

74 anos da Convenção das Nações Unidas de 1951: desafios e reflexões acerca da definição de “Refugiado”

74 years of the United Nations Convention of 1951: challenges and reflections on the definition of “Refugee”

*Rafaela Claudino Osaki**

1 INTRODUÇÃO

Se a migração for um gênero do deslocamento humano, então o refúgio é a sua categoria mais vulnerável. Não por acaso, a palavra em si remete à fuga de perigos na busca por um abrigo que confira a proteção, o amparo e até mesmo o esconderijo necessários à sobrevivência humana. Ainda, no contexto da cultura judaico-cristã, a menção ao “refúgio” encontra-se em diversos versículos da Bíblia Sagrada: no livro de Salmos, Capítulo 7:1, lê-se “Senhor, meu Deus, em ti me refugio; salva-me e livra-me de todos os que me perseguem...” (BÍBLIA, Salmos, 7,1, 2017). Nesse sentido, a perseguição de um indivíduo ou grupos fez e continua a fazer parte do processo histórico da humanidade, cuja busca por acolhimento tem impulsionado a mobilidade humana desde a Antiguidade, a exemplo dos hebreus no Egito, dos cristãos no Império Romano, dos hereges durante a Inquisição na Idade Média, e dos opositores políticos na ditaduras militares da América Latina no século XX.

Não por acaso, a definição legal de “refugiado” de acordo com a Convenção das Nações Unidas de 1951 leva em consideração o fundado temor de perseguição do qual, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, uma pessoa não pode ou não quer retornar ao seu país de origem ou valer-se da sua proteção. Assim, o caráter

* Mestranda em Relações Internacionais do PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP).

forçado desse deslocamento faz com que o refugiado se diferencie de outras categorias migratórias, como turistas, estudantes, trabalhadores ou os chamados “migrantes econômicos”, uma vez que, nesses casos, há espaço à voluntariedade da sua decisão. Paralelamente, em 14 de dezembro de 1950, a Assembleia Geral da ONU instituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) através da Resolução n. 428, demonstrando o interesse e a devoção da sociedade internacional à questão do refúgio.

Entretanto, o contexto que serviu de pano de fundo ao surgimento tanto do ACNUR quanto da Convenção da ONU de 1951 já sofreu diversas modificações em termos da quantidade de deslocados, das motivações ao deslocamento, além dos principais países de partida e destino. Segundo estimativa da ACNUR (2023) no relatório “Tendências Globais sobre Deslocamento Forçado” (2022), o número de pessoas deslocadas por guerra, perseguição, violência e violações de direitos humanos atingiu o recorde de 108,4 milhões. Ademais, no século XXI, o diagnóstico de “emergência climática” ou “colapso ambiental” diante da crescente recorrência de enchentes, queimadas e ondas de calor, além da elevação do nível do mar que ameaça países insulares como Kiribati, Tuvalu e Maldivas, trouxe à tona a discussão sobre uma nova categoria, a dos “refugiados ambientais”.

Diante disso, setenta e quatro anos após a adoção da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a suposta desatualização da definição de “refugiado” tornou-se uma das principais pautas nos foros humanitário e das migrações internacionais. Tendo em vista a proeminência da questão refugiada à luz dos cognominados “Estudos Críticos de Migração e Refúgio”, com destaque à abordagem terceiro-mundista de Bhupinder Chimni (1998; 2008). Este estudo propõe refletir sobre a temática dos refugiados no que se refere à sua conceituação legal, bem como aos seus desafios contemporâneos. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, na primeira seção far-se-á uma retomada do contexto do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que levou ao surgimento do referido documento, passando pela sua atualização com o Protocolo de Nova York de 1967 e sucessiva complementação por meio de instrumentos regionais de proteção, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

Na segunda seção será analisada a mudança de perfil dos fluxos migratórios após a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991), haja vista o redirecionamento do deslocamento forçado do Sul em direção ao Norte Geopolítico. Nesta senda, faz-se mister explorar o (res)surgimento dos estudos de Refúgio como estudos de Migração Forçada por meio das análises de Zetter (1988), Shacknove (1985) e Sartoretto (2018)

sobre o tema, além da perspectiva terceiro-mundista de Chimni (1998). Isso porque tais transformações amplificaram a tensão entre a soberania estatal e a imigração, sobretudo em razão da natureza forçada do refúgio e *jus cogens* do Princípio do *Non-Refoulement*, disposto no artigo 33 - “Proibição de expulsão ou de rechaço” da Convenção da ONU de 1951: “1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada (...)”.

Por fim, na terceira seção, no contexto do século XXI, será discutida a polêmica (des)atualização da definição legal de “refugiado” tendo em vista desafios contemporâneos, como os deslocados em razão da chamada “crise climática”, as clivagens de gênero e sexualidade ante a sua alegada invisibilização no referido diploma, além da linha cada vez mais tênue entre o refúgio e os migrantes econômicos diante da tendência de fluxos mistos, como se sucedeu durante a “crise migratória” na Europa em 2015. Assim, almeja-se analisar as reivindicações populares de reforma da Convenção de 1951, especialmente no que diz respeito ao conceito de “refugiado”, em contraponto à retórica anti-imigração que tem levado à fortificação das fronteiras nos países do Norte Geopolítico, relativizando até mesmo os direitos e a proteção à categoria mais vulnerável do refúgio.

