

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1984
ANO 21 • NÚMERO 84

Refugiados

PAULO BORBA CASELLA

Advogado militante em São Paulo, formado pela Faculdade do Largo de São Francisco (USP), especializado na área de Direito Internacional.

SUMÁRIO

- 1 — *Introdução*
- 2 — *A definição*
- 3 — *A situação atual*
 - 3.1 — *África*
 - 3.2 — *Oriente Médio*
 - 3.3 — *Europa*
 - 3.4 — *América Latina e Caribe*
 - 3.5 — *Indochina*
- 4 — *Conclusão: perspectivas?*

Abordando o complexo tema *refugiados* me pareceu indispensável definir claramente o alcance do termo. Isto não exime do debate em torno de outros dados que influenciam a matéria, mas se destina tão-somente a delimitar a base, a partir da qual se desenvolve a discussão. É fundamental marcar o ponto de partida, para que se possa ver o quanto se progrediu em relação a este e para que se evite desencontro de conceitos, limitando o alcance e os frutos da discussão.

Passo em seguida a um panorama do mundo atual em suas grandes áreas, evidenciando os principais focos e o comportamento dos fluxos de refugiados no planeta.

O assunto *refugiados* vem recebendo considerável atenção, tendo em vista os grandes e patéticos problemas humanos envolvidos, e que aparecem conjuntamente com problemas políticos, econômicos e sociais, uns e outros em escala nacional e internacional.

A atenção que o assunto vem recebendo pode ser medida pela repercussão dos debates e pelo volume de publicações enfocando esta temática. Exemplo expressivo, e que influiu diretamente na minha reflexão foi o volume dos *Anais da The American Academy of Political and Social Science*, inteiramente dedicado ao assunto, muito embora dando destaque todo especial à perspectiva norte-americana: *The Global Refugee Problem: U.S. and World Response* (GILBERT D. LOESCHER and JOHN A. SCANLAN, special editor of the volume, Beverly Hills, Sage Publications, vol. 467, May, 1983, 254 p.).

Em uma parte final, onde um inevitável ponto de interrogação estreita significativamente o horizonte de perspectivas, necessariamente reinam as conclusões inconclusivas: Qual será o panorama para os próximos anos? Certamente passos significativos já foram dados, muito embora graves problemas persistam e outros possam surgir a qualquer momento.

Terminado o profundo abalo que representou a II Grande Guerra, assistimos a esforços no sentido de trabalhar por um mundo mais justo e evitar que se repetissem os horrores pelos quais tinha passado a humanidade ao longo do conflito. Fazia-se necessário reconquistar a dignidade humana.

O quadro institucional e legal de assistência aos refugiados foi formado no decorrer das décadas de 50 e 60, onde a Convenção sobre refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 são os maiores instrumentos, juntamente com o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), de 1950, e algumas resoluções importantes da Assembléia Geral das Nações Unidas. Junto a estes poderíamos colocar a Convenção da Organização da Unidade Africana referente a aspectos específicos do problema de refugiados na África (1969).

Quando consideramos a questão dos refugiados, não podemos limitar nossa análise à estrita consideração dos instrumentos legais vistos em si mesmos. Os vários instrumentos garantidores dos direitos humanos são parte, certamente muito importante, do panorama geral, mas a realidade mundial inclui muitas outras variáveis.

2 — A definição

A *Convenção relativa ao "status" dos refugiados* (28-7-1951) traz o seguinte enunciado:

"A expressão *refugiado* se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país."

O critério crucial para definição de um refugiado, em face da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967, é a existência de fundado

medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos.

A definição abrange todos aqueles que estão ameaçados de sanções por lutarem para proteger seus direitos humanos, muito embora não se aplique a qualquer um que possa ser qualificado como transgressor político (que pode, contudo, ser amparado por outras regras de direito internacional).

As definições de refugiados são importantes sob muitos pontos de vista. Antes de mais nada, a definição constante da Convenção sobre Refugiados e do Protocolo é decisiva para caracterizar as obrigações contratuais ou convencionais dos Estados que são signatários desses instrumentos.

Em vista disso, uma pessoa que satisfaça às condições colocadas fica com direito ao amparo da Convenção, inclusive o princípio do *non refoulement*, ou seja, a proibição de retorno forçado de um refugiado para um país onde ele pode vir a sofrer perseguição. Todos os Estados signatários têm, em conformidade com o direito dos tratados, a prerrogativa de exigir que todos os refugiados recebam o que lhes é devido, de acordo com a Convenção — isto inclui o conjunto de direitos chamado de *proteção contratual*.

