

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção I

Direitos Humanos

Direitos humanos e refugiados: Evolução da problemática dos refugiados desde o pós-guerra até os dias atuais

Julia Bertino Moreira*

Sumário: Introdução. 1 Os direitos humanos e os deslocamentos forçados. 1.1 Definição de direitos humanos. 1.1.1 O rol de direitos humanos. 1.1.2 A natureza e o fundamento dos direitos humanos. 1.2 Desenvolvimento dos direitos humanos. 1.3 A Declaração Universal de 1948. 1.4 Direito de asilo. 2 As soluções duráveis para a problemática dos refugiados. 3 A problemática dos refugiados no mundo. 3.1 O contexto internacional do pós-guerra. 3.2 O ACNUR. 3.3 Os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. Conclusão.

Introdução

Inicialmente, deve-se ter em mente que a problemática dos refugiados está intrinsecamente relacionada com a ocorrência de inúmeras guerras civis no plano internacional, que assumem motivos variados, como religioso, étnico, político ou econômico. Isso porque esses conflitos causam graves violações aos direitos humanos da população civil atingida, na medida em que atentam contra a sua vida (incluindo a integridade física e psíquica), liberdade e segurança. Além disso, as situações de conflito colocam em risco grupos ou indivíduos que apresentam etnias ou religiões minoritárias no país ou opiniões políticas diversas do governo, estando sujeitos, assim, a sofrer ameaças ou efetivas perseguições. Em razão disso, esses indivíduos são impulsionados a deixar forçosamente seus países de origem para procurar refúgio em outros Estados.

* Julia Bertino Moreira é advogada graduada em Direito pela PUC/SP; mestranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp–Unicamp–PUC/SP).

O reflexo desse movimento de deslocamento forçado é uma população refugiada atual de aproximadamente 9,7 milhões de pessoas¹. Os maiores grupos de refugiados no mundo são originários do Afeganistão (2.136.000), Sudão (606.200), Burundi (531.600), República Democrática do Congo (453.400), Palestina (427.900), Somália (402.200), Iraque (368.500), Vietnã (363.200), Libéria (353.300) e Angola (329.600). Por outro lado, os países que mais acolhem refugiados são: Paquistão (1.100.000), Irã (985.000), Alemanha (960.000), Tanzânia (650.000) e Estados Unidos (452.500) (ACNUR, 2004, p. 14; UNCHR, 2004, p. 3). É de se ressaltar que o crescente contingente de refugiados espalhados pelo globo terrestre representa uma problemática que desafia a comunidade internacional há mais de cinquenta anos.

1 Os direitos humanos e os deslocamentos forçados

1.1 Definição de direitos humanos

Primordialmente, deve-se mencionar que ter um direito significa ter uma prerrogativa que pode ser exercida em face de outros. Em contrapartida a esse direito, existe uma obrigação de respeitá-lo e de cumpri-lo, a qual se efetiva seja por uma conduta negativa (deixar de fazer algo) ou positiva (fazer algo) (VIEIRA, 2001, p. 23-24).

Tendo essa concepção em mente, o papel dos direitos, visto pelos autores kantianos, consiste em resguardar uma esfera de autonomia e dignidade do indivíduo. Para os autores utilitaristas, consiste em assegurar interesses dentro de uma sociedade. No entanto, podem ocorrer situações em que haja conflito entre direitos, fazendo-se necessário priorizar um em detrimento de outro. Nesse sentido se fundamenta a definição de direitos humanos: ao conjugar a qualidade de “humanos” aos direitos, pretende-se priorizá-los sobre os demais, por serem considerados imprescindíveis ao exercício da condição humana (ibidem, p. 26-29).

A partir dessa idéia de que os direitos humanos são essenciais e, nessa medida, inerentes ao ser humano, iniciam-se duas discussões relevantes: uma sobre qual seria, então, o rol desses direitos e outra sobre a natureza e o fundamento dos direitos humanos.

¹ Cabe ressaltar que os números mencionados são uma previsão para o ano de 2004.

1.1.1 O rol de direitos humanos

O debate sobre os direitos que viriam a compor o rol dos direitos humanos se assenta em duas tradições, quais sejam, o jusnaturalismo e o positivismo jurídico. A tradição jusnaturalista² remete ao contratualismo³, entendendo como direitos humanos os direitos naturais e inatos que se encontram no estado de natureza (VIEIRA, 2001, p. 34), tais como a vida, a igualdade e a liberdade (SZABO, 1984, p. 41). Posteriormente, a tradição positivista, tendo como base o jusnaturalismo, passa a prever em leis escritas quais são esses direitos.

Ademais, surgem duas posições⁴ em relação ao rol de direitos humanos: a maximalista, defendendo um rol extensivo de direitos, que abarque o maior número possível deles; e a minimalista⁵, sustentando que esse deve conter apenas os direitos que sejam, de fato, fundamentais ao ser humano. Para os autores que se filiam à primeira corrente, o estabelecimento de uma ampla gama de direitos gera maiores garantias ao indivíduo, permitindo-lhe exigir o seu cumprimento. Por sua vez, para os autores que adotam a segunda corrente, a extensão do rol de direitos humanos dificulta a sua efetivação e por

² A tradição jusnaturalista pode ser observada na definição kantiana de direitos humanos: “direitos inatos, pertencentes à Humanidade e imprescritíveis” (KANT, 1989, p. 34).