2 O SURGIMENTO DO REFÚGIO NO SÉCULO XX

Conforme aponta Sartoretto (2018), a definição de “refugiado” prevista na Convenção das Nações Unidas de 1951 foi elaborada pelo continente europeu para enfrentar problemas de refugiados europeus. Isso porque tal diploma só se aplicava aos que haviam se tornado refugiados em razão de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (Artigo 1º, seção A, parágrafo 2º), visando contemplar, assim, o deslocamento provocado pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Não bastasse, havia um marcador geográfico que indicava expressamente a ocorrência de tais acontecimentos na Europa (Artigo 1º, seção B, parágrafo 1º).

Nesse sentido, Sartoretto (2018) destaca o caráter pontual do refúgio, uma vez que, à época, a sociedade internacional imaginava que se tratava de uma crise localizada e passageira. Do contrário, o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR, instituído pelas Resoluções 319 (IV) de 1949 e 428 (V) de 1950 da Assembleia Geral da ONU, foi sendo sucessivamente renovado a cada cinco anos, tendo se tornado uma agência permanente da organização em 2003 (Sartoretto, 2018). Nesse

sentido, para Chimni (1998), criou-se um “mito da diferença” desde o início dos estudos sobre refugiados, uma vez que esta categoria também já estava presente no Sul Geopolítico quando o diploma de 1951 foi redigido.

Porém, segundo Chimni (1998), tais refugiados do chamado “Terceiro Mundo” não foram contemplados no referido documento simplesmente porque não eram vistos como motivo de preocupação pela sociedade internacional. Ainda que em 1967, com o Protocolo de Nova York, a limitação temporal e geográfica que circunscrevia somente os refugiados do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) tenha sido abolida em reconhecimento à universalidade da proteção do refúgio, na realidade, para Sartoretto (2018), o que ocorreu não foi a abrangência universal da definição de refugiado, mas sim a sua abordagem seguindo “padrões europeus”, isto é, “tornando universal uma definição predominantemente europeia de refugiado” (SARTORETTO, 2018, p. 33).

Diante desta “proteção incompleta e eurocêntrica” (SARTORETTO, 2018), os demais migrantes forçados, especialmente do Sul Global, foram relegados a status migratórios mais precários, pois não amparados pela proibição do *refoulement* nem pelo mandato do ACNUR, a exemplo dos migrantes econômicos, ambientais, humanitários, de crise, dentre outras terminologias cujas motivações ao deslocamento não se reduzem ao “fundado temor de perseguição” da definição clássica de refúgio. Assim, como as normas de proteção aos refugiados não se mostravam adequadas às demandas não europeias, instrumentos legais de proteção das Américas e da África trouxeram novos parâmetros que refletiam o contexto local e os fatores de repulsão particulares a cada uma dessas regiões num esforço de abarcar os diversos fluxos de deslocados excluídos pela matriz eurocêntrica.

Primeiramente, enquanto a definição de refugiado da Convenção da ONU de 1951 pauta-se por um elemento subjetivo baseado em características pessoais, qual seja, o fundado temor de perseguição em função da raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social; a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (1969), e a Declaração de Cartagena (1984) ampliaram a proteção do refúgio para elementos objetivos de caráter coletivo, como a generalizada violação de direitos humanos, a agressão estrangeira e a grave perturbação da ordem pública. Com isso, uma definição expandida de refúgio tende a proteger de forma mais efetiva fluxos massivos de refugiados, cujo deslocamento, sobretudo em conflitos armados, muitas vezes, não tem conotação subjetiva e não decorre de uma perseguição individualizada (SARTORETTO, 2018).

Assim, segundo o Artigo I da Convenção da Organização de Unidade Africana (1969) e as Conclusões e Recomendações da Declaração de Cartagena (1984), respectivamente:

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, *devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública* numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (Organização de Unidade Africana, 1969, Artigo I, grifo nosso).

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países *porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.* (ACNUR, 1984, grifo nosso).

Com efeito, as complementações propostas pela Convenção da OUA (1969) e pela Declaração de Cartagena (1984) bem retratam a realidade terceiro-mundista, cujo denominador comum reside na intervenção estrangeira pelo uso indevido da força, passado colonial, exploração econômica e subjugação político-social do Sul Geopolítico aos países do Norte. No caso da África, “a riqueza natural e mineral do continente africano é inversamente proporcional à estabilidade na região” (SARTORETTO, 2018, p. 114) cujas fronteiras artificiais, ao serem impostas pelas potências europeias

durante a Conferência de Berlim (1884-85) sem levar em consideração as peculiaridades e diversidades étnico-culturais dos povos nativos, fomentaram os inúmeros conflitos internos e guerras civis que se seguiram desde a “Partilha da África” à sua descolonização ao longo do século XX.

