



CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais

[www.ciari.org](http://www.ciari.org)

# **OS REGIMES INTERNACIONAIS PARA REFUGIADOS E A SITUAÇÃO BRASILEIRA**

**César Augusto S. da Silva ( Mestre em Direito e Relações Internacionais pela  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Professor do Curso de Relações  
Internacionais da UVV – Centro Universitário Vila Velha/ES. Coordenador do  
NUARES- Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo/Brasil)**

Contatos: [cesar.ares.ares@bol.com.br](mailto:cesar.ares.ares@bol.com.br) / [cesars@uvv.br](mailto:cesars@uvv.br)

## **SUMÁRIO**

### **I – INTRODUÇÃO**

### **II – A GLOBALIDADE DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS**

### **III - O AVANÇO DOS REGIMES INTERNACIONAIS DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL**

### **IV – CONCLUSÃO**

### **V - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## I. INTRODUÇÃO

Desde tempos remotos que existem guerras, conflitos armados e perseguições de todo o tipo. E desde estes tempos que há aqueles que podem ser chamados de refugiados, as vítimas preferenciais destas atrocidades. Eles são de todas as raças, de todas as cores, de todas as religiões e podemos encontrá-los em todas as regiões do mundo na atualidade. Obrigados a se deslocar porque receiam por suas vidas e por sua liberdade, os refugiados abandonam muitas vezes tudo o que possuem – seus lares, seus bens, sua família, sua identidade, rumo a um futuro incerto em terras estranhas buscando voltar a ter um mínimo de dignidade humana.

Em outros termos, são pessoas que fogem de condições opressivas ou perigosas existentes no seu país ou sua região e procuram abrigo em um Estado estrangeiro ou mesmo em outra região que lhe possa devolver suas condições “normais” de vida, ou seja, seu valor pessoal como ser humano.

Mas como preocupação internacional permanente, visível na sociedade internacional<sup>1</sup> que se organizava de forma interestatal ao final da Primeira Guerra Mundial, ainda num espírito predominantemente europeu, os refugiados passaram a tornar-se fenômeno hodierno e de proporções globais, gradativamente, em meio as duas grandes guerras mundiais do século XX.

Porém, esta denominação, refugiados, foi originariamente aplicado ao grupo dos chamados “huguenotes” franceses que fugiram para a Inglaterra após a revogação do Édito de Nantes de 1685, o que significou o fim da tolerância religiosa para com o protestantismo. E dentre os movimentos mais significativos de refugiados decorridos na Europa do século XX, quando finalmente a questão dos refugiados tornou-se uma preocupação internacional, destacam-se o dos judeus para a Rússia, entre 1881 e 1914, e após a revolução socialista dos bolcheviques de 1917, o dos bielorrussos da URSS, e também o dos judeus, quer da Alemanha nazista quer de outros países ocupados pelo III Reich, entre 1933 e 1945, ou

---

<sup>1</sup> V. BULL, Hedley. A sociedade anárquica.- um estudo da ordem na política mundial..Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002, pp.47-62.

seja, o dos desalojados da II Grande Guerra. Isto sem falar nos armênios, perseguidos pelo Império Turco Otomano num massacre de por volta de 1,5 milhões de pessoas.

Por outro lado, também muitos chineses abandonaram o país depois da revolução liderada por Mao Tsé Tung em 1949, em direção a Hong Kong e Taiwan. Desde o início do regime socialista chinês, há por volta de dois a três milhões de chineses estabelecidos na China “nacionalista”, que podem ser considerados “refugiados nacionais”, os chamados “deslocados internos”. Os movimentos migratórios de pessoas originados por desastres e catástrofes naturais têm somente aumentado nos últimos tempos, particularmente no continente africano, onde a guerra civil é um fator a acrescentar aos anteriores, mesmo que não sejam considerados como tal juridicamente.

Neste contexto, um grande movimento de refugiados processou-se com a chamada descolonização africana, particularmente em Angola e Moçambique, e que a partir de 1975, causou dentre outros fatores, mais de 600 mil refugiados, dos quais em torno de 450 mil vieram para Portugal como repatriados.

Por volta de 1993, em pleno ano da II Conferência Mundial da ONU para Direitos Humanos que estabeleceu a Declaração e o Programa de Ação de Viena, existiam cerca de 7 milhões de refugiados na Ásia , ao redor de 5,5 milhões na África , 4,5 milhões na Europa e por volta de 2 milhões no continente americano.

Estes são apenas alguns números que podem estabelecer o cenário de como o problema dos refugiados cresceu vertiginosamente nos últimos tempos, para uma questão que originariamente pensava-se que se extinguiria somente com a criação do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, e que acabou tornando-se uma tragédia ao longo dos anos<sup>2</sup>

Este texto buscará analisar as origens do problema internacional dos refugiados, qual contexto das relações internacionais em que surgiu , particularmente no mundo europeu, e como gradativamente os processos decisórios dos seus principais atores, os Estados-nações,

---

<sup>2</sup> VARESE, Luis. In: “ Dia Mundial do Refugiado – Refugio, Migração e Direitos Humanos”. p. 02.

tornou a questão de algo que se resolveria rapidamente para um problema de proporções mundiais na atualidade.