A Convenção também dá direito ao alto comissariado de verificar a aplicação dos dispositivos da Convenção, e, com relação às pessoas que satisfaçam os critérios, sua função de proteção internacional tem, assim, base convencional segura.

Outro aspecto importante é o fato que as definições da Convenção e do Protocolo foram adotadas por muitas legislações nacionais, tornando-se assim relevantes para a caracterização formal do *status* de refugiados, bem como do asilo, sob a proteção de determinado sistema nacional.

Em se tratando de Estados não signatários da Convenção ou do Protocolo, ou outra convenção com objetivo semelhante, é preciso buscar amparo no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, e outras resoluções da Assembléia Geral da ONU ou mesmo de outros organismos internacionais. O mesmo se aplica, até certo ponto, com relação a Estados que ratificaram a Convenção, com restrições geográficas — com cláusulas tais como “refugiados resultantes de eventos ocorridos na Europa” — ou Estados que não sejam signatários do Protocolo de 1967, ou assuntos não regulados pela Convenção. Nestes casos, será preciso procurar soluções em outras regras de direito internacional.

O princípio do *non refoulement*, por exemplo, pode ser amparado por conceitos reconhecidos de longa data, já proficientemente expostos pelos pais do direito internacional, tais como HUGO GROTIUS ou EMMERICH DE Vattel, de onde podemos deduzir que esta regra reflete um princípio básico do governo civilizado e que, como tal, ultrapassa a sua dimensão de dispositivo convencional.

Igualmente, quando se considera o *asilo* — esta palavra de múltiplas facetas —, os critérios fixados pela Convenção de Refugiados são de pequena relevância. Já no século passado, essa expressão foi largamente utilizada para caracterizar a não-extradição por crimes políticos. A maioria dos Estados, cujos ordenamentos jurídicos prevejam a concessão de asilo, irão considerar as necessidades do autor do pedido em confronto com os interesses da comunidade.

3 — A situação atual

Considerando o mundo atual em suas grandes áreas, podemos evidenciar os principais focos e o comportamento dos fluxos de refugiados no planeta.

As causas subjacentes à criação de refugiados podem ser variadas, mas algumas características perduram. Temendo perseguição, os refugiados se evadem visando evitar situações perigosas, incluindo até mesmo reclusão carcerária ou risco de vida. Como ressaltam EARL E. HUYCK e LEON F. BOUVIER, “refugiado” significa alguém que foge, mas também traz implícita a noção de refúgio ou santuário, a fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional.

Os deslocamentos de refugiados são parte de um fenômeno mais amplo, muito embora sua relação com acontecimentos concomitantes seja variável. Alguns deslocamentos têm como causa embates políticos ou religiosos, forçando a fuga de elementos envolvidos com a facção perdedora e que passam a sofrer punição e perseguição. Situação até certo ponto semelhante ocorreu com pessoas que se deslocavam livremente através de determinada região e que se viram transformadas em refugiados em virtude de novas fronteiras nacionais que foram fixadas, especialmente na África, após o término do período colonial ou no Oriente Médio, após o encerramento do Mandado britânico na região.

Novos tipos de deslocamentos de pessoas emergiram nos últimos anos e nem sempre é possível caracterizar adequadamente a diferença entre um *refugiado político* e um *refugiado econômico* — definição rejeitada por autores como ATLE GRAHL-MADSEN, que ressalta (*Identifying the World's Refugees*, pp. 15-16):

“There is, however, one phenomenon that cannot be ignored: the dismissal of large groups on the ground that they are merely economic refugees. In my opinion, the term *economic refugee* is a misnomer. Strictly speaking, if a person leaves or stays away from his home country for well founded fear of persecution, that fact overrides all other considerations, and that person is a refugee, full stop.”

Em matéria de refugiados, a principal controvérsia atual é a diferenciação entre refugiados econômicos e políticos.

Deixando de lado uma controvérsia até certo ponto insolúvel e insuperável, podemos apontar três tipos de fatores que podem dar causa a deslocamento internacional de pessoas, configurando fluxo de refugiados. Esses fatores são: *políticos, ambientais e econômicos*.

Refugiados por motivos políticos se enquadram na definição das Nações Unidas, bem como pessoas fugindo aos desastres de uma guerra — estejam ou não ideologicamente envolvidos com um lado ou outro do conflito.