Outrossim, a agressão, a ocupação e a dominação estrangeira mencionadas pela Convenção Africana (1969) foram enfatizadas na Declaração de Cartagena (1984) haja vista o histórico de imperialismo estadunidense, golpes de Estado e opressão política nas Américas do Sul e Central. Porém, o instrumento interamericano também propôs uma contribuição à definição de refugiado ao incluir a ameaça à sua vida, segurança ou liberdade pela violação massiva de direitos humanos, notadamente em reflexo às explorações e intervenções econômica, social e política estrangeiras — europeia e, atualmente, estadunidense — na região, tidas como as “veias abertas da América Latina” por Galeano (2010). Assim, ainda que a Declaração de Cartagena (1984) não tenha a mesma força vinculante da Convenção da OUA (1969), trata-se de uma *soft law* que influenciou o ordenamento jurídico dos países da região, como Argentina, Bolívia, Colômbia, Peru, e até mesmo do Brasil, nos termos do Artigo 1º, inciso III, da Lei n. 9.474/1997, segundo o qual “será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”.

Além da ampliação das motivações ao refúgio, os instrumentos regionais também privilegiaram uma “simples ameaça genérica” em detrimento do “fundado temor de perseguição” como fator desencadeador do direito à proteção refugiada. Para Sartoretto (2018), tal conceituação é mais objetiva, retirando a necessidade de se provar o sentimento individual de temor e a personificação de um agente persecutório, apresentando um caráter mais humanitário por contemplar situações graves e generalizadas que abarcam desde violência e agressões a conflitos e a ordem pública. Não bastasse, a especial ênfase à violação aos direitos humanos na Declaração de Cartagena (1984) tanto influenciou a democratização do escopo do refúgio, quanto levou em consideração questões terceiro-mundistas de deslocamento forçado, uma das principais críticas dos países do Sul Geopolítico à definição tradicional de refugiado.

Por fim, insta salientar que não existe uma definição *per se* de “perseguição” na Convenção da ONU de 1951. Tal termo, porém, foi expressamente mencionado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seu Artigo 14(1), ao dispor que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Ainda assim, a polêmica da definição de refúgio continuou e assumiu novas facetas com a transição dos séculos XX ao XXI.

3 DO REFÚGIO À MIGRAÇÃO FORÇADA, DO SUL AO NORTE GEOPOLÍTICO

A transição do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi marcada pelo período da Guerra Fria, que se estendeu de 1947 até 1991 com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991). Nesse ínterim, o perfil do refugiado tradicional, nos moldes “europeizados” da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, modificou-se de um caráter apolítico para uma figura de cunho ideológico. Isso porque, em meios às tensões entre os Blocos Capitalista e Socialista, os refugiados vindos da União Soviética e suas zonas de influência, como Cuba e Vietnã, eram dotados de alto valor propagandista à narrativa anticomunista dos Estados Unidos (SARTORETTO, 2018). Não por acaso, para Chimni (2008), “as definições legais de ‘refugiado’ sempre foram parciais e concebidas para servir à política do Estado” (CHIMMI, 2008, p. 16), (tradução nossa)¹.

Nesse sentido, a transição da Guerra Fria (1947–1991) para o século XXI foi marcada por processos tanto de descolonização quanto de globalização. Com isso, o “mito da diferença” de Chimni (1998) tomou força, uma vez que o perfil e o fluxo dos refugiados sofreram nova modificação: em sua maioria os deslocados eram do Sul Geopolítico, invertendo o sentido da trajetória que, no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tinha a Europa como região de partida, e não de destino. Desta feita, a imagem do “refugiado tradicional” — branco, homem e anticomunista — fez com que aqueles vindos do Terceiro Mundo fossem retratados como radicalmente diferentes deste padrão, não se enquadrando, portanto, na definição legal de refugiado.

Autores como Chimni (1998) não negam que não exista diferença entre fluxos vindos do Norte e do Sul Geopolítico, pelo contrário, uma vez que, na realidade, cada refugiado tem sua própria história. Porém, tais diferenças que foram propagadas, acerca de um “refugiado tradicional”, teriam caráter oportunista e de autosserviço, pois visam legitimar a contenção de refugiados do Sul para o Norte. Com efeito, para Chimni (2008), categorias jurídicas como a definição legal de “refugiado” não seriam dispositivos apenas de inclusão, mas sobretudo de exclusão, como uma forma de disciplinar a realidade em prol dos interesses dominantes na sociedade. Tendo em vista a ascensão dos Estudos de Refúgio sem uma vertente crítica ao seu viés excludente e eurocêntrico, isso se deu porque a agenda refugiada era definida pelo Norte, conforme já pontuado por Sartoretto (2018): elaborada pelo continente europeu para enfrentar problemas de refugiados europeus.

Não por acaso, tal redirecionamento do refúgio, do Sul para o Norte Geopolítico, foi acompanhado pela passagem dos Estudos sobre Refugiados para os Estudos sobre Migrações Forçadas, e do humanitarismo apolítico

para o “humanitarismo político” (CHATTY; MARFLEET, 2013). A significância de tais transformações nos âmbitos acadêmico e institucional não podem ser subestimadas como mera renomeação do fenômeno do refúgio. Pelo contrário, haja vista que, conforme bem pontua Zetter (1988), o termo “refugiado” constitui um dos rótulos mais poderosos e complexos da agenda humanitária, nas esferas nacional e internacional, especialmente ao desafiar a soberania estatal dos seus anfitriões ao mesmo tempo em que impõe uma condição de dependência aos seus detentores.

