

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

José H. Fischel de Andrade*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O século XX tem testemunhado a internacionalização de diversos temas que, outrora, se restringiam à esfera da jurisdição interna exclusiva dos Estados. Esse processo possibilitou que a problemática dos Direitos Humanos, como um todo, fosse inserida na agenda internacional.

Como não poderia deixar de ser, a especificidade dos diversos assuntos provenientes desse amplo campo, o da proteção internacional dos direitos humanos, propiciou em seu bojo o desenvolvimento, entre outras vertentes, da proteção aos refugiados.

Esta pode se dar tanto de forma assistencial como jurídica. Aquela objetivava amenizar o sofrimento dos refugiados por meio de atividades e considerações sociais, econômicas, psicológicas, educacionais, nutricionais, culturais etc. A proteção jurídica, por sua vez, almeja brindar ao refugiado a proteção que lhe foi subtraída em seu país de origem. Como não poderia deixar de ser, em várias ocasiões a proteção jurídica e a assistencial se mesclam, o que não é de se estranhar, posto que o objetivo último é idêntico: tornar a vida do refugiado, dentro das limitações que muitas vezes se colocam, a mais normal possível.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

Refugiados sempre existiram, desde os tempos mais remotos. Aos numerosos exemplos bíblicos de perseguições, mormente religiosas, seguem-se os que tiveram lugar na Grécia Antiga e em Roma. Mais tarde, no período que se estendeu dos anos 950 a 1250, testemunhou-se uma transformação radical na relação autoridade-povo, que resultou na formação, pela

primeira vez, de uma sociedade perseguidora. A perseguição ocorria, pela primeira vez, não em razão do ódio da população, mas sim devido à decisão dos príncipes e prelados. Os séculos seguintes (XIII a XV), por sua vez, observaram a expulsão dos judeus de várias terras européias, e os que se seguiram uma laicização da proteção a ser concedida, que não mais era exclusiva da Igreja. Os Estados tornaram-se mais complexos, e, no processo de normatização jurídica, vislumbraram a proteção aos perseguidos alhures, como a Constituição Francesa de 1793.

As primeiras duas décadas do século XX marcaram-se por acentuados câmbios nas relações internacionais: após o primeiro conflito de âmbito global deu-se a busca da paz, utilizando-se como instrumental a criação da Liga das Nações, em 1919.

Deparou-se a Liga com vários fluxos de refugiados durante sua existência: russos, armênios, assírios, assírios-caldeus, turcos, alemães etc. Para solucionar os problemas que surgiam num contexto europeu marcado pela discórdia e ressentimento, promoveu a Liga das Nações o estabelecimento de distintos *organismos internacionais* que, com competências específicas, ocupavam-se de assistir e auxiliar os refugiados. Paralelamente, concluíam-se *tratados internacionais* - acordos, ajustes, convenções - que objetivavam precisamente definir o "termo" refugiado, assim como estabelecer qual seria seu estatuto jurídico.

FASE CONTEMPORÂNEA

Esta prática de proteger o refugiado de forma *institucional* - por meio da criação de uma organização que se ocupasse de protegê-lo -, e de forma *jurídica* - através da conclusão de instrumentos jurídicos -, foi herdada pela comunidade internacio-

nal logo após a Segunda Guerra mundial. Nesse sentido, e considerando-se a perspectiva institucional, estabeleceu-se, no âmbito da Organização das Nações Unidas, o *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (ACNUR), que passou a funcionar a partir de 1º de janeiro de 1951. Por sua vez, o marco jurídico da proteção legal passou a ser a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, concluída aos 28 de julho do mesmo ano.

O ACNUR foi criado tendo-se como objetivo a solução do problema de refugiados que então existia, para o que tinha um mandato temporal limitado. Não obstante, os problemas constantes de perseguição em vários níveis fez com que os refugiados não se constituíssem tão-só num problema do passado.

