral

- O bombardeio deixou milhões sem lar.
- A evacuação, precaução favorita, também significava deslocamento.
- A Nova Ordem de Hitler e o recrutamento de mão-de-obra nos países ocupados retiraram milhões de europeus de seus lares.
- Cada lado fez milhões de prisioneiros.
- Na frente da Europa oriental, o fluxo e o refluxo da maré da batalha varreram milhares de cidades e vilas.
- O refugiado, o exilado, o prisioneiro de guerra e os deslocados foram as vítimas da guerra moderna.

A fuga dos judeus

No que concerne especificamente aos judeus, a Alemanha nazista autorizou legalmente a emigração do Reich até 1941, mas poucos países estavam dispostos a acolher refugiados judeus. Ademais, as condições de guerra dificultavam as tentativas de fuga. Em 1941-1942, com o início das mortes sistemáticas dessa população na União Soviética e a deportação dos judeus europeus nos campos de extermínio, a fuga tornou-se literalmente uma questão de vida ou de morte.

A fuga para a zona soviética

De 1939 a 1941, mais de 300.000 judeus poloneses, ou seja, cerca de 10% da população judia polonesa fugiram das regiões da Polônia ocupadas pelos alemães para alcançar a zona soviética. Ainda que as autoridades soviéticas tenham deportado várias dezenas de milhares de judeus para a Sibéria, para a Ásia Central e para outras regiões afastadas do interior do país, a maioria conseguiu sobreviver.

⁸⁵ Fonte: *Encyclopédie Multimédia de la Shoah*. Original em francês, tradução livre da autora.

A fuga para os países neutros

Os judeus tentaram refúgio também nos países neutros. Se a estimativa é de 20.000 rechaçados da fronteira suíça, cerca de 30.000 foram admitidos naquele país. A Espanha autorizou a entrada de mais de 30.000 refugiados em seu território, principalmente de 1939 a 1941. Eles vinham, na maioria, da França, para tentar alcançar Portugal. Este (um país neutro favorável aos aliados) autorizou milhares deles a desembarcarem no porto de Lisboa, onde foram ajudados por organizações judias americanas e francesas, que os encaminharam para os Estados Unidos e para a América do Sul. A pressão exercida pela Alemanha fez a Espanha reduzir o número de autorizações para a entrada de judeus em seu território para menos de 7.500 durante o período 1942-1944. Entretanto, os cônsules espanhóis entregaram-lhes entre 4.000 e 5.000 vistos (documentos determinantes para a fuga) para fugirem para diversas partes da Europa. A Suécia, país neutro, concedeu asilo a alguns judeus noruegueses em 1940, bem como à quase totalidade da comunidade judia dinamarquesa, em outubro de 1943.

A fuga para a Palestina

De 1937 a 1944, o movimento sionista organizou a evasão de 18.000 judeus da Europa central e oriental para a Palestina. Numa primeira fase, o embarque com destino aos portos palestinos era feito em portos gregos. Depois, os grupos de refugiados partiram dos portos do Mar Negro na Bulgária e na România. Vários navios deviam se reabastecer nos portos turcos. Apesar dos esforços da Turquia para impedir os navios de acostarem, mais de 16.000 judeus atravessaram este país para desembarcar na Palestina.

A fuga para regiões ocupadas pela Itália

Nas zonas de ocupação italiana na Iugoslávia, na França e na Grécia, as forças italianas protegeram os judeus. Do meio do ano de 1942 a setembro de 1943, a Itália levou-lhes sua ajuda em várias regiões sob seu domínio, especialmente a Dalmácia e a Croácia, onde 5.000 deles encontraram refúgio, o sul da França, para onde tinham fugido pelo menos 25.000, e a Grécia, onde 13.000 encontraram abrigo temporário. Apesar dos protestos e dos pedidos incessantes dos alemães, dos fascistas croatas e da polícia de Vichy,⁸⁶ as autoridades

⁸⁶ O governo de Vichy na França, liderado pelo Marechal Petain, colaborara com Hitler.

italianas se recusaram a entregar os judeus. Os italianos concederam, igualmente, proteção aos judeus da Tunísia.⁸⁷

No pós-guerra:

Visão geral

- Legado ao mundo do pós-guerra: um vasto problema de recolocação e de habitação, que a divisão da Alemanha e a do mapa da Europa oriental e do Oriente Médio tornaram ainda mais intratável.⁸⁸

- No final da guerra, três problemas, referentes a milhões de pessoas na Europa, se colocaram: o repatriamento dos deportados, a busca dos desaparecidos e a questão dos refugiados. Em cada país as primeiras operações se deram no sentido do recenseamento dos ausentes e do repatriamento a seus países de origem ou para os países onde estavam na época da deportação. Quanto aos refugiados, o problema maior se refere àqueles que se recusaram, por diversas razões, a retornarem a seus países. Em 15 de dezembro de 1946, as Nações Unidas criaram a Organização Internacional dos Refugiados – OIR.

Os judeus

Após a liberação foram numerosos os sobreviventes judeus que se recusaram a voltar a seus antigos lares por causa do anti-semitismo que persistia na Europa. Os que tinham optado por voltar temiam por suas vidas. Um bom número emigrou para o Oeste em direção aos territórios liberados pelos Aliados e particularmente para a zona de ocupação americana, onde foram colocados em campos de pessoas deslocadas, como os de Bergen-Belsen na Alemanha. Esses campos eram administrados pela “Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento – ANUAR” (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*) e pela armada americana.⁸⁹

⁸⁷ Fonte: *Encyclopédie Multimédia de la Shoah*. Original em francês, tradução livre da autora.

⁸⁸ Thomson, 1971, p. 160.

⁸⁹ Idem.

Esse enorme contingente de refugiados levou a ONU a criar o ACNUR, organismo subsidiário que, conforme já visto, passou a se ocupar da problemática em questão.

Diante desse quadro, é oportuno lembrar, lançando mão das reflexões de Myiamoto (2004, p. 16), que os motivos pelos quais os países são levados à guerra permanecem praticamente os mesmos, seja em tempos remotos, seja na atualidade: disputas territoriais, nacionalismos, divergências no plano econômico, questões étnicas e intolerâncias religiosas. Nesse sentido, cabe frisar que a guerra integra o rol de regras que pautam as relações interestatais.

Foi apenas após os dois grandes conflitos armados mundiais, principalmente a Segunda Guerra, que a paz e a segurança passaram a ocupar um lugar nas preocupações da sociedade internacional. O fruto dessas inquietações foi, como já mencionado, a criação da ONU que, sob influência da teoria globalista das relações internacionais, reconhecia o Estado como o ator principal, mas firmava-se nos fundamentos da cooperação (JUBILUT, 2007, p. 143). Este novo organismo, que viera substituir a Liga das Nações, ao contrário desta, contava com a presença dos Estados mais importantes, tanto no âmbito político quanto militar ou econômico, todos mais dispostos a cooperar e a buscar um sistema internacional mais efetivo do que o da época da Liga das Nações (JUBILUT, 2007, p. 143). Já no seu tratado constitutivo, a ONU vedava a guerra por meio de seu artigo 2º, inciso 4 que dispunha sobre a abstenção dos Estados membros da organização de “recorrer à ameaça ou ao emprego da força, seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, seja de qualquer outra forma incompatível com os objetivos das Nações Unidas”.

Não obstante as proibições da ONU, a exclusão completa da guerra das relações internacionais não ocorreu, pois a própria organização internacional previa três casos de exceção à regra do banimento, as guerras de legítima defesa, as operações para a manutenção da paz e ações contra Estados considerados inimigos à época da Segunda Guerra Mundial (JUBILUT, 2007, p. 143). Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 144) interpreta essas exceções por dois aspectos: a) trata-se de uma demonstração clara “de falta de vontade política dos Estados de proibir a utilização da força para a solução de conflitos internacionais”, revelando o “resquício mais acentuado da noção clássica de soberania estatal”; b) de outra ponta, trata-se de “um avanço na regulamentação do uso da força nas relações internacionais posto que somente as guerras defensivas ficam ainda autorizadas e tão-somente com o aval da comunidade internacional”.

Por outro lado, a História mostra que no período após a Segunda Guerra Mundial, intitulado Guerra Fria,⁹⁰ houve uma paralisação da “eficácia dessas iniciativas humanitárias, relegadas a segundo plano na política internacional” (SILVA, p. 13).⁹¹ Todavia, não se pode deixar de lado o fato de ter sido essa mesma Guerra Fria que serviu de pano de fundo para a gênese do regime internacional de proteção aos refugiados, o qual será apresentado no item a seguir.

Ainda à revelia da proibição da ONU, vários conflitos aconteceram nas décadas de 50, 60 e 70, entre os quais as guerras do Vietnã, Afeganistão e Irã-Iraque. Dentre estas, a Guerra da Coreia foi a única autorizada por aquele organismo.⁹² Essas disputas de caráter interno, bem como as ocorridas na Libéria,⁹³ na ex-Iugoslávia,⁹⁴ na Somália,⁹⁵ em Ruanda⁹⁶ e no Haiti⁹⁷ são caracterizadas, além do aparato tecnológico do final do século XX, pela ausência de uma regulamentação mínima asseguradora dos direitos fundamentais (JUBILUT, 2007, p. 144).⁹⁸

⁹⁰ Após a Segunda Guerra Mundial foi instaurado um sistema bipolar, Leste-Oeste, liderado pelas duas grandes potências emergentes daquele conflito, Estados Unidos e URSS. A data do término da Guerra Fria varia segundo os diversos autores. Adota-se aqui o marco final exposto, para fins práticos, por Hobsbawm (1995, p. 246), a saber: as duas conferências de cúpula de Reykjavik (1986) e Washington (1987).

⁹¹ Entretanto, “o sistema das Nações Unidas teve relativa repercussão e estabeleceu parâmetros e modelos a serem seguidos, mesmo que as grandes potências como EUA e URSS, utilizassem tais iniciativas para a sua particular guerra ideológica, considerando refugiado todo aquele que fugisse dos regimes totalitários da Cortina de Ferro, como era a posição dos EUA, ou ignorassem o problema, não colaborando para a edificação dos regimes, como era o caso soviético, pelo menos no seu início” (SILVA, p. 13). Ver, também, o livro de Lindgren Alves (2007, p. 42), no qual o autor discorre sobre a confrontação ideológica (capitalismo *versus* comunismo) em que os governos dos dois blocos escamoteavam, em proveito próprio e em detrimento do outro bloco, as violações detectadas internacionalmente.

⁹² De acordo com o artigo 34 da Carta da ONU, o Conselho de Segurança tem o poder de “investigar qualquer situação ou disputa que possa levar a um confronto ou dar início a uma disputa internacional, com o intuito de determinar se a continuidade da situação ou da disputa pode por em perigo a manutenção da paz e da segurança internacional”.

⁹³ Ver SMITH, Dan. *Atlas dos Conflitos Mundiais*. São Paulo: Editora Nacional, 2007, p. 88-89.

⁹⁴ Ver SMITH *op. cit.*, p. 52-57.

⁹⁵ Ver CASTRO BILL, Juliana. *Intervenção humanitária no conflito da Somália*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/MonoDisTeses/JulianaCastro.pdf. Acesso em: 05 Nov. 2007.

⁹⁶ Em 1994 quase dois milhões de pessoas fugiram de Ruanda. Dois anos depois milhares delas regressaram, mas outras milhares morreram nas florestas tropicais (PESTANA BARBOSA; SAGRADO DA HORA. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

⁹⁷ Ver SMITH. *op. cit.*, p. 65.

⁹⁸ Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 144) observa que o “Direito Internacional Humanitário, por meio do ‘II Protocolo às Convenções de Genebra’, se preocupa com esta modalidade de conflitos buscando assegurar uma

No que se refere aos conflitos neste início de século, podem ser citados, apenas a título de exemplo, a invasão do Afeganistão, a guerra do Iraque e a ofensiva militar de Israel no Líbano.

De tudo o que foi exposto, importa destacar a relevância dos dois conflitos armados mundiais para a evolução do regime de proteção internacional aos refugiados. Com efeito, eles se constituem no marco que deu início à consciência mundial acerca das conseqüências devastadoras da guerra. A partir daí, começou-se a pensar na outra opção para a resolução de conflitos que é, como já foi exposto, o viés da cooperação internacional. Esta constitui-se, na verdade, em um dos dois componentes da sociedade internacional contemporânea.⁹⁹ A cooperação é uma das primeiras formas de aproximação entre Estados e dela resultaram as organizações internacionais, cujas decisões se dão no plano da coordenação intergovernamental (igualdade entre Estados) (FRANCA FILHO, 2002, p. 40).

Não obstante a importância das duas guerras mundiais, os outros conflitos mencionados também influenciaram a temática dos refugiados. A primeira guerra propiciou a criação do instituto, a segunda guerra, em função do contingente de refugiados produzidos, impeliu à criação da ONU e do ACNUR e à consolidação do refúgio internacionalmente. Os conflitos internos (anos 50, 60, 70) produziram por volta de 4 milhões de refugiados. Isso mostrou que a necessidade do refúgio era ainda iminente (JUBILUT, 2007, p. 144-145).

Situada a questão das guerras e seus reflexos sobre a temática dos refugiados, passa-se, no item 3.1.1, às considerações de base teórica que norteiam o presente trabalho.

normatividade a eles, mas diferentemente do que ocorre com a maioria de suas regras, as relativas aos conflitos armados internos não têm grande adesão, tornando sua efetividade praticamente inexistente”.

⁹⁹ Marcílio Toscano Franca Filho (2002, p. 39-40) distingue dois componentes importantes da sociedade internacional contemporânea, quais sejam: a cooperação internacional e a integração regional.

3.1.1 Teoria da Interdependência e Regimes Internacionais: Alguns Conceitos e Relacionamento com a temática “Refugiados”

O mundo se transforma, passa por alterações e os instrumentos intelectuais – paradigmas, hipóteses e teorias – para compreender e analisar o seu funcionamento não são sempre os mesmos. Entre as teorias que tentam dar conta dos mecanismos das relações internacionais dá-se ênfase, neste trabalho, ao interdependentismo e à teoria dos regimes internacionais.¹⁰⁰

Robert Keohane e Joseph Nye foram os mentores dessa nova orientação, a teoria da interdependência, de inspiração liberal e pluralista, surgida em reação à teoria realista que permeava a visão da política internacional até a década de setenta. Para Marcus Faro de Castro (2005, p. 126-127), as preocupações destes autores refletiam “a importância da adoção de regras e procedimentos não direta ou necessariamente relacionados ao uso da força militar nas relações internacionais”. Para Raimundo dos Santos Júnior (2004, p. 209), trata-se de “um instrumento teórico que procura encontrar respostas mais convincentes para a política mundial, em um cenário de rápidas transformações”. Para Odete Maria de Oliveira (2007, p.

¹⁰⁰ As outras principais teorias são: as **idéias idealistas** (Teoria Idealista, Idealismo) que predominaram no período entreguerras e propugnavam, basicamente, o denominado “ideário da paz”. Este arcabouço teórico encontra seus fundamentos principalmente na obra do Abade de Saint-Pierre (1658-1743), “Projeto para uma paz perpétua” e na de Kant (1724-1804) “À paz perpétua”. No plano político, seu principal representante foi o presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, cuja esperança no pós-primeira guerra, “era que a cooperação internacional por meio do direito internacional, repassado de um moralismo idealista, pudesse oferecer os meios para a manutenção da paz duradoura” (CASTRO, 2005, p. 113). Um dos famosos “Quatorze pontos” propostos por Wilson resultou na “Liga das Nações”, organização política interestatal já mencionada neste trabalho, órgão embrionário da ONU. As premissas idealistas estão fundamentadas em **três princípios básicos: “a democracia e a disseminação de seus valores e práticas**, uma vez que a criação de um sistema baseado na igualdade e solidariedade eliminará incentivos à conquista e levará ao compartilhamento de princípios entre os homens, promovendo a homogeneização e paz das sociedades (segundo estas visões ‘as democracias não vão à guerra umas com as outras’); a **segurança coletiva**, visando incentivar a cooperação entre todos os Estados tornando-os parceiros e não mais competidores por meio de sua integração em arranjos multilaterais os quais compartilharão decisões e ações, simbolizado na Liga das Nações (o embrião da ONU); e a **autodeterminação**, que garante o direito ao autogoverno (a soberania, por assim dizer) de todos os povos que possuem uma unidade, uma identidade política, cultural, étnica ou religiosa comum”. As **propostas** do idealismo foram consideradas **utópicas** por duas razões: a) o **fracasso da construção da ordem do pós-guerra em 1918** e a rápida deterioração do cenário mundial provada pela Grande Depressão e a **ascensão do nazismo**. (PECEQUILO, 2004, p. 144-145).

O **Realismo político**, segunda corrente teórica, que também é conhecido como modelo teórico tradicional ou clássico, é o mais antigo, tendo surgido com o Estado moderno. Tem como forte pressuposto a segurança nacional, fundamenta-se nas obras de Maquiavel (o Estado no centro das ações), Hobbes (o estado da natureza) e conta com Hans Morgenthau como grande precursor contemporâneo. Santos Júnior (2004, p. 214) escreve que “para os realistas, a política internacional, como qualquer outra forma de política, é uma luta para adquirir mais poder” [...] A teoria realista apresenta **três pressupostos básicos**: 1) **Os Estados, unidades coerentes, como atores fundamentais em política mundial**; 2) **a força como instrumento efetivo da política**, ainda que outros meios possam ser utilizados; 3) **uma hierarquia parcial de assuntos em política mundial** (a ‘alta política’ domina a ‘baixa política’) que decorre, em parte, do segundo pressuposto”. (Destaques da autora).

120), a obra mais relevante dos dois autores evidencia a perda de posição absoluta dos Estados, no que tange às Relações Internacionais, face aos outros atores não-estatais.

A base dessa nova teoria era o conceito de “interdependência”, referindo-se à “dependência mútua” ou a “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em países diferentes” (KEOHANE; NYE *apud* CASTRO, 2005, p. 128; KEOHANE; NYE, 1977, p. 7). Em regra, esses efeitos são os resultados de “intercâmbios – fluxos de dinheiro, bens, pessoas e informações – que transpõem as fronteiras internacionais, os quais se incrementaram notadamente a partir da Segunda Guerra Mundial” (SANTOS JÚNIOR *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 123; SANTOS JÚNIOR, 1999, p. 82).

A análise do poder em uma situação de interdependência implica, para os dois autores, a existência de duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade.

Sensibilidade relaciona-se com interações no interior de uma armação sociopolítica, quando a ação de um ator A provoca reflexos em B. Esse fenômeno não deve ser medido levando em conta apenas o volume de fluxo a transpor as bordas das fronteiras, mas considerando a capacidade de determinados movimentos de provocar mudanças e ajustes em outras sociedades ou governos, com o intuito de reverter uma situação extraordinária.¹⁰¹

[...]

A vulnerabilidade ocorre quando um ator continua sujeito a custos impostos por eventos externos, mesmo após ter desenvolvido um conjunto de medidas para superar os problemas causados por outrem.¹⁰²
(SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 211-212).

A interdependência pode ser simétrica e assimétrica. Neste último caso, um ator do sistema internacional é significativamente afetado pela ação de outro ator. Isso está estreitamente ligado ao aspecto de vulnerabilidade acima descrito. Já a interdependência simétrica consubstancia-se na medição do grau de sensibilidade de um ator em relação à ação de outro. Esses graus são, evidentemente, variáveis, conforme os atores, as situações e, sobretudo, o nível de dependência do afetado.

Benoni Belli (1996/97, p. 8) fornece um bom exemplo de interdependência assimétrica. A rigor, trata-se de “uma espécie de ‘inversão’ de interdependência assimétrica” haja vista a alteração na relação de poder entre países fortes e países fracos: “países com

¹⁰¹ Um exemplo clássico, citado tanto por Santos Júnior (2004, p. 211) quanto por Castro (2005, p. 129) “foi a maneira como a crise do petróleo de 1971-75 se desenvolveu frente aos países mais ricos. Os Estados Unidos tiveram maior capacidade de manobra do que o Japão porque não eram, como este, tão dependente de importações. Ainda assim, os norte-americanos eram sensíveis à alta no preço do barril do petróleo, tanto que tiveram de fazer ajustes domésticos e externos”.

¹⁰² Castro (2005, p. 129) exemplifica com “os prováveis ‘custos’ da possível suspensão de contatos culturais entre os Estados Unidos e Suécia, quando este país criticou a política americana na Guerra do Vietnã”.

problemas internos podem forçar concessões por parte de países mais fortes”, tal qual o caso dos refugiados cubanos que migravam aos milhares para os EUA. O autor aponta, entretanto, que “um recurso de poder baseado na pobreza ou numa fraqueza estrutural dificilmente terá chances de ser operacional no longo prazo”. Isso porque “os países mais fortes tenderão a usar o poder financeiro, comercial e, em alguns casos, militar, para obter mudanças nas políticas dos países mais fracos”.

Do conceito de interdependência, Keohane e Nye evoluíram para a teoria da interdependência complexa que está fundamentada em três pressupostos básicos:

1 – A existência de “múltiplos canais” de ligação entre sociedades, que vão desde interações informais entre autoridades e entre atores privados até relações interestatais formais.

2 – A “ausência de hierarquia entre questões”, implicando um peso e conexões (*linkages*) variáveis entre questões de segurança nacional e outras (por exemplo, econômicas ou tecnológicas) e entre questões de política doméstica e política externa, podendo tal variação gerar diferentes coalizões entre, dentro e fora de governos e burocracias.

3 – A irrelevância do uso da força militar em algumas situações.
(CASTRO, 2005, p. 129-130)¹⁰³

Na verdade, Keohane e Nye perceberam que as relações entre os Estados, entre os Estados e a sociedade, em seus múltiplos aspectos, estavam cada vez mais interligados, especialmente no âmbito econômico, ao passo que as relações baseadas no poderio militar diminuía. Isso abre espaço para a cooperação, não apenas entre os Estados, mas também para os atores não estatais ou transnacionais.¹⁰⁴

Consoante Marcus Faro de Castro (2005, p. 130), foi “dessa valorização de atores não estatais, instituições (regras e procedimentos), coalizões transnacionais e transgovernamentais e relações econômicas” que “Keohane e Nye derivaram uma ambiciosa agenda de pesquisa sobre os ‘regimes internacionais’ e suas transformações nas diversas áreas de políticas”.

O estudo dos regimes internacionais é, segundo Ana Paula Tostes (2006, p. 68) um caminho adequado para a compreensão da ordem internacional contemporânea “pois se o conflito pode ser a regra no sistema de Estados, modelos institucionalizados de cooperação precisam ser compreendidos”. De fato, o interesse no aspecto institucional da política

¹⁰³ Essas seriam as características da interdependência complexa.

¹⁰⁴ Conforme Patton “[...] *the decline of military force as a policy tool and the increase in economic and other forms of interdependence should increase the probability of cooperation among states*”. (KEOHANE; NYE, 2003 *apud* PATTON, p. 9). “O declínio da força militar como ferramenta da política e o aumento da interdependência econômica e de outras formas de interdependência deveriam aumentar a probabilidade de cooperação entre os estados”. Tradução de Patton (p. 9).

mundial, contrapondo-se ao aspecto bélico com suas condições e conseqüências, já existia desde as formulações dos anos entreguerras (CASTRO, 2005, p. 131), período este descrito no item anterior. Concretamente, essa preocupação resultou na continuidade dos esforços, por parte dos vencedores, para a “institucionalização da política internacional do período entreguerras”. Essas potências “desenvolveram um programa de construção de um complexo de organizações internacionais dedicadas a promover a cooperação multilateral em diversas áreas” (CASTRO, 2005, p. 126).¹⁰⁵

O estudo propriamente dito dos regimes internacionais teve início na década de 70 e atingiu o auge na década de 80. A definição básica, recorrente na literatura específica, de regime internacional é a fornecida por Krasner:

Os regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras, implícitos ou explícitos, e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais. Princípios são crenças sobre fatos, causação ou retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Procedimentos de decisão são práticas predominantes para se fazerem e implementarem escolhas coletivas (KRASNER, 1983, *apud* CASTRO, 2005, p. 131).

É possível resumir a formulação de Krasner concebendo-se regime como uma série de princípios, normas e procedimentos visando guiar as relações entre os atores em questão numa relação internacional. Neste ponto, Keohane atribui duas concepções à definição de regime, uma de sentido restrito e outra de sentido amplo:

No sentido restrito, regime define-se por regras explícitas em geral acordadas por governos em conferências internacionais formais. O regime monetário internacional acordado em Breton Woods (que entrou em vigor 1958) caracteriza-se por regras explícitas que ordenam taxas de câmbio fixas e procedimentos de consulta nos casos de mudança de taxas de câmbio. Assim, cada negociação que se segue soma-se à lista de regras e, naturalmente, algumas regras decaem com o tempo. No sentido amplo, uma definição mais elástica permite-nos centrar a atenção menos na institucionalização formal e no desenvolvimento de regras e mais nos modelos de comportamento cooperativo, regularizados na política mundial. Neste caso, considera-se a importância das regras implícitas, na medida em que estas guiam concretamente comportamentos (KEOHANE *apud* TOSTES, 2006, p. 68).

No que se refere a esses modelos de comportamento cooperativo, espaço aberto na interligação das sociedades contemporâneas¹⁰⁶, ao qual já se fez alusão, três fatores são fundamentais, de acordo com Cristina Sorena Pecequillo, para que a cooperação seja efetiva:

¹⁰⁵ A propósito, já foram expostas ao longo deste ensaio, ainda que de forma breve, algumas instituições, frutos da preocupação das potências vencedoras com a restauração da ordem mundial.

¹⁰⁶ Malha, rede, teia de aranha, enfim, são múltiplas as denominações.

“a interdependência econômica, a disseminação da democracia e as instituições internacionais que criam ‘espirais’ de cooperação” (PECEQUILO *apud* PATTON, p. 9; PECEQUILO, 2004, p. 141).

O que estimula a formação dos regimes, consoante Raimundo dos Santos Júnior (2004, p. 242), é a “existência de interesses compartilhados, que podem estar baseados no recíproco desejo de agilizar a eficiência das trocas orientadas por eles, ou seja, a necessidade dos atores realizarem acordos com o objetivo de maximizar ganhos no interior do sistema internacional”.¹⁰⁷

De outra ponta, Odete Maria de Oliveira (2003, p. 101) resume, em algumas palavras, as explicações sobre a teoria dos regimes internacionais e seu alcance:

A teoria dos regimes internacionais busca explicar que, no contexto complexo que constitui a sociedade global, o conflito e as tentativas de interação são a tônica de cooperação de sua realidade, situações que exigem concreto ordenamento mais do que internacional – ordenamento global – o que leva Robert O. Keohane e Joseph S. Nye a afirmarem que, nesse sentido, os regimes internacionais são redes de normas e procedimentos que objetivam disciplinar o comportamento e controlar, por consequência, seus efeitos.

No que se refere ao fenômeno da interdependência, à formação de regimes internacionais e a ligação com os grandes temas da atualidade, entre os quais se encontram os direitos humanos e a questão dos refugiados, é necessário lembrar a panorâmica feita no primeiro capítulo desta pesquisa. Das pequenas incursões históricas feitas naquele capítulo, bem como no primeiro item deste, é possível deduzir que, no concernente aos refugiados, trata-se de processo constante na história da humanidade e que a sociedade internacional passou a construir, desde o período pós-primeira guerra, regimes internacionais com o objetivo, não apenas de regulamentar essa questão específica, mas também os direitos humanos em geral.

Esses valores foram retomados ao final da guerra fria, período que sucedeu à segunda guerra mundial, conforme já assinalado no item anterior. Para Benoni Belli

¹⁰⁷ Como resposta ao questionamento sobre a necessidade de um regime para a celebração de acordos, o autor explica que dois casos devem ser considerados: acordos realizados com o recurso de regimes e acordos sem este recurso. No segundo caso, acordos *ad hoc* ou fortuitos, não há necessidade de arranjos institucionais abrangentes. “Em geral, as circunstâncias que estimulam demandas para acordos restritos não requerem a construção de regimes políticos. Dois casos típicos podem ser apresentados: 1) quando pouco é exigido dos acordos fixados; 2) quando a provisão de acordos é elástica e livre (os custos das transações não oneram as partes concordantes). Mas, numa situação em que demandas para acordos são positivas (em termos de custo prático), ou seja, quando trazem benefício aos interessados e as regras não são flexíveis, pode existir, de fato, necessidade da construção de regimes políticos internacionais” (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 242-243).

[...] valores como livre mercado, **respeito aos direitos humanos**, liberdade, democracia e preservação do meio ambiente passam a integrar uma nova concepção de segurança coletiva em que normas e práticas de determinados países que se afastem daqueles valores considerados universais são percebidos como ameaça à segurança e à prosperidade de toda a humanidade (BELLI, 1996/1997, p. 7).¹⁰⁸ Destaque da autora.