Com efeito, a diluição do refúgio no conceito mais amplo de migração forçada tende a apagar as peculiaridades tanto da sua condição quanto da sua necessidade de proteção, tornando-o apenas mais uma categoria em meio a tantas outras. Diante disso, os Estudos sobre Migrações Forçadas referem-se a situações tão diversas, incluindo problemas de segurança, que a vulnerabilidade particular aos refugiados foi sendo paulatinamente negligenciada e de forma paralela a um regime cada vez mais restritivo à imigração no Norte Geopolítico. Nesse contexto de transformação do perfil e do fluxo de refugiados, Chimni (2008) bem destaca como as soluções para a questão do refúgio também foram sendo modificadas de acordo com os interesses de cada época.

Isto pois, se de 1945 a 1982 o reassentamento era considerado a medida ideal à realocação permanente dos refugiados a um país de destino, de 1982 aos anos 2000 o repatriamento voluntário tornou-se a solução preferida, com o regresso dos refugiados ao seu país de origem sendo institucionalizado concomitantemente à construção do “*non-entrée regime*”. Não bastasse o caráter restritivo das políticas migratórias somado à já reduzida agência refugiada, tal “humanitarismo político” (CHATTY; MARFLEET, 2013) exerceu certo grau de intervenção do Norte Geopolítico no “Terceiro Mundo” buscando evitar que tais deslocamentos em massa fossem, sequer, provocados.

Desse modo, para Chimni (1998), a apropriação do Refúgio pela Migração Forçada decorreu da articulação dos Estados hegemônicos, que se utilizaram da agenda humanitária para promover seus próprios interesses, no caso, a mitigação do arcabouço jurídico refugiado com vistas à sua contenção no Sul Geopolítico. Mas não somente, uma vez que, conforme bem pontua Sartoretto (2018), a linha que separa o “gênero” migrantes forçados da “espécie” refugiados segundo a definição da Convenção de 1951 é muito tênue, pois se trata de conceitos cujas diferenças são sutis. Porém, uma vez que categorias jurídicas são expressões de poder, tais definições legais não podem ser os “árbitros finais” das realidades sociais, especialmente do refúgio, cujo deslocamento é forçado por graves violações, sejam individuais ou coletivamente (CHIMNI, 1998).

Migrantes forçados são todos os indivíduos que têm que deixar ou fugir de seus lares por razões alheias à sua vontade. Nessa modalidade de migração, fatores coercitivos estão envolvidos, como conflitos internos e internacionais, miséria extrema, graves violações de direitos humanos, violência generalizada, agressão e invasão estrangeira, desastres ambientais e mudanças climáticas, dentre outros. Já os refugiados são um grupo específico de migrantes forçados, perseguidos em razão da raça, nacionalidade, religião, pertencimento a determinado grupo social ou defesa de certa opinião política, protegidos pela Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e que recebem proteção internacional garantida pela Agência da ONU para Refugiados. Assim, todo refugiado é necessariamente um migrante forçado, mas o contrário não é verdadeiro, nem todo migrante forçado se enquadra na definição de refugiado da Convenção de 1951. (SARTORETTO, 2018, p. 20)

Todavia, para Shacknove (1985), conceitualmente, a condição de refugiado não está relacionada com a migração. Isso porque o refúgio decorre da falta de proteção estatal em relação às suas necessidades básicas, ainda que sob a sua jurisdição, ou justamente em razão disso. Assim, pautando-se numa relação de cunho político, e não territorial, entre cidadão e Estado, para Shacknove (1985) “a condição de refugiado é uma forma de apatridia desprotegida” (SHACKNOVE, 1985, p. 283), (tradução nossa)², de modo que tal status só deveria ser concedido àqueles cujo governo falhou no dever de proteção de seus nacionais, em termos de invasão estrangeira, guerra civil, genocídio, tortura e rapto, não lhes restando outra alternativa senão buscar refúgio internacionalmente. Nesse sentido, mais do que marcado por um agente persecutório, o refúgio referir-se-ia à ruptura dos laços que constituem a base mínima da cidadania, como confiança, lealdade, proteção e assistência estatal, pois a perseguição seria apenas uma das muitas formas que levam a essa situação.

4 REFÚGIO NO SÉCULO XXI: DESAFIOS E REFLEXÕES

Assim como o início do século XXI foi marcado pelo ataque terrorista às Torres Gêmeas, a Guerra ao Terror também influenciou a rigidez no controle de fronteiras. Todavia, a crescente restrição à mobilidade humana se deu de

forma seletiva em relação ao Sul Geopolítico, e inversamente proporcional à necessidade de recepção de fluxos deslocados. Com a iminência da emergência climática, populações de países insulares na Oceania, como Kiribati, Nauru e Tuvalu, cujos territórios encontram-se ameaçados pelo aumento do nível do mar, se veem compelidas a buscar refúgio pela região, em países como Austrália e Nova Zelândia, mas não são reconhecidas como refugiados nos ditames da Convenção da ONU de 1951.