³ Aqui vale citar autores fundamentais da teoria contratualista, como Hobbes, Locke e Rousseau.

⁴ Para Szabo (1984, p. 48), tais posições estão relacionadas com as tradições que fundamentam os direitos humanos. Segundo o autor, os jusnaturalistas negam que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam direitos humanos, pois sua concepção se baseia na lei natural – e, nesse sentido, no nosso entender, esses autores defendem uma posição minimalista do rol dos direitos humanos. De outro lado, os positivistas vislumbram que os direitos humanos são produto da lei positiva e do desenvolvimento da sociedade e, assim, vão se tornando cada vez mais numerosos conforme se abarcam novas esferas da vida social e da existência humana – adotando uma posição maximalista do rol dos direitos humanos.

⁵ Inclui-se nessa corrente Méndez (2004, p. 18), que oferece a seguinte crítica à visão maximalista: “A insistência em expandir incessantemente as áreas da vida econômica e social que devem ser entendidas como direitos humanos debilita de forma considerável qualquer agenda política confiável e, sobretudo, mobilizadora em matéria de direitos humanos. Não me parece que seja expandindo a lista dos direitos humanos, como uma espécie de fuga para o futuro, que se recupere a credibilidade perdida”.

isso é preciso priorizar direitos para que eles possam ser concretizados na prática.

1.1.2 *A natureza e o fundamento dos direitos humanos*

O segundo debate sobre os direitos humanos pode ser introduzido a partir de uma questão crucial colocada por Bobbio (1997, p. 5): está-se diante de direitos que se tem ou de direitos que se gostaria de ter? Pretendendo analisar o seu fundamento absoluto, o autor se depara com quatro dificuldades: em primeiro lugar, a expressão “direitos humanos” é muito vaga e, à medida que carrega valores, os quais podem ser interpretados de diversas maneiras, difícil sua compreensão; em segundo, esses direitos constituem uma classe variável, já que as condições históricas são fundamentais para defini-los; em terceiro, essa classe também é heterogênea, compondo-se de direitos de várias gerações; por último, pode haver um confronto entre dois direitos humanos invocados, o que requer uma escolha entre eles, para que apenas um seja exercido (ibidem, p. 7-12). Diante disso, o autor entende que não seja o caso de buscar um fundamento absoluto dos direitos humanos, mesmo que seja possível fazê-lo, mas de questionar se esse levaria, mais rapidamente, ao reconhecimento e ao exercício desses direitos. Nesse sentido, para Bobbio (1997, p. 14-16), o problema que se enfrenta hoje em relação aos direitos humanos não se funda em sua justificativa, mas em sua proteção; em outras palavras, trata-se de um problema político, e não filosófico.

Retomando-se a indagação inicial de Bobbio (1997, p. 9-10), os direitos humanos são historicamente relativos, visto que são considerados fundamentais para uma determinada época e sociedade, modificando-se, assim, com o tempo. Dessa forma, por serem históricos, são conquistados pelos homens por meio de lutas e emancipações, produzindo, por conseguinte, o alargamento do rol desses direitos⁶ (ibidem, p. 26). Nesse sentido, para o autor, os direitos hu-

⁶ Bobbio (1997, p. 26), ao defender que os direitos humanos são construídos historicamente, conclui que derivam da civilização humana e não de sua natureza. Nesse sentido, vale registrar a seguinte passagem na língua original: “Oggi sappiamo che anche i diritti

manos nascem como direitos naturais universais, passam a direitos positivos particulares (à medida que são incorporados em textos constitucionais) e, depois, tornam-se direitos positivos universais (à medida que são incorporados por instrumentos internacionais) (ibidem, p. 24).

Vale mencionar que Piovesan (2004[b], p. 21) compartilha o entendimento bobbiano, afirmando que “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução”. Adotando essa concepção, faz-se mister analisar o processo histórico por meio do qual os direitos humanos foram sendo incorporados ao direito positivo.

1.2 Desenvolvimento dos direitos humanos

Bobbio (1997, p. 26-27) aponta três fases de desenvolvimento dos direitos humanos, quais sejam: a primeira se refere à afirmação dos direitos de liberdade, que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar ao indivíduo ou a grupos particulares uma esfera de liberdade em relação ao Estado; a segunda, à afirmação de direitos políticos, concebendo a liberdade não só de forma negativa (não-impedimento), mas também positiva (autonomia), e, conseqüentemente, ampliando a participação dos membros de uma comunidade no poder político, o que caracteriza a liberdade dentro do Estado; e a terceira, à afirmação de direitos sociais, que exprimem novas exigências decorrentes de novos valores, como a igualdade e o bem-estar no plano material, o que se traduz na liberdade por meio do Estado.