Por outro lado, também os regimes internacionais serão examinados, como aqueles que acompanharam o crescimento acelerado do problema dos refugiados. O conjunto de acordos globais, regionais, decisões e processos políticos que no âmbito das relações internacionais podem estabelecer parâmetros, limites e rumos de como as sociedades nacionais e internacional devem lidar com a temática, incluindo países como o Brasil.

A aproximação das vertentes jurídicas de proteção da pessoa humana, dos direitos nacionais, de todos os regimes jurídicos, bem como das vontades políticas dos governos nacionais em prol dos refugiados é necessária para garantir as soluções duradouras em torno do tema. Como o Brasil se coloca nesta questão em sua mudança de rumo de política externa na última década do século XX, será o último ponto a ser examinado.

## **II. A GLOBALIDADE DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS**

Os países ocidentais de forma mais geral distinguem, normalmente, os refugiados "políticos" dos denominados refugiados "econômicos". Estes últimos refugiam-se, acima de tudo, da pobreza e da miséria, mais do que de perseguições políticas, principalmente quando são provenientes dos países da periferia capitalista, e tornam-se, a maioria das vezes, imigrantes "indocumentados". O direito internacional reconhece de forma mais geral aos que sofrem perseguições políticas o direito a procurar asilo ou refúgio, embora não obrigue os Estados a cedê-lo. Apenas em torno de 0,17% da população da Europa ocidental é constituída por refugiados. Os desalojados nacionais, aqueles que se viram obrigados a abandonar as suas casas dentro do seu próprio país, não são reconhecidos oficialmente como refugiados, mas sendo contabilizados pelo ACNUR. Estimou-se, em 1993, que existisse, no mínimo, um número de por volta de 24 milhões de pessoas nestas condições.

Porém, no início do século XXI, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ocupou-se de mais de 22 milhões de seres humanos pelo mundo, segundo suas próprias estimativas. Não há continente ou região do mundo que não tenha contribuído para

estes números. Além dos refugiados em sentido estrito, existem os “deslocados internos” e que são também contabilizados nos números finais, como já dito anteriormente.

O Alto Comissariado das Nações Unidas criado no contexto da Convenção de Genebra de 1951 não é o único organismo internacional que procura ajudar os refugiados, pois com ele colaboram muitas outras organizações governamentais e não-governamentais, tal como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o Crescente Vermelho, o Serviço Jesuíta para Refugiados (JRS) ou a Cáritas Arquidiocesana da Igreja Católica. A presença destas é muito importante e acompanha o próprio crescimento e diversificação das tarefas, cada vez mais complexas, da proteção internacional da pessoa humana e a aproximação entre suas vertentes jurídicas. Hoje em dia, entende-se que uma situação onde surgem refugiados exige medidas múltiplas, tanto nos países de acolhimento como nos países de origem, e as ações a tomar são de natureza variada, nem sempre compatível com as limitações burocráticas e oficiais, em que normalmente agem seus órgãos de controle e repressão nacionais, leia-se polícias, serviços de imigração e milícias locais.

Tanto o tratado internacional da ONU, o Estatuto dos Refugiados de 1951, como o próprio ACNUR resultaram diretamente do contexto da II Guerra Mundial, portanto produto de um sistema de Estados predominante nas relações internacionais desde a Paz de Westfália, sendo que alguns surgidos artificialmente após o Tratado de Paz de Versalhes. Com o elevado número de refugiados produzidos pelas guerras e perseguições das mais variadas, a necessidade da criação de um sistema capaz de se ocupar deles em permanente funcionamento e que procurasse uma solução duradoura para o problema, tornou-se um imperativo no sistema internacional ao longo do século XX.

Alguns anos depois do conflito mundial, a repressão da revolta anticomunista na Hungria por parte da União Soviética produziu novo êxodo humano. Embora a Convenção de 1951 só se aplicasse a refugiados surgidos anteriormente a ela, ninguém questionou a urgência de uma atitude decisiva e singular. Ao contrário do que aconteceria em processos posteriores, neste caso não se optou prioritariamente pelo “repatriamento”, por razões óbvias em torno da Guerra Fria. Graças à solidariedade internacional, centenas de milhares de húngaros puderam reinstalar-se em novos países e regiões solidárias com estas populações, inclusive

nos países ocidentais, no primeiro grande desafio do recém criado ACNUR<sup>3</sup>. A partir dos anos sessenta, o centro das preocupações internacionais, neste campo deslocou-se para África, devido aos vários processos de descolonização apoiados pela ONU e pelo direito internacional. Em 1967, o Protocolo das Nações Unidas para Refugiados eliminou formalmente o limite temporal à aplicação da Convenção. Mesmo a tempo, considerando os altos números de refugiados provenientes de lugares tão distantes como o Chile, Bangladesh ou o Vietnã. Nesta altura, aumentou igualmente o recurso aos campos provisórios de refugiados. Com frequência politizados e usados como terreno de recrutamento militar, esses campos são bastante criticados, por manobráveis e não buscando uma solução definitiva para os deslocados, como estabelece o espírito da Convenção de 1951.