Nesta senda, cerca de 73 países seguem criminalizando a comunidade LGBTQIA+, cuja população tem sua vida e integridade física ameaçadas por medidas arbitrárias e desumanas, como aprisionamentos, pena de morte, assassinatos, tortura, violência sexual, “terapias corretivas” forçadas; além de terem direitos fundamentais negados, como de reunião, expressão, ao casamento e a constituir família, acesso à saúde, educação e ao mercado de trabalho. Ainda que seja possível enquadrar a perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero como “grupo social” nos termos da definição legal de “refugiado”, os pedidos de refúgio com base nesse dispositivo enfrentam dificuldades substanciais à obtenção desse status protetivo, uma vez que o seu reconhecimento como tal coloca um peso muito grande na questão probatória, que pode carecer de credibilidade de acordo com a análise cada vez mais subjetiva e discricionária dos países de destino (RSTP, 2024; SARTORETTO, 2018).

Outra categoria cujo enquadramento à situação de refúgio segue em debate é a dos chamados “migrantes econômicos”, por vezes motivados por causas complexas nas quais a perseguição e a exclusão socioeconômica se interseccionam (ZETTER, 2007). Isso porque, especialmente no caso de grupos minoritários, a perseguição pode ocorrer sem violência explícita, por meio de exclusão social, política e inclusive econômica durante períodos prolongados, de modo que tal quadro de desigualdades afeta diretamente o acesso a direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, segundo Zetter (2007), diferenciar refugiados e migrantes econômicos no contexto dos fluxos migratórios contemporâneos não é uma tarefa fácil, sobretudo diante da histórica disparidade entre o Norte e o Sul Geopolíticos.

Os Estados falidos e as economias hegemônicas são ambientes predatórios e ameaçadores, especialmente para os economicamente excluídos, que também podem ser minorias étnicas. É fácil ver como estas condições de injustiça e medo produzem percepções profundas de perseguição e criam razões suficientemente convincentes para as pessoas fugirem em busca de uma vida melhor. O volume crescente de novas *boat*

people' provenientes da África Subsaariana, que tentam a perigosa viagem através do Mediterrâneo, é o exemplo atual mais óbvio. São migrantes econômicos ou refugiados? (ZETTER, 2007, p. 178, tradução nossa)³

Não bastasse, desde o início do século XXI, até mesmo os fluxos provocados por conflitos armados e violações generalizadas de direitos humanos no Oriente Médio, na África e na Ásia, nem sempre foram contemplados pelo diploma de 1951. A resistência do Norte Geopolítico em receber pessoas refugiadas vindas do Sul mostrou-se evidente na Europa ao longo da Guerra Civil Síria (2011-2024), quando refugiados foram retidos pelo Acordo União Europeia-Turquia (2016) às margens do Bloco, enquanto milhares de famílias como a do menino Alan Kurdi se afogaram no Mar Mediterrâneo em busca de refúgio na UE (FERREIRA, 2016). Insta salientar que a maior parte dos sírios, assim como ocorre com a maioria dos deslocados no Sul Geopolítico, refugiou-se nos países vizinhos, como o Líbano, mas ainda assim foram retratados como uma “crise” na e para a Europa.

Desta feita, ainda que, desde o surgimento da Convenção da ONU de 1951, o sentido do deslocamento do Norte para o Sul tenha se invertido, sendo atualmente a maior parte dos deslocados oriundos do Sul Geopolítico, na realidade estes costumam se deslocar dentro da própria região. O alto custo da viagem frente a escassez de recursos e a burocracia da documentação, haja vista a emergência da fuga no caso dos refugiados, é um dos muitos fatores que limitam o deslocamento destes ao Norte Geopolítico. Não obstante, ainda que o documento de 1951 tenha sido elaborado pelo continente europeu para enfrentar problemas de refugiados europeus (SARTORETTO, 2018), o refúgio de não-europeus continua não sendo uma preocupação aos países hegemônicos, os quais não se mobilizam em prol da recepção desses novos fluxos de deslocados terceiro-mundistas.

Pelo contrário, uma vez que, de tão poderoso, o rótulo de “refugiado” tornou-se um privilégio, pois as regras do refúgio e do *non-refoulement* tornaram-se exceções, enquanto a ressalva da segurança nacional tem sido adotada como a diretriz norteadora do controle de fronteiras para a gestão migratória, inclusive de refugiados. Tem-se, assim, um contrassenso, pois o fardo do deslocamento em massa recai sobre os países mais pobres e em desenvolvimento, sem estrutura e arcabouço jurídico suficientes para assegurar a proteção dos refugiados, mas as “soluções” políticas e a assistência financeira para tais crises dependem dos países hegemônicos do Norte Geopolítico, onde o capital e as mesas de negociação e decisão estão concentrados, como Nova York nos EUA, Genebra na Suíça e Haia nos Países Baixos (ZETTER, 1988).

Ademais, a transnacionalidade dos direitos dos refugiados, intrínseca à sua própria natureza, tem sido mitigada pela sobreposição, em vez de relativização, da soberania estatal no que tange a matéria. Se no início o refúgio pautava-se pela partilha de responsabilidades e solidariedade internacional, atualmente a abordagem à questão refugiada se dá pela partilha de encargos e a priorização da segurança nacional como política de imigração (FERREIRA, 2016). Nesse sentido, percebe-se que a crítica à predileção da Migração Forçada em detrimento dos Estudos de Refúgio encontra respaldo diante da diluição do rótulo de refugiado em meio a outros cujo deslocamento não é definido pela sua involuntariedade e cuja proteção se dá na forma complementar, alternativa e temporária de vistos e novas categorizações.