Ao seu turno, segundo Piovesan (2004[a], p. 149-150) e Bonavides (apud PIOVESAN, 2004[a], mesmas páginas), os direitos humanos podem ser classificados em três gerações, quais sejam: a primeira abarca os direitos civis e políticos, que têm como fundamento a liberdade, e são incorporados nas primeiras constituições ocidentais; a segunda, os direitos sociais, econômicos e culturais, que têm como fundamento a igualdade, e são incorporados nas constituições do Estado Social no século XX; e a terceira, os direitos co-

cosiddeiti umani sono il prodotto non della natura ma della civiltà umana; in quanto diritti storici sono mutevoli, cioè suscettibili di trasformazione e di allargamento”.

letivos, que têm como fundamento a solidariedade e a fraternidade, como os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, entre outros.

No que toca aos direitos humanos de primeira geração, vale mencionar que as primeiras declarações que os estabeleceram foram decorrentes de movimentos revolucionários, como a Independência Americana e a Revolução Francesa. A Declaração de Direitos de Virgínia de 1776 veio a prever, em seu art. 1^o, a vida, a igualdade, a liberdade e a propriedade como “direitos inatos” do homem, acrescentando-lhes, ainda, o direito de “procurar e o de obter a felicidade e a segurança”⁷. Ao seu turno, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789⁸ veio a dispor, também em seu art. 1^o, que a liberdade e a igualdade⁹ eram direitos do homem¹⁰. Ressalte-se que essas definições, ao tratar os direitos humanos como inatos, basearam-se na tradição jusnaturalista, mas compuseram o pensamento positivista, quando passaram a ser previstas em textos legais.

Ademais, Comparato (1999, p. 42) destaca que os direitos humanos foram sendo internacionalizados, por meio de um processo que se desenvolveu em duas fases. A primeira delas se deu entre meados do século XIX e o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e se fundou no direito humanitário, na luta contra a escravidão e na regulamentação dos direitos do trabalhador assalariado. A segunda, a partir de 1945, quando esse processo de internacionalização dos direitos humanos se acentuou, pelos motivos que o autor expõe a seguir:

⁷ Art. 1^o: “Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos *direitos inatos*, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da *vida* e da *liberdade*, com os meios de adquirir e possuir a *propriedade* de bens, bem como de procurar e obter a *felicidade* e a *segurança*” (COMPARATO, 1999, p. 38) [grifos nossos].

⁸ Para Szabo (1984, p. 41), o ponto de partida para a concepção atual de direitos humanos se encontra na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão produzida no contexto das condições sociais que motivaram a Revolução Francesa.

⁹ Art. 1^o: “Todos os homens nascem e permanecem *livres e iguais* em direitos” (ibidem, mesma página) [grifos nossos].

¹⁰ Nesse ponto esquecendo-se, como bem notado por Comparato (1999, mesma página), da fraternidade, que foi bandeira da Revolução Francesa, ao lado dos outros dois mencionados direitos.

Ao emergir da 2ª Guerra Mundial, após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal nos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos (ibidem, p. 44).

1.3 A Declaração Universal de 1948

Nesse contexto, emergiu uma nova concepção dos direitos humanos, fundada na preocupação internacional com a dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2004[a], p. 133). Diante disso, foi elaborada a Declaração Universal de 1948, um instrumento amplo, no qual foram insculpidos direitos universais, que, para Piovesan (2004[a], p. 145), traduz-se num verdadeiro “código e plataforma de ação comum” aos Estados. Ressalte-se que a dignidade humana torna-se o fundamento desse instrumento, como descrito pela autora a seguir:

A Declaração Universal de 1948 objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no *respeito à dignidade humana*, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos (ibidem, p. 146) [grifo nosso].

Apesar de ser o instrumento mais importante em matéria de direitos humanos, trata-se, nos dizeres de Vieira (2001, p. 39), de “uma simples declaração decorrente de uma resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas”. Assim, por não ser um tratado, não pode ser ratificada. Por conseguinte, como não possui força vinculante, não se pode compelir os Estados-Contratantes ao cumprimento de suas disposições.

Ademais, a Declaração concebe os direitos humanos como universais, o que ensejou um debate entre os partidários do universalismo e do relativismo cultural. Os primeiros sustentam uma concepção ocidental de direitos humanos, fundada no individualismo, que enfatiza os direitos civis e políticos (ou seja, as liberdades fundamentais). Ao seu turno, os segundos defendem uma concepção oriental, fundada no coletivismo, que realça os direitos econômicos e sociais¹¹ (ALVES, 1994, p. 4).

Piovesan (2004[a], p. 156), representando os universalistas, entende que deve haver um parâmetro internacional mínimo de proteção dos direitos humanos que obrigue os Estados a respeitá-los. Por outro lado, explicita a autora que, para os relativistas, o sistema jurídico de cada país deve dispor sobre os direitos fundamentais de acordo com fatores culturais e históricos, considerando-os variáveis conforme a sociedade analisada.