Refugiados por motivos ambientais recebem muito menor atenção, muito embora seja dolorosa a situação de populações atingidas por catástrofes naturais, como terremotos ou secas ou inundações. Enquanto alguns deslocamentos decorrentes de tais tragédias são internos por sua natureza, como o fluxo de nordestinos para o Sudeste do Brasil e muito especialmente para São Paulo, em virtude das secas que com patética regularidade assolam a região, outros são internacionais, como no Sahil africano, onde dezenas de milhares de habitantes do Mali, Mauritània, Chade e outros países se viram forçados a abandonar suas casas e migrar em busca de comida.

Refugiados por motivos econômicos são os mais difíceis de serem definidos, confundindo-se em parte com os assim chamados migrantes (emigrantes e imigrantes). Em termos abstratos poderíamos definir o refugiado econômico como aquele que se vê diante da impossibilidade total de satisfazer suas necessidades vitais no país do qual é nacional, enquanto que o migrante, ao menos em tese, poderia subsistir em seu país natal, mas, insatisfeito com as condições locais, se desloca para outra região, em busca de melhores perspectivas.

Conjuntamente com os fenômenos que dão origem aos fluxos de refugiados estão os fatores que influem no comportamento dos países receptores. Entre esses fatores estão as condições do mercado de trabalho do país receptor, sua estrutura étnica e institucional e a possibilidade de prestação de serviços sociais.

Passando agora a uma apreciação a nível geográfico dos fluxos de refugiados, entre continentes e regiões do mundo: África, Oriente Médio, Europa, América Latina e Caribe, e Indochina, enfocamos os países de origem ou remetentes e os receptores.

3.1 — *África*

Os impérios coloniais em todo o mundo — e muito especialmente no continente africano — traçaram fronteiras dividindo arbitrariamente comunidades raciais, tribais e étnicas. Desde a independência, muitos Estados africanos foram dominados pela instabilidade, conflitos e tensões. Estes fatores, combinados com as grandes secas e a fome, forçaram milhões de africanos a migrar.

Existe atualmente na África contingente de refugiados superior a 2.500.000. De acordo com o *World Refugee Survey 1982*:

“Within the next ten years (1967-1977) ... as the liberation struggles and independence gave way to internal ethnic conflicts and oppressive dictatorial regimes in various parts of Africa, as civil war broke out in Chad, and as racist restrictive politics enlarged in Nauribia and South Africa, the number of refugees and displaced persons reached over 3.5 million. The continuing civil war in Chad, and the territorial dispute and fighting in the Ogaden between Ethiopia and Somalia, coupled with the natural disasters of drought... produced the final explosion, which in 1981 resulted in a total of nearly 6.5 million refugees and displaced persons.

Today, although refugees are scattered over dozens of countries... the majority are found in ten countries: ...700.000 in Somalia; 400.000... in both Sudan and Zaire; ...100.000 in Tanzania, Uganda and Nigeria respectively; 50.000 — 75.000 in Angola, Burundi and Algeria and about 20.000 in Cameroon.”

A grande maioria dos refugiados africanos permanece no continente e, em um bom número de casos, repatriação voluntária está ocorrendo.

Muitos dos refugiados que não podem retornar a seus países de origem em virtude da persistência de conflitos e tensões raciais estão sendo fixados em postos rurais no Sudão, Tanzânia e outros países da África Oriental.

Deslocamentos futuros de refugiados vão oscilar em função da situação político-militar e de calamidades naturais. Segundo KENNETH E. HACKETT (in *Africa: Refugee Crises Worsen*, pp. 6/9), a maioria dos africanos:

“want to return to the homes they left. Resettlement out of Africa is rarely desired. It would, in any case, be difficult, since the education levels and rural skills of African refugees do little to prepare them to move easily to another society”.

3.2 — Oriente Médio

No Oriente Médio se destacam três focos extremamente problemáticos: Afeganistão, Palestina e Irã.

O golpe de Estado em abril de 1978 e a invasão soviética em dezembro de 1979 tornaram candente a situação do Afeganistão. Já no início dos anos 70 se registrava fluxo significativo de refugiados afeganes vítimas da fome em direção ao Irã e ao Paquistão. A brutal repressão à resistência nacional após a invasão soviética acelerou o movimento de pessoas, para fora do país, atingindo o conjunto das classes sociais. Antes da invasão já existiam 400.000 refugiados afeganes no Paquistão. Os afeganes fugiram da repressão política e da perseguição religiosa, chegando a tal ponto que, em 1981, um em cada dez afeganes era um

refugiado. Os 2,5 a 3 milhões de refugiados afeganes fazem deles o maior grupo nacional de refugiados no mundo.