Da mesma forma, a Convenção de 1951 fora concluída vislumbrando-se um grupo específico e determinado de pessoas, tanto que a definição de refugiado estampada neste instrumento legal, fazia menção tão-somente às pessoas que fugissem por eventos ocorridos em data retroativa ao ano de 1951. Como novos problemas surgiram - e.g. os refugiados resultantes de perseguições em razão da descolonização de vários Estados africanos, que tomou força na década de 1960 -, em 1967 concertou-se um Protocolo à Convenção de 1951 com o objetivo primordial de se levantar a reserva temporal deste último instrumento. Isto feito, a Convenção, e sua definição de refugiado, puderam ser aplicadas, igualmente, a eventos ulteriores a 1951.

Quanto à definição de refugiado estampada na Convenção de 1951, asseverava ela que por refugiado dever-se-ia entender toda pessoa que, estando fora de seu

país de origem, tivesse fundado temor de ser perseguida por motivos de raça, nacionalidade, religião, participação em determinado grupo social ou por suas opiniões políticas. Fez-se constar esses motivos na Convenção de 1951, naturalmente, porque eram eles os que existiam à época, ou seja, os que refletiam algumas das lamentáveis relações indivíduo-Estado de então.

NOVOS CONCEITOS

Com o passar dos anos, novas situações advieram. Em vários pontos do planeta guerras civis de proporções desconhecidas tiveram lugar. Invasões e agressões estrangeiras, violações massivas de direitos humanos, conflitos internos e violência generalizada começaram a por em risco a vida, a segurança e a liberdade de pessoas cuja única salvação encontrava-se no abandono de sua terra de origem e na busca da proteção perdida além-fronteira.

Tendo-se defrontado com esse problema num primeiro momento, os países africanos acharam por bem concluir a Convenção da Organização da Unidade Africana Regendo Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África, em 1969, a qual ao definir o termo refugiado, ademais do conceito encontrado na Convenção de 1951, estampava igualmente uma definição mais ampla, abrangendo as categorias de pessoas acima mencionadas.

Pouco mais de uma década depois, era a vez de a América Central passar por um período nefasto de sua história, quando diversos países presenciaram em seu interior confrontos armados, onde beligerantes e população civil não eram diferenciados. Consequentemente, como resultado de um colóquio intergovernamental, auspiciado pelo ACNUR na Colômbia, foi concertada a Declaração de Cartagena de Índias, em 1984, a qual, após definir o termo refugiado segundo a Convenção de 1951, adita um conceito amplo semelhante à Convenção da OUA de 1969, incluindo pois as pessoas que deixaram seus países devido a agressões estrangeiras, violações massivas de direitos humanos, conflitos internos e violência generalizada.

A Declaração de Cartagena, que não se

classifica como tratado internacional - dela não derivando portanto o compromisso jurídico de os Estados a cumprirem -, acabou sendo incorporada pela legislação interna de vários países, inclusive da América do Sul. Tanto ela quanto a Convenção da OUA, de 1969, refletem uma necessidade, pelo menos em nível regional ou sub-regional, de se ampliar a definição de refugiado da Convenção de 1951. Não que esta esteja ultrapassada: é ainda atual e aplicável numa miríade de situações no mundo todo. O que ocorre é que o ser humano, quando investido de poder estatal, tem se mostrado ainda capaz de inovar e aumentar sua capacidade de destruição, sendo que essa não mais se restringe somente às comunidades estranhas à sua, atingindo e aniquilando igualmente suas próprias sociedades.

PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS

Esse fenômeno, que como demonstrado levou à ampliação do conceito de refugiado, resultou igualmente num aumento da população de desprotegidos ao redor do mundo. Pode-se falar atualmente de uma população de cerca de 27 milhões de pessoas sob a proteção do ACNUR, das quais 14,7 milhões de refugiados, 4 milhões de repatriados, 5,4 milhões de deslocados internos, e 3 milhões de outras categorias merecedoras de proteção.