Nesse ponto, Alves (1994, mesma página), também filiado à corrente universalista, tece a seguinte crítica aos relativistas:

É inegável que a luta pelos direitos humanos, tais como hoje legalmente definidos, está associada a desenvolvimentos históricos registrados na Europa e nos Estados Unidos, tendo como marcos fundamentais a Revolução Parlamentar Inglesa, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, com as respectivas conquistas jurídicas e declarações. [...] As afirmações de que a Declaração Universal é documento de interesse apenas ocidental, irrelevante e inaplicável em sociedades com valores histórico-culturais distintos, são, porém, falsas e perniciosas. Falsas porque todas as Constituições nacionais redigidas após

¹¹ Essas diferentes concepções sobre os direitos humanos também nortearam a discussão sobre a elaboração do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os ocidentais, assentando-se nas tradições liberal e individual, enfatizavam os direitos civis e políticos, ou seja, as liberdades fundamentais. Os orientais, de outro lado, assentando-se na tradição social e comunitária, privilegiavam os direitos econômicos, sociais e culturais. Tais posições opostas terminaram por gerar dois instrumentos distintos, ao invés de um único pacto de direitos humanos.

a adoção da Declaração pela Assembléia Geral da ONU nela se inspiram ao tratar dos direitos e liberdades fundamentais, pondo em evidência, assim, o caráter hoje universal de seus valores. Perniciosas porque abrem possibilidades à invocação do relativismo cultural como justificativa para violações concretas de direitos já internacionalmente reconhecidos.

Com o intuito de findar esse debate, a Declaração de Viena de 1993 veio a prever, em seu § 5^o¹², que os direitos humanos são universais. No entanto, no plano teórico, ele permanece.

Outrossim, com a Declaração Universal de 1948, constatou-se uma modificação no conceito de soberania, haja vista que a comunidade internacional passou a interferir nos assuntos internos relativos a direitos humanos dos Estados. Consoante a explicação de Alves (1994, p. 5):

Na área dos direitos humanos, as construções internacionais existentes ultrapassam as noções tradicionais de soberania e interesses.

Ao subscrever uma convenção internacional sobre direitos humanos, ao participar de organizações regionais sobre o assunto, ou, conforme é hoje interpretação corrente, pelo simples fato de integrar-se às Nações Unidas [...], os Estados abdicam soberanamente de uma parcela da soberania, em sentido tradicional, obrigando-se a reconhecer o direito da comunidade internacional de observar e, conseqüentemente, opinar sobre sua atuação interna, sem contrapartida de vantagens concretas.

¹² § 5º: “Todos os direitos humanos são *universais*, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equânime, com os mesmo parâmetros e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais” (PIOVESAN, 2004[a]: 159) [grifo nosso].

Nesse sentido, Piovesan (2004[a], p. 129-130) salienta que o processo de internacionalização dos direitos humanos ensejou a redefinição da soberania, uma vez que não só os Estados passaram a perder parte de sua autonomia, como também o indivíduo passou a ser tido como sujeito de direito internacional. Em suas palavras:

Prenuncia-se o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, restrito ao domínio reservado do Estado, decorrência de sua soberania, autonomia e liberdade. Aos poucos, emerge a idéia de que o *indivíduo* é não apenas objeto, mas também *sujeito de direito internacional*. A partir dessa perspectiva, começa a se consolidar a capacidade processual internacional dos indivíduos, bem como a concepção de que os direitos humanos não mais se limitam à exclusiva jurisdição doméstica, mas constituem matéria de legítimo interesse internacional (ibidem, p. 128) [grifos nossos].

1.4 Direito de asilo

Dentre os direitos enunciados pela Declaração Universal de 1948, merece destaque o direito de asilo, disposto em seu art. 14 (1)¹³, conforme transcrito a seguir: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ibidem, p. 345).

Tal dispositivo se refere às perseguições sofridas por indivíduos dentro de seus países de origem, ocasionando graves violações a seus direitos humanos, o que os motivam a se deslocar para outros territórios em busca de asilo.

Piovesan (2001, p. 30) explica essa relação entre direitos humanos e deslocamentos forçados, desencadeada pelas perseguições, da seguinte forma:

¹³Vale registrar que esse artigo prevê que o direito de asilo “não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas” (ibidem, p. 345).

Ao enfocarem-se os contornos do direito de asilo, percebe-se que a Declaração assegura o direito fundamental de toda pessoa estar livre de qualquer forma de perseguição. Conseqüentemente, na hipótese de perseguição decorre o direito fundamental de procurar e gozar asilo em outros países. A perseguição a uma pessoa caracteriza grave violação aos direitos humanos. Vale dizer, cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos. Quando pessoas têm de abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal [...].

Logo, o fundamento legal que justifica a proteção dos indivíduos gerados pelos movimentos de deslocamentos forçados é o direito de asilo. Em contrapartida a esse direito invocado pelo indivíduo, existe a responsabilidade dos Estados em conceder o asilo pleiteado. Desse modo, esses devem estabelecer padrões para julgar os pedidos de asilo que, no entender da autora, sejam “justos e satisfatórios” (ibidem, p. 51). Também devem obedecer ao dever de não-devolução (princípio do *non refoulement*)¹⁴ do solicitante de asilo que tenha sua vida ou liberdade em risco, caso seja devolvido ao seu país de origem (ibidem, p. 52).

Por fim, verifica-se uma relação intrínseca entre direitos humanos e refugiados, fundamentada no direito de asilo¹⁵, haja vista

¹⁴ Esse princípio está previsto no art. 3º (1) da Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial de 1967, conforme transcrito a seguir: “Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do art. 1º será objecto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objecto de perseguição”. Ressalte-se que também está disposto no art. 33 (1) da Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951: “Nenhum dos Estados-Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas” (ACNUR, 1996, p. 74).