No quadro mundial hodierno, a crescente interdependência, que já foi conceituada, “com o aumento do fluxo transfronteiriço de idéias, bens, serviços, capitais e pessoas, contribui para o aumento dos custos recíprocos entre os diferentes países” (BELLI, 1996/97, p. 7). Evidentemente, no que se refere aos graus de vulnerabilidade e sensibilidade, esses custos são diferenciados para as partes envolvidas. Exemplos desses eventos, todos com a característica comum de impor custos a terceiros e de serem percebidos como ameaça à estabilidade mundial, são: **desrespeito aos direitos humanos** por parte de regimes autoritários; golpes contra governos democraticamente eleitos; exploração desordenada do meio ambiente e a queimada das florestas; existência de empresas nacionalizadas (BELLI, 1996/1997, p. 8).¹⁰⁹ (Destaque da autora).

Por todo esse contexto e fatores descritos, parecem evidentes os indícios do crescimento da interdependência e da gênese de um regime internacional dos direitos humanos, o que reveste essa base teórica de capital importância para a análise da cooperação entre os Estados da América Latina, no referente aos refugiados, e, ainda, para a observação das ações do ACNUR no mesmo continente.

3.1.2 Regimes Internacionais: Direitos Humanos e Direito dos Refugiados

Foi no cenário de reconstituição da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial que “desencadeou-se, a partir da Declaração Universal proclamada pela ONU, em 1948, um processo sem precedentes de internacionalização do reconhecimento, proteção e promoção dos direitos humanos, para além das fronteiras dos Estados nacionais” (GÓMEZ, s.d., p. 2).¹¹⁰ Todavia, para percorrer o caminho de construção de um regime internacional a partir dos direitos humanos, é preciso voltar ao ponto de partida, ou seja, ao Direito

¹⁰⁸ Visão maximalista da segurança coletiva, conforme alguns autores.

¹⁰⁹ Benoni Belli (1996/97, p. 8) assinala que a interdependência não é um fato novo, “mas o fim da Guerra Fria gerou o sentimento de que os valores chamados ocidentais triunfaram e não há mais razão para arcar com os custos impostos pelas políticas que se distanciam de tais valores”.

¹¹⁰ Nesse sentido, ver também Antônio Augusto Cançado Trindade (2000, p. 23): “Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (por exemplo, a proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal”.

Humanitário (DH),¹¹¹ à Liga das Nações e à Organização Internacional do Trabalho (OIT), estes dois últimos surgidos após a Primeira Guerra Mundial, como os primeiros referenciais do processo de internacionalização desses direitos. Para Flávia Piovesan (2007, p. 114), cada um desses institutos, ao seu modo, contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos: o primeiro, protegendo “direitos fundamentais em situações de conflitos armados”; o segundo, por fixar “como objetivos internacionais a manutenção da paz e segurança internacional”; por fim, o terceiro, por “assegurar parâmetros globais mínimos para as condições de trabalho no plano mundial”.

Mas a rigor, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) foi consolidado em meados do século XX em decorrência da Segunda Guerra Mundial e sua principal fonte jurídica é a Carta de fundação da ONU (1945). Esta, no seu preâmbulo, evoca os “direitos fundamentais do homem” e no artigo 1º “o respeito aos direitos do homem”, ambos completados pelo artigo 55 que dispõe sobre o respeito universal e efetivo aos direitos do homem e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.¹¹²

Porém, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), acima citada, que representa a primeira fase de um verdadeiro regime pelo viés de uma lista de direitos: no artigo primeiro diz que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”; o artigo 2º focaliza a não discriminação; os artigos 3º a 21 especificam os direitos civis e políticos; os artigos 22 a 27 especificam os direitos econômicos, sociais e culturais, e os artigos 28 a 30 as responsabilidades individuais e coletivas.

A DUDH introduz

[...] a concepção contemporânea dos direitos humanos, na medida em que consagra a idéia de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição de pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, incluindo em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também sociais, econômicos e culturais. Afirma, assim, ineditamente, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos (PIOVESAN, 2001, p. 28; 2003, p. 115-116).

Uma das principais qualidades desta Declaração, segundo Flávia Piovesan, é o fato de

¹¹¹ O Direito Humanitário teve origem na emoção e experiência do suíço Henry Dunant face à situação dos feridos e doentes nos campos de batalha de Solferino, em 1859. Em 1862 escreveu a obra “Un souvenir de Solferino” na qual lançou três proposições: a) criar sociedades de socorro para prestar ajuda aos feridos em tempos de guerra; b) recrutar e formar enfermeiros, reconhecidos pelas armadas; c) formular um “princípio internacional, convencional e sagrado” em um texto oficial assinado pelos Estados (a primeira Convenção de Genebra). H. Dunant foi o precursor da Cruz Vermelha.

¹¹² Carta de Fundação da ONU. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 18 out. 2007.

[...] constituir-se em parâmetro e código de atuação para os Estados integrantes da comunidade internacional. Ao consagrar o reconhecimento universal dos direitos humanos pelos Estados, a Declaração consolida um parâmetro internacional para a proteção desses direitos. Nesse sentido, a Declaração é um dos parâmetros fundamentais pelos quais a comunidade internacional ‘deslegitima’ os Estados. Um Estado que sistematicamente viola a Declaração não é merecedor de aprovação por parte da comunidade mundial. (PIOVESAN, 2001, p. 28; 2003, p. 116).

Dessa forma, a Declaração traz duas inovações: a primeira quando atribui o caráter de unidade indivisível, interrelacionada e interdependente aos direitos humanos (PIOVESAN, 2003, p. 93); a segunda quando transfere a responsabilidade da garantia de proteção aos direitos humanos. Esta responsabilidade, que repousava nas mãos do Estado é deslocada para a sociedade internacional. A propósito, Cançado Trindade (*apud* PIOVESAN, 2006, p. 12) escreveu acerca da impossibilidade “[...] de visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado: impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade”. Assim, a Declaração modificou o sistema vestfaliano das relações internacionais que tinha os Estados como únicos protagonistas ao colocar a questão como assunto de legítimo interesse internacional.

No que tange à temática dos refugiados, a DUDH também regulara essa questão no seu artigo 14, inciso 1, conforme visto no item 2.1.1 deste trabalho. É pertinente afirmar, em uníssono com Flávia Piovesan (2003, p. 117) que “cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos”.

Alinha-se ao lado dessa declaração e da Carta de fundação da ONU mais um documento, a Carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1645-1946), formando o que os especialistas costumam considerar o marco tripartite do DIDH. Analisando esses três institutos, Rossana Rocha Reis (2006, p. 33) escreve que, em linhas bem gerais, é possível atribuir as seguintes funcionalidades a cada um deles: a Carta da ONU “reconhece como legítima a preocupação internacional dos direitos humanos; o Tribunal de Nuremberg “estabelece a responsabilidade individual pela sua proteção” e a Declaração “enumera o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, considerados fundamentais, universais e indivisíveis”.

São duas as interpretações sobre as razões que levaram ao comprometimento internacional dos Estados com os direitos humanos, a saber: há os que, como Norberto Bobbio, consideraram que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) “representa a consciência histórica que a humanidade tem de seus próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX” (BOBBIO, 1992, *apud* ROCHA REIS, 2006, p. 33; BOBBIO, 1992, p. 34); outros acreditam que os Estados “só aceitaram um

compromisso em torno do ideário de direitos humanos porque consideravam que ele não teria conseqüências importantes” (ROCHA REIS, 2006, p. 34). Os primeiros defendem a Declaração como um avanço rumo à realização de ideais elevados da humanidade (BOBBIO, 1992, *apud* ROCHA REIS, 2006, p. 33; BOBBIO, 1992, p. 34) e os segundos acreditam na sua ineficácia pela falta de capacidade da ONU ou de outro organismo qualquer para exigir a observância desses direitos (ROCHA REIS, 2006, p. 33). Realmente, conforme lembra Piovesan (2003, p. 97), do ponto de vista legalista a Declaração Universal, não se revestindo da forma de tratado, não tinha força jurídica obrigatória e vinculante. Essa “juridicização” teve início em 1949 e término em 1966 por meio de dois tratados internacionais, o “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos” e o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. Estes dois tratados continham, com maior precisão e detalhes, os direitos constantes da DUDH (PIOVESAN, 2003, p. 98).¹¹³ É pertinente lembrar que um dos grandes problemas enfrentados até hoje pela ONU configura-se justamente na falta de mecanismos que assegurem o fiel cumprimento dos preceitos das Declarações, acordos ou tratados.

À DUDH somou-se a resolução *Human Rights in Armed Conflicts*, que fora adotada pela I Conferência Global de Direitos Humanos do Teerã, em 1968, bem como a Declaração e o Programa de Ação de Viena, produzida na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993. Estes dois últimos documentos confirmavam a tese do primeiro, a saber: os direitos humanos são unos, indivisíveis e inter-relacionados (SILVA, s.d., p. 14, PIOVESAN, 2003, p. 40).

A I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas teve lugar em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968. Sua maior contribuição para a proteção dos direitos humanos foi “o reconhecimento e asserção [...] da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos”, ficando, definitivamente para trás, a visão compartimentalizada da proteção internacional dos direitos da pessoa que afirmava a existência de três vertentes, a saber, Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados (CANÇADO TRINDADE, 1996, p. 46; PIOVESAN, 2003, p. 116). Reafirmou-se, por conseguinte, o caráter universal e indivisível dos Direitos Humanos já enunciados na Declaração Universal de 1948.

¹¹³ “A conjugação da Declaração de 1948 com os dois Pactos resulta na “Carta Internacional dos Direitos Humanos”, ou *na International Bill of Rights*, que traduz a mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos. Na ordem contemporânea, os direitos elencados na Carta Internacional de Direitos representam o amplo consenso alcançado acerca dos requisitos minimamente necessários para uma vida com dignidade” (PIOVESAN, 2003, p. 98).

Todavia, foi o Programa de Ação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, de 14 a 25 junho de 1993, que representou maior avanço no tratamento da matéria.¹¹⁴ Em primeiro lugar, a exemplo do Pacto Universal de Direitos Humanos proclamado em Teerã, no ano de 1968, a Declaração de Direitos Humanos,¹¹⁵ resultado da segunda Conferência, também reiterou, em seu § 5º a universalidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos. A essa conquista, de cunho conceitual,¹¹⁶ José Augusto Lindgren Alves (2007, p. 29, 138-148) acrescentou outras mais, a saber: a repetição da linguagem dos dois Pactos Internacionais de direitos humanos sobre a autodeterminação¹¹⁷, o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos,¹¹⁸ a obtenção de consenso universal para o reconhecimento do direito

¹¹⁴ Celso Lafer no prefácio ao livro de J. A. Lindgren Alves escreveu: “Foi a maior concentração de representantes de Estados e entidades da sociedade civil em matéria de direitos humanos. Reuniu delegações de 171 Estados, teve 813 organizações não-governamentais como observadoras da Conferência e mobilizou 2000 organizações não-governamentais no Fórum Paralelo das ONGS” (2003, p. XLV). Para uma abordagem detalhada do significado político da Conferência, ver o capítulo 2 (p. 23-35) do livro “Os Direitos Humanos como tema global” de Lindgren Alves. Este escreve, ainda, na página n. 25 de seu livro “Os Direitos humanos na pós-modernidade “que a Conferência de Viena foi “o passo mais significativo – ainda que não ‘definitivo’ – no caminho da universalização formal da Declaração de 1948”.

¹¹⁵ A declaração e o Programa de Ação de Viena constam entre os documentos apresentados por Lindgren Alves no seu livro *Os direitos humanos como tema global*.

¹¹⁶ Isso significa dizer que os direitos humanos são aplicáveis a todas as tradições sociais, culturais e religiosas, sem distinção. A superação do relativismo cultural ou religioso foi uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Lindgren Alves se refere especificamente à postura dos países asiáticos e africanos, não participantes da elaboração da Declaração de 1948, que se insurgiram contra a própria idéia dos direitos humanos inspiradora daquele texto. “Algumas delegações chegaram a afirmar que [...] eles correspondiam a uma tentativa de imposição de valores ocidentais sobre o resto do mundo. Sua aceitação de tais direitos seria, pois, sempre condicionada à adaptabilidade de cada um dos respectivos sistemas” (LINDGREN ALVES, 2007, p. 29). Para maior entendimento da questão, lembre-se, apenas a título de exemplo, que o “islã hierarquiza os homens em razão de suas crenças religiosas” (ROULAND, 2004, p. 10).

¹¹⁷ Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, complementares à Declaração de 1948. O conjunto dos três elementos forma a Carta Internacional dos Direitos Humanos e dá sustentação à “arquitetura internacional de normas e mecanismos de proteção aos direitos humanos”. Esses instrumentos foram elaborados em três etapas: a Declaração foi redigida e adotada em menos de três anos, fato explicável exatamente por se tratar de uma declaração, meramente orientadora e referencial; já os Pactos “que iriam complementá-la, conferindo-lhe a força obrigatória de ato jurídico conforme o Direito Internacional, exigiu trinta anos”. De fato, os dois pactos foram redigidos em 1954, mas somente foram aprovados pela Assembléia Geral em 1966 e conseguiram o número mínimo de assinaturas para entrar em vigor em 1976. Até hoje não receberam a adesão de todos os países (LINDGREN ALVES, 1997, p. 24-25; LINDGREN ALVES, 2005, p. 21-22; LINDGREN ALVES, 2007, p. 50-51). Antônio Augusto Cançado Trindade (2007, p. XXXVIII), na introdução a um dos livros de Lindgren Alves (2003) denomina a natureza jurídica da Declaração de 1948 de *soft law* visto ser apenas proclamatória de normas. Possuem as características da *hard law* convencional os dois pactos de 1966.

¹¹⁸ Confirmação do “entendimento predominante, mas às vezes ainda questionado, de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações. Concilia-se, ao mesmo tempo, o propósito de promover os direitos humanos do Artigo 1º, número 3, da Carta das Nações Unidas, com o princípio da não-ingerência, estabelecido no artigo 2º, número 7” (LINDGREN ALVES. *O significado Político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*).

ao desenvolvimento como um “direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos fundamentais”.¹¹⁹

São, ainda, elementos importantes do Documento de Viena, a atenção “dedicada ao racismo e à xenofobia, que tão virulentamente se têm manifestado na Europa de hoje [...]” e às “partes específicas dedicadas à criança, às minorias, aos indígenas e aos refugiados” (LINDGREN ALVES, 2007, p. 29-30). Por fim, embora assinala que não se trata de um levantamento exaustivo, Lindgren Alves (2007, p. 30) menciona a “condenação veemente às violações maciças de direitos humanos, inclusive com menção às práticas hoje vistas de limpeza étnica e estupro sistemático de mulheres”, e, “o reconhecimento da importância do papel das ONGs na luta pela observância dos direitos humanos”.

Saliente-se que a Declaração de Viena, além de reconhecer a necessidade de proteção diferenciada a minorias fragilizadas, entre as quais inclui os refugiados, reafirma o direito de asilo para qualquer pessoa que se veja perseguida, bem como o de regressar, em condições seguras, ao seu país de origem. Ainda, “expressa o seu apreço aos Estados que continuam a aceitar e a acolher um elevado número de refugiados nos seus territórios e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pela sua dedicação a tal missão”. Em demonstração evidente da interligação entre os regimes internacionais, a Declaração “realça a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, e de instrumentos regionais”. Essa inter-relação é reafirmada quando a Conferência considera que “[...] num espírito de partilha de responsabilidades, se torna necessária uma abordagem global pela comunidade internacional em coordenação e cooperação com os países interessados e as organizações relevantes”.

Por último, embora não se esgotem aqui todos os caminhos abertos por esta Conferência, cabe dar destaque a alguns fatos originários da Declaração e do Programa de Ação de Viena. Assim, estes documentos reforçaram, “diretamente, a luta em defesa da cidadania no mundo”, bem como “aumentaram, substancialmente, o poder dos órgãos mundiais que possuem atribuição de acompanhar e fiscalizar o cumprimento e o respeito aos direitos humanos em todo o planeta”; ademais, endossaram explicitamente, “a democracia como forma de governo mais favorável para o respeito [e para o reconhecimento] aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”. Finalmente, esta Conferência reforçou, por meio de

¹¹⁹ Esse reconhecimento é de particular importância para os países em desenvolvimento. “Embora qualificado como tal desde 1986 pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, esse direito não era reconhecido pelos Estados Unidos, que votaram contra, e outros países ocidentais, que se abstiveram, na votação sobre a Declaração na Assembléia Geral, tendo até recentemente questionado o conceito” (LINDGREN ALVES, 2007, p. 29).

seus debates, de sua Declaração e de seu Programa de Ação, a vinculação e interdependência entre os diversos atores globais (BEDIN, 2001, p. 367).

Aqui pode-se resumir a evolução conceitual que levou à transformação dos direitos humanos em um tema global, fato que representa, numa apropriação das palavras de Gilmar Antônio Bedin (2001, p. 366) “a emergência, pela primeira vez na história, de um consenso ético-global mínimo”.¹²⁰

- Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948);
- Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);
- Conferência de Viena sobre Direitos Humanos e sua Declaração e Programa de Ação (1993).

No decorrer dos anos, outros acordos sobre conjuntos mais específicos de direitos vieram adicionar-se a estes documentos iniciais, ou seja, à DUDH e aos Pactos correspondentes¹²¹, e na segunda metade do século XX foram criados mecanismos regionais, entre os quais a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a Carta Africana dos Direitos Humanos dos Povos, a Convenção Americana de Direitos Humanos.¹²²

Cumprе enfatizar que, entre os acordos que foram se adicionar à DUDH e seus Pactos correspondentes, consta a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Destaque-se que até 1950 não havia uma rede de instituições, sistemas e leis para o tratamento global desta questão, que só tomou forma a partir do estabelecimento do ACNUR, nesse ano, da Convenção específica dos Refugiados de 1951 e do seu respectivo Protocolo de 1967, já apresentados no item anterior. Foram medidas que proporcionaram, “pela primeira vez, uma estrutura formal destinada a dar resposta às necessidades dos refugiados, bem como as normas

¹²⁰ Na sua análise da construção de uma ordem mundial justa e solidária, por ele próprio reputada como hipótese difícil, Bedin (2001, p. 365-369) indica o surgimento de uma nova variável, a formação de um consenso ético-global mínimo, que emergiu com a Convenção de Viena.

¹²¹ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), já mencionado diversas vezes neste trabalho; Convenção Relativa aos Apátridas (1954 e 1961), também já mencionada; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (adotada em 1965 e vigente desde 1969); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (adotada em 1984, vigente a partir de 1987); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Mulher (adotada em 1979 e vigente a partir de 1981); Convenção sobre os Direitos da Criança (adotada em 1989 e vigente desde 1990), entre outros.

¹²² Para quem deseja aprofundar-se no assunto, é recomendável a leitura da obra de Fábio Comparato *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*.

de proteção ao abrigo do direito internacional”.¹²³ Da mesma forma que a Declaração Universal de 1948 é o instrumento mais importante do regime dos Direitos Humanos no sistema da ONU, a Convenção de Genebra e os Protocolos adicionais de 1967 formam o corpo principal do regime internacional da proteção aos refugiados nesse mesma sistema.

De tudo o que foi exposto, cabe, mais uma vez, frisar a imbricação entre Direitos do Refugiado e Direitos Humanos, e a impossibilidade da abordagem de um sem que se faça menção ao outro, haja vista a relação de complementaridade e interdependência entre eles. Neste sentido, Marcos Wachowicz (s.d., p. 152) assinala a tendência atual de se conferir “ao Direito de Asilo sua conexão real e efetiva com os Direitos Humanos” e Piovesan (2003, p. 128) reafirma a necessidade de se enfrentar a problemática dos refugiados sob a perspectiva desses direitos.

Enfim, Guilherme Assis de Almeida (2001, p. 107) lembra que a questão dos direitos humanos também está presente nas duas definições de refugiado, tanto a clássica, como a ampliada, ambas já expostas no primeiro capítulo deste ensaio e, ainda, que o zelo pelo “respeito aos direitos humanos em qualquer parte do planeta” significa a prevenção de “acontecimentos históricos geradores de refugiados”.

Não se pode, por último, esquecer que todo esse percurso descrito levou à formação do denominado regime internacional dos direitos humanos.

Essa exposição leva à necessidade de abordar, especificamente, o alcance do caráter de universalismo dos direitos humanos, trazido, sobretudo, pela Conferência de Viena de 1993 para a arena mundial. Para tanto, no breve item que segue, parte-se da dicotomia inclusão/exclusão, abertura/fechamento, engendrada no bojo do processo globalizante que se espalha no planeta e de um movimento que, sem invalidá-lo, lhe é contraposto, o de ‘localismo’, expressão proposta pela Alta Comissária do ACNUR no ano de 1999.

¹²³ FORUM 21. Mundo flutuante. *Refugiados sobre a terra*. Disponível em: www.agenciaforum21.org/mundo_flutuante.php. Acesso em: 18 out. 2007.

3.1.3 O Alcance do Caráter Universalista da Declaração de Viena

No novo desenho mundial que se esboçou a partir do final da Guerra Fria, surgiu o fenômeno da globalização que se estabelecia como o resultado da crescente relação de interdependência, à qual já se aludiu no item 3.1.1. A globalização abriu as fronteiras estatais às trocas de informações, de mercadorias, de capitais e de tecnologia, mas manteve as portas fechadas para as pessoas. Os meios para excluí-las são vários, indo desde as condições restritivas para a obtenção de vistos até as medidas mais drásticas como deportação e detenção.¹²⁴ Esses movimentos de abertura e fechamento foram bem compreendidos por Clóvis Brigagão e Gilberto Rodrigues (2004, p. 88) para os quais é muito claro que

[...] a migração, voluntária ou forçada, alinha-se entre as questões mais delicadas do processo atual de globalização. Ela pode ser considerada como um barômetro que revela, em poucos casos, nossa abertura e, em muitos outros casos, nosso fechamento, em termos de uma nova concepção e política de segurança internacional, compartilhada e democrática.

De fato, verifica-se muita ambigüidade no discurso sobre a globalização e as migrações. Se, por um lado, as teorias econômicas e liberais pregam a livre circulação das pessoas, dos capitais e das mercadorias, por outro, fecham-se essas mesmas fronteiras àqueles que estão em busca de melhores condições de vida. O exemplo mais bem acabado dessa dicotomia seria a União Européia.

Não cabe, no escopo deste trabalho, uma análise do fenômeno chamado globalização, com todos os significados e implicações dele decorrentes, o que, por si só, implicaria trabalho

¹²⁴ Nos Estados Unidos essas medidas se enrijeceram após os atentados do 11 de setembro, havendo uma verdadeira caça a suspeitos, sobretudo estrangeiros. “Proibida internacionalmente (para estrangeiros ou cidadãos nacionais) pelo Artigo 9º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e regulamentada também pelo Artigo 9º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (de que os Estados Unidos são parte), a interdição desse tipo de ‘detenção arbitrária’ de qualquer pessoa somente é passível de suspensão, perante o Direito Internacional, em casos excepcionalíssimos (e os atentados do Onze de Setembro os configurariam facilmente), devendo o Estado, porém, dar ciência dessa suspensão e de suas causas aos demais Estados partes do pacto [...]”, o que não foi feito (LINDGREN ALVES, 2005, p. 174). Essa política foi em seguida adotada pelos países europeus: “Aparentando estarem todos numa ‘guerra mundial contra o terrorismo’, os próprios países europeus, que sempre haviam enfrentado o desafio de atos terroristas nos respectivos territórios sem modificar sua concepção do Estado de Direito, passaram a adotar novas medidas internas de vigilância, investigação e detenção inspiradas naquelas dos Estados Unidos” (LINDGREN ALVES, 2005, p. 183)”. Entretanto, a guerra anti-terrorismo, engendrada nos EUA e na Europa e levada a cabo sobretudo pelo primeiro é um fato complexo, relacionando-se a muitos outros elementos, além da imigração e dos estrangeiros. No terreno específico dos refugiados e asilados, as políticas restritivas remontam à década de 70: nos Estados Unidos com a idéia de que o país estava sendo invadido pelos pobres do mundo; na França (e outros países da Europa Ocidental), que adotara uma política de atração de mão-de-obra estrangeira após 1945, procura, a partir da recessão da década de 70, formas de restringir os fluxos de migração. Cabe aqui a advertência de que este inserto sequer chega a ser um resumo simplificado da política anti-imigratória nesses dois países, limitando-se à menção de seus marcos originários. Para uma análise desse processo, aconselha-se a leitura do livro de Rossana Rocha Reis (2007), sobretudo os capítulos segundo e terceiro.

de muito mais alcance daquele aqui proposto. Ademais, prefere-se acompanhar o pensamento de Sadako Ogata¹²⁵ para quem “a globalização é um assunto que faz gastar muita tinta”, preferindo, naquele momento, examinar o ângulo oposto, “uma tendência tão marcada quanto”, por ela denominada “localização”, política extrema e que suscita a mais viva preocupação das instituições humanitárias como o ACNUR.

É evidente que, conforme assinala a alta comissária, a ação das forças locais e a utilização das fontes locais podem ser uma tendência positiva. “Uma administração descentralizada, por exemplo, permite tratar localmente, mais pontualmente, os problemas concretos das pessoas”. Entretanto, “o localismo pode também assumir formas diferentes, exclusivas e muito radicais” (OGATA, s.d.). Na sua forma extremada, o localismo:

- nega a coexistência étnica,
- diaboliza as minorias,
- alimenta um nacionalismo ou um regionalismo exacerbado e engendra a xenofobia, o ódio aos estrangeiros,
- às vezes conduz à implosão dos Estados ou ao seu deslocamento,
- em outros casos, particularmente nos países ricos, as sociedades se isolam, voltando-se para elas mesmas. Seus governos não têm nenhuma motivação política para assumir responsabilidades internacionais (OGATA, s.d.).

O último tópico da análise de Ogata incide diretamente sobre dois antigos temas, estreitamente ligados à problemática dos refugiados, a saber, a soberania e a segurança dos Estados, o que será mais detalhado no item 3.2.1. Neste momento, basta lembrar, com os dizeres de Brigagão e Rodrigues (p. 88), que cada Estado é soberano e estabelece suas próprias regras.

Se, por um lado, apregoam defender a liberdade do mercado, os fluxos do capital e o uso de tecnologias para todos, por outro, os Estados criam barreiras, medidas de ‘segurança’ e ‘cinturões sanitários’ – guetos étnicos – desde a chegada de migrantes em suas respectivas fronteiras, portos e aeroportos (BRIGAGÃO e RODRIGUES, 2004, p. 88).

Realmente, o universalismo constante da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, reafirmado na Convenção de Teerã (1968) e confirmado na Convenção de Viena (1993), continua a ser ignorado. Por este caráter universalista, lembra Norbert Rouland (2004, p. 10), “certos direitos dizem respeito a todos os homens, o que estabelece em toda parte a obrigação dos Estados de respeitá-los e de permitir seu florescimento”. Mas essa aspiração, advinda do

¹²⁵ Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados (1999). Discurso proferido no Centro Católico de Estudos de Lausanne em 25 de março de 1999. Disponível em: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=416fe78d4>. Acesso em: 05 nov. 2007. Original em francês. Adaptação e tradução livres da autora.

Iluminismo e de inspiração francesa, encontra, evidentemente, muitos obstáculos, alguns dos quais de caráter pontual, já foram relacionados. Em análise mais ampla, pode-se dizer que todas essas manifestações levam às seguintes considerações:

- constatação de uma outra universalidade: a do mal que um homem pode infligir a seus semelhantes. Por muito tempo se quis explicar tudo pelos excessos do Ocidente e pelos erros do colonialismo. Mas, em nosso século, sabemos, a partir dos genocídios do Camboja e de Ruanda, que o horror é possível em toda parte (em Ruanda crucificavam-se crianças) apesar de religiões e de filosofias baseadas no amor ao próximo (Ruanda é majoritariamente cristã) e na compaixão (o Camboja é budista);
- essa ideologia universalista não é universal. [...] ditaduras e regimes autoritários alegam em seu favor a diferença 'cultural' para manter à distância os direitos de seus povos. (ROULAND, 2004, p. 10).

As reflexões de Rouland se fazem a partir da situação de grupos minoritários no âmbito de seus Estados. Nada impede, contudo, que sejam aplicadas aos refugiados que, pelo menos em questão de direitos, pertencem, também, à minoria. Em ambos os casos a universalidade dos direitos humanos inexistente ou é negada. Nesse sentido, Clóvis Brigagão e Gilberto Rodrigues (2004, p. 38) também apontam a falta de homogeneidade da universalização desses direitos no mundo. As próprias Conferências da ONU, já citadas, “têm demonstrado que, se, por um lado, esses direitos estão conquistando o espaço global, por outro, seguem gerando resistências de alguns Estados ocidentais ou não-ocidentalizados”.¹²⁶

De outra ponta, Lindgren Alves (2007, p. 147) acredita que “o universalismo dos direitos humanos pode e deve ser concretizado. Tais direitos¹²⁷ há muito deixaram de ser eurocêntricos”, porém seria ingênuo acreditar que somente declarações ou outros documentos tivessem o condão de mudar, de uma hora para a outra, a humanidade. A história dos Direitos Humanos ainda está sendo escrita.