Cabe mencionar que via de regra os deslocados internos, i.e. pessoas que se qualificariam como refugiados se tivessem ultrapassado a fronteira de seus países de origem quando da perseguição sofrida, não fazem parte da competência *ratione personae* do ACNUR. Este só se ocupa deles a pedido da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança ou do Secretário Geral da ONU, e com a anuência do governo envolvido. Na atualidade, o ACNUR assiste a cerca de 1,3 milhões de deslocados internos na Bósnia-Herzegovina, 780 mil em Serra Leoa, e 660 mil no Azerbaijão, e vários outros numerosos grupos no Afeganistão, na Croácia, na Geórgia, no Chipre, em Gana, etc.

As crises mais recentes são conhecidas da mídia: Afeganistão, Ruanda, ex-Iugoslávia - que juntas causaram a saída de

cerca de 6 milhões de refugiados. Contudo, há várias que são igualmente preocupantes e que não têm merecido o devido destaque, tais como os conflitos internos em Angola e na Libéria, e os problemas existentes no Iraque, Somália, Eritreia, Sudão e Burundi.

SOLUÇÕES

Para todos esses problemas o ACNUR busca, pelo menos, uma das três soluções vislumbradas quando se trata de refugiados: *repatriação voluntária, integração local e reassentamento*. Pode-se afirmar que já se constitui um truísmo considerar a *repatriação voluntária* a melhor solução, posto que o retorno voluntário do refugiado ao seu país de origem, à sua língua, à sua cultura, aos seus entes, à sua comunidade é o sonho de toda pessoa que, compulsoriamente, teve que partir para terras estrangeiras em busca de proteção. A repatriação voluntária tem sido imensamente estimulada e levada a cabo pelo ACNUR e pelos Estados envolvidos - tanto o de origem quanto o de refúgio. Exemplo disso é a recém concluída repatriação de refugiados moçambicanos para seu país de origem, considerada a maior operação do ACNUR na África, que ensejou o retorno de cerca de 1,7 milhões de refugiados. Outras atividades de repatriação que englobaram, e ainda englobam, grandes números de refugiados, dizem respeito ao retorno destes para Burundi, Afeganistão, Ruanda, Togo, Myanma e Somália.

Para citar um exemplo mais próximo do Brasil, tem o ACNUR se ocupado da repatriação de cerca de 400 mil refugiados angolanos, operação que necessitará de 44 milhões de dólares a serem utilizados em transporte, logística, saúde, alimentação, serviços comunitários, sementes, educação e água. Segurança é também um item importante, em especial se se considerar a existência de cerca de 10 milhões de minas explosivas em território angolano.

Contudo, nem sempre a repatriação voluntária é factível, em especial se os motivos que forçaram o refugiado a sair de seu país ainda subsistem. Neste caso, o ACNUR incentiva a *integração* do refugiado na comunidade onde lhe foi brindada proteção. Deixá-lo à margem da sociedade à espera de melhoras na situação de seu



Foto: UNHCR / 12117 / Y. Müller

país de origem certamente é desaconselhável, posto que seu retorno pode demorar anos, ou até mesmo nunca vir a ocorrer. Dessa forma, auxilia e colabora o ACNUR com as autoridades no sentido de facilitar a absorção do refugiado pela sociedade que o acolheu. Os países de refúgio têm um papel muito importante quando se trata de incentivar a integração local, posto que deve haver legislação que facilite a absorção laboral e acadêmica dos refugiados e de seu grupo familiar.

Não obstante, por vezes a integração local não é factível, situação que se afigura, por exemplo, quando a integridade física do refugiado está em perigo, ou quando, por se tratar de um caso vulnerável, há dificuldades no que respeita à integração. Nestas hipóteses, em não podendo ou desejando retornar ao seu país de origem, e em não sendo factível a integração local, a solução que se apresenta é o *reassentamento* a um terceiro país. É o que ocorreu com refugiados do Azerbaijão, da Libéria, da Somália, do Vietnã e do Afeganistão - cujos primeiros países de refúgio foram a Armênia, a Costa do Marfim, o Egito,

Hong Kong e a Índia, respectivamente - e que tiveram de ser reassentados em terceiros países.