Ao longo das décadas seguintes, a miséria e as guerras regionais continuaram e recrudesceram. Outros conflitos armados notórios, incluindo o do Golfo Pérsico e o do Afeganistão geraram ondas maciças de refugiados. E a partir de 1990, foram os conflitos da região dos Balcãs e a primeira Guerra do Golfo, as causas principais na Eurásia do deslocamento forçado de pessoas.

Se a capacidade da maioria das nações é reduzida, a do ACNUR também é num sentido ainda mais dramático: cerca de cinco mil funcionários - um por cada cinco mil refugiados, aproximadamente. Com um orçamento na ordem de um milhão de dólares, no ano de 2000. É insuficiente, quando se pensa nos cerca de 143 países que ratificaram a Convenção de Genebra ou o Protocolo Adicional de 1967 e o número de refugiados produzidos anualmente com as guerras regionais e internacionais. Durante a guerra civil da Iugoslávia, por exemplo, quando os sérvios iniciaram uma vasta limpeza étnica genocida, o ACNUR foi acusado de estar desprevenido. Acusação justificada, é verdade, mas que pode também ser feita aos governos envolvidos na guerra, incluindo alguns habitualmente lentos a pagar

---

<sup>3</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). A Situação dos Refugiados no Mundo – Cinquenta Anos de Ação Humanitária. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Almada, 2000, p. 26.

contribuições por eles devidas à ONU e essenciais para os fins do direito internacional humanitário e dos direitos humanos.

Enfim, o fenômeno dos originariamente conhecidos como “refugos da terra”, dos desalojados, fugindo de suas terras originais vem crescendo enormemente nos últimos anos, e os chamados regimes internacionais<sup>4</sup> passaram a ser construídos de modo a regular sua situação, cuja maior expressão é exatamente o surgimento do ACNUR no contexto da Convenção de Genebra, no sistema das Nações Unidas, embora ainda insuficiente para lidar com tal complexo problema de proporções mundiais.

No período entre as duas grandes guerras, com o surgimento na Europa do fenômeno da desnacionalização utilizado como arma de política totalitária dos Estados, combinado com a incapacidade das nações européias de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos, é que surgiram as hordas de refugiados e, assim, surgiram os regimes internacionais para regular e tentar solucionar essa questão de forma razoável. Formados originariamente por russos, judeus e armênios, que fugiam de revoluções nacionais ou da perseguição étnica sistemática como sub-produto da guerra, os “refugos ou náufragos da humanidade” (para usar a expressão de Bailey), tornaram-se um problema permanente e de clara conotação internacional.

Por um lado, os Estados nacionais totalitários (nazistas, fascistas e socialistas) utilizavam esta arma, a desnacionalização, para expulsar e perseguir comunidades ou classes políticas inteiras que pudessem colocar seus regimes políticos em perigo.

Por outro lado, a comunidade dos Estados liberais ocidentais não conseguiu fazer valer a proteção dos direitos humanos, enquanto derivado de suas constituições nacionais para estas comunidades de “apátridas”, desnacionalizados, que eram encarados e recebidos como verdadeiros “refugos da terra” no contexto da época. A própria expressão “direitos

---

<sup>4</sup> V. FREEMAN, Michael. Human Rights – an interdisciplinary approach. USA: Polity Press, 2002, p.94-99. Neste sentido DONNELLY, Jack. International Human Rights. Denver: Westview Press, 1998.

humanos” tornou-se prova de idealismo “fútil ou de tonta e leviana hipocrisia” na expressão de Hannah Arendt<sup>5</sup>.

As condições de poder naquele contexto, fruto dos Tratados de Paz de Versalhes que colocaram fim à Primeira Guerra Mundial transformaram e tornaram instável o sistema europeu de Estados-nações vigente desde o Congresso de Viena de 1815. Os tratados aglutinaram vários povos num só Estado, criaram outros artificialmente como citado anteriormente e lhes confiaram o governo, supondo que os outros povos nacionalmente compactos fossem parceiros e solidários com o governo, e com a mesma arbitrariedade, criaram com os povos que sobraram um terceiro grupo de nacionalidade chamadas minorias “sem Estado” em que o Estado seria o responsável de impor tributos de fora e regulamentos especiais a estes grupos, sem considerá-los “cidadãos” .

É neste contexto que foi criado o Tratado das Minorias, que reconhecia no âmbito internacional da extinta Liga das Nações, a existência de minorias como instituição permanente, o reconhecimento explícito de que milhões de pessoas viviam fora da proteção legal normal de um Estado nacional, necessitando de garantias adicionais de seus direitos elementares por parte de uma organização externa e a admissão de que tal estado de coisas era permanente. Foi a grande novidade trazida para as relações internacionais naquele momento histórico.

Os primeiros “heimatlosen” ou apátridas, como denominados pelos Tratados de Paz de Versalhes, eram em sua maioria judeus que vinham dos Estados que sucederam e não podiam ou não queriam colocar-se sob a proteção dos governos que haviam chegado ao poder em seus locais de origem; além, óbvio, dos citados armênios, perseguidos pelos turcos-otomanos, e ainda os russos desnacionalizados pela revolução bolchevique de 1917.