Isso posto, passa-se ao item 3.2 onde serão vistos alguns dos atores que têm tomado parte nesse processo de evolução dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados.

¹²⁶ Cabe considerar que, neste ponto, encontra-se superada a dicotomia Ocidente-Oriente quanto às dificuldades da universalização dos direitos humanos. Como constatou Rouland (2004, p. 26), seguido por Brigagão e Rodrigues (2004, p. 38), diferenças e contradições podem ser encontradas no interior de todos os países e os ocidentais não fogem à regra. Estes últimos autores exemplificam esse fato com o direito ao aborto, defendido ou repudiado por uma e outra parte da sociedade civil, ONGS e Igreja Católica.

¹²⁷ Pelo critério do desenvolvimento histórico, os direitos humanos são classificados em três gerações: a primeira abrange os direitos civis e políticos (direito à vida, à liberdade, à igualdade, ao pensamento, ao voto, à iniciativa privada, à propriedade, à organização sindical etc.); a segunda comporta os direitos econômicos, sociais e culturais (direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à segurança social); a última, mais recente, trata especificamente dos direitos difusos.

3.2 Os atores na questão dos refugiados e dos direitos humanos

A escritura da história dos direitos humanos ainda está sendo feita, conforme anunciado no final do item precedente, e alguns atores estão diretamente relacionados com esse processo em desenvolvimento. Entre eles, podem ser elencados os Estados-nações, as Organizações Internacionais, as Organizações não-Governamentais e outros tipos de associações ou organismos.

3.2.1 Os Estados Nacionais

A problemática da migração internacional, inclusive dos refugiados, toca muito de perto duas questões caras aos Estados: a segurança e a soberania nacionais. O direito ao pedido de asilo, lembre-se, é concedido a todas as pessoas que preencham os critérios estabelecidos nas leis pertinentes, não obrigando os Estados, todavia, à prestação de ajuda. Estes, na melhor expressão do sistema vestfaliano, permanecem soberanos para decidir sobre quem receber em seus territórios.

Essa questão já havia sido cogitada na agenda da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) que arquivara o assunto por considerar as implicações políticas decorrentes. A Assembléia Geral das Nações Unidas, buscando traçar diretrizes básicas a esse respeito, aprovou a Resolução n. 3.212 (XXII), de 1967, na qual o asilo é reconhecido como um direito do Estado baseado em sua soberania. A qualificação do delito cabe ao Estado asilante, podendo este negar o instituto por motivos de segurança nacional. O ACNUR assumiu a responsabilidade desse questionamento e elaborou um anteprojeto de convenção que foi apreciado na “Conferência sobre Asilo Diplomático” realizada em Genebra no ano de 1977. Esta Conferência contou com 92 delegações e, desde o início, as divergências entre os blocos ocidental e oriental impossibilitaram um acordo. Apesar disso, o problema básico que era o de reconhecer o direito do indivíduo ao asilo, ou seja, a obrigação do Estado a concedê-lo, foi estudado a fundo. Ao final, a Assembléia Geral de 1967 consolidou posição no sentido de não haver um direito ao asilo ou, em outra formulação, o Estado, exercendo sua soberania, tem o direito de recusá-lo (NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 377).

No que se refere à segurança dos Estados face aos refugiados, trabalhos recentes têm se debruçado sobre essa problemática. Mais especificamente, busca-se verificar se realmente esse contingente de pessoas representa uma ameaça concreta à aludida segurança. Dentre os autores que trataram a questão, Alice Soares Guimarães (2005), partindo de conceitos de

segurança encontrados na literatura específica,¹²⁸ examinou o impacto de fluxos de refugiados e a segurança dos Estados, em estudo de caso contemplando a região dos Lagos na África. As configurações em que esses grupos podem ser vistos como uma ameaça são, em resumo, as a seguir elencadas:

- os refugiados configuram uma ameaça às relações entre dois países – o de origem e o anfitrião – por se oporem ao regime do primeiro;¹²⁹
- os refugiados podem representar uma ameaça direta, política e/ou de segurança, para o regime do país anfitrião;¹³⁰
- os refugiados representariam uma ameaça cultural ao país anfitrião;¹³¹
- os refugiados podem ser considerados como uma ameaça por criarem problemas sociais e econômicos;¹³²

¹²⁸ Ver capítulo 2 da dissertação da autora.

¹²⁹ WEINER *apud* Guimarães (2005, p. 26). Esta configuração ocorre por diferentes motivos: “[...] quando um país concede o *status* de refugiado a um indivíduo ou grupo, está – mesmo que de maneira subentendida – acusando o governo do Estado de origem de perseguir seus cidadãos [...]”. Desta maneira, o simples fato de garantir asilo pode gerar uma relação conflituosa entre países. “Um exemplo desta situação de ‘conflito diplomático’ foi a crise de refugiados argelinos, em 1957. A Tunísia pediu assistência ao ACNUR para lidar com os 85 mil argelinos que haviam entrado no país, postura que gerou forte oposição por parte do governo francês, uma vez que os argelinos eram cidadãos franceses, criando um problema diplomático entre os dois países”. Ainda segundo Guimarães (2005, p. 26-27), “[...] os países nos quais os refugiados encontram asilo podem vir a permitir, devido às suas leis, que esses desempenhem ações que podem vir a auxiliar a oposição na ‘terra natal’, como por exemplo, utilizar a mídia local para criticar governo no país de origem, ou fazer remessas de dinheiro para os dissidentes que permaneceram no país de origem. Assim, um país pode acabar apoiando, mesmo que involuntariamente, a militância oposicionista no exílio. Há ainda situações onde países anfitriões apóiam ativamente os refugiados em sua luta para transformar o regime, seja por solidariedade, ou por interesses próprios, situação na qual os refugiados se tornam ferramentas de conflitos interestatais, utilizadas pelos Estados anfitriões contra o país de origem. [...]. O caso mais ‘famoso’ desta situação seria o apoio estadunidense aos refugiados cubanos em suas tentativas de derrubar o regime castrista”.

¹³⁰ *Idem*. Esse risco “decorreria da possibilidade de que os refugiados se voltem contra tal regime, caso este não os apóiem em sua contenda com o governo do país de origem. O risco, segundo Weiner (*apud* GUIMARÃES, 2005, p. 27), “seria ainda maior em situações onde o governo anfitrião tenha fornecido armas, em um momento anterior, para que tais refugiados lutassem contra os regimes de seus países. Nestas situações, teme-se que os refugiados realizem ataques terroristas; se envolvam no tráfico ilegal de armas, drogas, diamantes e outras matérias primas de valor; ou que se juntem a grupos domésticos de oposição, buscando desestabilizar, ou mesmo derrubar, o governo local. Os refugiados podem também representar um fator de insegurança ao Estado anfitrião por atuar como instrumento do país de origem, exercendo pressões em sua política externa ou se envolvendo em atividades ilícitas”.

¹³¹ *Idem*. Esta é uma questão complexa, de delimitação difícil. “As culturas diferem em relação a como definem quem pertence a, ou pode ser admitido na comunidade. Existem normas que definem quem pode ser admitido em regime temporário, quais são os direitos e deveres decorrentes de tal admissão, e quais refugiados são vistos pela cultura anfitriã como cidadãos potenciais. A violação destas normas é usualmente vista como uma ameaça a valores básicos, de forma que os refugiados que não se encaixem nas normas de admissão de uma comunidade são percebidos como ameaça à segurança nacional. A ameaça à identidade cultural e aos valores da comunidade anfitriã é potencializada quando há o desejo, por parte dos refugiados, de manter sua identidade distintiva e suas instituições próprias, rejeitando a assimilação” (GUIMARÃES, 2005, p. 28).

¹³² *Idem*. Nessa situação, “quando o número de refugiados é grande, eles podem gerar um enorme gasto com habitação, educação, transporte e outros serviços públicos. Além disto, os refugiados podem ocupar ilegalmente terras privadas ou governamentais, gerando conflitos fundiários e/ou causando um enorme impacto no ecossistema pelo uso descontrolado dos recursos naturais e pela produção de lixo. Há ainda o temor de que os refugiados se envolvam em atividades ilícitas, elevando o índice de criminalidade” (GUIMARÃES, 2005, p. 28).

- os refugiados podem ser vistos como ameaça política a identidade e valores para terceiros e/ou para segurança regional e global (DAVIES *apud* GUIMARÃES, 2005, p. 28).

Guimarães (2005, p. 28), citando a releitura que Davies faz dos casos apresentados por Weiner, resume as circunstâncias em que os refugiados podem representar ameaça aos Estados anfitriões em três contextos:

- uma ameaça política ou de segurança pelas ligações com o país de origem;
- uma ameaça cultural à sua identidade e valores por não quererem assimilação, preservando sua identidade e instituições;
- uma ameaça econômica devido ao impacto na infraestrutura e os gastos gerados nos países onde há presença de grande número de refugiados.

Na verdade, trata-se tão somente de uma elaboração de eixos em torno dos quais giram os mesmos tipos de interações previstas na classificação de Weiner. O que importa destacar é que desse ponto de vista, se levado ao extremo, os refugiados sempre se constituirão em motivos de temor por parte dos Estados, ou ainda, de pretexto para a recusa indiscriminada a qualquer pedido de asilo.

Por outro lado, Rossana Rocha Reis aponta uma discussão que tem se travado em torno da soberania dos Estados também relacionada às migrações internacionais. Note-se que as duas questões estão estreitamente relacionadas, a soberania sendo frequentemente evocada como elemento para a preservação da segurança nacional. Em primeiro lugar, os fluxos migratórios internacionais, sobretudo os ilegais, são “quase sempre usados como uma evidência da falência dos Estados, incapazes de controlar as suas fronteiras diante das pressões de uma economia globalizada” (ROCHA REIS, 2007, p. 17). Incapazes, em última análise, de prover a segurança de seus territórios. Concomitantemente, emergiu um argumento no sentido de que a força dos Estados estaria sendo mitigada pela importância crescente de regimes e organizações multilaterais. Neste caso, o Estado soberano estaria cedendo, ou perdendo para outros atores, prerrogativas que eram exclusivas dele. O argumento principal utilizado para este raciocínio é que “o crescente poder dessas instituições estaria minando a capacidade do Estado de decidir por ele mesmo sobre assuntos relacionados aos seus próprios interesses” (ROCHA REIS, 2007, p. 17). No caso específico das migrações internacionais, a autora aponta dois fatores que, levantados nessa discussão entre cientistas sociais, estariam afetando a dinâmica dos Estados, a saber: a) “um regime internacional de direitos humanos”, cuja evolução foi descrita no item anterior, “que estaria cada vez mais impondo limites externos à prerrogativa estatal de decidir qual a melhor política a adotar em relação à

imigração e aos imigrantes”;¹³³ b) “essa interferência é tanto mais relevante quanto mais os países envolvidos estão comprometidos com o respeito aos direitos humanos e às convenções internacionais” (ROCHA REIS, 2007, p. 17).

Em segundo lugar, consoante a mesma autora, a reflexão sobre as migrações também está afetando de diferentes maneiras a forma de se pensar a relação entre os Estados e os indivíduos. Isso significa dizer que o número crescente de pessoas vivendo sob a jurisdição de um Estado do qual elas não possuem a nacionalidade ou, em outras palavras, o número de Estados que possuem jurisdição sobre esse contingente de indivíduos está aumentando (ROCHA REIS, *op. cit.*), e isso implicaria a revisão do conceito clássico de cidadania, já exposto no item 2.1.3 desta dissertação.¹³⁴

De fato, como já foi dito em itens anteriores, a legislação internacional engendrada no pós-guerra, especialmente a que se refere à concessão de refúgio e de asilo político, inovou ao colocar o indivíduo como sujeito de direito internacional, lugar outrora ocupado somente pelos Estados. Quanto a uma cidadania supra ou pós-nacional, que foge ao escopo deste trabalho, deve-se reter a eterna discussão, trazida à baila pela autora entre moral e política no sistema internacional, debate fora de cenário durante a guerra fria, mas cada vez mais rememorado nos tempos atuais.¹³⁵ Nessa discussão fica o questionamento lançado por Rocha Reis, talvez ainda sem resposta satisfatória nos tempos hodiernos: “Quando o direito individual de um ser humano de fugir de um país no qual é perseguido se choca com o direito que o Estado possui, de escolher quem pode entrar em seu território, como e quando, qual direito prevalece ou deve prevalecer?” (ROCHA REIS, 2007, *op. cit.*).

Esses dois fatores, a segurança e a soberania dos Estados, seriam, em síntese, os principais obstáculos à concretização do refúgio e do asilo; são, em todo o caso, a expressão do problema do ponto de vista puramente estatal. Já no que se refere aos países que aceitam receber contingentes desses grupos humanos, o ACNUR elaborou, em 1995, documento contendo os direitos e deveres dos refugiados/requerentes de asilo, e dos Estados, segundo o

¹³³ A legislação internacional do pós-guerra, já exposta nesta dissertação, que regulamenta a concessão do refúgio e do asilo político representa uma grande inovação em direito público internacional, qual seja, o fato de reconhecer o indivíduo como sujeito de direito internacional. Isso tem, na visão de Rocha Reis (2007, p. 17), sérias implicações para os estudos da política internacional.

¹³⁴ Esse crescente reconhecimento dos direitos humanos dos imigrantes estaria levando a uma dissociação entre nacionalidade e cidadania, com o conseqüente surgimento de uma cidadania pós-nacional, revendo-se a concepção vestaliana conforme dito acima (ROCHA REIS, 2007, p. 17).

¹³⁵ Haja vista o interesse crescente por filósofos como Kant, como bem lembra a mesma autora.

Direito Internacional. Evidencia-se, a seguir, que a cada parte é relacionado um dever de caráter bastante específico.

- Deveres dos refugiados e/ou requerentes de asilo: Estão obrigados, no país de asilo a “acatar as leis e regulamentos, bem como as medidas para a manutenção da ordem pública” (Convenção de 1951-Art. 2);

- Deveres dos Estados: Além da obrigação de admissão e respeito pelo princípio de *non-refoulement*, devem conceder aos refugiados/requerentes de asilo determinados direitos.¹³⁶

Os demais direitos, prestação dos Estados, estão especificados na Convenção de 1951¹³⁷ e dividem-se por áreas. Assim, quanto ao tratamento, há três padrões:

- “Padrão mínimo”: Aplica-se pelo menos o regime concedido aos estrangeiros em geral no país de asilo (Convenção de 1951 – Art. 7);

- “Nacionalidade mais favorecida”: Tratamento de acordo com o concedido aos estrangeiros mais privilegiados;

- “Tratamento nacional”: Tratamento igual ao dos nacionais.

No tocante à discriminação: “Os Estados aplicarão as disposições desta convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem” (Convenção de 1951-Art. 3).

Em relação ao acesso ao emprego:

- “O tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro no que diz respeito ao exercício de uma atividade profissional assalariada” (Convenção de 1951-Art.17, 1);

- “Padrão mínimo”, isto é, aplica-se um tratamento igual aos estrangeiros no que diz respeito às profissões não assalariada (CER51-Art. 18) e profissões liberais (Convenção de 1951-Art. 19);

- Note-se que as medidas de proteção do mercado nacional de trabalho não podem ser aplicadas a todos os refugiados (Convenção de 1951-Art. 17, 2).

¹³⁶ Fonte: ACNUR. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/c1dirdev.html. Acesso em: 28 jan. 2008.

¹³⁷ Ver o item 2.2.

No concernente ao acesso à educação pública, os Estados contratantes concederão “aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais em matéria de ensino primário” e “um tratamento não menos favorável que o concedido aos estrangeiros em geral quanto às categorias de ensino, que não o primário, e, em particular, no que se refere ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados dos estudos, diplomas e títulos universitários” (Convenção de 1951-Art. 22).

No referente ao apoio administrativo, “quando o exercício de um direito por um refugiado careça normalmente do concurso de autoridades estrangeiras [...] os Estados Contratantes em cujos territórios resida proverão a que esse concurso lhe seja prestado, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional” (Convenção de 1951-Art. 25).

Relativamente à emissão de documentos de identificação, os Estados contratantes “passarão documentos de identidade a todos os refugiados que se encontrem nos seus territórios e não possuam documento de viagem válido” (Convenção de 1951-Art. 72). Tais documentos protegem o refugiado de eventuais abusos, permitem ao Estado contratante receber informação completa acerca do refugiado e seguir suas deslocções. No que se refere aos documentos de viagem, os referidos Estados “passarão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios documentos com os quais possam viajar fora desses territórios, a não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública [...]” (Convenção de 1951 – Art. 28).

Quanto à assistência social (serviços médicos): “Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos seus nacionais em matéria de assistência e auxílio público” (Convenção de 1951-Art. 23).

Acreditando serem esses os elementos que concernem diretamente aos Estados envolvidos em situações de diáspora, passa-se ao item seguinte no intuito de verificar o papel da ONU e do ACNUR nessa conjuntura.

3.2.2 A ONU e seu órgão subsidiário, o ACNUR

A ONU foi criada em 25 de junho de 1945 na cidade de São Francisco (EUA) com a aprovação da Carta das Nações Unidas por cinquenta e um Estados. Gestada no bojo da Segunda Guerra Mundial, trata-se de “uma organização de caráter intergovernamental,¹³⁸ onde somente tomarão assento os representantes dos Estados” (SEITENFUS, 2005, p. 135). Sendo uma organização de natureza política, conforme nota de rodapé de número 135, abaixo, essa organização exerce sua influência “sobre questões vitais dos Estados-Membros, como por exemplo a soberania e a independência nacional” (SEITENFUS, 2005, p. 45), aspectos já ventilados no item precedente. As ações das Organizações Internacionais (OIs) de natureza política são essencialmente preventivas.¹³⁹ Como segunda forma de ação ocorre a reparação de atos praticados pelos Estados-Membros que sejam considerados lesivos à sua carta constitutiva.¹⁴⁰

A ONU é uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. Isso significa dizer que ela é titular de direitos e obrigações, nesse plano, assim como todas as organizações internacionais.¹⁴¹ Sua competência normativa exterior,¹⁴² isto é, aquela dirigida aos Estados e outras organizações internacionais, é manifestada pelo uso de três tipos de instrumentos normativos, a saber: as convenções,¹⁴³ os regulamentos e as recomendações (SEITENFUS, 2005, p. 65). Neste ponto, cabe lembrar que até o século XIX somente os

¹³⁸ Para fins de ordenamento, Seitenfus classifica as OIs segundo vários critérios. Reter-se-á aqui apenas a primeira classificação, ou seja, pela natureza de seus propósitos: as que perseguem objetivos políticos e as que objetivam a cooperação técnica. Esse tipo de organização pretende congrega a totalidade do mundo, como foi o caso da Liga das Nações e, atualmente, é o caso da ONU, ou de parte deste, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Africana (UA). O traço fundamental dessas organizações prende-se ao caráter político-diplomático de suas atividades e seu objetivo mais importante é a manutenção da paz e da segurança internacionais, de alcance universal ou regional (2005, p. 44, 51).

¹³⁹ [...] para o Estado, o fato de ser integrante da entidade exige a observância de certas normas de convívio internacional, que tendem a impedir a tomada de decisões militares externas ou mesmo de algumas decisões internas, por exemplo, na área dos direitos humanos, que venham a ferir os compromissos assumidos, sem a anuência prévia da organização internacional” (SEITENFUS, 2005, p. 45).

¹⁴⁰ “Trata-se essencialmente de contrapor-se a agressões de um Estado-Membro contra outro” (SEITENFUS, 2005, p. 45).

¹⁴¹ Para uma descrição detalhada dos fundamentos da personalidade jurídica das OIs, ver Ricardo Seitenfus (2005, p. 60-65).

¹⁴² As competências normativas das organizações internacionais podem ser dirigidas ao exterior ou ao interior da própria organização. Neste último caso, têm o intuito de melhorar o seu funcionamento (SEITENFUS, 2005, p. 65).

¹⁴³ Por exemplo, a Convenção de Viena, já citada nesta dissertação.

Estados possuíam personalidade jurídica e que, por muito tempo, foi discutido se as organizações internacionais eram revestidas dessa personalidade tendo, portanto, capacidade para celebrar tratados. Atualmente, a maioria dos internacionalistas é adepta da teoria dos poderes implícitos, acatada pela Corte Internacional de Justiça em 1949, para a qual “deve-se considerar a organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas funções”.¹⁴⁴

Quanto ao ACNUR, este tem suas origens primeiras nas Organizações Internacionais para o caso dos refugiados cujo início se deu com o estabelecimento da Sociedade das Nações (SDN), após a primeira guerra mundial, conforme já visto.¹⁴⁵ Esta Organização nomeou diversos Altos Comissários e Enviados para solucionar casos de grupos específicos de pessoas em situação de refúgio, tais como os russos, os armênios e os alemães. No entanto, não havia, ainda, uma abordagem permanente da problemática. Da mesma forma, após a Segunda Guerra, organismos de caráter temporário foram estabelecidos para se ocuparem, separadamente, dos refugiados europeus, palestinos e coreanos. Cabe destaque para a ANUAR¹⁴⁶ e a OIR;¹⁴⁷ a primeira, organismo internacional de caráter temporário, foi criada em 1943, o que demonstrou a preocupação e o planejamento de soluções para os deslocados, pelas potências aliadas, antes mesmo da guerra chegar ao fim. Teve a adesão de 44 Estados e seu objetivo era prestar assistência a todos os que se encontravam deslocados e não especificamente aos refugiados.¹⁴⁸ O segundo órgão internacional foi criado no ano de 1947 e

¹⁴⁴ A outra teoria acerca da matéria é denominada doutrina dos “poderes inerentes”. Sob esta ótica, “a Carta da ONU apenas estabelece as grandes metas da Organização, podendo esta atuar livremente dentro destes parâmetros” (JUBILUT, 2007, p. 156-157). A propósito das correntes sobre a capacidade das OIs para celebrarem tratados e acordos, ver Jubilut (2007, p. 156).

¹⁴⁵ Ver o item 3.1 desta dissertação.

¹⁴⁶ Já mencionada no item 3.1 deste trabalho. Para uma descrição detalhada, ver Fischel de Andrade (1996, p. 135-150).

¹⁴⁷ Já mencionada no item 3.1 deste trabalho. Para uma descrição detalhada da OIR, ver Fischel de Andrade (1996, p. 151-180).

¹⁴⁸ Essa adesão de 44 países é bastante representativa do traço fundamental da organização internacional contemporânea, o multilateralismo, “alcançado quando três ou mais Estados decidiram trabalhar para atingir fins comuns”, abandonando o bilateralismo e ascendendo a um patamar superior de cooperação internacional (SEITENFUS, 2005, p. 29; SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 89). Esse caráter multilateral, ainda consoante Seitenfus (2005, p. 30) e Seitenfus e Ventura (2006, p. 89) pode manifestar-se pelo regionalismo ou pelo universalismo. Além da multilateralidade, as organizações internacionais têm como características a permanência e a institucionalização: pela primeira, entende-se que, a princípio, “a entidade é criada com o objetivo de durar indefinidamente”; a segunda pressupõe três elementos, quais sejam, *previsibilidade de situações, soberania e vontade* (SEITENFUS, 2005, p. 31; SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 89). Os autores delimitam cada um desses três elementos: “previsibilidade de situações que, outrora, eram tratadas coletivamente apenas quando os interessados buscavam auxílio ou atuavam em defesa própria” (SEITENFUS, 2005, p. 31;

passou a funcionar em 1948. Sua Constituição definia em pormenores as funções que lhe cabiam: “repatriação; identificação; registro e classificação; auxílio e assistência; proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento e restabelecimento de pessoas sob o seu mandato” (ANDRADE, 1996, p. 161).¹⁴⁹

Até o ano de 1950, não havia, conforme exposto no item 3.1.2, uma rede de instituições, sistemas e leis para o tratamento global do problema dos refugiados, tendo o ACNUR em 1951¹⁵⁰ e a Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1967, sido engendrados para preencher essa lacuna. O ACNUR, organismo ao qual já se fez referências por diversas vezes nesta dissertação, é um órgão subsidiário¹⁵¹ criado pela Assembléia Geral da ONU em conformidade com o artigo 22 da Carta daquela Organização.¹⁵² Suas principais características estão relacionadas a seguir.

SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 90); “a participação de um Estado numa organização internacional pode vir a significar a necessidade de dimensionar coletivamente certas competências que antes pertenciam ao absoluto domínio nacional, no caso de algumas culturas sob a forma de um dogma” (SEITENFUS, 2005, p. 32; SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 91); “[...] somente a vontade, manifestada por um Estado, de aderir a organizações internacionais, é que condiciona sua posterior aceitação do processo decisório em curso, desde que o mesmo respeite os tratados acordados. Portanto, a posterior denúncia não exime o Estado de sua sujeição ao decidido no período em que integrava o corpo coletivo ” (SEITENFUS, 2005, p. 32; VENTURA, 2006, p. 91).

¹⁴⁹ Para detalhes sobre esses dois organismos, ver Andrade (1996, p. 135-177), bem como Moreira (2006, p. 47-54).

¹⁵⁰ Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949. O ACNUR iniciou suas atividades no dia 1º de janeiro de 1951. Cf. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/unhcr/volrep/a-estat.html>. Acesso em: 10 Nov. 2007.

¹⁵¹ Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 151) explica que “a ONU apresenta três tipos de órgãos subsidiários: 1) os fundos, como por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 2) os comissariados, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, e 3) programas, como o PNUD” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Os órgãos subsidiários não devem ser confundidos com as agência especializadas da ONU, como é o caso da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A mesma autora (2007, p. 152) aponta as principais diferenças entre os dois órgãos: os primeiros “criados por resoluções da Assembléia Geral e estas por tratados específicos, além do fato de que aqueles estão ligados tanto à Assembléia Geral como ao Conselho Econômico Social e estas tão-somente a este último”. Ricardo Seitenfus (2005, p. 182) informa que as organizações especializadas “conservam uma independência jurídica e de conteúdo em relação à ONU”, residindo nisso seu distanciamento dos órgãos subsidiários. Dessa forma, segundo este autor, “países que não fazem parte das Nações Unidas podem integrar os organismos especializados”. Acrescenta, ainda, que os especialistas preferem designar estes últimos organismos como partes da chamada “família das Nações Unidas”. Por fim, G. E. do Nascimento e Silva e Hildebrando Accioly (2002, p. 211), remetendo ao artigo 22 da Carta das Nações Unidas, esclarecem que a ONU terá os órgãos subsidiários que forem julgados necessários.

¹⁵² Ricardo Seitenfus (2005, p. 139) apresenta o organograma da ONU. G. E. do Nascimento e Silva e Hildebrando Accioly (2002, p. 211) especificam que “a Organização compreende seis órgãos especiais: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. Fontoura Costa (2004, p. 58), fundamentado em documento da ONU, *Basic Facts about the United Nations*, informa que “[...] a família de organizações das Nações Unidas conta com mais de 50 auxiliares, entre organizações e organismos”. O ACNUR, especificamente, é capaz de atuar independentemente apesar de seguir diretrizes da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de sua atividade (JUBILUT, 2007, p. 151-152).

- Mandato: Conduzir e coordenar a ação internacional para proteção dos refugiados e procurar soluções para os problemas com eles relacionados (mandato atribuído pela ONU);
- Missão principal: Procurar assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Deve empenhar-se em garantir que qualquer pessoa possa, em caso de necessidade, beneficiar do direito de asilo noutro país e possa, caso o deseje, regressar ao seu país de origem;
- Outra missão: Ao prestar assistência aos refugiados no regresso ao seu país de origem ou na sua instalação num outro país, o ACNUR também deve procurar soluções duradouras para os problemas dessas pessoas;
- Regulamentos: - Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Convenção das Nações Unidas de 1951 Relativa aos Refugiados e seu Protocolo de 1967;
- Norma: Direito Internacional dos Refugiados;
- Outros grupos de pessoas: apátridas, pessoas de nacionalidade controversa, pessoas deslocadas dentro do seu próprio país (certos casos);
- Estratégias: repatriação voluntária, integração local, reassentamento (ver o item 2.2.3 desta dissertação);
- Programas de ação: - um programa regular para um trabalho de caráter continuado, programas especiais para situações de emergência;¹⁵³
- Objetivos: - procura reduzir as situações de deslocação forçada encorajando os Estados e outras instituições a criar condições conducentes à proteção dos direitos humanos e à resolução pacífica das disputas, procura ativamente a consolidação da reintegração dos refugiados que regressam aos seus países de origem, buscando prevenir a recorrência de situações geradoras de refugiados;
- Caráter de imparcialidade: - oferece proteção e assistência às pessoas sob o seu mandato de forma imparcial, com base nas suas necessidades e sem distinção de raça, sexo, religião ou opinião política; concede atenção especial às necessidades das crianças; procura promover a igualdade de direitos da mulher;¹⁵⁴
- Relações com outros organismos: colabora de forma estreita com: governos, organizações regionais, internacionais e não-governamentais;
- Princípio essencial: Permite a participação dos refugiados nas decisões que se refletem na sua vida;

¹⁵³ Jubilut (2007, p. 156) exemplifica esta ação com o caso da guerra na ex-Iugoslávia.