Ainda no Oriente Médio, o problema palestino continua a ser um antigo e demorado problema de refugiados, com uma história que data desde a criação do Estado de Israel em 1948, que abrigou cerca de 700 a 900 mil refugiados judeus da Europa, mas juntamente com as guerras na região acabou resultando em um contingente de cerca de 1 milhão e 900 mil refugiados palestinos, que permanecem aspecto essencial em qualquer discussão a respeito do futuro do Oriente Médio.

A revolução islâmica no Irã, em 1979, levou grande número de iranianos a buscar refúgio na Europa Ocidental e Estados Unidos, onde vivem cerca de 10.000 iranianos pleiteando asilo político.

O Paquistão é atualmente o maior receptor de refugiados no Oriente Médio, especialmente como país de primeiro asilo para refugiados afeganes.

Israel é um caso especial, onde todo judeu tem direito de cidadania na *terra de Israel* sendo antes um imigrante do que um refugiado. Desde 1948 Israel absorveu mais de 1 milhão de judeus da Europa, Oriente Médio e África do Norte.

3.3 — Europa

A União Soviética e o bloco de países da Europa Oriental são fontes de refugiados. Dentre os vários motivos que levam pessoas dessa área a fugir para outros países se destacam a falta de liberdade pessoal e de oportunidades econômicas. Os refugiados são, via de regra, vítimas de perseguição em virtude de convicções políticas, crenças religiosas ou antecedentes familiares.

A emigração da URSS é estritamente regulada pelo governo. Contudo, a partir de 1960, as autoridades soviéticas passaram a autorizar a emigração de representantes de alguns grupos étnicos. Fluxo crescente, no correr dos anos 70, limitou-se em boa parte a cidadãos de ascendência alemã, bem como judeus e armênios, apresentando solicitações para irem para a Alemanha Ocidental, Israel ou Estados Unidos.

Dentre os nacionais dos países do bloco oriental, os poloneses se destacam como o maior contingente de refugiados, seguidos por outros grupos, procedentes da Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária, Iugoslávia e Albânia por diferentes motivos.

Pequenas e médias correntes de refugiados têm fluído para os países da Europa Ocidental, procedentes da URSS e Europa Oriental. Dentre os receptores, e especialmente como país de primeiro asilo se destaca a Áustria, estrategicamente posicionada e para onde se encaminham os refugiados, notadamente poloneses, judeus soviéticos e em maior escala tchecos e outros grupos.

A Alemanha Ocidental também tem recebido contingentes significativos de refugiados de ascendência alemã, que residiam no Leste — entre os quais 8 milhões de refugiados procedentes da Polónia após a II Guerra Mundial. Ainda em 1978, 70.000 refugiados de ascendência alemã, procedentes do Leste europeu, se fixaram na Alemanha Ocidental.

Dentre os outros países da Europa Ocidental, a Suíça, em 1980, contava com um contingente de 40.000 refugiados, especialmente húngaros e tchecos. França, Bélgica, Reino Unido, Holanda e os países escandinavos, em menor escala, também abrigaram refugiados procedentes da URSS e Europa Oriental.

3.4 — América Latina e Caribe

A população de Cuba de 9.800.000 habitantes já deu origem a mais de 1 milhão de refugiados desde que Fidel Castro assumiu o comando da ilha em 1959. Seja por descontentamento com o sistema político e econômico — motivo preponderante nos primeiros anos do governo Castro — dificuldades econômicas e desejo de se juntar a parentes residentes em outros países, em grande maioria nos EUA mais recentemente, têm sido os fatores determinantes do fluxo de refugiados procedentes de Cuba.

Igualmente o Haiti tem sido há décadas foco gerador de refugiados, espalhando-se pelo hemisfério ocidental em busca de emprego. Nos 25 anos durante os quais a família Duvalier dominou o país, esses contingentes aumentaram consideravelmente. Em 1980, segundo estimativas (JAMES ALLMAN) 12% dos haitianos estava vivendo fora do país natal.

Em El Salvador, a violência no país, resultante em 30.000 mortos em 1980/81 de uma população que soma 5 milhões de habitantes, levou centenas de milhares de salvadorenhos a fugirem de suas casas.

Na vizinha Nicarágua, a guerra civil de 1978/79, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (dados do *World Refugee Survey 1981*, p. 31), fez com que:

“out of a total population of 2.5 million, 150,000 were killed or wounded, some 100,000 became refugees and half were forced to abandon their homes”.