Os remédios utilizados para resolver o problema dos refugiados, ao longo do período entre-guerras, a repatriação ou a naturalização, revelaram-se um fracasso a curto prazo, e a

---

<sup>5</sup> ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989,p. 323.

questão global prolongou-se até o início do segundo conflito mundial, sem solução definitiva. As medidas de repatriação falharam porque nenhum governo nacional aceitou admitir que aquelas pessoas, indesejáveis, entrassem em seu território. Por outro lado, todas as tentativas de conferências mundiais no sentido de estabelecer condição legal para os “apátridas” falharam, pois nenhum acordo poderia substituir o território para o qual um estrangeiro poderia ser deportado, na estrutura das leis nacionais existentes. De fato, desde os anos 30, os campos de internamento para refugiados eram tudo que o mundo tinha a oferecer para estas populações.

A naturalização também não foi possível, a medida que para pedidos de naturalização em massa os países europeus e os vizinhos não estavam preparados para receber, bem como suas leis eram voltadas prioritariamente para aqueles considerados “nacionais” e não para estrangeiros, ainda mais sendo pessoas sem nacionalidade, sem Estado. O medo do colapso fez com que a maioria dos governos recusasse ou cancelasse naturalizações que já haviam ocorrido para as pessoas que já encontravam-se em seu território, vindos destas regiões em conflitos.

Por outro lado, o fato de que a noção do problema permanente dos apátridas era primariamente judaica foi um dos pretextos usados pelas principais potências à época para ignorá-los em nome da clássica soberania absoluta dos Estados, e que então podiam praticar toda sorte de expulsões e deportações aos indesejáveis e as minorias políticas tratadas com “leis especiais” direcionadas a elas.

Somente após o final da Segunda Guerra Mundial, constatou-se que o problema primário dos refugiados, os judeus, havia sido resolvido. Pela “solução final” do holocausto imposta pelo líder genocida Adolf Hitler no período da guerra, e/ou finalmente por meio da conquista de um território colonizado, o Estado de Israel, e para onde foram milhares de judeus. No entanto, esta solução colocada no ambiente do sistema das Nações Unidas não resolveu o problema mais geral das minorias e dos apátridas refugiados. Pelo contrário, a tentativa da solução da questão judaica meramente criou uma nova categoria de refugiados, os árabes palestinos, acrescentando cerca de milhares de pessoas ao número dos que não tem um Estado que os proteja e nem direitos elementares a serem exercidos.

Seja por culpa dos países árabes que não aceitavam a existência do Estado de Israel, seja pelo próprio Estado judeu, o fato é que as guerras de independência de 1948/1949 e as demais ao longo de cinquenta anos produziram mais uma centena de refugiados que escapavam das batalhas e abandonavam suas casas, seus bens e suas próprias identidades em busca de alcançarem a sobrevivência .

Quando acabou a Segunda Guerra Mundial, o problema dos refugiados ainda era uma questão fundamentalmente européia. A perseguição do regime nazista tinha obrigado muitos judeus a abandonar a Alemanha ou os países ocupados pelo III Reich. Os opositores políticos do regime ou passavam para a clandestinidade ou procuravam asilo fora das zonas de dominação germânica.

Neste contexto é que podemos observar que , tal qual Hannah Arendt, “desde os Tratados de Paz de 1919 e 1920, os refugiados e os apátridas têm-se apegado como uma maldição aos Estados recém-estabelecidos, criados à imagem do Estado-nação”<sup>6</sup>. Isto é, o Estado nacional, ainda o principal ator de relações internacionais, precisa conceder tratamento igualitário perante a lei aos seus membros, e se esta ordem é quebrada para dar tratamento diferenciado a parte de sua população, considerada ainda “sem pátria” ou refugiada, a nação se dissolve em uma massa anárquica de indivíduos super ou “subprivilegiados”, sendo a lei não igual para todos transformando-se em direitos e privilégios que contrariam a própria natureza do Estado, enquanto Estado democrático de direito, como o que melhor garante e preserva direitos humanos<sup>7</sup>

Ou seja, o sistema de Estados nações vigente nas relações internacionais desde Westfália do século XVII continua hegemônico, passando por uma dinâmica transformadora há muito tempo, mas através de um processo decisório equivocado, seus governos nacionais vencedores da I e II Guerra Mundial, dentre outros problemas, criaram as condições não só

---

<sup>6</sup> ARENDT, Hannah. Op.cit. p. 323.

<sup>7</sup> V. LINDGREN ALVES, J. A. Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências. Brasília: IPRI, 2001.

para o segundo conflito global como produziram uma enorme massa de refugiados que se proliferaria até chegar aos números astronômicos da atualidade.