Ante o debate latente sobre a reformulação legal do conceito de refugiado, a imprescindibilidade da fuga permanece sendo tanto o mínimo denominador comum quanto o elemento diferenciador do refúgio, sustentando a proibição do *refoulement* como a sua pedra angular. Na realidade, a não relativização da soberania estatal em prol do direito do refugiado tem levado, pelo contrário, à relativização da Convenção da ONU de 1951 e, por conseguinte, do próprio instituto do refúgio. Nesse sentido, vale ponderar que, apesar de não se tratar de uma crise pontual, localizada e passageira, conforme se imaginava à época da criação do referido diploma legal, o “refugiado” é um rótulo cujo detentor costuma variar a depender das circunstâncias e contextos que levam à sua atribuição.

A título de exemplo, até a eclosão da Guerra Civil em 2011, os sírios não eram considerados refugiados, assim como os ucranianos antes da invasão russa ao país em 2022. Com isso, todas as pessoas, sejam por motivações raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade ou pertencimento a grupo nacional, estão sujeitas a tornarem-se refugiadas sob a égide da Convenção de 1951 e do mandato do ACNUR. Assim, do mesmo modo que os direitos humanos e fundamentais, os direitos dos refugiados também devem ser dotados de inalienabilidade, uma vez que o seu grau protetivo é diretamente proporcional à vulnerabilidade daqueles que buscam proteção.

Nesta senda, após décadas distante de seu berço, o instituto do refúgio retornou à Europa com os ucranianos, em razão da guerra deflagrada pela Rússia em 2022, rememorando a figura do refugiado europeu que deu origem à sua definição legal em 1951. Diante disso, os pilares da partilha de responsabilidade, da solidariedade internacional e da acolhida humanitária foram temporariamente e seletivamente retomados. À época, foi apontado o contraste do rechaço aos refugiados sírios na Europa (HANKIR; RABAH, 2022; ZARU, 2022), fazendo com que a crítica e a abordagem terceiro-mundista da matéria ganhassem força novamente.

Com efeito, em que pese a interpretação altamente politizada da definição legal de refúgio, períodos de fragmentação e desintegração requerem o movimento contrário de união e cooperação. Nesse contexto, faz-se mister refletir se a reforma da Convenção da ONU de 1951, apesar de plausível, mostra-se a melhor alternativa no momento atual. De fato, o conceito de “refugiado” encontra-se desatualizado perante as demandas globais, sobretudo diante da crise climática como eixo central do século XXI. Porém, tendo em vista o *modus operandi* dos países hegemônicos, de fechamento de fronteiras e restrição à imigração do Sul Geopolítico, bem como a concentração dos centros de negociação, decisão e capital no Norte, a redefinição legal do refúgio pode vir a ter consequências desastrosas no que diz respeito à garantia dos direitos humanos.

Primeiramente, porque a eventual expansão do conceito poderia não apenas ser rejeitada pelos países de destino, como também ser explorada como justificativa à desvinculação da Convenção de 1951 pelos Estados-parte. Assim, há risco de inaugurar um precedente perigoso no que se refere à proteção dos refugiados, cujo arcabouço jurídico de viés humanitário poderia ser desmantelado por meros interesses de cunho político. Em tempos de deslocamentos em massa, crises sociopolíticas e rápidas mudanças econômicas e sociais, a estabilidade dos direitos humanos se coloca como um importante ponto de referência a despeito da volatilidade do século XXI. Contudo, a sua universalidade é colocada em xeque à medida que a aplicação de tais instrumentos se dá de forma seletiva, a exemplo dos refugiados sírios e ucranianos na Europa, e a serviço dos interesses dos Estados em vez da humanidade.

Diante de tais dilemas, para Zetter (1988) os mais capazes de definir, explicar e promover uma compreensão dos parâmetros do refúgio são os próprios refugiados com apoio dos profissionais, administradores e pesquisadores vindos tanto de dentro das comunidades refugiadas quanto dos países de acolhimento. Somado a isso, Sartoretto (2018) bem recorda que “para além do dever de proteção das pessoas em situação de refúgio e migração forçada, devemos reconhecer no ser migrante um ser humano que merece proteção e acolhimento pelo simples fato de partilhar o elemento comum a todos nós, ou seja, a condição humana.” (SARTORETTO, 2018, p. 230).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que, segundo estimativa de ACNUR (2023), até o final de 2022 o número de pessoas deslocadas por guerra, perseguição, violência e violações de direitos humanos atingiu o recorde de 108,4 milhões, a

transformação do status de “refugiado” em um privilégio ao invés de um direito não condiz com a realidade. Do mesmo modo, a elevação da segurança nacional como diretriz norteadora do controle fronteiriço para a gestão (anti)migratória também subverte o propósito da Convenção das Nações Unidas de 1951. Nesse contexto, as disparidades entre o Norte e o Sul Geopolíticos se aprofundam em razão de deslocamentos em massa cada vez mais desamparados em termos de estrutura, assistência e respaldo tanto financeiro quanto jurídico-protetivo.