¹⁵⁴ Fonte: ACNUR (<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/un&ref/mission/ms1.htm>).

- Escopo: Promoção igualmente dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas:¹⁵⁵ manutenção da paz e segurança internacionais; desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.¹⁵⁶

Como foi visto acima, a ONU tem capacidade para celebrar tratados e, conseqüentemente, pode delegar esse atributo aos órgãos que cria. Assim, o ACNUR está habilitado para estabelecer acordos conforme dispõe o artigo 8º de seu Estatuto.

Por fim, não se pode relegar a segundo plano o fato de que o Estatuto do ACNUR o define como um órgão estritamente apolítico, rendendo-lhe críticas por parte de diversos autores tendo em vista que um trabalho de cunho humanitário dificilmente poderia ser dissociado de uma posição política. Para Khan, Loescher e Bookstein (*apud* MOREIRA, 2006, p. 56), por exemplo, aquele órgão é um forte ator político na sociedade internacional.¹⁵⁷

Uma vez apresentado o órgão internacional que atua mais diretamente com a causa dos refugiados, passa-se ao item 3.2.3, no qual serão apresentadas outras instituições também atuantes na questão.

¹⁵⁵ Lei básica da ONU, assinada em São Francisco a 26 de junho de 1945, contém um preâmbulo, cento e doze artigos e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, como anexo.

¹⁵⁶ Fonte: ACNUR (<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/un&ref/mission/ms1.htm>).

¹⁵⁷ Para uma discussão mais aprofundada da matéria, ver Moreira (2006, p. 56). Esses mesmos autores citados por Moreira apontam ambigüidades no trabalho do ACNUR, entre as quais: “é dependente da “boa vontade” dos países industrializados para garantir o seu financiamento”; “[...] 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”. O ACNUR “reconhece que existe uma relação estreita entre ação humanitária e ação política [...] 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” (ACNUR *apud* MOREIRA, 2006, p. 56; ACNUR, 1995a, p. 124-125).

3.2.3 As Organizações Não-Governamentais (ONGS)

As Organizações Não-Governamentais, como se sabe, têm assumido um papel cada vez mais importante na pauta das discussões acerca dos direitos humanos. Por outro lado, o Estatuto do ACNUR prevê que este órgão deve procurar soluções para os problemas dos refugiados em colaboração com os governos, com as organizações intergovernamentais e com as organizações privadas. Sua capacidade para estabelecer acordos, mencionada no item anterior, se estende aos órgãos não-governamentais embora estes não sejam sujeitos do Direito Internacional.¹⁵⁸

Essas organizações são definidas por Ricardo Seitenfus (2005, p. 340) como “associações de direito privado cujas atividades são voltadas para questões de interesse público. Elas promovem valores e interesses morais, éticos, religiosos, ideológicos ou culturais, cuja defesa organiza-se, num primeiro momento, em âmbito nacional”.¹⁵⁹ Seu lugar como atores nas relações internacionais é amplamente reconhecido.¹⁶⁰ Neste caso, como lembra Seitenfus (2005, p. 341) elas ultrapassaram as fronteiras nacionais e atuam de forma transnacional.¹⁶¹

As ONGs têm desempenhado papel de fundamental importância na ação do ACNUR. “Confrontado em seu terreno de atuação com o ativismo das ONGAT”, este órgão “constitui, provavelmente, a OI que mais lança mão desta cooperação” (SEITENFUS, 2005, p. 343).¹⁶² Efetivamente, como dispõem de maiores recursos, elas podem levar socorros mais rapidamente nos casos de urgência. Entre elas podem ser citados os organismos Médicos Sem

¹⁵⁸ Ver Jubilit (2007, p. 158).

¹⁵⁹ Seitenfus (2007, p. 340) apresenta, também, a definição dada pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, em parecer de 27 de fevereiro de 1950: “[...] qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional”. Por acordo internacional, entende-se “aquele decorrente do direito internacional público, ou seja, concluído pelo Estado”.

¹⁶⁰ São as Organizações Não-Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT), conforme Seitenfus (2005, p. 337-351).

¹⁶¹ Seitenfus (2005, p. 341) apresenta os elementos caracterizadores das ONGATS, quatro no total: “a) o *princípio associativo*, pois trata-se da reunião de um grupo de pessoas privadas que defendem um ideal ou uma convicção procurando alcançar um objetivo comum não-lucrativo e demonstrando uma atividade perene; b) independência com relação ao poder público, nacional ou internacional, criando um espaço autônomo com relação aos Estados e às OI, sem excluir formas de cooperação; c) a comunidade formada pela ONGAT *comunga princípios e valores comuns*, com seus membros participando de maneira voluntária; d) embora vinculadas à uma sede central ou matriz, *suas atividades possuem um alcance transnacional*” (destaques do autor).

¹⁶² O ACNUR mantém um projeto, intitulado PARINAC (*Partenariat in Action*), do qual participam, atualmente, em torno de 500 ONGAT (SEITENFUS, 2005, p. 344).

Fronteiras – MSF),¹⁶³ Médicos do Mundo, Ação contra a Fome, ou “*Save the Children Fund*”.¹⁶⁴ Podem ser acrescentadas a esta lista a Anistia Internacional¹⁶⁵ e a *Americas Watch* que agem na defesa dos direitos humanos fundamentais, ambas citadas por Seitenfus (2005, p. 349).

Algumas ONGS se especializaram em áreas de atuação que não são contempladas pelo mandato do ACNUR. É o caso da organização França Terra de Asilo que ajuda os solicitantes de asilo nos trâmites burocráticos. No Brasil, essa tarefa é realizada pela Cáritas, organização sem fins lucrativos ligada à Igreja Católica. Essa associação foi criada em 1950, atua em mais de cento e cinquenta países em todos os continentes e tem destacada atuação em vários projetos sociais em todo o mundo.

A colaboração entre o ACNUR e algumas ONGS pode tornar-se complicada já que aquele é um órgão oficial dotado de um mandato preciso e estas últimas são organismos privados cujos objetivos e engajamentos podem variar. O ACNUR possui uma estrutura burocrática pesada para as intervenções de urgência e como é beneficiado por financiamentos governamentais não goza da mesma independência da maioria das ONGS. Neste contexto, a parceria com uma ONG lhe é salutar. Por outro lado, houve casos em que o Alto Comissariado denunciou as intervenções que considerou precipitadas das ONGS e as conseqüências nefastas que tais precipitações podem acarretar para a missão na qual aquele órgão está envolvido (LA DOCUMENTATION FRANÇAISE). Nesse sentido, Seitenfus (2005, p. 348) destaca que a intervenção das ONGAT nos assuntos internos dos Estados Nacionais necessita da manifesta concordância destes e que “as relações entre os interventores e o país objeto de intervenção não são isentas de tensões”.¹⁶⁶ Ademais, outras críticas têm vindo à tona, tais como a transformação da atividade das ONGs em “*charity business*”, onde o negócio passa à frente da caridade, ou a colisão entre certas organizações e os poderes locais

¹⁶³ Recebeu o Prêmio Nansen em 1993 por sua ação em favor dos refugiados. Essa organização atua na África, no Próximo Oriente e no Oriente Médio, na Ásia, na Europa e nas Américas (na Guatemala, na Colômbia e no Haiti). Para maiores detalhes ver sítio do MSF: <http://www.msf.fr/actions/nosactions>.

¹⁶⁴ Denunciou em 2002 violências sexuais cometidas por empregados do ACNUR ou das ONGs contra mulheres em campos de refugiados na África. Informação obtida no site www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/cicr.shtml. Acesso em 07 dez. 2007.

¹⁶⁵ Recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1977.

¹⁶⁶ O autor ressalta “a diferença fundamental entre a posição dos órgãos das Nações Unidas, como o Alto Comissariado para os Refugiados ou ainda o Comitê Internacional da Cruz Vermelha em contraponto às intervenções humanitárias das ONGAT. Os primeiros sustentam sua ação através de prévio consentimento dos Estados” e os segundos “devem se submeter às diretrizes do Estado detentor da soberania” (SEITENFUS, 2005, p. 348).

(notadamente as forças armadas locais), que são, com freqüência, diretamente responsáveis pelas crises humanitárias. (LA DOCUMENTATION FRANÇAISE).

De outra ponta, os Estados tendem a uma utilização maior das ONGAT nas áreas humanitaristas, ambientalistas e de direitos humanos, terrenos em que uma intervenção direta de um Estado sobre outro, além de ser legalmente impossível, é desgastante do ponto de vista político (SEITENFUS, 2005, p. 341).

Uma vez expostas a problemática com suas características principais no primeiro capítulo e sua situação no âmbito das Relações Internacionais no segundo, passa-se, no terceiro capítulo, ao exame de um caso específico, o dos refugiados colombianos.

4 UMA REFLEXÃO SOBRE O CASO COLOMBIANO

4.1 O movimento de deslocação da Colômbia para os países vizinhos

Dá-se início a este capítulo com uma descrição geográfica da Colômbia, com uma breve incursão pelo seu regime político-administrativo e uma, igualmente breve, introdução ao problema que aflige o país, qual seja, o conflito interno e a atuação de grupos armados ilegais. Essa guerra, que perdura há mais de quarenta décadas, tem, como uma de suas conseqüências, o deslocamento em massa, interno ou externo, da população colombiana. Esses elementos a seguir apresentados são, sem dúvida, de cunho geral, mas indispensáveis para a contextualização da problemática específica que será examinada.

Assim, no que tange aos aspectos geográficos, a República da Colômbia, cuja superfície territorial é de 1.141748 km², está situada no noroeste da América do Sul. É banhada por dois oceanos, o Atlântico (Mar do Caribe) ao norte e o Pacífico a oeste. O mapa abaixo mostra as zonas limítrofes deste país com a Venezuela e com o Brasil ao leste, com o Panamá ao oeste e com Equador e Peru ao sul. Evidentemente, em razão da vizinhança, esses Estados estão entre os afetados pelas levas de deslocamentos da população colombiana.



Mapa 1 (fotografia) – posição da Colômbia na América Latina
Fonte: ACNUR¹⁶⁷

A Colômbia está dividida em três regiões: a litorânea, a andina e a da floresta amazônica. A primeira já foi descrita acima; a segunda contém três cordilheiras alinhadas, a

¹⁶⁷ Ver, também, o anexo D contendo o mapa da Colômbia com mais detalhes.

oriental, a central e a ocidental, e a terceira, com extensas selvas, abarca quase 40% de seu território. Essa diversidade geográfica tem facilitado, segundo o ACNUR (2005c, p. 4), a ação de grupos armados irregulares e o desenvolvimento de economias ilegais. Ademais, as condições topográficas (montanhas, vales e, sobretudo, selvas) têm dificultado o efetivo controle por parte das autoridades, tanto das áreas terrestres quanto das marítimas, bem como o de suas fronteiras (ACNUR, *op. cit.*). A população desse Estado é de 44.309.422 habitantes segundo os dados do recenseamento de 2005. Desse total, 73.82% se encontram em zona urbana e 26.18% em zona rural.¹⁶⁸ O país costuma ser caracterizado por densas selvas e por dois produtos, o café e a cocaína, este último diretamente relacionado com os conflitos nos quais se encontra submersa a Colômbia.

Em termos político-administrativos, a Colômbia é um dos três países criados após a queda, em 1830, da Grã-Colômbia, nome dado por Bolívar à união formada por esta, Equador e Venezuela. A Constituição da República em vigor data de 5 de julho de 1991, com reforma em 1997, e seu regime de governo é presidencialista, sendo o presidente eleito, por sufrágio universal, para um mandato de 4 anos, não renovável.¹⁶⁹ O país está dividido em trinta e duas entidades federativas e um Distrito Capital, Bogotá, cujos governadores também são eleitos por sufrágio direto.¹⁷⁰

No que se refere à imagem que projeta no mundo, esse país é reputado como um dos mais violentos do planeta. Essa violência, que teve início com as primeiras guerrilhas¹⁷¹ de importância em 1964, no intuito de tomar o poder, se intensificou a partir dos anos 80 graças ao dinheiro obtido com o tráfico de drogas, considerado o combustível da guerra. Como consequência do conflito armado, o governo da Colômbia calcula que existem entre 2,5 e 3

¹⁶⁸ CONSULADO HONORÁRIO DE COLÔMBIA. Disponível em: www.consuladocolombia.com.br/es/pais.php - 30k. Acesso em: 07 dez. 2007.

¹⁶⁹ Contudo, o atual presidente, Álvaro Uribe Vélez, foi reeleito por 4 anos, em consequência de lei adotada pelo Parlamento e aprovada pela Corte constitucional, prevendo novas eleições presidenciais em maio de 2006. O primeiro mandato do presidente terminaria em agosto desse ano.

¹⁷⁰ Dados obtidos no sítio do CONSULADO HONORÁRIO DE COLÔMBIA, *op. cit.*

¹⁷¹ Não cabe no escopo desta dissertação fazer uma análise aprofundada da guerra de guerrilha. Para tal, ver Celso D. Albuquerque Mello (1997, p. 204-221). Pode-se dizer, em formulação bem resumida, que, na América Latina, esta modalidade foi impulsionada pela vitória dos guerrilheiros cubanos sobre o governo de Batista (Fulgêncio Batista, ditador nos anos 1952-1959, época em que o Estado cubano chegou ao auge de sua degradação sob o domínio dos Estados Unidos) e teve como principal teorizador Ernesto “Che” Guevara que criou, no seu livro “Guerra de Guerrilhas”, a chamada teoria do foco guerrilheiro (CÁCERES, 1992, p. 214). Ver também Robert Harkavy e Stephanie Neuman *apud* Eduardo Pizarro Leongómez (2006, p. 34): “A guerra de guerrilhas fundamenta-se em pequenas unidades que utilizam a tática de ‘ataca e corre’, o sigilo, as investidas intermitentes e as emboscadas [...] Sem amplas divisões blindadas, emprego intensivo de artilharia pesada ou grandes batalhas de fricção”.

milhões de deslocados internos nesse país, sendo 2.224.931 pessoas cadastradas pelo Registro Único da População Deslocada (RUPD-SIPOD) no período entre 1º de janeiro de 1995 e 30 de outubro de 2007. Já a Consultoria para os Direitos Humanos e para Deslocamentos (CODHES), ONG colombiana que se ocupa dos deslocamentos e do respeito aos direitos humanos naquele país, considera que 4.075.580 pessoas foram deslocadas pela violência entre 1º de janeiro de 1985 e 30 de junho de 2007 (ACNUR, 2007b).¹⁷² Destarte, o país, que já foi visto pela sociedade internacional com mais benevolência, sendo considerado apenas um “país-problema” em razão da erosão institucional e da grave crise humanitária que atravessava, passou a ser percebido como um sério fator de desestabilização regional (LEONGÓMEZ, 2006, p. 196-197).

Os atores armados que tomam assento nas guerrilhas são: de um lado, os ilegais: FARC-EP – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo, o mais antigo e poderoso; ELN – Exército de Libertação Nacional; AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia, uma confederação de grupos paramilitares dissidentes distribuídos em todo o território nacional. Além desses, há três grupos guerrilheiros menores de baixa incidência e presença localizada em certas áreas do país: uma dissidência do desmobilizado Exército Popular de Libertação – EPL, o Exército Revolucionário do Povo – ERP e o Exército Revolucionário Guevarista – ERG. A eles se somam os grupos do crime organizado e de narcotraficantes que têm vínculos com a guerrilha e com os paramilitares). De outro lado, há os grupos legais, as Forças Armadas da Colômbia. O restante da população civil se divide em duas partes: os que assumem uma atitude passiva, as vítimas e os observadores indiferentes; os que, inversamente, têm uma postura ativa, os simpatizantes do uso da força de um lado ou de outro, os financistas da guerra e os grupos organizados que impulsionam um movimento nacional a favor da paz (ACNUR, 2003b, p. 23, ACNUR, 2005c, p. 6).

Além dos deslocados internos, as guerrilhas têm originado grandes fluxos de refugiados, notadamente para os países vizinhos.¹⁷³ Para melhor compreensão desse processo migratório, em seu aspecto geográfico, cabe destacar que a fronteira colombiana, bastante

¹⁷² A Colômbia é o segundo país do mundo, ficando atrás apenas do Sudão, no que concerne ao número de deslocados internos, conforme dados da Comissão Européia (2007).

¹⁷³ As manifestações da crise humanitária na Colômbia são diversas. O deslocamento forçado interno e os fluxos de refugiados são somente duas dentre elas, havendo outras tais como: comunidades sitiadas e bloqueadas pelos grupos armados; mais de 11.000 meninos, meninas e adolescentes vinculados a grupos armados; pessoas desaparecidas. Fonte: LA INSIGNIA. *Diário Independiente Iberoamericano. Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador: Tendências y respuestas del Estado y la sociedad civil.* 9 de febrero del 2005. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_016.htm. Acesso em: 27 dez. 2007. Adaptação e tradução livres da autora.

extensa nos seus 6.004 km², é distribuída da seguinte forma: Brasil – 1.643 km; Equador – 590 km; Panamá – 225 km; Peru – 1.496 km; Venezuela – 2.050 km (veja-se mapa acima).¹⁷⁴

4.1.1 A principal causa dos fluxos de refugiados colombianos: breve relato das guerrilhas e suas implicações

Como foi exposto anteriormente, as guerrilhas são os principais motivos dos deslocamentos das pessoas na Colômbia. Tais movimentos se dão em dois níveis, também já anunciados no item precedente: o interno, que escapa ao alcance desta dissertação e cujos dados mais gerais já foram fornecidos, e o externo, ou seja, a fuga dos colombianos para outros países, notadamente os geograficamente contíguos, gerando fluxos de refugiados. Com efeito, nestes últimos anos, o conflito prolongado na Colômbia¹⁷⁵ tem continuado a contribuir, em grandes proporções, para a vulnerabilidade da população civil que se evade de seu país em um movimento crescente. Hodiernamente, os dados relativos a essas deslocações, conforme o ACNUR, são: refugiados colombianos no exterior – 72.796; solicitantes de asilo – 21.923; refugiados retornados – 38; outras pessoas do interesse do ACNUR – 467.000.¹⁷⁶

Os principais países de asilo no caso desse contingente são, por ordem de número de recebimento, Estados Unidos com um total de 24.770, Canadá com 17.378, Equador com 11.526 e Costa Rica com 9.699.¹⁷⁷ No próximo item serão vistos os países fronteiriços com a Colômbia, que, juntamente com o Equador, têm recebido refugiados colombianos. No momento, cabe destacar que esses contingentes formaram o segundo maior grupo de refugiados no Canadá, acima citado, no ano de 2005, e o grupo número um do hemisfério oeste.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Cf. Eduardo Pizarro Leongómez (2006, p. 200).

¹⁷⁵ O confronto armado na Colômbia é uma guerra prolongada e um dos mais antigos do planeta. Ver E. P. Leongómez (2006, p. 35-37): “Se considerarmos como data do seu início o nascimento das chamadas ‘guerrilhas de primeira geração’, entre 1964 e 67 (FARC, ELN e EPL), apenas três confrontos o superam em duração: o conflito Israel-Palestina, a disputa pela Caxemira entre Índia e Paquistão e a guerra de secessão territorial pela região de Shan em Myanmar, antiga Birmânia”.

¹⁷⁶ O ACNUR se ocupa, também, de outras pessoas que se encontram em dificuldades, mesmo que não se enquadrem na categoria de refugiados.

¹⁷⁷ Fonte: ACNUR, 2007b. Dados atualizados até outubro de 2007.

¹⁷⁸ Fonte: ACNUR. *Statistical Yearbook* 2005b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/464478a72.html>. Acesso em: 20 dez. 2007.

O principal motivo causador dessas cifras é uma guerra civil,¹⁷⁹ que se instaurou no país desde a década de 1960 e perdura até os dias atuais, entre militares e guerrilheiros, estes últimos financiados pelo narcotráfico.

Nos anos 80, grupos anti-rebelião, formados por militares e fazendeiros, emergiram como reação ao poderio dos guerrilheiros no controle dos territórios e na indústria da fabricação de drogas. Daí em diante, o conflito armado passou a contar com a presença de mais um ator, os chamados paramilitares que, atualmente, da mesma forma que os guerrilheiros, são financiados pelo tráfico de drogas. No entanto, ainda que certas regiões sejam extremamente violentas e estejam sob o controle da guerrilha, os rebeldes não conseguiram, até o momento, a força militar e a sustentação popular necessárias para derrubar o governo.

A seguir apresentam-se, condensadas, as principais informações sobre o conflito, embora haja o risco da simplificação, em demasia, de fatos extremamente complexos. Alguns atores já foram sumariamente descritos na introdução deste capítulo como os grupos ilegais armados; neste caso, tentar-se-á fornecer maiores detalhes acerca de suas atividades e do papel que desempenham na disputa.

- “Era da violência” (1948-1956): Os dois grandes partidos políticos (Liberal e Conservador) deixaram, em meados do séc. XX, um saldo de 300.000 mortos por razões políticas. Essa etapa culminou em uma ditadura militar, logo substituída pela Frente Nacional de 1958 a 1970, formado pelo acordo de ambos partidos para partilha do poder.

- FARC: As FARC-EP surgiram de movimentos camponeses constituídos como autodefesas comunistas que fizeram resistência à violência bipartidarista que se deu durante a

¹⁷⁹ Há controvérsias sobre a classificação dos conflitos na Colômbia como guerra civil. Alguns autores, efetivamente, os vêem sob esse prisma, mas Leongómez (2006, p. 43) argumenta que as guerras civis propriamente ditas estão revestidas de três características principais: “(1) a existência de ao menos dois projetos antagônicos da sociedade; (2) que dão origem a uma intensa polarização a expressar-se no terreno do enfrentamento armado; e (3) a existência de uma soberania ‘cindida’. [...] No caso da Colômbia, mesmo supondo que as FARC e o ELN sejam portadores de um projeto de sociedade incompatível com a atual configuração socioeconômica e política do país (isto é, que se cumpra o primeiro requisito), tanto o segundo quanto o terceiro requisitos não se configuram”. De igual modo, nos meios acadêmicos ainda não há unanimidade sobre a classificação das guerrilhas colombianas, alguns autores considerando-as um movimento político, outros, simples organizações terroristas. O ACNUR (2003b, p. 20) resume em uma definição a posição assumida pela maioria dos acadêmicos: “[...] la situación en Colombia se define como un conflicto político armado que usa métodos terroristas – ética y democráticamente inaceptables – y que se financia con el narcotráfico. La naturaleza del conflicto – política y armada – está determinada por los objetivos que persiguen las organizaciones insurgentes, y no por medio que usan. Y hoy, ciertamente, usan el terrorismo”. Em tradução livre: A situação da Colômbia se define como um conflito político armado que usa métodos terroristas – ética e democraticamente inaceitáveis – e que é financiado pelo narcotráfico. A natureza do conflito – política e armada – está determinada pelos objetivos que as organizações insurgentes perseguem e não pelo meio que usam. E hoje, certamente, usam o terrorismo.

Era da Violência. Em 1964 elas se organizaram como bloco armado e em 1966 adotaram o nome de FARC. Sua maior expansão econômica e militar se deu na década de 90 quando ingressaram na cadeia do narcotráfico e converteram a prática do seqüestro em seu mecanismo de financiamento. Causaram grandes derrotas ao Estado. No ano 2000, elas estavam organizadas em 66 frentes e tinham pelo menos 17.000 integrantes com presença em todo o território nacional. As FARC estão presentes em todas as regiões do país e exercem o poder de fato sobre grandes extensões de territórios por períodos prolongados.

- ELN: O ELN foi criado nos meados da década de 60 por grupos influenciados pela revolução cubana e pela teologia da libertação. Este grupo armado sofreu reveses importantes no final da década de 90. Sua capacidade militar se viu diminuída em consequência da pressão exercida pelos grupos paramilitares em suas zonas de influência e pelas ações militares de represália executadas pelas forças armadas após uma série de seqüestros feitos pelo ELN. Além disso, este ficou ainda mais enfraquecido por não ter recorrido de maneira sistemática ao narcotráfico como fonte de financiamento. No final dos anos 90, havia cerca de 3.500-5.000 combatentes nesse grupo distribuídos em 23 departamentos do país. No início de 2004, o ELN começou uma negociação com o governo graças à mediação oferecida pelo governo do México. No entanto, não houve avanços na negociação e em novembro daquele ano esse grupo anunciou que estaria disposto a executar estratégias coordenadas com as FARC-EP para combater as forças militares.

- Forças paramilitares (década de 1980): As forças paramilitares foram criadas com o apoio dos grandes proprietários de terras pressionados pelas guerrilhas e de grupos associados ao narcotráfico. Em 1997 foi formada uma confederação de grupos paramilitares chamada Autodefesas Unidas de Colômbia - AUC (consolidado o comando de Carlos Castano). O número de seus integrantes ficou desconhecido após desmobilizações ocorridas entre 2003 e 2004. Antes disso, se calculavam entre 10.000 e 20.000 componentes. Os grupos paramilitares atacam, conforme eles próprios dizem, as bases sociais da insurgência. Seus métodos de combate desconhecem o princípio de distinção entre combatente e população civil. Pela barbárie empregada, eles têm sido os principais responsáveis pelos deslocamentos em massa da população. As AUC têm ampliado sua margem de ação e buscam tirar da guerrilha o controle de zonas de recursos estratégicos para incrementar suas próprias fontes de financiamento.

- Produção e tráfico de drogas: A produção e tráfico de drogas têm papel cativo no conflito colombiano. O narcotráfico tem facilitado tanto o crescimento como a consolidação da guerrilha.

- Plano Colômbia: Em 1988, o então presidente da Colômbia, André Pastrana, deu início a negociações de paz com o principal grupo guerrilheiro, as FARC, cedendo-lhes um território, zona desmilitarizada, de 42 km². Entrementes, a pressão que os Estados Unidos já exerciam sobre o governo colombiano foi intensificada e criou-se o Plano Colômbia, em 1999, sem que o congresso colombiano fosse consultado. Esse plano, financiado em boa parte pelos Estados Unidos, foi engendrado para combater o narcotráfico, eliminando a maior fonte de renda dos guerrilheiros e principal combustível da guerra interna, o que viria, obviamente, a anular o poderio daquele grupo e a desmantelá-lo.

- Política de segurança democrática: É o ponto central da política governamental de Álvaro Uribe Vélez cujo objetivo consiste em oferecer segurança a todos os setores da sociedade, em recuperar o controle definitivo das zonas que estão sob a influência de grupos armados irregulares e em consolidar o controle estatal sobre todo o território colombiano. A estratégia está baseada no fortalecimento das forças armadas, na neutralização das fontes de financiamento dos grupos armados irregulares e no desenvolvimento de uma estreita cooperação entre a população e as autoridades.¹⁸⁰

No tocante ao tráfico de drogas, este se tornou, progressivamente, a opção mais generalizada de financiamento para esses grupos, tomando o lugar do seqüestro e da extorsão. Isso não significa, no entanto, que essas práticas tenham sido completamente eliminadas.¹⁸¹

No que se refere ao Plano Colômbia, a ajuda inicial de 1,6 bilhões de dólares por três anos, dada por Washington, foi, desde 1999, renegociada sucessivas vezes no quadro do mesmo plano que passou a se chamar “Iniciativa Regional Andina”.¹⁸² É interessante comentar que os críticos desse plano descrevem-no como um pretexto que os americanos encontraram para conservar o controle dessa região vital (Colômbia, Venezuela, Equador), rica em recursos estratégicos, em particular o petróleo.¹⁸³ De fato, em análise resumida, pode-se dizer que os esforços dos governos colombianos para combater e dar fim às guerrilhas de

¹⁸⁰ Fonte: ACNUR, 2005c.

¹⁸¹ Por exemplo, os seqüestros, notadamente os políticos, continuam. É interessante registrar, por ser muito recente (janeiro de 2008), o caso da devolução de duas reféns em posse das FARC. As negociações, intermediadas por Hugo Chavez, chefe venezuelano, que não obtiveram sucesso no mês de dezembro de 2007, chegaram a bom termo no mês de janeiro de 2008, com a libertação das duas mulheres.

¹⁸² Cf. OSPINA, Hernando Calvo. Nas fronteiras do plano Colômbia. In: *Le Monde Diplomatique* - Brasil. Fevereiro 2005. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2005-02,a1063>. Acesso em: 20 dez. 2007.

¹⁸³ Entre esses críticos estão Maurice Lemoine (2000) para o qual a natureza social e política do conflito foi negada e Hernando Calvo Ospina, *op. cit.* para quem o plano consolida a política de ingerência americana na região e viola a soberania dos países.

esquerda, acabaram por levá-lo a hipotecar sua soberania em troca de apoios econômicos internacionais para investir na guerra.¹⁸⁴ Entretanto, esse empenho, quase sempre acompanhado pelos Estados Unidos não logrou, até a presente data, exterminar o conflito ou mesmo os plantios de drogas. Pelo contrário, tanto os informes internos quanto os externos à Colômbia relatam que o conflito se intensificou e se transformou numa guerra em que a população tem sido a maior vítima.