¹⁵ Vale ressaltar o ensinamento de Almeida (2001, p. 109), segundo o qual “o instituto jurídico do asilo é gênero que possui duas espécies: o asilo político (diplomático ou territorial), de âmbito latino-americano, e o Estatuto do Refugiado”.

que, ao ter sua vida, liberdade e segurança ameaçadas ou efetivamente violadas em seus países de origem, esses indivíduos são impulsionados a se deslocar¹⁶, a fim de pleitear a proteção de outros Estados.

2 As soluções duráveis para a problemática dos refugiados

Assim, quando o indivíduo abandona sua terra natal e atinge outro território, três situações podem ocorrer: ser mandado de volta ao seu país; ser acolhido pelo país no qual ingressou, obtendo refúgio; ou ser enviado a um terceiro país. Estas são, respectivamente, as soluções duráveis¹⁷ implementadas para resolver a problemática dos refugiados: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.

A primeira delas vislumbra-se como a mais difícil, ao mesmo tempo em que é a mais desejada e, por esse segundo motivo, é muito incentivada pelo ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, juntamente com os Estados de origem e de refúgio. Isso porque o sentimento natural do ser humano é retornar ao seu lar, onde encontra suas origens e nele se identifica. Entretanto, ante as perseguições e violações de seus direitos, que o levaram a deixar seu Estado de origem, entende-se assaz complicado esse retorno, principalmente se essas razões ainda subsistirem (ANDRADE, 1996[a], p. 40).

Mediante a segunda delas, o refugiado encontra maiores condições de reestruturar sua vida, estabelecendo-se num Estado diverso daquele de sua origem, razão pela qual o ACNUR auxilia esse país que o acolheu no sentido de promover sua integração na comunidade local. Porém, essa solução também acarreta algumas dificuldades no tocante à adaptação do refugiado à nova sociedade na qual será inserido, uma vez que essa pode representar uma cultura (hábitos, crenças e tradições) diversa daquela de sua origem.

Por fim, a última solução seria a inserção do refugiado em um terceiro Estado, em decorrência de dificuldades (como os casos

¹⁶ Outros grupos produzidos por deslocamentos forçados que podem ser mencionados são os apátridas e os deslocados internos.

¹⁷ Vale mencionar que essas soluções duráveis para a problemática dos refugiados são citadas tanto pela literatura internacional (GOODWIN-GILL, 1983) quanto nacional (ANDRADE, 1996, 1997, 1998) sobre o assunto.

em que a integridade física do refugiado se apresenta em perigo) quanto à sua integração naquele país que o recebeu (ANDRADE, 1996[a], p. 40-41).

3 A problemática dos refugiados no mundo

3.1 O contexto internacional do pós-guerra

Assim como para os direitos humanos, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) representou um importante marco histórico para a problemática dos refugiados. No que diz respeito aos direitos humanos, foram verificadas as maiores atrocidades já praticadas contra o ser humano, em razão do Holocausto, o que ensejou uma preocupação internacional com a dignidade da pessoa humana, como já mencionado (PROVESAN, 2004[a], p. 131-132). No que toca aos refugiados, foram gerados os maiores deslocamentos humanos observados na História do mundo moderno, perfazendo mais de 40 milhões de pessoas deslocadas provenientes da Europa, além de aproximadamente 13 milhões de pessoas de origem alemã que foram expulsas de países como Polônia, Tchecoslováquia e daqueles que formavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e, ainda, 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas na Alemanha (ACNUR, 2002, p. 13).

Tendo em vista essa situação caótica que se constatava no continente europeu, as movimentações de pessoas começaram a causar grande preocupação aos países aliados (EUA, URSS, França e Reino Unido). Diante disso, em 1943, estabeleceu-se a ANUAR – Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento, que prestava auxílio não só aos refugiados, mas a todas as pessoas deslocadas em razão da guerra (ibidem, mesma página).

Com o fim da guerra, a ANUAR empreendeu esforços para promover o repatriamento dessas pessoas, o que era desejado também pelos países que lhes haviam concedido asilo (como Alemanha, Itália e Áustria), resultando aproximadamente 7 milhões de repatriados (dentre os quais 2 milhões eram soviéticos). Por outro lado, muitos dos deslocados e refugiados não queriam retornar aos seus países de origem, principalmente àqueles governados pelo regime comunista – o que foi ignorado pelos países aliados ao procederem a repatriamentos forçados.

Os Estados Unidos, contudo, começaram a se posicionar contra essa prática, denunciando que a política de repatriamento da ANUAR e seus programas de reabilitação nos países do Leste Europeu serviam apenas para reforçar o controle soviético exercido sobre esses. Ademais, como os EUA eram responsáveis por 70% do financiamento do referido órgão internacional, recusaram-se a prorrogar o seu mandato, que expirara em 1947, bem como lhe suspenderam apoio financeiro (*ibidem*, p. 14).

Assim sendo, a ANUAR foi substituída, em 1947, pela OIR – Organização Internacional para os Refugiados, uma agência especializada não permanente da ONU. Embora prestasse assistência somente aos refugiados europeus, foi, de fato, o primeiro organismo internacional a tratar, de forma integrada, de todos os aspectos da problemática dos refugiados. Essa organização desempenhava múltiplas funções, destacando-se a assistência e a proteção política e jurídica aos refugiados.