### **III. O AVANÇO DOS REGIMES INTERNACIONAIS DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL**

Regime internacional é um conjunto de princípios, normas, regras e decisões procedimentais produzidas e aceitas pelos Estados e outros atores das relações internacionais sobre uma determinada temática, como as organizações internacionais, na expressão de Michael Freeman ou Jack Donnelly<sup>8</sup>, como já mencionado, tendo seu conceito desenvolvido originalmente por Stephen Krasner<sup>9</sup> no ambiente acadêmico das relações internacionais. E os regimes internacionais dos direitos humanos, dos direitos dos refugiados e do direito humanitário iniciaram seu crescimento e desenvolvimento a partir dos acontecimentos da Segunda Grande Guerra.

Ou seja, ainda sob o impacto do holocausto judeu na Alemanha nazista e da barbárie produzida pelo conflito mundial, produziu-se um enorme número de pessoas deslocadas de seu território original, fugindo da guerra, e assim, a comunidade internacional ao fim do conflito reagiu ao tentar estabelecer regras, normativas e decisões políticas para apaziguar a questão e tentar soluções de médio e longo prazo que confirmassem as intenções originais da Liga das Nações, em torno de comissariados internacionais, mas desta vez, de forma não seletiva e sim para todos os povos atingidos e de modo permanente.

Com efeito, ao final da Segunda Guerra Mundial, no sistema das Nações Unidas, temos a materialização e busca pela aproximação das vertentes jurídicas de proteção da pessoa humana para trabalhar em prol dos refugiados, que gradativamente tornam-se milhares ao final do conflito global. De um lado, ainda durante o conflito, o estabelecimento do Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução – UNRRA, primeira organização a incorporar o termo “Nações Unidas” em seu nome, órgão

---

<sup>8</sup> V. DONNELLY, Jack. Op. Cit. pp.51-52. Também SMOUTS, Marie-Claude (org.) As novas relações internacionais –práticas e teorias. Brasília: UNB, 2004. pp. 129-141.

<sup>9</sup> V. KRASNER, Stephen. International Regimes. Cornell University Press/USA: Paperback, 1983.

“ad hoc” de funções temporárias para realizar missões humanitárias a curto prazo<sup>10</sup>. De outro lado, foi criada a Organização Internacional para os Refugiados - OIR, já no espírito da Guerra Fria, que seria substituída posteriormente pelo citado ACNUR, no âmbito da Convenção de Genebra de 1951, do mesmo modo que as Convenções de Genebra de 1949, produzida pela Cruz Vermelha de modo a renovar o direito humanitário, viriam para tentar estabelecer regras mínimas para os conflitos armados e buscar diminuir a catástrofe dos refugiados produzidos pelo flagelo humano da guerra.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no espírito humanitário de Eleanor Roosevelt, também regulava a questão do deslocamento da pessoa humana ao estabelecer que todo o indivíduo perseguido tem o direito de pedir asilo político em outro país, sem importar raça, credo, nacionalidade ou etnia, em seu artigo 14.

Ou seja, os regimes internacionais foram sendo estabelecidos para regular e proteger o problema dos direitos da pessoa humana no novo cenário mundial, de forma duradoura. No entanto, a recém inaugurada guerra fria iria paralisar grande parte da eficácia dessas iniciativas humanitárias, colocando-as em plano secundário na política internacional. Porém, ainda assim, 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.

Os protocolos adicionais da ONU de 1967 completariam o regime da Convenção de 1951 e a problemática dos refugiados ganharia ainda mais corpo teórico e, substancial contribuição para a realidade que estaria por vir a partir dos anos 90, com a multiplicação do deslocamento de pessoas e produção de refugiados em massa, no período pós-guerra fria.

Portanto, a Convenção de Genebra junto com os Protocolos adicionais de 1967 formam o corpo principal do regime internacional global de proteção aos refugiados no sistema da

---

<sup>10</sup> V. ANDRADE, José Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.25.

ONU, bem como as Convenções de Genebra de 1949 combinado com os Protocolos de 1977 estabeleceram a maior parte do regime internacional do direito humanitário que regula os conflitos armados e procura também implementar de forma direta e conexa as políticas de proteção aos civis refugiados, as vítimas primordiais do flagelo humano da guerra<sup>11</sup>.

Fora isso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, já mencionada, combinado posteriormente com a I Conferência Global de Direitos Humanos de Teerã, em 1968, esta que adotou a resolução intitulada "Human Rights in Armed Conflicts", e ainda a II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, de 1993, que produziu a Declaração e o Programa de Ação de Viena, confirmando a tese da Declaração de 1948 ( de que os direitos humanos são unos, indivisíveis e inter-relacionados) formam o regime internacional de proteção aos direitos humanos no sistema da ONU. Em termos políticos, a resolução de 1968 sinalizou para a comunidade internacional o reconhecimento de que os conflitos armados continuavam a ser a “praga da humanidade”, principalmente depois que as Nações Unidas proibiram que a ameaça ou uso da força fosse o principal meio para solução de controvérsias internacionais.

Em termos jurídicos, a resolução de Teerã abriu o caminho para estabelecer o relacionamento entre o direito humanitário e o direito internacional dos direitos humanos na proteção de pessoas afetadas de alguma forma pelas guerras, civis ou internacionais.