O Plano Colômbia autoriza a presença militar americana naquele país, bem como o processo de fumigação dos cultivos ilícitos. Essa fumigação causa vários danos ao meio-ambiente e à saúde das pessoas,¹⁸⁵ o que as leva a se deslocarem internamente ou a buscarem refúgio em zonas limítrofes como é o caso da região de Putumayo, departamento situado ao sul da Colômbia na fronteira com o Equador, onde há, segundo o governo Uribe, a maior concentração de cultivo de coca.¹⁸⁶

No quadro da política de “segurança democrática” foi colocado em ação o Plano Patriota, sucedâneo e complementar ao Plano Colômbia, com o objetivo de apreender ou eliminar os membros do Secretariado das FARC, destruir a infra-estrutura de sua retaguarda e enfraquecer seu núcleo militar. Ocorre que, na análise de numerosos cientistas políticos e na visão da imprensa internacional, esse plano, que teve início em 2003, viera remediar os fracassos de seu antecessor, constituindo-se, essencialmente, numa guerra de terrorismo com resultados catastróficos para as comunidades locais e, de todo o modo, não conseguiu alterar a capacidade de fogo das FARC.

Atualmente, os países vizinhos se preocupam cada vez mais com a violência em suas fronteiras e com o número de deslocados que entram em seus territórios. Com efeito, expulsas de suas terras, que são muito cobiçadas,¹⁸⁷ milhares de pessoas fogem do conflito e emigram

¹⁸⁴ Isso vai ao encontro das inúmeras controvérsias que têm surgido sobre a ingerência dos Estados Unidos na Amazônia e seu interesse por essa área do planeta, assunto que, falacioso ou não, mereceria estudos específicos aprofundados.

¹⁸⁵ Ver a apresentação ao documento “*El Refugio en Ecuador*” da “Fundación Regional de Asesoría em Derechos Humanos – INREDH. Disponível em: <http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007.

¹⁸⁶ Cf. ADITAL. *Especial-Colômbia em busca da paz*. Disponível em: <http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007.

¹⁸⁷ Essa cobiça deriva, por um lado, do valor das terras consideradas muito férteis e, por outro, do fato de servirem como meio de lavagem do dinheiro oriundo do tráfico de drogas. A FOLHA ONLINE publicou artigo datado de 02 de setembro de 2003 sobre o assunto: “[...] durante os últimos anos os chefões do narcotráfico se dedicaram a comprar terras em 403 dos 1.100 municípios, com o objetivo primordial de lavar o dinheiro do tráfico de drogas. [...] a compra maciça de terras por parte dos barões da droga gerou graves conseqüências sócio-econômicas, como a concentração da terra em poucas mãos, seu encarecimento e o deslocamento forçado das famílias”.

para as grandes cidades ou para os países limítrofes¹⁸⁸ acarretando graves problemas sociais: dentro das fronteiras colombianas, superpopulação urbana, desestruturação familiar, mais violência e pobreza; e, fora das fronteiras, além da pobreza e ilegalidade, instabilidade, haja vista a insegurança que as levadas de refugiados têm provocado nas regiões onde se instalam.¹⁸⁹

Nos últimos anos, algumas medidas foram tomadas pelo país no sentido de prover segurança à população: expedição de leis defendendo os direitos das pessoas deslocadas dentro do território colombiano¹⁹⁰ e elaboração de estratégias de segurança para as zonas urbanas e principais estradas.¹⁹¹ Entretanto, isso não foi suficiente para deter o conflito que prosseguiu e se intensificou na região sul do país. Juntando-se a isso a falta de perspectiva em matéria de relocação dentro de seu país, populações deslocadas se viram obrigadas a procurar alternativas para conseguir admissão nos Estados vizinhos e tentar a garantia de alguma proteção.

Nesse cenário, há que se destacar as camadas da população que constituem os grupos de risco, ou seja, as mais vulneráveis aos efeitos do conflito e que dão corpo à massa de deslocados. São na maior parte camponeses, indígenas, líderes políticos e sindicalistas.¹⁹² Em relação aos indivíduos de origem rural, Martin Gottwald (2003, p. 12) escreve que a maioria é mestiça ou afro-descendente que foge da perseguição e dos massacres perpetrados pelos grupos de guerrilheiros ou pelos paramilitares. Não se deve, contudo, pensar em perseguições

¹⁸⁸ Ver tabela n. 1 no item 4.1.2.

¹⁸⁹ Nem sempre esses contingentes humanos são bem vistos ou bem recebidos nas regiões para as quais se dirigem, sendo as comunidades destas geralmente pobres e carentes elas mesmas das condições mínimas de vida, mormente nas zonas limítrofes entre os países. Por exemplo, o CODHES (*Consultoría para los Derechos Humanos*) informa que há por volta de 6.000 colombianos transitando de um lado a outro da fronteira Colômbia-Venezuela. “Não são refugiados e nem são cidadãos. Ninguém responde por eles. É o que se chama cidadão zero”. A chancelaria venezuelana se manifestou dizendo que “por motivo de la actual situación económica el país no está preparado para recibir una gran oleada de migrantes colombianos” (ONU. Human Rights Commitees. Report of the Secretary General Representative on the internally displaced. In: www.unhcr.ch/Hridoca.nsf. *Apud* Urigüen, 2006, p. 9).

¹⁹⁰ Fonte: ACNUR. *South América*. 2001, p. 437. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3dafdcfd0.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

¹⁹¹ Fonte: COMISSÃO EUROPÉIA. Direção Geral para a Ajuda Humanitária (ECHO). *Plano Global*, 2006. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2006/dec_gp_colombia_fr.pdf. Acesso em: 20 dez. 2007.

¹⁹² Fonte: ADITAL. Agência de Informação Frei Tito para a América Latina. *Base de Manta envolve Equador na guerrilha*. 2002-2005. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28145>. Acesso em: 22 dez. 2007.

por motivos étnicos ou raciais,¹⁹³ mas, sim, em termos de pertencimento aos grupos de risco. Como lembra o ACNUR (2005c, p. 36) historicamente “esses grupos têm estado social e politicamente excluídos e moram em regiões do país que têm recebido pouca assistência do Estado”. Agora “essas áreas são de interesse estratégico para os grupos armados irregulares, em particular para as operações militares, a produção e o tráfico de narcóticos, o tráfico de armas” (ACNUR, *op. cit.*). Nesse contexto, a população rural, mestiça ou não, é alvo (*blanco* no jargão deles) dos grupos irregulares, seja, principalmente, pelo interesse nas suas terras, seja por outro motivo qualquer (recusa de colaboração, parentesco com desertores, suspeita de traição etc.). De todo modo, é inegável que os contingentes rurais são os mais vulneráveis à ação desses grupos e que essa vulnerabilidade é diretamente proporcional à distância dos centros urbanos, ou seja, quanto mais afastados das zonas urbanizadas, mais eles se vêem próximos do perigo.

Em termos numéricos, os afro-colombianos e os indígenas somam um quarto da população internamente deslocada.¹⁹⁴ Em todos os casos, “famílias e comunidades inteiras são ameaçadas com torturas e assassinatos caso permaneçam em suas terras e freqüentemente só recebem algumas poucas horas para fugir”.¹⁹⁵ O que ocorre com a população indígena é, nas palavras de Martin Gottwald (2003, p. 11), o pior produto do conflito colombiano: os que moram nas remotas áreas fronteiriças do país se tornaram um alvo para os grupos irregulares, o que levou milhares deles a cruzarem as fronteiras, desde 1990, rumo à Venezuela, ao Panamá, ao Peru e ao Equador. Tratam-se de perseguições individuais ou de operações de “limpeza” de território; como não há autoridades ou organizações humanitárias nessa selva distante, eles não protocolaram nenhum pedido oficial de asilo e não aparecem nas estatísticas.¹⁹⁶

¹⁹³ “[...] existe um consenso a respeito do fato de que o conflito armado teve início em função de dissensões ideológicas, e não por questões relativas à etnia, língua ou religião” (LEONGÓMEZ, 2006, p. 34).

¹⁹⁴ Mais precisamente, o ACNUR (2005c, 36) informa que os indígenas constituem apenas 2% da população total da Colômbia e os afros 8%. No entanto, 12 % dos deslocados internos são indígenas e 20% são de origem afro-colombiana

¹⁹⁵ COHRE - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos. In: Boletim *Quilombol@*, n.10, 2005. Em inglês “*Centre on Housing Rights and Evictions*”, de onde vem a sigla COHRE. Ver também M. Gottwald (2003, p. 4). Aos avisos de ataque caso a área não seja evacuada conforme as disposições do grupo condutor do deslocamento, este autor acrescenta a informação de que, inversamente, confrontos armados entre os grupos irregulares têm sido raros.

¹⁹⁶ O ACNUR dá informações recentes sobre 11 famílias da comunidade indígena Wounaan, primeiro grupo de indígenas colombianos aos quais foi reconhecido o *status* de refugiado no Panamá em dezembro de 2006. Essas famílias tinham chegado naquele país em maio do mesmo ano, fugindo da violência de um grupo armado. Elas cruzaram a região do Darién (uma vasta extensão de selva que separa os dois países) (*Notícias do ACNUR*). Disponível em: <http://www.acnur.org/>. Acesso em: 22 dez. 2007.

É digno de nota o fato de que aproximadamente dois terços dessas pessoas são mulheres e crianças que são expostas a situações diferenciadas de violência em todo o processo de deslocamento (COHRE. Boletim *Quilombol@*, 2005, ACNUR, 2003b, p.11, GOTTWALD, 2003, p. 12). Em relação às mulheres, há um padrão de violência generalizado que inclui o estupro e a escravidão sexual (ACNUR, 2007c, p. 28).

Neste ponto, trazendo para esta apresentação da guerrilha e suas implicações na Colômbia um dos aspectos conceituais abordados ao longo desta dissertação,¹⁹⁷ cabe lembrar que a guerra tem sido apontada como o principal motivo para a ocorrência de refugiados daquele país. Para Gottwald (2003, p. 4), contudo, o deslocamento forçado tornou-se um objetivo em si mesmo: áreas inteiras são “limpas” sob o argumento de suspeitas de sustentarem o inimigo. Se as terras desocupadas tiverem valor estratégico em termos econômicos ou militares são repovoadas por comunidades aliadas das forças que forçaram o deslocamento dos primeiros habitantes.¹⁹⁸ Nesse mesmo sentido, o COHRE (2005) observa que “atualmente, o deslocamento forçado é considerado mais uma estratégia premeditada da guerra do que um simples resultado do conflito armado”. Por conseguinte, “todas as partes envolvidas no conflito usam o deslocamento forçado para desocupar o território e controlar zonas estratégicas como corredores de transporte, recursos naturais e minerais”, nisso residindo, também, a explicação da cobiça anteriormente mencionada por determinadas terras.

No que se refere aos direitos humanos, como é amplamente conhecido tanto no plano regional quanto no internacional e, ainda, como se pôde entrever pelas descrições, embora sumárias neste item, sobre a situação da população civil colombiana, a Colômbia vive uma crise. As pessoas que se encontram mais expostas, ou as mais vulneráveis, ou ainda, as que fazem parte dos grupos de risco, além das acima mencionadas, são freqüentemente apontadas

Original em espanhol. Adaptação e tradução livres da autora.

No Brasil, um “censo” encomendado pelo ACNUR à FOIRN (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro) indicou que há 405 indígenas colombianos de dez etnias, que entraram no território brasileiro fugindo da violência em seu país e, sobretudo, do recrutamento forçado pelas FARC. Este grupo ainda não foi reconhecido pelo governo brasileiro. Fonte: <http://webradiobrasilindigena.wordpress.com/2008/01/03/indios-colombianos-se-refugiam-no-brasil/> Acesso em: 05 jan. 2008. Ver também a matéria assinada por Kátia Brasil da Agência Folha (Folha Online). Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u359809.shtml. Acesso em: 05 jan. 2008.

¹⁹⁷ O mote da guerra foi abordado no primeiro e no segundo capítulos e retomado no presente item.

¹⁹⁸ Original em inglês: “Entire areas are ‘cleansed’ of the support they are suspected of providing to the ‘enemy’ via mass displacement of whole communities. When the land concerned is of strategic value in military or economic terms, it is repopulated by supporters of the forces conducting the displacement” (GOTTWALD, 2003, p. 4). Tradução livre da autora.

na literatura específica. O ACNUR (2007c) fez um detalhamento desses indivíduos a seguir transcrito.

- Simpatizantes de determinado grupo: simpatizantes, de fato ou presumidos, do grupo contrário. Pode ser qualquer pessoa que um grupo considere como colaborador de outra facção, independentemente desse apoio ser real ou imputado, forçado ou voluntário. Com frequência o simples fato de residir em determinado local marca o indivíduo como colaborador de um ou outro grupo. São, também, os familiares e companheiros das partes em conflito, ignorando-se sua qualidade de civis. E, ainda, aqueles que resistem ao recrutamento forçado e seus familiares, bem como os que desertam da guerrilha ou dos paramilitares. Pessoas que mantêm opiniões contrárias às de um grupo podem ser vítimas de seqüestro e de extorsão, assim como aquelas que são vistas como possíveis fontes de renda mesmo que não possuam *status* social elevado ou destacada atividade econômica. Essas mesmas vítimas de extorsão e de seqüestro são expostas a represálias caso decidam recorrer às agências de segurança do Estado pedindo proteção. Por sua vez, esses funcionários dessas agências e seus familiares também podem sofrer violentas represálias por parte dos grupos irregulares.

- Autoridades municipais e departamentais: tanto os que estão em exercício, quanto os inativos.

- Pessoas relacionadas à justiça: advogados, juízes, fiscais, vítimas, testemunhas etc.

- Defensores dos direitos humanos: podem ser vistos com desconfiança mesmo pelo grupos regulares.

- Líderes sindicais, jornalistas: são formadores de opinião.

- Indivíduos com alto perfil público ou comunitário: sacerdotes, ministros evangélicos, líderes de deslocados internos, especialmente das comunidades indígenas e afro-colombianas.

- Povos indígenas e afro-colombianos: já mencionados no texto.

- Crianças recrutadas por aliciamento ou pela força para atuarem como soldados: mesmo que consigam fugir e desertar, muitos não voltam para casa por medo de represálias contra eles próprios ou suas famílias.

Grupos sociais marginais: viciados em drogas, prostitutas, vagabundos, portadores de HIV, doentes mentais, meninos de rua, homossexuais. Há informações de que tanto as AUC quanto os guerrilheiros os classificaram como “socialmente indesejáveis” e que nas áreas que eles controlam ocorrem abusos e assassinatos.

Pelo detalhamento das informações, é possível perceber que, além das comunidades indígenas e afro-colombianas, estão em risco os formadores de opinião (professores, líderes sindicais, jornalistas) e todos os que de uma maneira ou de outra podem representar, mesmo que apenas presumivelmente, uma ameaça para os grupos armados ou que, tão-somente, sejam contrários à opinião deles. A única exceção a essa regra geral seriam as pessoas marginalizadas já que as agressões a elas dirigidas estão mais fundamentadas em uma “limpeza social” do que em qualquer outra razão. No tocante aos defensores dos direitos humanos, estes sofrem pressões e perseguições, não podendo exercer completamente seus direitos políticos.¹⁹⁹ De fato, ocorrem casos em que são vistos com desconfiança pelos grupos regulares que, com frequência, os consideram defensores de “bandidos”. Dessa forma, deve-se assinalar que os agentes perseguidores, na maior parte das vezes, são os grupos de guerrilhas, os paramilitares e os narcotraficantes, mas os agentes públicos também podem exercer esse papel.²⁰⁰

Diante da falência do regime internacional dos direitos humanos na Colômbia, resta verificar as repercussões do conflito e algumas questões correlatas nos países afetados por essa crise.

¹⁹⁹ Segundo a *CARITAS Internationalis*. Essa associação se autodefine como “uma confederação de 162 organizações católicas de ajuda, de desenvolvimento e de serviço social, trabalhando para construir um mundo melhor, especialmente em favor dos pobres e dos oprimidos, em mais de 200 países e territórios”. Ver item 3.2.3.

²⁰⁰ Observação semelhante foi feita por Renato Zerbini Ribeiro Leão (2007, p. 22) em análise da situação colombiana. Outro exemplo em que os militares do governo são reputados como responsáveis por deslocamentos massivos é o processo de fumigação manual dos cultivos ilícitos. “Essas populações que não têm outro meio de sustento trataram de por um pouco de pressão, de resistência a esse processo de fumigação manual, exigindo do governo colombiano outras alternativas. Como não as encontrou junto às autoridades colombianas, o exército começou a pressionar a população para abandonar suas próprias casas, seus próprios filhos e essa situação produziu o deslocamento para as zonas equatorianas, ou seja, nos demos conta de que estes dois últimos deslocamentos aconteceram devido a pressões diretas do exército colombiano. Não aconteceram devido aos combates abertos como era o habitual anteriormente [...]”. Entrevista de Guilherme Rovayo, diretor do Serviço Jesuíta a Refugiados no Equador, concedida à revista “Mirada Global”. Disponível em: www.miradaglobal.com/index.asp?id=editorial&idioma=pt&principal=260103. Acesso em: 26 dez. 2007.

4.1.2 A interdependência e vulnerabilidade dos Estados sul-americanos face ao conflito colombiano: algumas reflexões sobre o impacto dos fluxos de refugiados da Colômbia nos países/atores vizinhos

Observou-se no segundo capítulo desta dissertação que o mundo atual vive numa situação de interdependência, de forma que uma ação em um recanto do planeta será sentida e terá repercussões em outros locais. Neste ponto, há que se lembrar da base da teoria da interdependência, já mencionada no segundo capítulo e aqui retomada, a saber: “dependência mútua” ou “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em países diferentes”. A problemática dos refugiados é, por sua essência, um exemplo emblemático da interdependência entre Estados em um raio de ação que pode ser mais ou menos amplo. Assim, neste item serão focalizadas algumas ações da questão da Colômbia que repercutem nos países mais próximos, portanto mais vulneráveis ao problema colombiano.

Nos países vizinhos, a população de refugiados oriundos daquele país tem aumentado significativamente desde o ano de 1996, conforme é demonstrado na tabela 1, a seguir. De acordo com o ACNUR (2007d, p. 82), o Equador, a Costa Rica, o Panamá e a Venezuela sofreram diretamente os efeitos da crise humanitária que tem lugar naquele país com um grande número de pessoas se refugiando em seus territórios.²⁰¹

POPULAÇÃO DE REFUGIADOS COLOMBIANOS POR PAÍS RECEPTOR											
País de asilo	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Equador	93	104	123	159	1.374	1.614	3.122	6.248	8.270	9.851	11.526 ²⁰
Costa Rica	52	-	-	64	515	3.085	7.326	8.266	8.750	9.470	9.699 ²⁰
Panamá	7	10	564	733	711	881	989	860	1.022	1.137	1.164 ²⁰
Venezuela	18	17	20	50	34	21	21	21	199	358	
Brasil	-	-	4	4	15	26	63	88	132	360	415 ²⁰³
Peru	-	-	1	4	4	4	5	24	66	118	

Tab. 1 - Fonte: de 1996 a 2005 - <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf>

²⁰¹ Cabe comentar que se, de um lado, a maioria dos colombianos continua procurando asilo em países limítrofes, de outro, um número crescente dentre eles decide ir mais longe por razões de segurança, se dirigindo especialmente para o Chile, a Bolívia e a Argentina (ACNUR, 2007d, p. 82). Original em francês, tradução livre da autora.

²⁰² Fonte: ACNUR 2006b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2007.

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Fonte: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4541d30c2.pdf>. Dados coletados até junho de 2006.

²⁰⁵ Fonte: ONU-BRASIL. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=5479. Acesso em: 20 dez. 2007.

De fato, dos países relacionados na tabela, Costa Rica e Equador são os mais procurados, seguidos por Panamá e Venezuela. O Brasil aparece em quarto lugar, com 415 refugiados reconhecidos oficialmente pelo governo no ano de 2006, mas é importante destacar que esses dados abrangem apenas populações reconhecidas oficialmente, havendo estimativas paralelas de um número muito maior de pessoas que se encontram em situação de clandestinidade ou de anonimato. Efetivamente, segundo o ACNUR²⁰⁶, a maioria desses indivíduos não pede asilo oficialmente por medo de deportações ou de discriminações ou, simplesmente, por ignorarem os procedimentos necessários para tal.²⁰⁷

Dessa forma, em termos de totalidade desses contingentes humanos, os números são bem mais elevados, calculando-se, por exemplo, para o Equador 250.000, para a Venezuela 200.000, e para o Brasil 17.000 colombianos, estes últimos apenas na região fronteiriça, ou seja, no Estado do Amazonas. No caso brasileiro, este número representa um aumento de 325% comparado ao do início do mesmo ano, 2006, estimado em 4.000²⁰⁸, o que demonstra que nos últimos anos, o impacto do conflito também se fez sentir neste país.²⁰⁹

Antes de finalizar essa explanação numérica, cumpre destacar que o conflito colombiano, ao espalhar significativa parcela de sua população civil vulnerável pelos países vizinhos, estendeu-se, passando pelo Panamá, até a Costa Rica, embora esta não seja uma zona fronteiriça.²¹⁰ Entretanto, não é apenas em termos de números que o impacto de um contingente humano se faz sentir em um novo território.²¹¹ Destarte, é importante ressaltar,

²⁰⁶ Fonte: ACNUR, 2007b. Disponível em: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=5923. Acesso em: 20 dez. 2007.

²⁰⁷ Gottwald (2003, p. 12) vai mais além em sua interpretação dos fatos. Para ele um grande número de deslocados colombianos no Equador, entre 2000 e 2002, optou por não solicitar asilo e esconder-se atrás da classificação de imigrante regular ou irregular por medo de que o registro oficial pudesse permitir que grupos colombianos seguissem seus passos. Ver também a apresentação do documento intitulado “*El Refugio en Ecuador*” da “*Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos*” – INREDH. Disponível em: <http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007.

²⁰⁸ Fonte: ACNUR 2006b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2007.

²⁰⁹ Ainda no tocante aos dados da tabela, na coluna do ano de 2006, aquela organização não forneceu, até a presente data, os números referentes ao Panamá, à Venezuela e ao Peru e mesmo os dados de Costa Rica e do Equador são provisórios, sujeitos a alterações. O ACNUR depende do repasse desses dados pelos governos locais.

²¹⁰ Apesar da Costa Rica não ser fronteiriça com a Colômbia, optou-se por apresentar os dados referentes a esse país por se tratar de grande receptor de colombianos, em termos de números, vindo logo após o Equador.

²¹¹ Os impactos sócio-econômicos, por exemplo, são de difícil dimensão pois envolvem custos referentes ao acesso à educação, à saúde, à moradia, mencionando-se apenas os direitos mais básicos.

mais uma vez, que os fugitivos do conflito têm o direito de pedir assistência e proteção aos países nos quais se instalaram. Paralelamente, há que se recordar, contudo, o sempre presente dilema relacionado à questão, já colocado no primeiro capítulo deste ensaio, qual seja, o direito de proteção dos refugiados confrontado à discricionariedade dos Estados para receber indivíduos estrangeiros em seus territórios. Relembre-se, ainda, que, nessa discussão, estão inseridos dois elementos dos quais esses mesmos Estados não costumam abrir mão, a saber, sua soberania e segurança. Em relação a isso, há que se trazer para a discussão e comentar cada uma das configurações elencadas no segundo capítulo relacionadas a uma ameaça a essa segurança.

Em relação à primeira, “os refugiados configurariam uma ameaça política ou de segurança pelas ligações com o país de origem”;²¹² esta é uma consideração de cunho geral que pode, efetivamente, ser aplicada, em tese, a quase todos os casos de refúgio não apenas aos dos colombianos. Nesta situação específica e dos países limítrofes, essa configuração parece mais concreta dada a contigüidade dos territórios.

Tomando-se como exemplo o Equador, o risco parece palpável precisamente pela permeabilidade dos 590 km de fronteira²¹³ e pelo aumento da presença de grupos irregulares nessa faixa territorial. Sete destes grupos estabeleceram postos fixos na região,²¹⁴ o que, obviamente, causa muita preocupação para a comunidade e para as autoridades equatorianas, tanto no nível local, quanto no central. Em consequência, cresce no exército equatoriano a

²¹² Embora não se esteja tratando de fugitivos do regime do Estado colombiano, os refugiados estão tentando, sem dúvida, escapar de um regime imposto por grupos dentro desse Estado e, mais evidente ainda, eles têm ligações, embora presumidamente negativas, com esses grupos. Ademais, a simples ligação negativa não excluiria, no caso em tela, a possibilidade de travessias de fronteiras em perseguições. A prova disso são os refugiados que não permanecem nas fronteiras e procuram cidades mais afastadas por medo. Isso ocorre, por exemplo, na região amazônica brasileira: a “Amazônia – em especial os Estados do Amazonas, do Acre e de Roraima –” que “ são os maiores corredores para a entrada de imigrantes ou refugiados, em grande parte colombianos [...]. ‘Eles entram pela Amazônia, mas a maioria não quer ficar na região: sonha com Brasília, Rio, São Paulo, pois quer ficar o mais longe possível da fronteira e do que está fugindo’ diz a irmã Esther Ostrowski, que trabalha há doze anos na Pastoral do Imigrante no Acre” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 18 dez. 2006). Disponível em: <http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/1218brasil.htm>. Acesso em 26 dez. 2007.

²¹³ Essa área vai desde o Oceano Pacífico até a Amazônia, passando pelos Andes. Calcula-se que em 21 dos 67 municípios fronteiriços (dos Departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá e Putumayo) há 23.599 hectares de coca cultivadas do total nacional (URIGÜEN, 2006, p. 1). Original em espanhol, adequação e tradução livres da autora.

²¹⁴ Informação obtida no sítio da revista MIRADA GLOBAL, por meio da entrevista concedida pelo diretor do Serviço Jesuíta a Refugiados do Equador. Disponível em: www.miradaglobal.com/index.asp?id=editorial&idioma=pt&principal=260103 - 27k. Acesso em: 26 dez. 2007.

visão da segurança militar na fronteira.²¹⁵ Em termos concretos, contudo, o que se depreende das análises dos organismos especializados, é que o risco do espraiamento da guerra para os territórios equatorianos não estaria ligado apenas à presença de refugiados no Equador, mormente na zona fronteira, e à de grupos armados ilegais, igualmente nessa zona, do lado da Colômbia, mas também às ligações que se estabeleceram entre os governos colombiano, estadunidense e equatoriano em relação à problemática. Sabe-se, por exemplo, que o primeiro país firmou um controverso convênio pelo qual se entregou, em 1999, ao governo dos Estados Unidos, uma base militar equatoriana em Manta,²¹⁶ passando por cima do trâmite constitucional previsto para o estabelecimento de acordos. Por este convênio, os soldados estadunidenses radicados nessa base gozam de total imunidade face a qualquer delito que possam cometer.²¹⁷ Assim, o Equador tem uma participação importante no fortalecimento da estratégia engendrada no Plano Colômbia, qual seja, a de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, dois elementos considerados ameaçadores para os Estados Unidos.²¹⁸ Mas nesse jogo de relações, o Estado equatoriano paga um preço importante, pois há inúmeros relatos de conflitos entre habitantes da região, ocorridos após a instalação da base, bem como deslocamentos de camponeses e aumento da prostituição infantil, o que tem suscitado importantes críticas e rejeição à implicação do Equador no Plano Colômbia. O que cabe

²¹⁵ Para o *Centro de Documentación en Derechos Humanos segundo Montes Mozo* (CSMM) “el interés ecuatoriano frente al conflicto interno en Colombia se ha centrado principalmente en el tema de la seguridad nacional (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas), por lo que las respuestas se han enfocado básicamente en el control migratorio y la militarización fronteriza”. O interesse equatoriano frente ao conflito interno na Colômbia tem se centrado principalmente no tema da segurança nacional (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas), por isso as respostas têm focalizado basicamente o controle migratório e a militarização fronteira (Tradução livre da autora). Segundo esse mesmo centro, a militarização da fronteira foi incrementada a partir do ano 2000, época em que os fluxos de refugiados colombianos para o Equador aumentaram substancialmente, passando, o contingente militar equatoriano de 5.000 para 12.000 efetivos. E ainda: “Dos años después, en medio de un clima de inseguridad creado a nivel internacional por los 11 de septiembre, y bajo el argumento del incremento de la delincuencia en el país, se cerró parcialmente el puente internacional de Rumichaca y aumentaron los controles y deportaciones de extranjeros sin permisos laborales”. Dois anos após, em meio a um clima de insegurança criado no nível internacional por causa do 11 de setembro e sob o argumento do incremento da delinquência no país, foi fechada parcialmente a ponte internacional de Rumichaca e aumentaram os controles e deportações de estrangeiros sem permissão laboral. (Tradução livre da autora). A título de informação, a Ponte Rumichaca une a província andina equatoriana de Carchi ao departamento colombiano de Nariño.

²¹⁶ Centro portuário debruçado sobre o Pacífico.