Não por acaso, para Sartoretto (2018), o Direito Internacional dos Refugiados localiza-se no liame entre duas ideias opostas: por um lado, a soberania dos Estados, que têm o poder de decidir sobre o cruzamento de suas fronteiras e a residência de estrangeiros em seu território; por outro lado, a proteção dos refugiados, que constituem uma das categorias mais vulneráveis das migrações forçadas em razão do seu caráter persecutório. Diante disso, a evolução das normas protetivas de Direitos Humanos decorreu, ao menos formalmente, da paulatina mitigação da soberania estatal ao impor a recepção dos refugiados como regra cogente à época da criação da Convenção da ONU de 1951. Todavia, setenta e quatro anos depois, a distância entre o arcabouço jurídico internacional e a realidade das pessoas em situação de refúgio e migração forçada se mostra cada vez maior e inquietante.

No contexto de crise climática, de violência em razão da orientação sexual e/ou identidade de gênero, dos migrantes econômicos e de conflitos armados, a normativa legal tem se tornado, no caso concreto, um empecilho à proteção dos refugiados (SARTORETTO, 2018), seja pela definição clássica ou estendida dos instrumentos regionais. Isso porque, abolidas as limitações temporais e geográficas ao refúgio nos moldes do diploma de 1951, ainda persiste o limite dos interesses políticos dos Estados. Nesse sentido, no bojo da abordagem terceiro-mundista do Direito Internacional, Chimni (2008) bem pontua, assim como reitera-se, que “as definições legais de ‘refugiado’ sempre foram parciais e concebidas para servir à política do Estado” (Chimni, 2008, p. 16) – (tradução nossa)⁴ cujo poder soberano favorece a escolha estatal em relação aos migrantes e refugiados a serem recebidos.

Não por acaso, Zetter (2007) também afirma que “esse processo de categorização e diferenciação dos refugiados baseia-se em práticas altamente instrumentais que servem os interesses do Estado” (ZETTER, 2007, p. 181), (tradução nossa)⁵. Desta feita, as críticas ao conceito clássico de refúgio, à mercê da interpretação e discricionariedade das autoridades e órgãos administrativos, bem como a reivindicação pela sua redefinição mais ampla, que abarque motivações contemporâneas ao enquadramento de deslocados nesta categoria, de fato mostram-se pertinentes. Do mesmo modo, o

Princípio do *Non-Refoulement* do Artigo 33 da Convenção de 1951 não é absoluto, mas a sua exceção na hipótese de perigo e ameaça à segurança nacional e à ordem pública tem sido usada de forma indiscriminada pelo Norte Geopolítico no que se refere aos refugiados terceiro-mundistas.

Logo, mostra-se igualmente pertinente uma postura cautelosa em relação à reforma da Convenção das Nações Unidas Relativa aos Estatuto dos Refugiados de 1951, pois poderia levar à abertura de uma “caixa de Pandora” no âmbito do Direito Internacional Público, sobretudo num período de reiterada violação e relativização dos direitos humanos pelos Estados ao redor do mundo. Isso porque a eventual revisão do diploma de 1951 seria capaz de inaugurar um precedente perigoso no que diz respeito aos direitos dos refugiados, cuja proteção pode vir a ser desmantelada por interesses meramente políticos. É por isso que se faz mister refletir se a redefinição do conceito de “refugiado”, apesar de plausível, mostra-se a melhor alternativa no momento atual, marcado por processos de fragmentação e desintegração que desfavorecem a tomada de decisões consensuais e coerentes na esfera internacional.

O refúgio coloca-se como um desafio coletivo, uma vez que envolve movimentos transnacionais e demandas globais, porém foi justamente o caráter referencial dos instrumentos de direitos humanos, como a Convenção da ONU de 1951, que fez com que o status de refugiado persistisse ao longo dos seus setenta e quatro anos de existência. Tanto no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quanto ao longo da Guerra Fria (1947-1991), na transição da década de 90 para os anos 2000, e até mesmo durante o século XXI, o diploma de 1951 constitui um avanço que não pode sofrer retrocessos. Porém, conforme bem pontua Chimni (1998), as definições legais não podem ser os “árbitros finais” das realidades sociais, de modo que a proteção refugiada pode se pautar, mas não deve se limitar, pelas categorizações jurídicas. Ainda que de difícil implementação, especialmente num contexto cada vez mais anti-imigração de Estados fortificados, enquanto o rótulo de “refugiado” existir, as possibilidades são inúmeras.

NOTAS

¹ “The legal definitions of ‘refugee’ have always been partial and designed to serve State policy.”

² “Refugeehood is one form of unprotected statelessness”.

³ Failing states and warlord economies are predatory and threatening environments, particularly for the economically excluded who may also be ethnic minorities. It is easy to see how these conditions of injustice and fear produce deep-seated perceptions of

persecution and create sufficiently compelling reasons for people to flee to seek a better life. The increasing volume of new ‘boat people’ from sub-Saharan Africa, attempting the hazardous journey across the Mediterranean, are the most obvious current example. Are they economic migrants or refugees?