Décadas se passaram desde que a Conferência Mundial de Teerã confirmou que a proteção dos indivíduos em conflitos armados requer a aplicação do direito internacional humanitário e de todos os outros regimes jurídicos: incluindo direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados, direito penal internacional e as leis internas dos Estados-nações. Em atenção a isso, as Nações Unidas nas mais diversas crises mundiais que envolveram conflitos armados e produziram refugiados como consequência, (Somália, Ruanda, Libéria, Timor-Leste, Sudão, como exemplos) invoca os mais variados regimes legais, sejam os nacionais ou internacionais, reforçando a tese da aproximação das

---

<sup>11</sup> V.SWINARSKI, Christopher. Direito Internacional Humanitário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990,p. 30.

vertentes jurídicas de proteção da pessoa humana do ponto de vista teórico e prático, bem como a visão defendida por Antonio Augusto Cançado Trindade<sup>12</sup> sobre o tema.

A Declaração de Viena de 1993 que confirma definitivamente o espírito da universalidade do texto de 1948, além de reconhecer que certas categorias de pessoas, mais fragilizadas politicamente nas sociedades nacionais, devem possuir proteção jurídica ímpar – mulheres, crianças e indígenas, por exemplo, e reafirma o direito de qualquer pessoa obter asilo contra perseguições de que seja alvo, bem como regressar ao seu país de origem em condições de segurança.

“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. Expressa, igualmente, o seu apreço ao Organismo das Nações Unidas de Assistência e Trabalho para os Refugiados Palestinos no Próximo Oriente.

“A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reconhece que as violações graves dos Direitos do Homem, incluindo em conflitos armados, se encontram entre os múltiplos e complexos fatores que conduzem à movimentação dos povos”.

Ou seja, a Declaração de Viena, como parte do regime internacional dos direitos humanos, reafirma a interligação com os outros regimes, mesmo os regionais, com o fim último de proteção da pessoa humana e exorta as nações, as organizações internacionais e não-governamentais a trabalharem em conjunto de modo a conseguir soluções duradouras às causas e problemas que levam ao deslocamento de povos e a produção de refugiados.

”A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reconhece que, face às complexidades da crise global dos refugiados e em conformidade com a Carta das Nações Unidas, considerando os instrumentos internacionais relevantes e a solidariedade internacional e num espírito de partilha de responsabilidades, se torna necessária uma abordagem global pela comunidade internacional, em coordenação e cooperação com os países interessados e

---

<sup>12</sup> V. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, vol.II, Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p.268 e ss.

as organizações relevantes, tendo presente o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. O que deverá incluir o desenvolvimento de estratégias para abordar as causas remotas e os efeitos das movimentações dos refugiados e de outras pessoas desalojadas, o fortalecimento de mecanismos de preparação e resposta em caso de emergência, a disponibilização de proteção e assistência efetivas, tendo presente as necessidades especiais das mulheres e das crianças, bem como a obtenção de soluções duradouras, começando pela solução preferível do repatriamento voluntário dignificante e seguro, incluindo as soluções adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados”.

Em vista das proporções globais que o problema dos refugiados assumia naquela conjuntura do início dos anos 90, como supracitado, a Declaração e o Programa de Ação de Viena, no contexto da “Agenda para a Paz” do então secretário-geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, sublinha a importância do corpo jurídico já produzido no regime internacional dos refugiados, a Convenção de Genebra e o Protocolo Adicional de 1967, e também do ACNUR, enquanto agência da ONU que mais teve aumento de trabalho desde o fim da Guerra Fria, ao lado do Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para Refugiados Palestinos.

Enfatiza o espírito de solidariedade internacional, a necessidade de compartilhar responsabilidades, entre governos nacionais, sociedade civil e organismos internacionais, adotando-se planejamentos abrangentes e de longo prazo, com soluções duradouras em torno de inserção definitiva ou repatriação voluntária em condições de segurança e dignidade humana, mesmo cessado temporariamente os motivos do deslocamento forçado. A partir daí, os esforços tem sido para implementar estas diretrizes globais eleitas no ambiente da ONU, dos organismos regionais e das organizações não-governamentais, que tiveram papel ativo naquela conferência<sup>13</sup>.

Neste ínterim, o Brasil participa ativamente da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, num espírito renovador de sua política externa em relação ao passado ditatorial do regime militar que durou de 1964 até meados dos anos 80. Pois, sob a

---

<sup>13</sup> LINDGREN ALVES, José Augusto. Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências. Brasília: IPRI, 2001.

administração de um regime militar, passaria ao largo do problema internacional do asilo político e do refúgio, ficando em uma posição isolada no cenário internacional quanto ao problema mais geral dos direitos humanos, assumindo posturas defensivas nos fóruns mundiais quanto à temática, recebendo críticas inclusive da Igreja Católica de Roma, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, da Anistia Internacional e do governo dos EUA, sob a administração de James Carter, que elegera os direitos humanos como plataforma de política externa<sup>14</sup>.

Com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 80 e consolidada na década de 90, o país adentra nos regimes internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. A adesão a todos os instrumentos internacionais de direitos humanos ocorre em clima de reação ao legado da ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988 que estabelece o asilo político como princípio que rege as relações internacionais do país, assim como a prevalência dos direitos humanos.