A estas três soluções citadas, deve-se aditar a preocupação do ACNUR em atuar, igual e subsidiariamente, na prevenção de violações de direitos humanos que possam resultar em fluxos de refugiados, o que se dá por meio de um sistema de *early warning*, coordenado e levado a cabo no âmbito das Nações Unidas.

POSICIONAMENTO BRASILEIRO

Por não ter participado por muito tempo da Liga das Nações, o Brasil manteve-se um pouco afastado da problemática dos refugiados do período entre guerras, tendo sido poucos os que aqui chegaram. Ao fim da IIª Grande Guerra, alguns grupos, constituídos em sua maioria por europeus do Leste, foram aqui reassentados.

Apesar de ter-se comprometido com a Convenção de 1951, em 1960, e com o Protocolo de 1967, no ano de 1972, o Governo brasileiro havia subscrito uma

cláusula de reserva geográfica que contemplava somente o reconhecimento de refugiados provenientes de problemas ocorridos na Europa. Dessa forma, todos os que aqui chegavam de outros continentes eram reassentados em outros países - posto que a repatriação se lhes afigurava impossível, assim como a integração local, haja vista precisamente a reserva geográfica. Isto posto, quando argentinos, etíopes, uruguaios etc, solicitavam proteção ao Brasil, era-lhes permitida tão-somente uma permanência temporária até que outros países os aceitassem via reassentamento. Isto fez com que em 1977 o ACNUR iniciasse suas atividades no Brasil, as quais visaram principalmente ao reassentamento de refugiados que não podiam ter sua estada regularizada neste país. Nos anos de 1979 e 1980 cerca de 150 vietnamitas foram acolhidos pelo Governo brasileiro, mas acabam por ter um estatuto jurídico distinto do de refugiado.

Em 1982 a presença do ACNUR é oficialmente aceita e reconhecida. A partir de 1984 as autoridades permitem a estada de refugiados no território nacional por

período não limitado à busca de possibilidades de reassentamento, sendo-lhes fornecida documentação emitida pelo ACNUR e autenticada pela Polícia Federal - o que refletia o entendimento antigo de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR, e não do Governo brasileiro. Em 1986, com o auxílio complementar do ACNUR, cerca de 200 pessoas, que constituíam umas 50 famílias, de Bahai's provenientes do Irã obtiveram guarida no Brasil, tendo-lhes sido brindada condição jurídica distinta da dos refugiados.

Foi a partir de março de 1989, com a mudança do escritório do ACNUR para Brasília, que o relacionamento com as autoridades estreitou-se; tanto que, aos 19 de dezembro do mesmo ano a reserva geográfica foi levantada, momento a partir do qual refugiados provenientes de qualquer parte do mundo poderiam ser reconhecidos como tais no Brasil. Os avanços tiveram seguimento, haja vista aos 3 de dezembro de 1990 ter sido permitida aos refugiados a atividade laboral remunerada e o exercício do direito de associação. A partir daí uma série de portarias ministeriais e interministeriais começaram a ser concluídas com vistas a melhor regular o estatuto do refugiado. E o mais interessante, e porque não dizer meritório, é que o Governo brasileiro iniciou estas moções movido tão-só por considerações humanitárias, posto que a população de refugiados no território nacional não era nada expressiva - cerca de 200 pessoas - e não constituía de sorte alguma um problema.

O panorama sofreu mudanças logo após as eleições em Angola, no fim de 1992. Com o retorno das hostilidades, os civis voltaram a temer por suas vidas, independente de suas colorações políticas, tendo cerca de 1.200 angolanos, no período de dois anos, se deslocado para o Brasil. Mesmo não qualificados como refugiados segundo a definição da Convenção de 1951, as autoridades nacionais acharam por bem, de forma louvável, aplicar a definição ampla de "refugiado" proposta na Declaração de Cartagena aos angolanos que aqui buscavam proteção. Desta forma, foi possível protegê-los, salvaguardando suas vidas dos horrores de uma das guerras mais longas da história africana. A hospitalidade brasileira aos perseguidos por violações

massivas de direitos humanos e conflitos bélicos internos foi igualmente estendida às duas centenas de refugiados liberianos, que se dirigiram ao Brasil devido à guerra civil em seu país desde fins de 1989.