⁴ “The legal definitions of ‘refugee’ have always been partial and designed to serve State policy.”

⁵ “this process of categorizing and differentiating refugees is predicated on highly instrumental practices which serve the interests of the state.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Declaração de Cartagena**, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf

ACNUR. **Deslocamento forçado atinge novo recorde em 2022, e ACNUR pede ação conjunta**. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/06/14/deslocamento-forcado-atinge-novo-recorde-em-2022-e-acnur-pede-acao-conjunta/#:~:text=O%20principal%20relat%C3%B3rio%20anual%20do> Acesso em: 16 fev. 2024.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Salmos. Trad. João Ferreira de Almeida. Barueri-SP: SSB, 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm.

CHATTY, Dawn; MARFLEET, Philip. Conceptual Problems in Forced Migration. **Refugee Survey Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 1–13, 2013.

CHIMNI, Bhupinder S. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, p. 350–374, 1998.

CHIMNI, Bhupinder S. The Birth of a “Discipline”: From Refugee to Forced Migration Studies. **Journal of Refugee Studies**, v. 22, n. 1, p. 11–29, 2008.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre (RS): L&PM Pocket, 2010.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 50, p. 87-107, 2016.

HANKIR, Hassan; RABAH, Hams. Arab refugees see double standards in Europe’s embrace of Ukrainians. **Reuters**, 2 mar. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/arab-refugees-see-double-standards-europes-embrace-ukrainians-2022-03-02/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf

RSTP - REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM. **Persecution based on Sexual Orientation and/or Gender Identity**, 2024. Disponível em: <https://www.rstp.ca/en/refugees/persecution-based-on-sexual-orientation-andor-gender-identity/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

SANTOS, Lucineia Rosa dos. Refugiados. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Internacional. Cláudio Finkelstein, Clarisse Laupman Ferraz Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/489/edicao-1/refugiados>.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados – do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SHACKNOVE, Andrew E. Who Is a Refugee? **Ethics**, v. 95, n. 2, p. 274–284, 1985.

ZARU, Deena. Europe's unified welcome of Ukrainian refugees exposes 'double standard' for nonwhite asylum seekers: Experts. **ABC News**, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://abcnews.go.com/International/europes-unified-ukrainian-refugees-exposes-double-standard-nonwhite/story?id=83251970#:~:text=European%20countries%20host%20over%201,High%20Commission%20on%20Refugees%20data>. Acesso em: 16 fev. 2024.

ZETTER, Roger. Refugees and Refugee Studies — A Label and an Agenda. **Journal of Refugee Studies**, v. 1, n. 1, p. 1–6, 1988.

ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 172–192, 2007.

RESUMO

Este estudo reflete sobre a definição de “refugiado” nos termos da Convenção das Nações Unidas de 1951, setenta e quatro anos após a sua adoção. Para tanto, conduzir-se-á uma retomada do contexto do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que levou ao surgimento do referido documento, bem como da sua atualização com o Protocolo de Nova York de 1967 e complementações pela Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984. Continuamente, com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991), a mudança de perfil dos fluxos migratórios do Sul em direção ao Norte Geopolítico foi acompanhada pelo (res)surgimento dos estudos de Refúgio como estudos de Migração Forçada. Já no século XXI, será discutida a polêmica (des)atualização da definição legal de “refugiado” tendo em vista desafios como a crise climática, as clivagens de gênero e sexualidade, e a sua linha tênue com migrantes econômicos. Como resultado, aponta-se que o status de refugiado foi transformado num privilégio cuja exceção em caso de perigo ou ameaça à segurança nacional tornou-se a regra nos países de destino do Norte Geopolítico. Por fim, apesar das reivindicações populares de reforma da Convenção de 1951, diante da sua crescente relativização pelos Estados, a sua conservação mostra-se indispensável à garantia mínima de direitos e proteção à categoria mais vulnerável dos refugiados.

Palavras-chave: Convenção das Nações Unidas de 1951; Refúgio; Migração Forçada.

ABSTRACT

This study reflects on the definition of “refugee” under the 1951 United Nations Convention, seventy-four years after its adoption. To this end, there will be a review of the post-Second World War context (1939-1945) that led to the emergence of the aforementioned document, as well as its updating with the 1967 New York Protocol and complementations by the Convention of the Organization of African Unity of 1969 and by the Cartagena Declaration of 1984. Continuously, with the fall of the Berlin Wall (1989) and the end of the Soviet Union (1991), the change in the profile of migratory flows, from the South towards the Geopolitical North, was accompanied by the (re)emergence of Refuge studies as studies of Forced Migration. In the 21st century, the controversial outdated legal definition of “refugee” will be discussed in view of challenges such as the climate crisis, gender and sexuality cleavages and their blurred line with economic migrants. As a result, it is pointed out that refugee status was transformed into a privilege whose exception in the case of a danger or threat to national security became the rule in destination countries in the Geopolitical North. Finally, despite popular demands for reform of the 1951 Convention, given its increasing relativization by States, its conservation proves to be indispensable to the minimum guarantee of rights and protection for the most vulnerable category of refugees.

Keywords: 1951 United Nations Convention; Refuge; Forced Migration.