²¹⁷ Dados obtidos no Documento *Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador: Tendências y respuestas del Estado y la sociedad civil*. Serie Normas y estándares nacionales y internacionales de derechos humanos, n. 4 do Centro de Documentación de Derechos Humanos Segundo Montes Mozo – CSMM.

(Original em espanhol, adequação e tradução livres da autora).

O convênio termina em 2009 e, segundo informações veiculadas na mídia, o atual presidente do Equador, Rafael Correa, não o renovará.

²¹⁸ Idem.

destacar é que o Equador se coloca, efetivamente, na situação bélica que se desenvolve entre Estados Unidos e Colômbia sem que a razão disso possa ser imputada diretamente aos refugiados.²¹⁹ Outro aspecto a ser considerado é que alguns autores levantam a tese de que a combinação entre a militarização do combate ao narcotráfico e o Plano Colômbia serviria de máscara para as estratégias estadunidenses para o controle dos Andes.²²⁰

Retomando o temor de uma guerra nas fronteiras causada por perseguições aos refugiados, este se encontra, evidentemente, presente em todas as fronteiras envolvidas no caso e seus governos, não sendo raros os informes divulgados na mídia²²¹ sobre deportações sumárias e casos de rejeição por parte de comunidades que temem tornar-se alvo de represálias pelo acolhimento ou, no mínimo, ver-se em meio a um fogo cruzado.

Quanto ao Panamá, os 225 km que o separam da Colômbia marcam também o limite entre a América do Sul e a América Central. É uma região de floresta inóspita onde se registra a presença de grupos das FARC e dos paramilitares. Pelos informes dos habitantes locais, foram estes últimos que deram início aos problemas na fronteira cujos maiores exemplos são um ataque, em outubro de 2000, contra os habitantes de Nazaret, a 10 km do interior do país, deixando uma menina e seis bebês feridos, e um assalto na aldeia de Yala, em 18 de janeiro de 2003, durante o qual três caciques da etnia kuna foram assassinados. O governo colombiano quis imputar os eventos às guerrilhas, mas os próprios paramilitares reivindicaram suas ações (OSPINA, 2005). O Panamá possui uma armada muito fraca, incapaz de conter as investidas paramilitares ou da guerrilha.²²² No que se refere à ligação da questão refugiados com a segurança, têm ressurgido, na imprensa escrita, notadamente na Internet, notícias afirmativas de que o governo panamenho vincula os dois temas, assumindo que os imigrantes, inclusive os refugiados, são os únicos responsáveis pelo aumento da

²¹⁹ Existe um Grupo de Monitoramento dos Impactos do Plano Colômbia. Representantes deste grupo equatoriano afirmam que o objetivo da base de Manta não é outro senão o de “comprometer o país nas teses bélicas e desestabilizadoras dos governos dos Estados Unidos e da Colômbia na região andina”. O grupo propõe o fim do convênio da base de Manta objetivando retirar o Equador desses planos bélicos. (Informações disponíveis no site do ADITAL: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=12052>. Acesso em: 13 jan. 2008.

²²⁰ Andelfo García *apud* VILLA e OSTOS (2005, p. 95).

²²¹ Sobretudo na INTERNET e por meio de relatórios de sítios pertencentes a organizações que, se não relacionadas diretamente à causa dos refugiados, lidam com os direitos humanos. Na imprensa escrita, as notícias sobre o assunto são bem menos numerosas e na televisiva, pelo menos no Brasil, mais raras ainda. Mas essas são observações de cunho impressionístico feitas sem grande compromisso ao longo do trabalho, merecendo, portanto, maiores investigações.

²²² Conforme análise de Jean-Paul Tamayo sobre “as conseqüências diretas do Plano Colômbia sobre a situação colombiana”. Disponível em: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/fr/doc/tamayo_plancol_consequences_fr.htm. Acesso em: 27 dez. 2007.

violência e da insegurança naquele país.²²³ Isso seria, segundo os jornais e sítios veiculadores dessas notícias, um verdadeiro retorno a práticas do passado, consideradas superadas. Porém, apesar desses relatos, o ACNUR²²⁴ (2005d) adverte quanto ao fato de que houve muita repercussão negativa em torno de um episódio isolado do ano de 2003 que afetou a imagem internacional do Panamá.²²⁵ Para Gonzalo Vargas Llosa, representante do ACNUR neste país, no ano de 2005, embora existam casos pendentes e o Panamá não seja um modelo no que concerne aos refugiados, não havendo, contudo, modelos nesse mister, há fatos positivos e, contrariamente ao que se sucedia em 2003, o diálogo entre essa organização e o governo panamenho é uma realidade.²²⁶ Atualmente, a principal preocupação do ACNUR é quanto a uma melhoria da legislação interna deste país no tocante aos refugiados.

Na Venezuela, o lado colombiano da fronteira está sob o domínio das FARC, tendo a região sido caracterizada, nos dois últimos anos, por altos índices de violência praticada por grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes.²²⁷ Existem oito frentes de aproximadamente 1.000 homens e o ELN conta com um contingente de também aproximadamente 1.000 homens. As AUC contam com 400 homens e disputam o controle do território com as guerrilhas.²²⁸ A fronteira Venezuelana é tão fácil de ser transposta quanto as demais do caso, dado o fato de estarem localizadas em plena floresta sem vigilância dos governos em toda a sua extensão. A imprensa escrita nacional e internacional registrou inúmeras vezes a presença das FARC e de paramilitares do lado venezuelano, havendo até mesmo acusações por parte da Colômbia de que aquele país ostentava uma atitude permissiva em relação à presença desses grupos. Os seqüestros, conforme essas publicações, são um

²²³ Revista Mirada Global, repertoriando notícias veiculadas na imprensa panamenha em julho de 2007 acerca de atos de violência contra os imigrantes praticados pela Polícia Nacional.

²²⁴ ACNUR. *El asilo en Panamá: realidad e imagen*. 2005e. Disponível em: http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3901. Acesso em: 26 dez. 2007. Original em espanhol, adequação e tradução livres da autora.

²²⁵ No sítio ADITAL há o relato do que seriam essas práticas passadas: operações sumárias de deportação com violência, de colombianos no ano de 2003 (109 pessoas da região do Darién). Neste caso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos impetrou medidas cautelares contra o Panamá.

²²⁶ Cf. ADITAL, *op. cit.*

²²⁷ Em termos de presença estatal, a Venezuela tem a vantagem: tem 17 unidades contra apenas 9 da Colômbia (entre bases, brigadas e batalhões). (URIGÜEN, 2006, p. 9). (Original em espanhol, tradução livre da autora).

²²⁸ URIGÜEN, *op. cit.*

problema particular dessa região fronteira, o que contribui para o aumento da insegurança reinante.²²⁹

No Brasil, ao discurso da ameaça à segurança do país ou, pelo menos, de determinadas localidades dele,²³⁰ por meio de perseguições a refugiados colombianos em território brasileiro, é acrescentada uma história antiga, fantasma real ou imaginário, fonte de preocupação para determinados grupos da sociedade brasileira: a internacionalização da Amazônia. Historiando rapidamente o assunto, pode-se dizer que circulam na América Latina e neste país notícias da existência de pessoas embrenhadas na floresta amazônica, notadamente a brasileira, a serviço de organizações ou de países, especialmente os Estados Unidos, que, sob os mais diversos pretextos ou na clandestinidade, estariam ocupando espaços crescentes nessa zona territorial com o intuito de manejo e de controle da região. Ocorre que o Amazonas, Estado brasileiro, está sendo considerado pelo ACNUR o detentor do maior contingente de refugiados colombianos.²³¹ Com relação ao assunto, a pergunta que determinados segmentos da sociedade brasileira se fazem é se entre os componentes desse

²²⁹ Algumas dessas notícias veiculadas em jornais são:

“EIU, 1º fev. 2006; El País, 26 set. 2004: Enquanto responsáveis locais da região de Cucuta indicaram à Agência France-Presse (AFP) que a presença dos grupos rebeldes é responsável pelo aumento de insegurança nessa região (1º set. 2004), o cotidiano da Colômbia El País liga diretamente a elevação do número dos seqüestros à presença dos grupos armados colombianos no território da Venezuela (26 set. 2004). O vice-presidente da Venezuela, José Vicente Rangel declarou que as medidas tomadas pelo Estado colombiano contra os grupos armados ilegais tiveram por consequência a alta dos seqüestros e os casos de extorsão em território venezuelano (Latinnews Daily 29 março 2005)”.

“Mais recentemente, em 27 de março de 2005, a Venezuela anunciou a criação de uma unidade especial visando responder à situação na fronteira e a combater o seqüestro, a extorsão e o tráfico de drogas” (Latinnews Daily, 29 de março de 2005)”.

Fonte: CANADÁ. *Commission de l'Immigration et du statut de réfugié du Canada*. Disponível em: <http://www.irb-cisr.gc.ca/fr/recherche/rdil?action=record.viewrec&gotorec=449990>. Acesso em: 26 dez. 2007. Original em francês, tradução livre da autora.

²³⁰ Ver nos anexos mapa de destacamentos militares na fronteira Brasil-Colômbia-Venezuela que dá destaque à presença das FARC na zona Brasil-Colômbia.

²³¹ Ver a esse respeito a observação feita em relação aos dados da tabela 1. Estima-se que há 17.000 colombianos no Amazonas. No que se refere à defesa da região fronteira, o Brasil tem uma combinação de militares, polícia federal e Agência de Inteligência do Brasil (ABIN) que participa com um plano integrado conhecido como COBRA (Colômbia e Brasil). Para vigiar e defender a fronteira com a Colômbia são mantidos oito postos militares e se trabalha com a Brigada 16 da Infantaria da Selva em Tefé com outras unidades, especialmente do exército, subordinadas ao Comando Militar Amazônico (CMA), com sede em Manaus, com o Comando Naval Amazônico do Ocidente (CNAO) e com o Sétimo Comando Aéreo Regional (VII COMAR). Além disso, o país conta com um programa permanente de segurança e desenvolvimento da fronteira norte (Calha Norte) e as Forças Armadas realizam com regularidade exercícios e operações na região. Há aproximadamente 10 bases e 5.000 efetivos que ficam ao largo da fronteira com a Colômbia, desde *Piedra del Cucuy* até Letícia. O Comando Central Amazônico tem seu forte em Manaus com 4 Brigadas de Infantaria de Selva, um grupo de engenheiros, um comando naval e dois aéreos e mais a Polícia Federal. O Sistema de Vigilância da Amazônia conta com um conjunto de 25 radares, 8 aviões, 87 estações de recepção de imagens e satélites, 200 plataformas de coleta de dados e centenas de outros equipamentos para informação imediata sobre o que se passa no território amazônico brasileiro (URIGÜEN, 2006, p. 7). Ver, também, o anexo E com mapa mostrando a zona ocupada pelas FARC na fronteira.

contingente de deslocados não haveria infiltrações estrangeiras, de ingleses, japoneses, holandeses, americanos, entre outros. Some-se a isso o fato de o governo colombiano estar diretamente ligado a Washington e depender dos recursos do governo americano para combater os grupos armados ilegais e o narcotráfico, numa aliança que, naturalmente, gera desconfiança na maior parte dos países sul-americanos. Essa somatória de fatores poderia dar sustentação a tais receios que, embora plausíveis, continuam a carecer de comprovações, pelo menos no que se trata da população de refugiados colombianos, tanto no Brasil quanto nos outros países amazônicos.

Quanto ao Peru, sua fronteira com a Colômbia tem um limite natural, o rio Putumayo. Há 25 bases peruanas e 6 colombianas. Em uma entrevista concedida no ano de 2003, o diretor da Central Nacional de Inteligência (CNI) disse que se havia observado na zona de Putumayo, em seu país, presença de guerrilheiros das FARC com uniformes e armamentos e, ainda, que havia um evidente risco de segurança na medida em que aqueles grupos decidiam utilizar o território peruano para rearmar-se, descansar ou, inclusive, consolidar seus vínculos com o narcotráfico e os remanescentes dos movimentos subversivos peruanos. (URIGÜEN, 2006, p. 5. Original em espanhol, tradução livre da autora).²³²

Esse intrincado jogo de relações vem demonstrar a interdependência entre os Estados do cone sul, notadamente em termos de segurança, visto que se encontram, ainda que involuntariamente, implicados numa situação que toca a todos e da qual é muito difícil se libertar de forma individualizada. Assim, como a segurança é um processo relacional em que um depende da segurança do outro, não se pode considerar essa questão para cada Estado Nacional isoladamente.

A segunda configuração traria uma ameaça cultural à identidade e aos valores do país receptor pelo fato de os refugiados não desejarem a assimilação e continuarem a preservar sua identidade e suas instituições. Efetivamente, isso pode ocorrer entre populações visceralmente distintas; o exemplo clássico permanece sendo a cisão cultural e religiosa entre ocidente e oriente.²³³ Essa configuração está estreitamente relacionada à maneira como as comunidades

²³² Para Hernán Moreano Urigüen (2006, p. 6), embora não haja indícios da existência de remanescentes da desmantelada geurrilha peruana “*Sendero Luminoso*” nessa área, é evidente que essa zona contém todos os ingredientes de debilidade do Estado para favorecer uma eventual aliança binacional de guerrilha e narcotraficantes por não ter uma boa estrutura em educação, centros de saúde, caminhos vicinais (URIGÜEN, 2006, p. 6).

²³³ Ainda assim, não se tem conhecimento de pesquisas empíricas que comprovem essa possibilidade. Ademais, não se pode esquecer que os refugiados representam em qualquer caso uma minoria que dificilmente poderia sobrepor sua cultura à local que, normalmente, é, tanto quanto a primeira, profundamente enraizada.

lidam com a diferença e com o Outro e tem, efetivamente, ocorrido em várias partes do mundo.²³⁴ Em todo caso, a América Latina é, via de regra, conhecida por demonstrar um alto grau de abertura em relação ao estrangeiro²³⁵; ademais, em que pese a riqueza da diversidade cultural entre as nações desse continente, não há, salvo melhor juízo, diferenças tão profundas que possam justificar semelhante receio. Além disso, esse entendimento representa uma flagrante ruptura com os documentos internacionais protetivos dos refugiados para os quais a proteção deve ser dada independentemente de raça, religião etc.²³⁶ e dos quais os países sul-americanos são signatários. Essa compreensão dos fatos não se coaduna, em última análise, com a universalização dos direitos humanos afirmada na Conferência internacional de Viena de 2003.²³⁷

A terceira e última configuração seria uma ameaça econômica devido ao impacto na infra-estrutura e aos gastos gerados nos países onde há presença de grande número de refugiados. Esses gastos envolvem habitação, educação, transporte, saúde, enfim toda sorte de serviços públicos colocados à disposição das comunidades locais. Em patamar mais elevado, a ameaça se revelaria para os autóctones na disputa por emprego. Este modelo encontra, de fato, ressonância nos países latino-americanos, tanto nos governos quanto nas comunidades implicadas, estando estas últimas, muitas vezes, em situação de grande carência e não estando determinado Estado em condições de sequer suprir as necessidades de seus nacionais.²³⁸ Apenas a título de exemplo, cite-se o caso do Equador que, no ano de 2007, começou a dar sinais de esgotamento e de desejo de que a Colômbia assumisse a sua parte nos custos econômicos acarretados pelos refugiados. Assim, a chanceler Maria Fernanda Espinoza se

²³⁴ É possível dizer, por exemplo, que a França se sente ameaçada pelos valores dos imigrantes árabes. Note-se que o país ou determinadas camadas da sociedade francesa se sentem ameaçados, isso não significa dizer, no entanto, que a ameaça seja real.

²³⁵ Não se desconhece, no entanto, a capa de superficialidade que pode revestir o discurso da “grande abertura” de determinados povos em relação ao estrangeiro. Tomando-se como exemplo o Brasil, com a reputação de ser extremamente aberto, tem-se notícias, por exemplo, da exclusão em que vivem os angolanos no Rio de Janeiro.

²³⁶ Reveja-se o primeiro capítulo.

²³⁷ A propósito das diferenças culturais e religiosas entre países, rever no item 3.1.2 a conquista por ocasião da Declaração de Viena que conseguiu superar o relativismo cultural referentes à postura dos países asiáticos e africanos que ainda não haviam assinado a referida declaração (ver mais precisamente a nota de rodapé n. 114). Isso posto, não se pode, tampouco, deixar de lado o fato de que se deve perseguir uma coexistência pacífica das diversidades culturais entre os povos.

²³⁸ Philippe Lavanchy (s.d., p. 7) relata os obstáculos encontrados pelo programa de reassentamento na região: “as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da região – cujas significativas taxas de desemprego muitas vezes impedem a plena integração dos reassentados –, e a exigência, por parte de alguns países receptores, de documentação difícil ou impossível de ser obtida pelos refugiados, tais como vistos ou certificados de bons antecedentes”.

manifestou em rede de televisão local em agosto daquele ano: “Hay un gasto de energia y recursos que es gigantesco, que esperamos que sea compartido por Colombia y lo más pronto posible [...]”²³⁹. E ainda: “Hemos demostrado ser un país profundamente humanitário, respetuoso de los derechos humanos y eficaz para atender estas emergências, pero creo que eso tiene un límite y debe haber una corresponsabilidad inmediata de Colombia”.²⁴⁰ Ainda no campo dos impactos sócio-econômicos, no Panamá, parece existir, atualmente, uma tendência para culpabilizar a migração, em geral, por suas mazelas econômico-sociais. A propósito, Hernando Calvo Ospina (2005, p. 18) escreve acerca da incontestabilidade de alguns fatos: os colombianos realmente estiveram implicados em atos criminosos, a oferta de drogas aumentou e, por último, ao aceitarem trabalhar no mercado negro, às vezes eles, colombianos, tomaram o lugar dos panamenhos no mercado de trabalho. Por outro lado, este mesmo autor atesta que os efeitos negativos dessa migração são exagerados, o que decorreria, na sua análise, do objetivo de se ocultar a incapacidade do Estado para resolver os problemas sociais, fonte de diversas formas de delinqüência. A situação de desemprego no país (35% ativos de 2,8 milhões de habitantes) não começou, conforme este autor, com o Plano Colômbia.

Finalizando, cabe observar que nos casos em que a ameaça assume contornos mais definidos para as populações locais, notadamente a relacionada à segurança e/ou à economia, ela suscita dois tipos de reação: manifestações de generosidade e de solidariedade ou, inversamente, ódio, preconceitos, xenofobia.²⁴¹

Por último, deve-se assinalar que, no nível comparativo, ficou evidenciado que cada zona limítrofe está sendo afetada, em menor ou maior escala, pelos fluxos de refugiados. Todavia, apesar da evidente interdependência entre esses países no que tange à situação, principalmente no que se relaciona à questão da segurança, eles não têm demonstrado interesse em adotar uma política e estratégias comuns de defesa. Essa prática se repete no que se refere aos refugiados, com cada exército se ocupando de seu território, sem pensar em

²³⁹ (AMERICA LATINA. *Equador se frena paso de refugiados colombianos*. Disponível em: <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act946501.htm>. Acesso em: 26 dez. 2007. Há um gasto de energia e de recursos que é gigantesco, que esperamos que seja compartilhado pela Colômbia e o mais rapidamente possível [...]. (Tradução livre da autora).

²⁴⁰ Idem. Temos demostrado ser um país profundamente humanitário, respeitoso dos direitos humanos e eficaz para atender estas emergências, mas creio que isso tem um limite e deve haver uma co-responsabilidade imediata da Colômbia”. Ver também LA ESTRELLA ONLINE. *Equador reubicará a refugiados colombianos en Brasil, Argentina y Uruguay*. Disponível em: <http://www.estrelladepanama.com/web/main/ver.php?idnews=14959>. Acesso em: 16 jan. 2008.

²⁴¹ No Equador e na Venezuela os refugiados colombianos são, freqüentemente, estigmatizados como traficantes de drogas ou membros de grupos armados.

acordos de cooperação para a proteção dos seres humanos que fogem da violência. Contudo, no nível intergovernamental esse cenário parece estar passando por algumas transformações nesse sentido, com alguns governos e autoridades locais tomando medidas protetivas, o que será retomado nos itens posteriores.

Quanto às ameaças culturais, elas não parecem ser de grande importância para a região ainda mais se se considerar a origem comum, espanhola, da maioria dos países. Em sentido inverso, as ameaças de cunho econômico são uma realidade. Para fazer face à situação, torna-se necessário encontrar estratégias que acordos de cooperação entre os países envolvidos na situação poderiam ajudar. Nesse sentido, uma concertação entre países da América latina começa a delinear-se por meio de projetos e programas solidários, cujo exame será feito no item subsequente.

Por fim, feita essa explanação sobre a extensão, em termos de números, do movimento de deslocação humana oriunda da Colômbia em direção aos países que lhe são limítrofes, bem como algumas reflexões sobre o impacto que o aludido fluxo representa nessas mesmas regiões, resta destacar a atuação dos cinco atores (os países limítrofes) face à problemática que enfrentam, focalizando-se as medidas e caminhos legais que têm engendrado.

4.1.3 Os 5 países limítrofes face aos refugiados colombianos: uma reflexão à luz do Direito Internacional dos Refugiados

Para analisar a posição assumida pelos países vizinhos da Colômbia frente aos diversos problemas relatados, passa-se a enfocar os procedimentos legais e estratégias adotadas quanto ao impacto que o fluxo de refugiados, mormente os colombianos, têm exercido em seus territórios e em todo o continente sul-americano. Para tanto, é preciso sair dos dados puramente numéricos até aqui apresentados ou de uma análise do ponto de vista armamentista sob o prisma da segurança nacional e lembrar a trajetória da América Latina no percurso do Direito Internacional dos Refugiados. Nesse caminho, este continente sempre teve papel destacado, seja por aderir aos marcos iniciais desse direito que são a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967,²⁴² seja por acolher documentos regionais tal qual a Declaração de Cartagena, seja, ainda, por elaborar suas próprias legislações em acordo não apenas com os princípios gerais desses documentos, mas também com princípios humanitários. O quadro

²⁴² Ver o primeiro capítulo desta dissertação.

seguinte mostra os Estados envolvidos na questão da Colômbia que aderiram à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 com as respectivas datas de adesão.

ESTADOS PARTES DA CONVENÇÃO DE 1951 E DO PROTOCOLO DE 1967		
Países	Convenção de 1951	Protocolo de 1967
Brasil	16 de novembro de 1960	07 de abril de 1972
Equador	17 de agosto de 1955	06 de março de 1969
Panamá	02 de agosto de 1978	02 de agosto de 1978
Peru	21 de dezembro de 1964	15 de setembro de 1983
Venezuela		19 de setembro de 1986

Quadro n. 31 Fonte: ACNUR (2007c)

Em relação à Declaração de Cartagena, abordada no item 2.2.2 desta dissertação, faz-se mister lembrar que a mesma resultou de um acordo entre países da América Central, trazendo um conceito ampliado de refugiado, incluindo nessa categoria as pessoas que fogem das guerras em seus países, da violação massiva dos direitos humanos e de graves problemas de ordem pública. É este acréscimo especial que permite caracterizar os colombianos fugidos do conflito em seu país como refugiados. Dos países sul-americanos, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Peru, embora não tivessem assinado a Declaração, incorporaram o conceito ampliado de refugiado em suas legislações internas (ACNUR *apud* MOREIRA, 2007, p. 14; ACNUR 2004, p. 1-6).²⁴³

No que concerne ao caso dos apátridas, tema abordado no primeiro capítulo desta pesquisa, deve-se destacar que não faz parte da problemática dos refugiados colombianos posto que estes são reconhecidamente cidadãos daquele país.²⁴⁴ No entanto, parece interessante verificar quais países assinaram a convenção referente ao Estatuto protetivo desse contingente humano, bem como a de redução da apatridia, visto que o presente trabalho se coloca, também, na ótica do regime dos direitos humanos. Assim, apenas dois dos cinco países, Brasil e Equador, ratificaram os referidos documentos. O Brasil ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 em 30 de abril de 1996²⁴⁵ e a Convenção para a

²⁴³ Apenas a Venezuela assinou a declaração.

²⁴⁴ Um exemplo de refugiados no Brasil em que casos de apatridia estão presentes são os palestinos. Ver matéria de Fabiano Menezes sobre a questão: *A América Latina e os refugiados palestinos*. Disponível em: www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=44 - 26k. Acesso em: 26 dez. 2007.

²⁴⁵ O Brasil faz parte dos primeiros signatários desse Estatuto, em 28 de setembro de 1954.

redução dos casos de apatridia de 1961 em data bem recente, 25 de outubro de 2007. O Equador, por seu turno, ratificou apenas a primeira convenção em 2 de outubro de 1970.²⁴⁶

Além dos dois instrumentos internacionais e do regional (Declaração de Cartagena) acima referidos, na América Latina a questão do asilo está consubstanciada em vários instrumentos regionais como a Convenção sobre Asilo de Havana (1928) e a Convenção de Montevideu sobre asilo político (1933).²⁴⁷

Quanto aos países em exame, considerados individualmente, na legislação interna do Equador, o asilo está contemplado, em primeiro lugar, na Constituição Federal, onde é mencionado no artigo 29, reconhecendo-se aos estrangeiros o direito de asilo e, em segundo lugar, na lei específica, Decreto n. 3.301 de 6 de maio de 1992. Este decreto adota a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena, conforme já mencionado, estabelece o órgão nacional encarregado, o procedimento a seguir e os critérios para a determinação da condição de refugiado no país. No que se refere aos direitos sociais, existe um acordo do Ministério da Educação, de data recente,²⁴⁸ que regulamenta o acesso dos refugiados ao sistema de educação do país.²⁴⁹

O Equador detinha a reputação, até o ano de 2003, de ser o país de postura mais humanitária dentre os países limítrofes com a Colômbia.²⁵⁰ A esse respeito, Martin Gottwald escreveu em 2003 (p. 9):

To summarize once cross-border movements of refugee groups started in 1996, Ecuador adopted a liberal stance towards forced population movements to its territories. It acknowledge that refugees from Colombia flee violations to human rights and humanitarian law and it guaranteed their admission and protection. In contrast, the governments of other neighbouring countries such as Venezuela and Panama heavily militarized their borders, applied non-admission and deportation

²⁴⁶ Fonte: ACNUR. *Estados parte de la Convención sobre El Estatuto de los Apátridas suscrita en Nueva York el 28 de septiembre de 1954*. 2007e. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1247.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007; *Estados parte de la Convención para reducir los casos de apatridia suscrita en Nueva York el 30 de agosto de 1961*. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1247.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007.

²⁴⁷ Ver o item 2.1.1 desta dissertação.

²⁴⁸ *Acuerdo Ministerial n. 455 del Ministerio de Educación* (2006). Fonte: Disponível em: www.acnur.org/biblioteca/pdf/4607.pdf. Acesso em: 27 dez. 2007.

²⁴⁹ ACNUR. Base de Datos Legal. Disponível em: <http://www.acnur.org/secciones/index.php#793>. Acesso em: 27 dez. 2007.

²⁵⁰ Martin Gottwald no seu estudo do ano de 2003, aponta, por diversas vezes (p. 2, p. 8, p. 9), o Equador como o país de postura mais humanitária, comparado ao Brasil, Peru, Panamá e Venezuela, principalmente estes dois últimos.

policies in cooperation with the Colombian government and used terminology which suggested non-international character of displacement.²⁵¹

Mas essa posição de início liberal acabou passando por transformações em virtude dos acontecimentos mais recentes. A partir do ano de 2001, na área fronteira desse país com a Colômbia, a situação ficou tensa por causa das travessias regulares das fronteiras por colombianos e das incursões de insurgentes armados (ACNUR, 2001, p. 439). Atualmente, existe por parte do governo equatoriano o receio de que seu país esteja começando a “importar” o conflito colombiano, não apenas pelo crescente fluxo de refugiados, mas também pelas denúncias de infiltração dos grupos armados e incursões das tropas colombianas no território daquele país.²⁵² A crescente instabilidade política na região contribui para a progressiva militarização da área fronteira e para o estabelecimento de medidas de segurança entre os dois países, conforme explanado no item anterior a este. Apesar dessa situação, o Equador continua a aplicar critérios liberais para o reconhecimento do *status* de refugiados, embora desde maio de 2004, tenha passado a exigir de cada cidadão colombiano a apresentação de um “pasado judicial”, ou seja, um atestado de bons antecedentes, ao entrar no território equatoriano.²⁵³ Como existem poucos organismos nas fronteiras que expedem o documento em questão, isso reduziu severamente o número de colombianos que atravessa as fronteiras (ACNUR, 2005). No tocante à acolhida dos refugiados, do lado equatoriano há sete postos espalhados para recebê-los. Esses postos são gerenciados pelo “Comitê Pró-Refugiados”, parceiro do ACNUR e da Igreja Católica, com sede em Quito.²⁵⁴ Além da apresentação do atestado de bons antecedentes, os solicitantes de refúgio devem,

²⁵¹ Para resumir, desde que o movimento de travessia de fronteiras por grupos de refugiados começou em 1996, o Equador adotou uma postura liberal em relação aos movimentos populacionais forçados para o seu território. Este país reconheceu que os refugiados da Colômbia fugiam de violações dos direitos humanos e de leis humanitárias e garantiu a admissão e proteção desses grupos. Ao contrário, governos de outros países vizinhos como a Venezuela e o Panamá militarizaram pesadamente suas fronteiras, aplicaram a não-admissão e deportação pela polícia em cooperação com o governo colombiano, e usaram terminologia que dava ao deslocamento um caráter não-internacional. (Tradução livre da autora).