A regulamentação da matéria vem por meio da Lei 9474/97, ampliando o entendimento do instituto, no espírito da Declaração Regional de Cartagena de 1984 (da OEA – Organização dos Estados Americanos), considerando também para aquelas pessoas que fogem de condições “sub-humanas” de vida, aliado a violação de direitos humanos por parte de seu governo nacional. Neste sentido, a legislação brasileira avança para além do entendimento que normalmente compreendia os países ocidentais de que refugiados não podiam ser os “refugiados econômicos”, como supra-citado, desde que combinado com a violação sistemática dos direitos humanos por parte do governo nacional do possível refugiado.

Tal legislação vem ao encontro da nova visão internacional do Brasil que os governos civis procuraram estabelecer do país, fazendo-o reconciliar-se consigo mesmo em relação ao passado ditatorial, que além de estar de acordo com o Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto n.1904/1996 e Decreto n. 4.229/2002) , acabou criando o CONARE – Comissão Nacional de Refugiados, órgão ligado ao Ministério da Justiça responsável pela

---

<sup>14</sup> FICO, Carlos. Além do Golpe – Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004, pp. 85-89. Também SCHLESINGER Jr, Arthur. “Los derechos humanos y la tradición estadounidense” In: Revista Foreign Affairs – en español , vol.3, n.3, julio-septiembre 2003, p. 227.

decisão de quem possui o “status” jurídico de refugiado no Brasil. Neste contexto estaria a vontade política da aprovação da Lei dos Refugiados, ou seja, ao encontro da multilateralização das relações do país, do avanço do direito internacional e da entrada nos regimes internacionais de direitos humanos considerados de forma ampla (direito internacional humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados), assim como nos regimes regionais.

O Brasil, ainda com todos estes avanços na construção de um arcabouço jurídico, permanece tímido no que tange ao recebimento, acolhimento e “reassentamento” de refugiados, sendo um país de dimensões continentais e que mesmo tendo uma enorme gama de injustiças sociais internas, poderia avançar muito mais neste campo, acolhendo-os e os reassentando em um número muito maior, visto que ultrapassado neste quesito até mesmo por países como Moçambique, geográfica e politicamente de menor expressão internacional. Segundo o ACNUR e o próprio CONARE, o país tem ao redor de pouco mais de 3.000 refugiados oficiais, isto é, para um país com 8 milhões de metros quadrados de área territorial e uma população estimada em 180 milhões de pessoas, com fartos recursos naturais e demográficos, além de enorme potencial para o desenvolvimento, é realmente extremamente tímido.

Destes refugiados, a maioria é de africanos e de outros latino-americanos perseguidos devido à questões políticas, religiosas, sociais ou raciais; ou ainda fugindo de conflitos armados como os que existem na Colômbia e no Haiti, os principais focos de produção de refugiados na América Latina na atualidade. Fora isso, ainda há os imigrantes clandestinos no Brasil que potencialmente podem ser refugiados. Segundo estimativas do ACNUR e do governo brasileiro esses podem ser cerca de 6 mil pessoas, que com medo de serem deportadas de volta ao seu país permanecem como “imigrantes indocumentados” e buscam formas de ficar no Brasil por todos os meios possíveis.

Os Estados membros da federação brasileira, que sejam o Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte são os únicos que atualmente possuem um programa mais definido para refugiados e os recebem em maior número, com a supervisão do CONARE e a ajuda do ACNUR. Se pensarmos em termos quantitativos é muito pouco para

um país que pretende maior inserção e visibilidade internacional, inclusive quanto aos problemas humanitários mundiais.

Fora isso, há o problema qualitativo também. Ou seja, mesmo com uma avançada legislação sobre refugiados<sup>15</sup>, o Brasil ainda não tem estrutura suficiente e nem programas claramente definidos para receber e integrar refugiados, sendo que recém está implantando seu Programa Nacional para Direitos Humanos desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). E os que existem estão prioritariamente ainda baseados na caridade, nas ações humanitárias isoladas de Organizações Não Governamentais, que às vezes, mais promovem o círculo da dependência econômica do que trazem a cidadania a este refugiado, devido ao seu aspecto assistencialista predominante.

#### IV. CONCLUSÃO

Os refugiados, no sentido estrito ou deslocados internos, são frutos dos conflitos armados. É o produto mais refinado das guerras, sejam civis, regionais ou internacionais, da discriminação e de intolerância política ou religiosa. Ninguém gosta de ser um refugiado ou escolhe sê-lo. As pessoas convertem-se em refugiados quando um ou mais dos seus direitos humanos fundamentais são violados, tornando a situação insustentável para este indivíduo ou população permanecer em seu país ou região de origem.

A Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967, diz que o termo “Refugiado” se aplica a toda a pessoa que, devido a fundados temores de 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,; é também refugiado aquele que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido a este temor, não quer a ele voltar”.

---

<sup>15</sup> V. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. “A política de refúgio no Brasil contemporâneo”. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. MALATIAN, Teresa (orgs.) Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, pp. 205-206.