A OIR marcou-se, todavia, pela mudança em termos de soluções duráveis, abandonando a política de repatriamento¹⁸, defendida e realizada pela ANUAR, para adotar uma política de reassentamento dos refugiados em outros países. Desse modo, o trabalho da OIR resultou no repatriamento de apenas 73 mil pessoas, ao passo que reassentou mais de um milhão, que foram acolhidos pelos EUA e por outros países, como Austrália, Israel, Canadá e países da América Latina (*ibidem*, p. 16-17).

No entanto, entendeu-se que a OIR não logrou êxito em encontrar uma solução definitiva para a problemática dos refugiados, haja vista que, em 1951, ainda havia 400 mil pessoas deslocadas na Europa, sendo que o mandato da organização expirava em 1952. Em face disso, viu-se a necessidade de criar outro organismo internacional para tratar da questão dos refugiados (*ibidem*, p. 18).

3.2 O ACNUR

O cenário internacional do final da década de 1940 foi marcado por acontecimentos como a construção do muro de Berlim

¹⁸ Em contrapartida a esse entendimento do ACNUR, Goodwin-Gill (1983, p. 219) aponta o repatriamento voluntário como um dos principais objetivos da OIR.

(1948/1949) e a Guerra da Coréia (1950), apontando um endurecimento na Guerra Fria. Nesse contexto, os conflitos travados entre os blocos ocidental-capitalista e oriental-socialista vieram a afetar a ONU, dificultando a criação do ACNUR.

Isso porque havia um dissenso generalizado entre os países da Europa Ocidental, os EUA e a URSS: os primeiros defendiam uma agência de refugiados permanente, forte e independente, capaz de angariar fundos; o segundo, ao contrário, um organismo bem definido, mas temporário, que exigisse pouco financiamento e que não pudesse receber contribuições; enquanto a última cuidava de boicotar as negociações. Apesar dessas dificuldades, em dezembro de 1949, a Assembléia Geral da ONU decidiu¹⁹ estabelecer o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que iniciaria seus trabalhos em 1º de janeiro de 1951 (ibidem, p. 19).

Dez anos mais tarde, o Estatuto do ACNUR, aprovado em dezembro de 1959, ainda refletia as divergências entre os EUA e os países ocidentais europeus em relação a esse organismo (ibidem, p. 27), trazendo em seu bojo concessões a ambos os lados. Vejamos o porquê, com base em seus dispositivos.

Nos moldes do art. 1º do Estatuto, o ACNUR assumiu duas importantes funções: em primeiro lugar, tornou-se responsável pela proteção internacional aos refugiados, sob os auspícios da ONU; em segundo lugar, por encontrar soluções permanentes para essa problemática, devendo auxiliar os governos e dependendo de sua aprovação para facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados ou a sua integração local em novas comunidades.

Ademais, nos termos de seu art. 2º, o trabalho do ACNUR tem caráter totalmente apolítico, é humanitário e social e está relacionado com grupos e categorias de refugiados. Nesse sentido, vale destacar o seguinte comentário:

Muitos funcionários do ACNUR afirmam ter sido a ênfase colocada na natureza apolítica do trabalho do

¹⁹Vale mencionar que a deliberação sobre o estabelecimento do ACNUR contou com 36 votos a favor, 5 contra e 11 abstenções dos Estados que faziam parte da ONU à época (ACNUR, 2002, p. 19).

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

De fato, como previsto no art. 3º, o ACNUR segue as diretrizes da Assembléia Geral, atuando sob a autoridade dessa, bem como do Conselho Econômico e Social da ONU. Isso posto, como o organismo ficou atrelado a esses dois órgãos, não se pode afirmar que seja absolutamente independente, como pretendiam os países europeus ocidentais. Por outro lado, esses obtiveram sucesso na pretensão de se instituir um organismo forte e permanente.

No tocante ao seu financiamento, o art. 20 dispõe que o ACNUR conta com o orçamento da ONU, sendo que, salvo decisão posterior em contrário da Assembléia Geral, nenhum encargo, além das despesas administrativas relativas ao seu funcionamento, pode ser imputado a esse orçamento, ao passo que todas as outras despesas são financiadas por meio de contribuições voluntárias. Nesse aspecto, os países da Europa Ocidental também foram vitoriosos.

Contudo, embora lhe fosse garantido angariar tais contribuições, os Estados Unidos conseguiram que essas estivessem sujeitas à aprovação da Assembléia Geral da ONU. Em razão disso, o ACNUR passou a depender do pequeno orçamento da referida Assembléia e

de um “fundo de emergência” (ibidem, p. 22). Além disso, os EUA, inicialmente, recusaram-se a efetuar contribuições ao ACNUR, pois não o consideravam o órgão mais adequado para canalizar suas verbas, decidindo financiar outros programas e organismos²⁰ (ibidem, p. 24).