²⁵² Ver as observações sobre a segurança no Equador no item anterior.

²⁵³ De acordo com informações do Centro de Documentación de Derechos Humanos Segundo Montes Mozo – CSMM, esse atestado é pedido exclusivamente aos estrangeiros de origem colombiana. Outra medida tomada pelo governo equatoriano, ainda consoante o CSMM, a partir de 2004, foram operações surpresa em todo o território fronteiro. Além disso, houve propostas no sentido de se exigir visto de entrada no país aos cidadãos colombianos, que não tiveram êxito pois isso contraria acordos contraídos perante a Comunidade das Nações Andinas). Tais medidas foram questionadas por diversas organizações e personalidades da sociedade civil equatoriana. (Original em espanhol, adequação e tradução livres da autora).

²⁵⁴ Cf. MAISONNAVE, Fabiano. Conflito equatoriano gera êxodo ao Equador. In: *FOLHA DE SÃO PAULO*, 3, I, 2004. Disponível em: www.cesarsalgado.net/200401/040103b.htm - 6k. Acesso em: 22 dez. 2007.

evidentemente, passar por todo o processo burocrático cujas linhas gerais foram descritas no item 2.2.1 deste ensaio, bem como por trâmites mais específicos constantes do Decreto n. 3.301 de 6 de maio de 1992. Ademais, como o impacto financeiro-econômico tem sido muito forte neste país, consoante o que foi escrito no item anterior, o mesmo começa a emitir sinais de esgotamento.

O Brasil, segundo país a ser examinado, tem uma tradição de abertura face aos movimentos dos refugiados e isso por várias razões acumuladas em algumas décadas: este país desempenha um papel de liderança nessa área, não apenas no cenário latino-americano, mas também no contexto da sociedade internacional. Na Constituição Federal de 1988 (art. 4º, II e X), a prevalência dos direitos humanos e o asilo constam entre os princípios que regem as relações internacionais do país. Em 1960, este Estado se tornou o primeiro país do cone sul a ratificar a Convenção de 1951 e muito embora não tenha assinado a Declaração de Cartagena, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989 (ALMEIDA, 2001, p 148). Este país elaborou, ainda, a primeira lei nacional de refúgio na região, a Lei Federal n. 9.474/ de 22 de julho de 1997²⁵⁵ que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e cria o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE,²⁵⁶ órgão competente para a análise das questões relativas aos aludidos grupos. Atualmente o país implementa um programa de reassentamento²⁵⁷ solidário que oferece soluções para os refugiados com problemas de segurança e integração no primeiro país de asilo. Esse programa, fruto de um acordo com o ACNUR em 10 de agosto de 2001, foi mais fortemente impulsionado a partir de 2004.²⁵⁸ Segundo informações do Programa das Nações para o Desenvolvimento – PNUD, os reassentados que chegam ao Brasil são, na

²⁵⁵ Para LEÃO (2007, p. 6) “o tema do refúgio no Brasil passa a ser, desde a entrada em vigência da Lei 9.474/97, revestido de um aparato normativo caracterizado por ser um dos mais modernos do mundo. Esta lei, além de abarcar a totalidade dos princípios previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre Refugiados, incorpora o que há de mais contemporâneo no campo da proteção internacional dos refugiados, como é o caso de se conceder o estatuto de refugiado ou de refugiada àquelas pessoas cujos países de origem experimentam uma situação de *grave e generalizada violação de direitos humanos*” (destaque do autor).

²⁵⁶ Trata-se de um comitê interministerial.

²⁵⁷ Esse processo, uma das soluções ditas duradouras para os refugiados, foi tratado no item 2.2.3 do presente ensaio.

²⁵⁸ Embora o Brasil já recebesse, anteriormente a essas datas, refugiados em seu território como bem lembra o diretor do ACNUR para as Américas, Philippe Lavanchy, em artigo da Folha de São Paulo. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=383566>. Acesso em: 26 dez. 2007. Na verdade, o programa de reassentamento no Brasil começou em 1999.

maioria, colombianos²⁵⁹ que vêm da Costa Rica ou do Equador.²⁶⁰ Entre eles há desde homens sozinhos até famílias chefiadas apenas por mulheres. Os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro têm direito a toda a documentação legalizando sua situação, inclusive carteira de trabalho; acesso a todos os programas públicos de saúde, educação e outros programas sociais no Estado. O ACNUR também intervém nessa fase do processo, bem como a sociedade civil. Esse programa, adotado por vinte países, foi estabelecido sob o Plano de Ação do México (PAM), ao qual se voltará posteriormente.²⁶¹

O Panamá, conforme já se pôde observar no item 4.1.2, apresenta graves problemas de pobreza e de desemprego, ingredientes que contribuem para a dificuldade de integração de migrantes ou de refugiados. No que se refere à sua legislação interna sobre este último grupo, há a lei n. 5 de 26 de outubro de 1977 pela qual se aprova a Convenção e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, acompanhada do Decreto Executivo n. 23 de 10 de fevereiro de 1988 que os regulamenta. Atualmente, o ACNUR se esforça para a modernização e, sobretudo, para a adequação dessa lei, cujo conteúdo considera restritivo, ao Regime do Direito Internacional dos Refugiados. Existe um novo projeto de lei de migração com um capítulo contemplando a questão dos refugiados, mas, segundo o ACNUR, ele contém graves deficiências posto que não estabelece a distinção entre as necessidades e direitos de um solicitante de asilo e as de um imigrante econômico.

Quanto ao Peru, o artigo 36 de sua Constituição reconhece o asilo político e, em caso de expulsão, não devolve o refugiado ao país cujo governo o persegue. As leis peruanas internas são bastante novas: Lei n. 27.840, Lei de Asilo, de 12 de outubro de 2002, que tem por objetivo regulamentar a instituição do asilo, territorial ou diplomático; Lei n. 27.891, Lei do Refugiado, de 20 de dezembro de 2002, que tem por finalidade “regulamentar o ingresso, o reconhecimento e as relações jurídicas do Estado Peruano com o refugiado, em conformidade com os instrumentos internacionais dos quais o Peru é signatário e com as leis internas sobre a matéria” (artigo primeiro); Decreto n. 119/2003 que regulamenta a Lei do Refugiado.

²⁵⁹ No ano de 2006, o número de reassentados colombianos foi 185, conforme as estatísticas do CONARE. Fonte: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil Decisões comentadas do CONARE*. 2007, p. 81. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf>. Acesso em: 05 out. 2007.

²⁶⁰ Recentemente (no ano de 2007), houve também a acolhida de refugiados palestinos.

²⁶¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Projeto de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: http://www.pnud.org.br/unv/projetos.php?id_unv=20. Acesso em: 26 dez. 2007.

A Venezuela, na sua Constituição datada de 29 de dezembro de 1999, reconhece e garante o direito de asilo e refúgio (artigo 69). Além disso, há a Lei Orgânica sobre refugiados ou refugiadas, asilados ou asiladas, publicada em 3 de outubro de 2001 sob o número 37.296²⁶² e o Decreto n. 2491, de 24 de julho de 2003, que regulamenta a Lei Orgânica. Este país tem, ainda, o *Memorandum* de Entendimento com a Colômbia sobre o tratamento das pessoas deslocadas em território colombiano que chegam à fronteira venezuelana (23 de abril de 2003), uma espécie de acordo em que os dois países delineiam ações conjuntas em prol dos refugiados.

Diante desse quadro, cabe dar ênfase ao fato de que a América Latina, em termos de conjunto, tem ocupado um espaço importante na questão dos refugiados por suas legislações abertas e avançadas. Sobre isso cabe mencionar, além das que já foram apresentadas, a legislação da Argentina que, ao lado da brasileira, é considerada uma das mais modernas, e as do Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai que também se constituem em mecanismos nacionais para a defesa desses grupos.

Assim, embora tenha sido evocado por várias vezes ao longo deste trabalho que as políticas internacionais referentes aos refugiados são, tradicionalmente, consideradas do âmbito dos Estados que exercem seu poder soberano de regulamentar a entrada de não-nacionais em seu território, tornou-se patente que no exercício desses mesmos direitos soberanos, os Estados latino-americanos vêm reconhecendo há tempos a necessidade de uma abordagem mais ampla da questão dos refugiados, o que levou, inclusive, à elaboração de um conjunto conveniente de leis internas garantidoras dos direitos básicos desses grupos.

²⁶² O objetivo desta lei, expresso no seu artigo primeiro, é “regulamentar a matéria sobre Refúgio e asilo de acordo com os termos consagrados na Constituição da República Bolivariana da Venezuela e nos instrumentos internacionais sobre refúgio, asilo e direitos humanos ratificados pela República, assim como as atuações dos órgãos e funcionários dos Poderes Públicos Nacionais encarregados de seu cumprimento”. (Tradução livre da autora).

4.2 Rumo à Cooperação

Na primeira parte deste capítulo, foi exposto o conflito colombiano, suas repercussões nos países vizinhos e a situação destes no contexto do Direito Internacional dos refugiados. Diante desse quadro, pode-se constatar um aumento de interesse pela questão por parte dos países envolvidos, interesse que provém de diversos fatores interligados: a crescente interdependência entre os Estados, a amplitude e a complexidade da situação dos deslocados nas fronteiras e a sustentação dos defensores dos direitos humanos.²⁶³

No caso da Colômbia, os países vizinhos, em particular, e a América Latina, em geral, ainda que se sintam ameaçados, em diferentes graus, parecem estar tomando o caminho da cooperação. Nesse processo, além dos Estados Nacionais, outros atores têm desempenhado um papel destacado quanto a um dos produtos desse conflito, os refugiados. Com efeito, o ACNUR, a Cruz Vermelha, diversas ONGS, nacionais e internacionais, diferentes segmentos da sociedade civil como Igrejas e Universidades têm dado sua parcela de contribuição para minorar o sofrimento dessas pessoas e tentar melhorar sua condição do ponto de vista material e legal. Realmente, se os países latino-americanos desejam formular uma resposta equilibrada para a questão dos refugiados colombianos, essa resposta deve necessariamente ser fundamentada tanto em leis como em acordos políticos, contando com o inteiro apoio dos Estados e dos outros atores envolvidos. O principal obstáculo à proteção dos direitos dos refugiados não é a falta de leis e, sim, a fraqueza dos Estados para respeitar as convenções, os acordos e as declarações que eles próprios aceitaram livremente.

Isso posto, nos itens a seguir serão feitas incursões quanto ao papel que o ACNUR tem desempenhado no desenho de um projeto de cooperação na América Latina, bem como serão apresentadas as linhas gerais de um programa inovador instaurado por essa organização e pelos governos latino-americanos para a defesa dos direitos dos refugiados na escala do continente.

²⁶³ Em relação a esses grupos de deslocados externos, cabe frisar a situação precária em que vivem, malgrado as disposições protetivas legais que, por muitas vezes e por diversas razões, não são postas em práticas. Na Venezuela e no Equador, por exemplo, os colombianos vivem em condições difíceis. Com freqüência, eles temem ser reconhecidos pelos grupos perseguidores e por isso não se identificam, optando pela clandestinidade. Não raramente as comunidades locais os estigmatizam com a pecha de traficantes de drogas ou de membros de grupos armados. Tampouco são raros os casos de detenção ou de deportação sumária ou, ainda, de extorsão por parte das autoridades. Em todos os casos, a situação material é de penúria e o acesso ao emprego é difícil e, em alguns casos, vedados.

4.2.1 A atuação do ACNUR junto aos Governos e associações da sociedade civil: relato de alguns casos

Como exposto no segundo capítulo desta dissertação, as organizações internacionais estão assumindo um lugar crescente em importância nas RIs, colocando-se ao lado dos Estados Nacionais e, às vezes, superando-os em importância no que se refere à atuação em certos casos. Foi no contexto da globalização e da interdependência entre os Estados que essas entidades surgiram e adquiriram maior força no cenário mundial. Na verdade, observou-se a interligação cada vez maior não apenas entre os Estados, mas entre estes e a sociedade, o que abriu espaço para o surgimento desses atores não estatais. Expôs-se também, ao longo do texto, o papel crucial que o ACNUR desempenha na questão dos refugiados. Esta organização, como já foi largamente evidenciado ao longo deste ensaio, é um órgão vinculado à ONU, que se ocupa especificamente dessa problemática. De sua sede em Genebra, ele espalha escritórios representativos por todos os cantos do planeta, onde sua presença se faça necessária.²⁶⁴ No caso em tela, este organismo tem mandatos nos seis países envolvidos, inclusive na Colômbia.

No contexto da problemática colombiana, em que vários mecanismos podem ser colocados em ação pelos países “invadidos”, desde a simples deportação pela força quando os indivíduos ainda se encontram nas zonas fronteiriças até a utilização de argumentos plausíveis tal como o de que o país escolhido não dispõe de condições econômicas satisfatórias para dar conta dessa nova população em seu território, cabe uma reflexão acerca da margem de manobra do ACNUR para a proteção dessas pessoas.

A estratégia regional do ACNUR consiste em lembrar aos governos suas obrigações em matéria de asilo e de respeito ao princípio do *non-refoulement*. Destarte, em 2001, esta organização participou do estabelecimento de um plano de urgência com a construção de dois campos no Equador com a infra-estrutura necessária para acolher 2.000 pessoas na província de Sucumbios.²⁶⁵ Em colaboração com a Igreja,²⁶⁶ esta organização conduz programas de saúde, de provisões de água, de saneamento e de educação em favor dos refugiados. O

²⁶⁴ Desde que haja, evidentemente, o acordo do governo local.

²⁶⁵ Contudo, os dois campos de Sucumbios não foram utilizados pelos refugiados que preferiram instalar-se na casa de pessoas conhecidas. Houve também a participação da sociedade civil, da Igreja Católica e do Estado, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (ACNUR. *Boletín n. 1 sobre refugiados em Ecuador “Huellas de Esperanza”*. Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1443). Acesso em: 27 dez. 2007.

²⁶⁶ A Igreja Católica é muito atuante no Equador.

governo equatoriano e as organizações humanitárias ativas na fronteira preocupam-se ainda mais com a chegada de colombianos porque esta provoca deslocamentos internos dos próprios equatorianos, (270 casos em 2001), o que pode suscitar confrontos entre as duas comunidades.²⁶⁷ Esse movimento de deslocação de massas humanas não se estancou nos anos posteriores a 2001, sendo inúmeros os informes veiculados pelo ACNUR, no ano de 2007, sobre grupos que chegam à cidade de San Lorenzo, não dispondo esta de infra-estrutura para recebê-los.²⁶⁸ Nesses casos específicos, essa agência, além de providenciar ajuda com provisões básicas (alimentos, remédios, colchões, cobertores), tem mobilizado recursos de ambos os lados da fronteira para administrar a crise. As autoridades municipais de San Lorenzo, bem como as Forças da Defesa Civil também se envolvem na ajuda a essas pessoas. Do ponto de vista político, os oficiais dessa agência no Equador estão em contato com autoridades colombianas locais, tentando discutir medidas que possibilitem o retorno com segurança desses colombianos aos seus lares. Como segunda solução duradoura para o problema, o ACNUR também lhes garante o acesso aos procedimentos para o pedido de refúgio no Equador.

Na Venezuela, existem três pontos principais de entrada de refugiados, todos no noroeste: Machiques no Estado de Zulia, San Antonio no Estado de Táchira, Guasualito, no Estado de Apure. Em cada uma destas localidades há um escritório do ACNUR. Este firmou, recentemente, um acordo com o “*Banco Del Pueblo Soberano*” (portanto com o governo venezuelano) para outorgar minicréditos a refugiados colombianos e a solicitantes de asilo nesse país. O programa implica treinamento dos beneficiados em gestão de pequenos negócios.²⁶⁹

²⁶⁷ Esse fator aliado aos demais existentes na região (pobreza, drogas, presença de grupos armados etc.) faz o atual presidente do Equador classificar a região como potencialmente explosiva.

²⁶⁸ A agência da ONU ativou um “Plano de Contingência no Equador para administrar o fluxo repentino de pessoas que fogem da Colômbia. O plano foi ativado depois de um deslocamento similar em 2005, quando cerca de 800 colombianos fugiram para San Lorenzo. A cidade não tinha recursos e infraestrutura para dar suporte a um grande número de chegadas inesperadas” (Fonte: ACNUR. Disponível em: ACNUR.org.index. Acesso em: 26 dez. 2007).

²⁶⁹ A iniciativa conta com um fundo de 700.000 dólares que beneficiará cerca de 10.000 pessoas com *status* de refugiadas ou solicitantes de asilo e, também, a mais 200.000 colombianos que ainda não estão registrados e necessitam da proteção internacional. Fonte: Radio Naciones Unidas (Internacional). In: ACNUR. *Noticias sobre los Refugiados alrededor del mundo*. www.acnur.org/index.php?id_pag=7199. Acesso em: 19 jan. 2007.

Quanto ao Panamá, há muitas críticas por parte do ANCUR²⁷⁰ dirigidas à posição e atuação do governo panamenho no que concerne ao asilo: a situação específica de 800 colombianos e suas famílias que se encontram sob o regime migratório temporal nas fronteiras de Darién e de Yala não sofreu mudanças substanciais e ainda que muitos deles tenham se unido a panamenhos/as, constituindo famílias com filhos, não lhes foi concedida a residência permanente.²⁷¹ O caso dos indígenas que conseguiram o *status* de refugiado recentemente não se constitui numa regra geral e era uma situação de perseguição muito explícita e forte, com vários membros do grupo tendo sido mortos. Assim, a principal luta do ACNUR no Panamá continua sendo no sentido de gestões para a modernização das leis vigentes e da proteção material aos colombianos que se encontram naquele país sob um regime temporário.²⁷²

No Brasil, cabe destacar um caso, também muito recente, ocorrido na fronteira amazônica. Um convênio entre o ACNUR, o governo do Amazonas e a Cáritas²⁷³ foi assinado no dia 13 de dezembro de 2007 em Manaus. O acordo, também assinado pela Secretaria Estadual de Justiça e de Direitos Humanos, formalizou a parceria entre o Governo do Estado do Amazonas, a Prefeitura Municipal de Manaus e o ACNUR, visando à cooperação para a proteção, assistência e apoio para a integração local dos refugiados e dos solicitantes de refúgio. Com o acordo pretende-se facilitar o acesso das populações vulneráveis ao sistema

²⁷⁰ Ver artigo de Gonzalo Vargas Llosa, de setembro de 2005, “*Asilo en Panamá em el primer año de gobierno*”. Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=4018. Acesso em: 27 dez. 2007. “Las políticas y prácticas de recepción de nuevos solicitantes de asilo también siguen siendo demasiado duras. En lo que va del año, la Comisión de Elegibilidad apenas ha aprobado unos 24 casos nuevos. Esto equivale a unos tres refugiados por mes: una cifra que no le hace justicia a la tradición hospitalaria de Panamá. Al mismo tiempo, demasiadas personas que huyen de la violencia en sus países de origen, como Colombia, terminan en centros de detención en Panamá -compartiendo celda con criminales comunes- mientras que sus peticiones de asilo son examinadas. Su único delito es haber cruzado la frontera sin documentos, como lo hacen miles de refugiados todos los días en el mundo entero. Este tipo de sanción va claramente en contra del espíritu y letra de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que ha firmado la República de Panamá”.

As políticas e práticas de recepção de novos solicitantes de asilo também continuam demasiadamente duras. Neste ano, a Comissão de Elegibilidade aprovou apenas uns 24 casos novos. Isto equivale a uns três refugiados por mês: uma cifra que não faz justiça à tradição hospitaleira do Panamá. Ao mesmo tempo, muitas pessoas que fogem da violência em seus países de origem, como Colômbia, terminam em centros de detenção no Panamá – dividindo cela com criminosos comuns – enquanto suas petições de asilo são examinadas. Seu único delito é ter cruzado a fronteira sem documentos, como o fazem milhares de refugiados todos os dias no mundo inteiro. Este tipo de sanção vai claramente contra o espírito e letra da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967 que foi assinado pela República do Panamá.

Tradução livre da autora.

²⁷¹ Vargas Llosa, *op. cit.*

²⁷² Como na Venezuela, há sistemas de microcréditos, além de fornecimento de produtos de primeira necessidade.

²⁷³ Ver as explicações sobre as Cáritas no item 3.1.3.

legal de proteção e de documentação, à rede de saúde e de educação pública, a cursos de formação profissional e de geração de renda, a serviços comunitários e outras políticas públicas.²⁷⁴

O Peru é o país menos historiado no que se refere aos refugiados colombianos, talvez porque o número destes, naquele território, seja pequeno comparado ao de outros países, tais quais a Costa Rica, o Equador e a Venezuela. Isso não significa, porém, que aquele Estado esteja isento de problemas. Ocorre, apenas, que a região fronteiriça, em floresta densa, torna difícil e inseguro o acesso do ACNUR e de outras organizações aos pequenos grupos que ali se inseriram. Desde 2006, essa organização, por meio de seu escritório regional implantado na Venezuela, que é responsável pelo Peru, “reforçou seus mecanismos de alerta e de intervenção para consolidar sua rede de proteção e melhorar sua capacidade para fornecer normas mínimas de ajuda humanitária em caráter de urgência aos indivíduos refugiados nas zonas fronteiriças isoladas”.²⁷⁵

Finalmente, cabe dizer que o ACNUR estabelece parcerias com outras entidades que também atuam junto aos refugiados. É o caso, por exemplo, da Igreja Católica, particularmente atuante no Equador, e da Cruz Vermelha que age tanto na Colômbia junto aos deslocados internos quanto no Panamá e na Venezuela junto aos deslocados externos.

Por fim, cumpre ressaltar que, embora sempre existam críticas, é inegável o esforço do organismo da ONU em prol dos direitos dos refugiados e dos solicitantes de asilo. Hoje, parte de seu trabalho está dirigido para a gestão junto aos governos da América Latina para que recebam, em programas de reassentamento, os refugiados colombianos de um primeiro país, especialmente os que apresentam problemas conjunturais mais graves como Equador, Venezuela e Panamá.

²⁷⁴ Informações obtidas no Portal de Manaus. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticias/prefeitura-de-manaus-assina-acordo>. Acesso em: 26 dez. 2007.

²⁷⁵ ACNUR. *Nord de l'Amérique du Sud*. 2006c. Disponível em: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=4371d19a0>. Acesso em: 26 dez. 2007. Original em francês, tradução livre da autora.

4.2.2 O Plano de Ação do México (PAM)

Por ocasião do 20º aniversário da Declaração de Cartagena, representantes da América Latina, bem como especialistas e líderes da sociedade civil, promoveram uma reunião de dois dias, na cidade do México, em 2004, com vistas à elaboração de um plano de ação conjunto com propostas para aquela região no intuito de reduzir o impacto sofrido por alguns países em decorrência de conflitos neste continente, entre os quais o da Colômbia.

O plano de ação, assinado por vinte países latino-americanos,²⁷⁶ está apoiado em três grandes colunas para a busca de soluções duradouras, a saber: fronteiras solidárias, cidades solidárias, e reassentamento solidário. A primeira coluna visa a facilitar a coexistência dos refugiados com as comunidades receptoras nas zonas fronteiriças. Nesse quadro, o ACNUR apóia vários projetos, tais quais a construção de redes de distribuição de água e a reparação de prédios escolares e de centros de saúde. A segunda coluna se refere à vasta maioria dos deslocados da região que vivem nas cidades grandes e médias. Nesse aspecto, aquela organização favorece a integração no local de acolhida por meio de empregos, formações profissionalizantes, creches comunitárias e programas de microcréditos. Enfim, a terceira coluna é um programa regional de reinstalação destinado a remediar duradouramente o destino dos colombianos refugiados no Equador, Panamá, Venezuela e, também, na Costa Rica pelo reassentamento em outros países do continente. (ACNUR, 2007f, p. 4).

Avaliando os três anos de implementação do plano, o ACNUR afirma que o mesmo serviu para renovar o espírito do asilo e da solidariedade regional que havia enfraquecido consideravelmente e que, desde sua adoção, muitos Estados elaboraram ou revisaram suas leis sobre refugiados para incorporar de melhor forma os princípios da Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 2007f, p. 5-6). Conforme assinala o PAM, o exercício de direitos fundamentais por parte dos refugiados determina a qualidade do asilo.

Por meio desse trabalho, conclui-se que essa cooperação desenvolvida no nível transnacional permite descobrir o que existe em cada país em matéria de ajuda para a inserção dos refugiados (percepções e modos de ação), aproveitar a experiência de cada um dos parceiros, e, principalmente, trocar “boas práticas”. Isso contribui para o desenvolvimento de um novo olhar sobre o tema e para a consideração das ações inovadoras do projeto sob o ângulo da transferência, não somente no nível nacional, mas igualmente no transnacional. Essa cooperação no nível regional contribui, em paralelo, para a sensibilização e para a

²⁷⁶ Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela. Ver o texto no anexo F.

abertura do espírito dos atores em relação a novas práticas e atitudes. Ela traz para os parceiros uma experiência da cooperação internacional e do funcionamento em rede.²⁷⁷ Enfim, de uma maneira mais geral, os resultados de uma tal cooperação permitirão confrontar as experiências e os métodos, e, a partir daí, influenciar e fazer progredir as políticas tanto no nível nacional quanto no nível regional.²⁷⁸

²⁷⁷ Há, periodicamente, encontros para a avaliação do programa.

²⁷⁸ O PAM vem sendo objeto de muitos elogios na Europa e na América do Norte, além de que a América Latina toma a dianteira na liderança das ações em prol dos refugiados. Nessa liderança, o Brasil tem papel importante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi o de fazer algumas reflexões sobre a problemática dos refugiados com foco, no final, no caso dos deslocados oriundos da Colômbia, vítimas dos conflitos internos que se desenrolam naquele país. Essas pessoas têm se espalhado pelos países vizinhos, por outros países da América do Sul - ainda que em menor proporção - pela América Central e por centros desenvolvidos tais como a Europa, os Estados Unidos e o Canadá. Esse fluxo migratório tem causado problemas estruturais nos países da América Latina, especialmente nos mais pobres, que não dispõem de condições sócio-econômicas satisfatórias para fazer face a um grande número de estrangeiros em seus territórios.

O caminho percorrido para chegar a esse estudo de caso foi uma apresentação da temática “refugiados”, historiando-se desde as origens do instituto do asilo até as atuais concepções do conceito de refugiado, seguida de uma abordagem teórica da interdependência entre os Estados e do Regime Internacional dos Direitos humanos. Os capítulos em que esses assuntos foram tratados forneceram os elementos necessários para a compreensão e discussão do caso dos colombianos numa perspectiva regional.

A tessitura do texto foi constituída, desde o início, a partir dos conflitos armados, um dos principais motivos para a ocorrência de refugiados no planeta, desde a Primeira Guerra Mundial até o caso em foco, resguardadas as devidas particularidades. Não se aplicam, consoante entendimento consolidado ao longo da pesquisa, ao caso dos refugiados colombianos, as demais causas apontadas nos documentos legais tais como a perseguição por raça, credo ou etnia. Se grupos minoritários foram apontados como integrantes dos grupos de risco, e efetivamente eles ocupam esse lugar, foi pelo fato de se encontrarem em situação de extrema vulnerabilidade, na maior parte das vezes expostos à ação das guerrilhas ou dos paramilitares. Registrem-se, contudo, as notícias de “operações de limpeza” com perseguições e mesmo assassinatos de integrantes desses grupos como meninos de rua, homossexuais, prostitutas entre outros. Apesar disso, a origem do conflito armado colombiano é de cunho ideológico não tendo essas operações colaterais o objetivo específico de supremacia de uma raça como, por exemplo, nos ideais hitlerianos.

No segundo capítulo, a par da abordagem sobre a teoria da interdependência complexa, sistematizou-se o Regime Internacional dos Direitos Humanos sob o qual qualquer direito individual deve ser considerado. A ênfase recaiu sobre a Conferência de Viena de 1993 por ter sido a que mais reafirmou a universalidade desses direitos, os quais, no entanto, continuam a ser desrespeitados. Como se dizia no item 4.2, o problema dos refugiados não se

deve à ausência de leis, declarações ou convenções, mas à falta de vontade dos Estados de fazerem valer o que está escrito nesses documentos dos quais eles próprios são signatários. Ainda no segundo capítulo, voltou-se a atenção para a emergência das organizações internacionais que, no emaranhado de uma rede interconectada, com relações múltiplas de dependências mútuas, readquiriram novas formas e forças, competindo com os Estados Nacionais. Estes, porém, ainda detêm o cetro de ator principal nas Relações Internacionais.