Devido ao procedimento *ad hoc* para o reconhecimento do estatuto de refugiado, levado a cabo na parte operacional pelo ACNUR, assim como à aplicação casuística da definição "refugiado" encontrável na Declaração de Cartagena, posto que o Brasil só se encontra comprometido à Convenção de 1951, urge-se a entrada em vigor de legislação nacional que regulamente o estatuto de refugiado no território nacional. O primeiro objetivo desta legislação seria incluir na normativa vigente o conceito de refugiado constante na Declaração de Cartagena, não só amplamente aplicado na prática - tanto que cerca de 70 % dos refugiados reconhecidos pelo Governo brasileiro o foram segundo o que dispõe esse Documento -, como igualmente defendido pelo Brasil em Instâncias internacionais. Tanto assim o é, que o representante brasileiro junto à Organização das Nações Unidas, ao ensejo da 42ª sessão do Comitê Executivo do Programa do ACNUR, realizada em Genebra em agosto de 1992, asseverou que "(...) uma efetiva e ampla implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados constitui a única maneira possível de se dar respaldo às ações do Alto Comissariado. Esta convicção levou os países latino-americanos a adotar a Declaração de Cartagena, a qual amplia a definição de refugiado e assegura melhor proteção às pessoas em causa. Os dispositivos destes instrumentos regionais deveriam, a nosso entender, inspirar não somente legislações regionais e nacionais, como também as atividades do ACNUR. Há uma necessidade urgente de se adaptar a esse mundo em mudança e às novas realidades que requerem soluções mais flexíveis."

Por outro lado, uma lei sobre o estatuto dos refugiados poderia ensejar o estabelecimento de um Comitê interministerial que não só se ocupasse dos diversos aspectos relativos ao refugiado no Brasil, como igualmente tivesse poder para analisar as solicitações de refúgio e para decidir sobre seu mérito. Como já mencionado, o procedimento atual é *ad hoc*, posto que o ACNUR

se incumbem de entrevistar os solicitantes de refúgio, reconhecendo-os sob seu mandato, se este for o caso, e recomendando-os às autoridades brasileiras, que formalmente os reconhecem segundo a Convenção de 1951, ensejando-lhes então o gozo de todos os direitos constantes neste instrumento. O estabelecimento de um Comitê interministerial proporcionaria ao Governo brasileiro um envolvimento maior com a problemática dos refugiados, à qual, indubitavelmente, especial atenção tem sido dada, de forma crescente, nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Problema sempre presente no curso da História, os fluxos de refugiados têm ensejado uma preocupação especial por parte dos Estados com vistas à sua solução. Resultado desta preocupação foi o estabelecimento do ACNUR e a conclusão da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, ambos em 1951.

Mais de quarenta anos se passaram e as características dos grupos de refugiados atuais transcendem, mas não excluem, as vislumbradas no pós-guerra. Nesse sentido, tem havido uma preocupação da comunidade internacional, expressa em documentos regionais, em se ampliar a definição do que se deve compreender por refugiado.

O Governo brasileiro tem, meritariamente, acompanhado essa tendência, aplicando em seu território um conceito amplo - e o faz considerando tanto os problemas de migração forçada contemporâneos, quanto reafirmando sua longa tradição humanitária.

Resta, pois, corroborar este entendimento em normativa jurídica que, ademais de definir com precisão o conceito do termo "refugiado" a ser aplicado no território nacional, estabeleça um mecanismo adequado para o reconhecimento deste estatuto jurídico e facilite a implementação das soluções que se apresentem.

**José H. Fischel de Andrade é Bacharel em Direito (UnB), Mestre em Direito Internacional (USP), Diplomé (Instituto Internacional de Direitos Humanos, Strasbourg), Oficial de Proteção (ACNUR).*

(As opiniões externadas no presente artigo não refletem, necessariamente, as da ONU ou do ACNUR).