A busca de soluções para os refugiados no Brasil e no mundo é mais do que nunca um problema de todas as comunidades, sejam elas nacionais ou internacionais. A consciência ética coletiva, a convicção de que a dignidade da condição humana exige respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, mesmo que estes não sejam reconhecidos pelo ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais vigentes. É preciso avançar para além das regras jurídicas positivadas somente, e considerar os regimes internacionais como um todo, o conjunto de normas, princípios, acordos, costumes aplicados às situações de conflitos armados, aos desastres humanitários de todo o tipo que provocam o deslocamento forçado de pessoas e produzem um dos maiores problemas globais da atualidade, isto é, o crescimento acelerado do movimento de pessoas deslocadas, de refugiadas, em todo o globo.

Os regimes internacionais avançam no mundo inteiro levando em conta também a força normativa do direito internacional consuetudinário, dos costumes aplicados à guerra, sejam elas civis, regionais ou internacionais. Este é o desafio da sociedade internacional atualmente: aprender com os erros do passado e parar de tratar estes indivíduos como uma “mercadoria” estrangeira no território nacional e oferecer a verdadeira chance de recomeço de uma nova vida, para homens, mulheres, jovens, crianças, idosos, sem importar nacionalidade, etnia, raça, credo ou origem, no espírito dos regimes internacionais de direitos humanos do sistema da ONU e também dos regimes regionais nos diversos continentes.

Desastres humanitários, guerras regionais, tribais, que afloraram ao final do período da guerra fria, e principalmente, as políticas externas e os processos decisórios da maioria dos Estados-nações membros da comunidade internacional tornaram os refugiados um problema que de início seria resolvido somente com políticas compensatórias em torno de ações humanitárias e de organizações internacionais para estes fins, para uma questão de proporções globais que afeta todo o sistema internacional de modo dramático e que até agora tem sido uma questão de permanente preocupação, sem solução definitiva a curto prazo ou médio prazo.

O Brasil, neste contexto, precisa avançar mais em suas políticas de receber e reassentar refugiados, visto que o país ainda está em processo de construção de suas políticas públicas voltadas ao tema mais geral dos direitos humanos, e para os refugiados em particular. Tanto

a legislação nacional quanto a realização de ações concretas sobre o tema têm muito ainda a ser aperfeiçoado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **A Situação dos Refugiados no Mundo – Cinquenta Anos de Acção Humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Almada, 2000.
- ANDRADE, José Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BAILEY, Sidney D. **A História das Nações Unidas**. Tradução João Paulo Monteiro. Rio de Janeiro: Lidador, 1963.
- BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. MALATIAN, Teresa (orgs.) **Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica. – um estudo da ordem na política mundial**. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: UnB/IPRI, 2002.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **La nueva dimension de las necesidades de protección del ser humano em el inicio del siglo XXI**. 3ª ed. San Jose/Costa Rica: UNHCR/ACNUR, 2004.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol 1. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.
- CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana – a circulação internacional de pessoas** 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- CHESNAUX, CLAUDIN, TERRAY E OUTROS. **Descolonização**. Tradução Antonio Monteiro Guimarães Filho e Theo Santiago. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002.
- DONNELLY, Jack. **International Human Rights – Dilemmas In World Politics**. Denver/USA: Westview Press, 1998.

- FERRAZ, Daniel Amin. HAUSER, Denise. **A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- FICO, Carlos. **Além do Golpe – Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- FREEMAN, Michael. **Human Rights – an interdisciplinary approach**. USA: Polity Press, 2002.
- GOES FILHO, Paulo de. **O Clube das Nações: a Missão do Brasil na ONU e o Mundo da Diplomacia Parlamentar**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2003.
- KRASNER, Stephen. **International Regimes**. New York/USA: Cornell Paperback, 1983.
- LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais – A década das conferências**. Brasília: IBRI/FUNAG, 2001.
- \_\_\_\_\_ . **Os Direitos Humanos como Tema Global**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- RIERA, Ignasi. **Emigrantes y Refugiados: el derecho universal de la ciudadanía**. Barcelona/ESP: Plaza & Janés Editores, 2002.
- SANTOS, João Paulo. GUIMARAES, Eliane Costa. (orgs.) “ **Dia Mundial do Refugiado - Refúgio, migração e direitos humanos**” In: [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br) . Acesso em 22.09.04
- SHLAIM, Avy. **A Muralha de Ferro: Israel e o Mundo Árabe**. Rio de Janeiro: Ed. Fissus, 2004.
- SMOUTS, Marie Claude. (org.) **As Novas Relações Internacionais – práticas e teorias**. Brasília: UNB, 2004.
- SWINARSKI, Christopher. **Direito Internacional Humanitário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

#### **SITES CONSULTADOS**

[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br). Acesso em 20.09.04.

[www.caritasbrasileiras.com.br](http://www.caritasbrasileiras.com.br) . Acesso em 22.09.04.

[www.amnistiainternacional.com.br](http://www.amnistiainternacional.com.br) . Acesso em 22.09.04.

[www.cicv.org/por](http://www.cicv.org/por) . Acesso em 25.10.04.

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) . Acesso em 25.10.04