Diante disso, o ACNUR, desde o início, teve um financiamento insuficiente, contando, principalmente, com contribuições voluntárias e não dispondo de recursos para implementar programas de repatriamento ou de reassentamento. Dessa forma, “Tal como afirmou o primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, corria-se o risco de o seu comissariado ficar reduzido a ‘administrar o sofrimento’” (ibidem, mesma página). No entanto, mesmo com um orçamento anual que não ultrapassava 300 mil dólares, o ACNUR conseguiu realizar parcerias significativas com organizações voluntárias e beneficentes.

Exemplo disso se deu em 1952, quando o organismo, com o apoio de organizações não-governamentais influentes, obteve da Fundação Ford a quantia de três milhões de dólares para financiar seu programa pioneiro de solução durável, que promovia a integração local dos refugiados em países europeus, o que significou uma conquista (ZARJEVSKI, 1987, p. 82). Nesse ponto, cabe ressaltar que “O primeiro valor substancial colocado à disposição do ACNUR não proveio dos governos, mas da Fundação Ford, nos Estados Unidos [...]” (ACNUR, ibidem, mesma página).

Somente em 1954 é que foi criado um novo Fundo das Nações Unidas para Refugiados (UNREF), que teve como função implementar programas na Áustria, Alemanha Ocidental, Grécia e Itália (ibidem, mesma página).

Vale destacar ainda que o primeiro “grande teste” do organismo ocorreu com a crise da Hungria, em 1956, quando cerca de

²⁰ Exemplos deles foram: o Programa dos Estados Unidos *Escapee*; o Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias, fundado em 1952, que tinha a função de apoiar as movimentações de migrantes e refugiados da Europa, e que se tornou, mais tarde, a Organização Internacional para as Migrações; o Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente; e a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coréia, que tinha como função prestar assistência a pessoas deslocadas pela Guerra da Coréia (ibidem, p. 24).

180 mil refugiados abandonaram o país em decorrência da repressão política do governo soviético. Sua atuação contou com o apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha. Durante os anos subseqüentes, em 1957 e 1958, o ACNUR realizou uma grande operação de assistência aos refugiados húngaros acolhidos na Áustria e na Iugoslávia, efetuando também o seu repatriamento e reassentamento em outros países. Esse trabalho propiciou prestígio internacional ao ACNUR, uma vez que, ao conter essa crise, saiu dela muito fortalecido (ibidem, p. 27).

Tendo em vista as considerações tecidas sobre o ACNUR, observa-se que desde o início de seus trabalhos até os dias atuais, as operações desse organismo vêm se ampliando cada vez mais. Isso porque, inicialmente, o referido organismo internacional deu assistência a 400 mil refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), sendo que atualmente a presta a aproximadamente 22 milhões de pessoas (incluindo outros grupos, além de refugiados). Em 1951, contava com 33 funcionários e seu orçamento totalizava 300 mil dólares; em 1999, eram mais de 5 mil funcionários e um orçamento que superava 1 bilhão de dólares. Atuava, de início, apenas na Europa; em 1999, porém, suas delegações se espalhavam por 120 países no mundo. Na década de 1950, possuía um restrito número de parceiros, chegando a 500 organizações não-governamentais em 1999 (ibidem, p. 3).

Outrossim, suas atividades também foram se alterando, enfatizando-se a criação de programas de assistência específicos a certos grupos, como mulheres, crianças e idosos. Da mesma forma, foram sendo implementados programas de assistência não só para refugiados, mas também para os deslocados internos, os apátridas e os solicitantes de refúgio, com fulcro nos arts. 1º e 9º do Estatuto do ACNUR (ibidem, mesma página).

Atualmente, as atividades do ACNUR têm sido consideradas como: pró-ativas, visto que têm-se dado no sentido de combater violações de direitos humanos e situações causadoras de deslocamentos; orientadas para a terra de origem, passando-se a destacar as obrigações dos países que geram refugiados; e holísticas, na medida

em que têm procurado promover uma abordagem integrada da problemática do deslocamento humano forçado (ibidem, p. 4)²¹.

3.3 Os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados

Na mesma época em que foi criado o ACNUR, em 28 de julho de 1951, a ONU elaborou o primeiro instrumento de proteção internacional aos refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que entrou em vigor em 21 de abril de 1954 (ACNUR, 1996, p. 3). Nos seus termos, a definição, que ficou conhecida como clássica, de “refugiado” abarcava qualquer pessoa

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

De acordo com a Convenção, os termos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas maneiras: em primeiro lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa (o que ficou conhecido por “reserva geográfica”); em segundo lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta. Tendo isso em vista, a Convenção previa que caberia ao Estado-Contratante adotar uma dessas fórmulas, mediante declaração feita quando da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento. Além

²¹ Nesse ponto, vale registrar a seguinte observação: “As atividades do ACNUR durante os primeiros anos são por vezes qualificadas de reativas, orientadas para o exílio e específicas para os refugiados. Reativas, porque gerem os problemas dos refugiados essencialmente no país de asilo. Orientadas para o exílio, porque os seus esforços se centravam em atividades nos países de asilo e a responsabilidade pela resolução dos problemas dos refugiados era vista como cabendo aos países que recebiam os refugiados em vez de imputada aos países que os geravam. Específicas para os refugiados, porque o ACNUR não se interessava geralmente por outras formas de deslocação forçada” (ibidem, p. 4).

disso, a qualquer momento, o Estado que tivesse adotado a primeira fórmula (mais restritiva) poderia, mediante comunicação ao Secretário-Geral da ONU, adotar a segunda delas, que abarcava um grupo maior de pessoas na definição de refugiado (ibidem, p. 62).