No que se refere ao terceiro e último capítulo, não será feita, como aliás também não foi feito para os anteriores, um resumo linear. Por um outro caminho, tentar-se-á sintetizar de forma analítica alguns dos seus pontos mais importantes. Destarte, conforme exposição ao longo do texto, os movimentos de refugiados constituem um fenômeno complexo. No caso do “problema colombiano”, sua escala está amplificada e ele afeta boa parte dos países da América Latina, atingindo, ainda, países de outros continentes. Esses fluxos de pessoas fazem intervir um número diversificado de atores com interesses diferentes, por vezes opostos, e estão cada vez mais ligados a outras questões do cenário mundial tais quais desenvolvimento, direitos humanos e segurança. Essa complexidade se traduz em desafios importantes para os cinco Estados mais próximos, portanto mais vulneráveis à problemática colombiana, mas também para a região como um todo. Os acordos entre os Estados devem fazer parte de um processo contínuo de ajuste e de cooperação entre interesses diferentes e por vezes conflituosos. Um ponto crucial é que a segurança nas fronteiras não deve ser feita em detrimento dos direitos humanos.

Não há dúvidas de que o Plano de Ação do México (PAM) está trazendo melhores perspectivas para os refugiados colombianos, mas no contexto regional da atualidade, é particularmente necessário velar para que aquelas pessoas que fogem de um Estado para outro tenham a possibilidade de exercer seus direitos já reconhecidos pelo Direito Internacional. Numerosos deslocados externos estão sujeitos à violência e aos abusos porque não possuem nenhum poder de negociação e os governos não respeitam as normas estabelecidas nos planos internacional, regional e interno. Nesse ponto, medidas restritivas dentre as quais exigência de atestados de bons antecedentes, são preocupantes do ponto de vista dos direitos humanos, inerentes aos solicitantes de asilo. Some-se a isso o fato de que a ausência de regras claras sobre a detenção e a expulsão desses indivíduos também se constitui em grave violação desses direitos.

Por outro lado, o problema dos refugiados colombianos, assim como o dos deslocados de outras partes do mundo, que estejam fugindo de conflitos armados, não se resolverá apenas por meio de programas para o recebimento desses contingentes humanos em outros Estados.

Realmente, não há soluções simples quando se trata de pessoas deslocadas visto que inúmeros fatores estão em jogo, não se tratando somente da aplicação do Direito Internacional ou da capacidade econômica, social e técnica para a acolhida desses refugiados na região. Sob esse prisma, o Regime Internacional dos Direitos Humanos está em colapso na Colômbia e não se descortina, a curto prazo, perspectivas da melhor solução – o repatriamento seguro – para os refugiados desse país.

Para finalizar o trabalho, resta frisar que o fio condutor das idéias foi a questão “refugiados colombianos” imbricada numa relação de interdependência entre os Estados da região sul-americana face a um problema comum: o conflito na Colômbia e suas conseqüências. Esse problema deve ser resolvido pelo viés da cooperação, não apenas entre cada país envolvido na questão e aquele país, numa relação binacional, mas numa concertação entre todos os Estados da América Latina.

Nesse sentido, o contágio regional da crise colombiana justifica que o MERCOSUL coloque o assunto em sua agenda de debates. As características do conflito colombiano necessitam de uma abordagem ampla. Os problemas daquele país, que se estendem em direção a outros países da América Latina, demonstram a necessidade de uma conferência internacional sobre os refugiados colombianos que permitiria, com a participação de todos os atores, um trabalho sobre a harmonização das leis internas de cada Estado no âmbito da região, objetivo que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados vem perseguindo há algum tempo. Saliente-se, contudo, que, mesmo sem ter alcançado um estágio avançado, o tema já vem sendo debatido nos fóruns e reuniões concernentes aos direitos humanos daquela entidade.

Por último, é importante ressaltar mais uma vez que, nas referências consultadas ao longo do trabalho, não foram encontradas análises específicas dos cinco países abordados nesta dissertação, os vizinhos da Colômbia, embora estes Estados constem em numerosas publicações, de forma isolada ou em blocos distintos acompanhados por outros países tais quais o Suriname e a Costa Rica. Pensa-se que, na atual conjuntura, pesquisas contemplando esses cinco países, formadores juntamente com a Colômbia, do ponto nodal da questão “refugiados colombianos” são salutares. Nesse sentido, este ensaio espera ser motivador.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001b, p. 211-232.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e Não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001a.

_____. *Asilo e Não-violência*. In: ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001b, p. 169-175.

AMARA, Michel. *Des Belges à l'épreuve de l'exil*. Les réfugiés de la Première Guerre Mondiale (France, Grand-Bretagne, Pays-Bas) 1914-1918. Thèse de Doctorat en Philosophie et Lettres. Université Libre de Bruxelles, 2007. Disponível em: <http://theses.ulb.ac.be/ETD-db/collection/available/ULBetd-06052007-101038/>. Acesso em: 28 out. 2007.

ANNONI, Danielle. O direito da democracia como requisito imprescindível ao exercício da cidadania. In: ANNONI, D. (Org.). *Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional*. Cidadania, Democracia e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 93-108.

ARAÚJO, Washington. O desafio de ser refugiado. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados*. Realidade e perspectivas. São Paulo: Loyola, 2003, p. 33-44.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Imperialismo, a expansão do poder. Uma análise dialética. Rio de Janeiro: Documentário, 1976.

ARRUDA, José Robson de A. *História Moderna e Contemporânea*. 10. ed. São Paulo: Ática, 1979.

BAENINGER, Rosana; CARVALHO, Débora; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Migrantes Refugiados: notas preliminares de pesquisa. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST1-3.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2007.

BALLARINO, Tito. Cidadania e nacionalidade. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Maria Odete. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 85-93.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>. Acesso em: 25 mai. 2007.

BASTOS, Olívia Fürst. Hannah Arendt e o tema dos refugiados: breves notas. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 303-317.

BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia*. Livre circulação de pessoas e direitos de asilo. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

BRASIL, Kátia. Índios colombianos se refugiam no Brasil. In: *FOLHA ONLINE*. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u359809.shtml. Acesso em: 05 jan. 2008.

BEDIN, Gilmar Antônio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. Realismo – Idealismos – Dependência – Interdependência. Ijuí: Unijuí, 2004. 2. ed. rev. (Coleção Relações Internacionais e Globalização, 1).

BELLI, Benoni. *O fim da Guerra Fria*: alguma implicações para a política externa brasileira. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1996/97.pdf>. Acesso em: 20 out. 2007.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto M. A. *Globalização a olho nu*: o mundo conectado. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. As condições dos emigrantes afegãos e o controle das fronteiras dos países vizinhos: direitos humanos e soberania estatal no conflito EUA e regime talibã. In: *Políticas migratórias*. Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 8591.

CÁCERES, Florival. *História da América*. São Paulo, Moderna, 1992 p. 214-215, 260-267.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime (Org.). *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos – IIDH; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996a, p. 29-117.

A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. 2. ed. San Jose, C.R.: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Governo da Suécia (ASDI), 1996b, p. 45-112.

A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas. Brasília: Universidade de Brasília, 2. ed., 2000.

CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo político e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 2000.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 17-26.

CASTRO BILL, Juliana de. *Intervenção humanitária no conflito da Somália*. (monografia) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/MonoDisTeses/JulianaCastro.pdf. Acesso em: 05 nov. 2007.

CASTRO, Marcus Faro de. *Política e Relações Internacionais*. Brasília, UNB, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno. Tradições do Pensamento às Teorias Internacionais: Hugo Grotius, Thomas Hobbes e Immanuel Kant. In: *Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global*. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 115-156.

DARIO, Diogo Monteiro. O conflito colombiano e os deslocamentos de população como uma questão de segurança nacional. *I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais SanTiago Dantas* (UNESP-UNICAMP e PUC-SP) [12 a 14 nov. 2007]. Disponível em: www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/dario.pdf. Acesso em: 17 dez. 2007.

DEJAMMET, Alain. *Nouveaux défis: l'ONU est-elle encore utile?* Disponível em: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=22260. Acesso em: 18 Out. 2007.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil. Disponível em: www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_813.pdf. Acesso em: 25 mai. 2007.

ESPIELL, Hector Gros. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados. In: *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina* (1982). Disponível em: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/678/6.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2007.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. *Direito Internacional dos Refugiados*. Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996a.

_____ O Brasil e a Proteção dos Refugiados: A discussão tem início no Congresso Nacional. In: *Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil*. Brasília, ano V, n. 16, 1996b, p. 7-12.

_____ Refugiados e Repatriação Voluntária. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Rio de Janeiro, ano L, n. 107-112, Jan/Dez 1997, p. 195-221.

_____ Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O Direito Internacional dos Refugiados*. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 99-125.

FONTOURA COSTA, José Augusto. Globalização e fim do Estado. In: DERANI, Cristiane; FONTOURA COSTA, J. A. (Coord.). *Globalização & Soberania*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 33-60.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. *Introdução ao Direito Comunitário*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FRANCO, Leonardo (Coord). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a luz del derecho internacional de los derechos humanos. Apresentação. Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3468. Acesso em: 05 abr. 2007.

FRANCO, Leonardo; ESPONDA, Jaime; SAN JUAN, César. Acerca de la confusión terminológica “asilo-refugio”. Informe de progreso. Disponível em: <http://www.acnur.org.biblioteca/pdf/0269.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2007.

GÓMEZ, José Maria. Sobre *Dilemas, Paradoxos e Perspectivas dos Direitos Humanos na Política Mundial*. Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2007.

GOTTWALD, Martin. Protecting Colombian refugees in the Andean region: the fight against invisibility. In: *Working Paper* n. 81, março 2003, p. 1-20.

GUIMARÃES, Alice Soares. *Refugiados como fator de insegurança: o caso da região dos grandes lagos na África Central*. (Dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, Puc-Rio, 2005.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XXI: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; MELLO FRANCO, Manoel de. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1. ed., 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. O direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no *Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LAVANCHY, Philippe. *Brasil Solidário*. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=383566>. Acesso em: 26 dez. 2007.

LAVANCHY, Philippe. *ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BE01871B3%2DF640%2D417D%2DBC7E%2D2BA46B751275%7D>. Acesso em: 26 dez. 2007.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Schwarcz, 1991.

LATIN AMERICA REPORT. Colombia's Borders: the weak link in Uribe's Security Police [23 september 2004]. *International Crisis Group*. Disponível em:

[http://www.crisisgroup.org/library/documentslatin america/09 colombia s borders.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documentslatin%20america/09%20colombia%20s%20borders.pdf). Acesso em: 20 dez. 2007.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A temática do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados. Realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 173-196.

_____. *Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE*. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>. Acesso em: 05 out. 2007.

_____. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil Decisões comentadas do CONARE*. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf>. Acesso em: 05 out. 2007.

LEMOINE, Maurice. Plan Colombie, passeport pour la guerre. In: *Le Monde Diplomatique. Un Cahier Spécial sur l'Amérique Latine*. 2000. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/plancolombie>. Acesso em: 20 dez. 2007.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. *Uma democracia sitiada*. Tradução Alfredo Rubinato Rodrigues de Sousa. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2006.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997 (Coleção Jurídica da Atualidade).

_____. *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

_____. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 177-210.

MAISONNAVE, Fabiano. Conflito colombiano gera êxodo ao Equador. In: *Folha de São Paulo*, 3 – I, 2004.

MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados. Realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 197-210.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Introdução. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados. Realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 13-20.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELO, Carolina de Campos. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O*

Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 265-289.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro, Renovar, 1977, p. 204-221.

MENEZES, Fabiano Moncada. *A América Latina e os refugiados palestinos*. Disponível em: www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=44 - 26k. Acesso em: 26 dez. 2007.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969, t. IV*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 431-432.

MONCADA, Hugo Cabral de. *O Asilo interno em Direito Internacional Público*. Coimbra: Coimbra, 1946.

MOREIRA, Júlia Bertino. *A problemática dos Refugiados na América Latina*. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloadas/2005_2_3.pdf. Acesso em: 15 mai. 2007.

MOREIRA, Júlia Bertino. *A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2006.

_____ A construção e a transformação da definição de refugiado. In: *I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)*, 12 a 14 de novembro de 2007.

MYIAMOTO, Shiguenoli. O Ideário da Paz em um Mundo Conflituoso. In: BEDIN *et al* (Coord.) *Paradigmas das Relações Internacionais: realismo – idealismo – dependência – interdependência*. 2.ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2004, p. 15-56.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. Os Refugiados e o Asilo Territorial. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 11-15.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OGATA, Sadako. Les réfugiés, ces ‘autres’ ‘tout proches’. Discurso proferido no Centro Católico de Estudos de Lausanne, 25 de março de 1999. Disponível em: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=416fe78d4>. Acesso em: 05 Nov. 2007.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. *Oriente Médio e a Questão Palestina*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2003. (Coleção Polêmica).

OLIVEIRA, Márcia Maria de Oliveira. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. In: *Estudos Avançados* 20 (57), 2006, p. 183-196.

OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno Dal (Org.). *Relações Internacionais. Interdependência e Sociedade Global*. Ijuí: Unijuí, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações Internacionais. Estudos Introdutórios*. Curitiba: Juruá, 2007.

OSPINA, Hernando Calvo. Nas fronteiras do plano Colômbia. In: *Le Monde Diplomatique-Brasil*. Fevereiro 2005. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2005-02,a1063>. Acesso em: 20 dez. 2007.

PATTON, Vanessa Mota. *O Regime Internacional dos Direitos Humanos*. “Diamantes de sangue”: a violência sexual e a mutilação dos cidadãos em Serra Leoa. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Mar05_Artigos/Serra%20Leoa_FINA_L.pdf. Acesso em: 18 out. 2007.

PECEQUILO, Cristina Sorenau. *Introdução às Relações Internacionais. Temas, atores e visões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PESTANA BARBOSA, Luciano; SAGRADO DA HORA, José Roberto. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64.

_____. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeus*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PITA, Agnis Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

PONTE NETO, Cândido Feliciano da. Reassentamento de refugiados no Brasil: Demonstração da Solidariedade Humanitária Internacional – A Dignidade Recuperada. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados. Realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 155-171.

PROGREBINSCHI, Thamy. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-1988. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 319-357.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROCHA REIS, Rossana. *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo, Hucitec, 2007.

Os Direitos Humanos e a Política Internacional. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 27, p. 33-42. Disponível em: <http://www.scielo.br/pedf/rscop/n27/04.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2007.

ROULAND, Norbert. O arquipélago planetário. In: ROULAND, Norbert (Org.). *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p.9-33.

RUBEN, Gilhermo Raúl. *O que é nacionalidade?* 2. ed. São Paulo: Brasiliense S. A, 1987.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos – IIDH; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 219-289.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. 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).

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Processo global: relações internacionais e a interdependência assimétrica. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Relações Internacionais & Globalização: grandes desafios*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1999, p. 67-93.

Diversificação das relações internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIN *et al* (Coord.) *Paradigmas das Relações Internacionais: realismo – idealismo – dependência – interdependência*. .ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2004, 2, p. 207-254.

SCALETARIS, Julia. *Enquête auprès du siège du HCR: données empiriques et premières réflexions*. Disponível em: <http://terra.rezo.net/IMG/doc/SCALETARIS.doc>. Acesso em: 30 jun. 2007.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, César Augusto da. Os regimes Internacionais para Refugiados e a Situação Brasileira, In: CIARI – *Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais*. Disponível em: http://www.ciari.org/investigacao/regimes_internacionais_refugiados_sit_brasil.pdf. Acesso em: 18 out. 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SMITH, Dan; BRAEIN, Ane. *Atlas dos Conflitos Mundiais*. Tradução Carmen Olivieri e Regina Aparecida de Melo Garcia. São Paulo: Editora Nacional, 2007.

TAMAYO, Jean-Paul. *Les conséquences directes du Plan Colombie sur la situation colombienne. Enjeux et intérêts pour chaque acteur.* Disponível em: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/fr/doc/tamayo_plancol_consequences_fr.htm. Acesso em: 27 dez. 2007.

THOMSON, David. *Pequena História do Mundo Contemporâneo.* Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

TOSTES, Ana Paula. Um casamento feliz: direito internacional e sociedade civil global na formação dos regimes internacionais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200006&script=sci_arttext. Acesso em: 20 out. 2007.

UNICAMP. *Migrantes Refugiados: notas preliminares de pesquisa.* Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST1-3.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2007.

URIGÜEN, Hernán Moreano. Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Peru, Brasil y Venezuela, 2002, 2005. In: *ÍCONOS* 24, 2006, p. 161-170.

WACHOWICZ, Marcos. O Direito de Asilo como Expressão dos Direitos Humanos. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.* Disponível em: <http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewfile/1776/1473>. Acesso em: 20 out. 2007.

VARGAS LLOSA, Gonzalo. *Asilo en Panamá em el primer ano de gobierno.* Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=4018. Acesso em: 27 dez. 2007

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização.* 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VILLA, Rafael DUARTE; OSTOS Maria del Pilar. As Relações Colômbia, Países Vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, julho-dezembro, v. 48, n. 2, p. 86-110. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – RBPI, 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/358/35848205.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2007.

SÍTIOS NA INTERNET

1 Acnur

Vários documentos do sítio do ACNUR (na versão portuguesa, espanhola e francesa) foram consultados. Os documentos são os a seguir discriminados:

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/handbook/mpc-1ap.html>. Acesso em 15 mai. 2007.

ACNUR. *Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. Terminologia. Disponível em: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/terminologia_0.html. Acesso em: 05 abr. 2007.

ACNUR. *Convenção da OUA*. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html. Acesso em: 25 mai. 2007.

ACNUR. *O Acnur e os Refugiados*. Missão do ACNUR. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/un&ref/mission/cover.htm>. Acesso em: 05 nov. 2007.

ACNUR. *Colombia. Crisis Humanitária*. Disponível em: <http://www.acnur.org/crisis/colombia/paisesvecinos.htm>. Acesso em: 20 dez. 2007.

ACNUR. *Refugiados en las Americas*. Disponível em: <http://www.acnur.org/americas/>. Acesso em: 26 dez. 2007.

ACNUR. *Base de Datos Legal*. Disponível em: <http://www.acnur.org/secciones/index.php#793>. Acesso em: 27 dez. 2007.

ACNUR. *Boletín n. 1 sobre refugiados em Ecuador “Huellas de Esperanza”*. Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1443. Acesso em: 27 dez. 2007.

ACNUR. *An introduction to the international protection of refugees* (RLD1) 1992. Disponível em: <http://www.reliefweb.int/rw/rwt.nsf/db900SID/NVEA-5ULK8F?OpenDocument>. Acesso em: 25 mai. 2007.

ACNUR. *O problema da apatridia*. In: *A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções*. Genebra, 1995a. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cx2-3.html. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Protecção, Reintegração e Repatriamento*. In: *A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções*. Genebra, 1995b. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cap2-3.html#pr. Acesso em: 25 mai. 2007.

ACNUR. A gestão das migrações. In: *A situação dos refugiados no mundo*5: em busca de soluções. Genebra, 1995c. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cap5-1.html#pm. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Documento de Informação do ACNUR*. Genebra, 1995d. Disponível em: www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/q-inf.html - 57k. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Proteção de refugiados*. Perguntas e respostas. 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/refugiados/protecaorefugiado.html>. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Populations of concern to UNHCR: a statistical overview (1996)*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/3bfa328c4.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2007.

ACNUR. Descolonização em África. In: *A situação dos refugiados no mundo*. Cinquenta anos de acção humanitária. 2000a. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap02.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. 5 guerras por procuração em África, Ásia e América Central.. In: *A situação dos refugiados no mundo*. Cinquenta anos de acção humanitária. 2000b, p. 109-139. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap02.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. Os primórdios. In: *A situação dos refugiados no mundo*. Cinquenta anos de acção humanitária. 2000c, p. 109-139. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap01.pdf>. Acesso em: 18 out. 2007.

ACNUR. *South América*. 2001. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3dafdcfd0.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

ACNUR. *Procedural standards for refugee status determination under UNHCR's mandate*. nov.2003. Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=43170ff519&tbl=PUBL>. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Hacia una visión compartida de las víctimas del conflicto colombiano en los países vecinos*. 2003b. Disponível em: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=5595&id_sec=27#R. Acesso em: 22 dez. 2007.

ACNUR. *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados em América Latina*. 2004. Disponível em: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3468. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Normas Procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR* 2005a. Disponível em: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889. Acesso em: 15 mai. 2007.

ACNUR. *Statistical Yearbook* 2005b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/464478a72.html>. Acesso em: 20 dez. 2007.

ACNUR. *Northern South América*. 2005c. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/41ab28d80.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

ACNUR. *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*. Ginebra, 2005d, p. 1-65.

ACNUR. *El asilo en Panamá: realidad e imagen*. 2005e. Disponible em: http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3901. Acceso em: 26 dez. 2007.

ACNUR. *Tendências Globales sobre Refugiados 2006 (2006 Global Refugee Trends)*. Disponible em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5559.pdf>. 2006a. Acceso em: 25 jun. 2007.

ACNUR. *2006 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. 2006b. Disponible em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>. Acceso em: 25 jun. 2007.

ACNUR. *Nord de l'Amérique du Sud*. 2006c. Disponible em: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=4371d19a0>. Acceso em: 26 dez. 2007.

ACNUR. *Definición ampliada de refugiado en América Latina: incorporación de la Declaración de Cartagena en la Legislación de la región*. 2007a. Disponible em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2541.pdf>. Acceso em: 15 jun. 2007.

ACNUR. *Programas y Estrategias del ACNUR em 2007*. 2007b. Disponible em: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=5923. Acceso em: 20 dez. 2007.

ACNUR. *Appel Global de l'ACNUR*. 2007d. Disponible em: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=4587b5dc0>. Acceso em: 22 dez. 2007.

ACNUR. *Estados Partes da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967*. 2007c. Disponible em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf>. Acceso em: 27 dez. 2007.

ACNUR. *Estados parte de la Convención sobre El Estatuto de los Apátridas suscrita en Nueva York el 28 de septiembre de 1954*. 2007e. Disponible em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1247.pdf>. Acceso em: 26 dez. 2007.

ACNUR. *Plan de Acción de México. El impacto de la solidaridad regional*. 2007f. Disponible em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5484.pdf>. Acceso em: 26 dez. 2007.

2 Outros sítios

ADITAL. Agência de Informação Frei Tito para a América Latina. *Base de Manta envolve Equador na guerrilha.* 2002-2005. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28145>. Acesso em: 22 dez. 2007.

ADITAL. Agência de Informação Frei Tito para a América Latina. *Governos devem respeitar direitos dos refugiados.* Jun. 2007. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28145>. Acesso em: 22 dez. 2007.

ADITAL. Agência de Informação Frei Tito para a América Latina. *Colômbia em busca da paz.* Jun. 2007. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28145>. Acesso em: 22 dez. 2007.

AMERICA LATINA. *Equador se frena paso de refugiados colombianos.* Disponível em: <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act946501.htm>. Acesso em: 206 dez. 2007.

BOGOTÁ. Disponível em: www.alcaldiabogota.gov.co. Acesso em 07 dez. 2007.

BRASIL INDÍGENA. *Índios colombianos se refugiam no Brasil.* Disponível em: <http://webradiobrasilindigena.wordpress.com/2008/01/03/indios-colombianos-se-refugiam-no-brasil/>. Acesso em: 05 jan. 2007.

CANADA. *Réponses aux demandes d'Information (RDI).* Disponível em: <http://www.irb-cisr.gc.ca/fr/recherche/rdi/?action=record.viewrec&gotorec=449990>. Acesso em: 26 dez. 2007.

CARITAS Internationalis. Disponível em: <http://www.caritas.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

COHRE. Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos. Conflitos armados geram milhões de refugiados. *Boletim Quilombol@*, n. 10, dez. 2005. Disponível em: <http://www.cohre.org/store/attachments/Boletim-Dezembro-05-Portugues.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. Direção Geral para a Ajuda Humanitária (ECHO). *Plano Global*, 2006. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2006/dec_gp_colombia_fr.pdf. Acesso em: 20 dez. 2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. (ECHO). *Les besoins humanitaires en Colombie.* 2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2006/dec_gp_colombia_fr.pdf. Acesso em: 20 dez. 2007.

CONSULADO HONORÁRIO DE COLÔMBIA. Disponível em: www.consuladocolombia.com.br/es/pais.php - 30k. Acesso em: 07 dez. 2007.

CÓRSEGA. *L'histoire de Córsega.* Disponível em: <http://www.storiacorsa.com/main.php?type=1&idContenu=25&isPere=0&idPere=23>. Acesso em: 18 out. 2007.

CSMM – Centro de Documentación em Derechos Humanos segundo Montes Mozo. *Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador: Tendências y respuestas del Estado y la sociedad civil. Serie Normas y estándares nacionales y internacionales de derechos humanos*, n. 1, 2, 3, 4. Disponível em: [LA INSIGNIA. Diário Independiente Iberoamericano. http://www.lainsignia.org/especiales/migratio.html](http://www.lainsignia.org/especiales/migratio.html). Acesso em: 27 dez. 2007.

ENCYCLOPÉDIE. *Encyclopédie Multimédia de la Shoah*. Disponível em: <http://memorial-wlc.recette.lbn.fr/article.php?lang=fr&ModuleId=218>. Acesso em: 18 out. 2007.

FOLHA ONLINE. *Tráfico tem 48% das melhores terras da Colômbia, diz relatório*. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u62532.shtml - 28k. Acesso em: 20 dez. 2007.

FORUM 21. Mundo Flutuante. *Refugiados sobre a terra*. Disponível em: http://www.agenciaforum21.org/mundo_flutuante.php. Acesso em: 18 out. 2007.

FUNDACIÓN REGIONAL DE ASESORÍA EN DERECHOS HUMANOS – INREDH. *El Refugio en Equador*”. Disponível em: <http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2007.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE. *Les organisations non-gouvernementales*. Disponível em: www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/cicr.shtml. Acesso em: 07 dez. 2007.

LA ESTRELLA ON LINE. *Ecuador reubicará a refugiados colombianos en Brasil, Argentina y Uruguay*. Disponível em: <http://www.estrelladepanama.com/web/main/ver.php?idnews=14959>. Acesso em: 16 jan. 2008.

LA INSIGNIA. Diário Independiente Iberoamericano. *Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador: tendencias y respuestas Del Estado y La sociedad civil. 9 de febrero Del 2005*. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_016htm. Acesso em: 27 dez. 2007.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. *Nos actions*. Pays d'intervention et activités de MSF. Disponível em: <http://www.msf.fr/actions/nosactions>. Acesso em: 05 dez. 2007.

MIRADA GLOBAL. Revista “Mirada Global”. Disponível em: www.miradaglobal.com/index.asp?id=editorial&idioma=pt&principal=260103. Acesso em: 26 dez. 2007.

NEP – Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.unb.br/fd/nep/refugfaqnep.htm>. Acesso em: 20 mai. 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Brasil abriga 200 mil clandestinos*. Disponível em: <http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/1218brasil.htm>. Acesso em: 26 dez. 2007.

ONU. *Carta de fundação da ONU*. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 18 out. 2007.

ONU-BRASIL. *Para ONU Colômbia vive grave crise humanitária*. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=5479. Acesso em: 20 dez. 2007.

PARLAMENTO EUROPEU. Como reconhecer um refugiado? Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/022-7908-169-06-25-902-20070615STO07873-2007-18-06-2007/default_pt.htm. Acesso em: 25 mai. 2007.

PARLAMENTO EUROPEU. *Presidente da Libéria, Ellen Johnson Sirleaf discursará perante o plenário*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-10853-268-09-39-903-20060921STO10852-2006-25-09-2006/default_pt.htm. Acesso em: 18 out. 2007.

PNUD BRASIL - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Projeto de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: http://www.pnud.org.br/unv/projetos.php?id_unv=20. Acesso em: 26 dez. 2007.

PORTAL DE MANAUS. *Prefeitura assina acordo de cooperação com Alto Comissariado da ONU*. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticias/prefeitura-de-manaus-assina-acordo>. Acesso em: 26 dez. 2007.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

CONVENÇÃO. Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 385-412.

DECLARAÇÃO de Cartagena. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 421-430.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 05 ago. 2007.

EQUADOR. Decreto n. 3.301 de 6 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

_____ Acuerdo Ministerial n. 455 del Ministerio de Educación de Ecuador (21 de septiembre 2006). Disponível em: www.acnur.org/biblioteca/pdf/4607.pdf. Acesso em: 27 dez. 2007.

ONU. Carta de Fundação da ONU. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 18 out. 2007.

PANAMÁ. Lei n. 5 de 26 de outubro de 1977. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

PERU. Lei n. 27.840, Lei de Asilo, de 12 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

_____ Lei n. 27.891, Lei do Refugiado, de 20 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

PLANO DE AÇÃO DO México. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

PROTOCOLO. Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádía de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 413-419.

VENEZUELA. Lei n. 37.296, de 3 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

_____ Decreto n. 2.491, de 24 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

ANEXOS

A – Declaração de Cartagena.

B – Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados.

C – Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados.

D – Mapa da Colômbia

E – Mapa da fronteira Brasil-Colômbia-Venezuela, mostrando as zonas ocupadas pelas FARC.

F – Plano de Ação do México.