Vale mencionar que o Brasil, ao aderir à Convenção, em 1960, adotou a reserva geográfica e, em razão disso, só reconhecia como refugiados pessoas de origem européia (COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994, p. 46). A exclusão da referida reserva se deu apenas em 1989, quando, então, o país passou a receber refugiados de todos os cantos do mundo (ANDRADE, 1996[b], p. 10; ALMEIDA, 2001, p. 124).

Ademais, em 1967, tendo em vista novos acontecimentos no cenário internacional, como a descolonização de Estados africanos, que ensejou novo fluxo de refugiados, foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Esse buscou pôr fim à chamada “reserva temporal” da Convenção, a qual estabelecia que só seriam reconhecidos como refugiados aqueles que tinham receio de serem perseguidos “em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, passando-se a não mais aplicar esses termos à definição de refugiado (ANDRADE, 1996[b], p. 8).

Ainda é de se destacar a elaboração da Declaração de Cartagena em 1984, após um período de violentos confrontos armados em países da América Latina. Procurou-se, por meio desse instrumento, incluir na definição de refugiado (a qual ficou conhecida como ampliada) pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência da violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (ARAÚJO, 2001, p. 425-426).

Conclusão

Os refugiados são indivíduos que, por terem sido perseguidos em razão de diversos motivos, tiveram sua vida, segurança e liberdade ameaçadas ou de fato violentadas em seus países de origem, levando-os a se deslocar para outros territórios em busca de refúgio. A partir dessa definição, constata-se a relação direta entre direitos humanos e os deslocamentos forçados. Essa relação se expressa no direito de asilo.

Assim sendo, essa problemática dos refugiados emerge como uma preocupação internacional no contexto do pós-guerra, diante do grande contingente de pessoas deslocadas na Europa. Naquele momento, verificou-se a necessidade de se criar um órgão específico dentro das Nações Unidas para cuidar da proteção internacional dos refugiados e buscar soluções para essa problemática. Ao mesmo tempo, foi preciso elaborar um instrumento internacional que definisse o alcance do termo “refugiado”.

Décadas após a criação do ACNUR, constata-se que esse organismo foi evoluindo, seja modificando suas atividades, seja alargando seu campo de atuação, com o intuito de proteger os refugiados. Da mesma forma, acontecimentos no cenário internacional exigiram que uma nova definição de refugiado fosse elaborada, para que se pudesse abarcar nessa condição jurídica um maior contingente de pessoas.

Esses esforços, tanto no sentido de aprimorar o organismo que tutela os refugiados internacionalmente, quanto de ampliar a definição de refugiado, demonstram que essa problemática se foi modificando ao longo do tempo e, diante disso, a comunidade internacional foi-se mobilizando para solucioná-la.

Contudo, como os movimentos de refugiados são motivados por conflitos armados, que colocam em risco os direitos humanos (principalmente, a vida e a segurança) da população civil, enquanto essa situação conflituosa persistir, não há como se solucionar definitivamente a problemática dos refugiados no mundo. Essa permanecerá apresentando, cada vez mais, novos desafios a serem vencidos pela comunidade internacional.

Referências

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2002.

———. *Los refugiados en cifras*, 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/index_hp?i_pag=3180> e <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3023.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2005.

———. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996.

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ALVES, José Augusto Lindgreen. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. A Lei Brasileira de Proteção aos Refugiados. *Correio Braziliense*, Brasília, 29 set. 1997[a]. Caderno Direito & Justiça.
- . A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia – Revista do Migrante*, maio/ago. 1996[a].
- . O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. *Pensando o Brasil*, ano 5, n. 16, set. 1996[b].
- . O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro. In: *Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais*. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1997[b].
- . Regional policy approaches and harmonization: a Latin America perspective. *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, v. 10, n. 3, 1998.
- ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *L'età dei diritti*. 3. ed. Torino: Einaudi, 1997.
- COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. Arquidiocese de Brasília. *Direitos humanos no Brasil: 1992-1993*. São Paulo: Loyola, 1994.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- GOODWIN-GILL, Guy. *The refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre; São Paulo: L&PM, 1989.
- MÉNDEZ, Emílio Garcia. Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: reflexões para uma nova agenda. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, n. 1, 1. sem. 2004.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004[a].
- . Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, n. 1, 1. sem. 2004[b].

- . O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SZABO, Imre. Fundamentos históricos de los derechos humanos. In: VASAK, Karel (Ed.). *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal/Unesco, 1984. v. 1.
- UNHCR. *2003 Global Refugee Trends: overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum-seekers, and other persons of concern to UNHCR*. Genebra: UNHCR, 15 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=40d015fb4>>. Acesso em: 19 jan. 2005.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. A gramática dos direitos. *Revista do ILANUD*, São Paulo: ILANUD, n. 17, 2001.
- ZARJEVSKI, Yéfime. *A future preserved: international assistance to refugees*. Oxford: Pergamon Press, 1987.