Na Guatemala, problemas políticos levam refugiados a partirem para o México, EUA, e outros países.

Na Argentina, a Comissão de Direitos Humanos estima em 300.000 pessoas o número de argentinos vivendo no exterior, especialmente na Espanha, Itália, México e Venezuela; outros 30.000 aproximadamente estão vivendo no Brasil.

No Chile, desde o golpe de 1973, cerca de 80.000 refugiados estão vivendo no exterior.

Estados Unidos e Canadá são os países que têm recebido o maior número de refugiados latino-americanos. Entre 1959 e 1980 cerca de 850.000 cubanos fugiram para os Estados Unidos. Entre abril e setembro de 1980 um contingente adicional de 125.000 refugiados cubanos se instalou nos Estados Unidos.

Em 1981 e 82 Canadá começou a admitir número maior de refugiados do continente, notadamente chilenos e salvadorenos.

A maioria dos latino-americanos que foge de seus países procura refúgio nos países vizinhos. A tradição que vem de longa data de receber refugiados dos países vizinhos tem perdurado. Esta é uma característica do continente latino-americano, intimamente relacionada com as condições políticas dos países da região. Como frisa C. HEALE RONNING no seu *Diplomatic Asylum — Legal norms and political reality in Latin American relations* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1965, pp. 214-55):

“The practice of diplomatic asylum in Latin America seems to have been more the result of that area’s own conditions and antecedents than the result of conscious application of European practices. (...) the diplomatic agents recognized that the practice was no longer sanctioned in Europe but justified their actions in terms of Latin American experience.”

Vale, contudo, frisar que, muito embora seja prática costumeira, existem controvérsias com relação ao alcance e à exata natureza do direito de asilo no âmbito da América Latina:

“In the two conventions which have received the widest ratification (Havana, 1928 and Montevideo, 1933) the right was made dependent upon pre-existing custom, treaties or legislation. International agreements which flatly declare that the institution will be recognized have received much less support. A great deal of inconsistency can be noted within the practice of particular states and, while some states have shown a greater consistency, there is evidence that in doing so they have insisted that the practice of asylum is *not* sanctioned by any customary rule of law.”

3.5 — *Indochina*

Depois de trinta anos de conflitos ininterruptos, inicialmente com os franceses e depois com os americanos, regimes de esquerda assumiram o comando do Vietnã, Laos e Cambodja em 1975. Após a evacuação americana, cerca de 200.000 pessoas abandonaram o Vietnã do Sul e o Cambodja. Somando os contingentes provenientes dos diferentes países, atingimos a cifra de 150.000 refugiados em 1982.

A maior parte do encargo de dar primeiro asilo aos refugiados indochineses tem recaído sobre a Tailândia, onde a presença de 600.000 refugiados provenientes do Vietnã, Cambodja e Laos, nos últimos sete

anos, representou pesada carga econômica, política e social, que o governo tailandês se recusa a prolongar por muito tempo. Em menor escala, têm atuado como países de primeiro asilo, especialmente para refugiados vietnamitas, Malásia, Indonésia, Singapura, Filipinas e Hong-Kong.

Os países do Sudeste asiático se opõem a qualquer fixação permanente de refugiados, temendo instabilidade dentro de suas fronteiras, limitando-se a aceitar refugiados em regime temporário.

A República Popular da China acolheu em 1978/79 cerca de 265.000 refugiados vietnamitas. Os Estados Unidos, por volta de outubro de 1982, já tinham acolhido cerca de 618.000 refugiados indochineses. Outros países, com destaque para o Canadá, Austrália, França e Alemanha, receberam cerca de 300.000 refugiados.

O fluxo de refugiados provenientes da Indochina pode continuar no futuro em decorrência de variáveis políticas e militares e da situação econômica do Sudeste asiático.

4 — Conclusão: perspectivas?

"The refugee phenomenon is as old as time and as recent as today. The Bible tells of the exodus out of Egypt to the Promised Land; the daily press in headlines and the weekly news magazines in vivid colors portray the flight of persons from natural or man-made disasters around the world in Central America, Africa, the Middle East, and Southeast Asia. Today one may point almost anywhere on a spinning globe and put a finger on a refugee situation" (EARL E. HUYCK e LEON F. BOUVIER, *The Demography of Refugees*, p. 40).

O *World Refugee Survey 1982* fala em 10 milhões de refugiados. Este é, sem dúvida, um número assustador. Ainda mais quando se tem em mente que o número efetivo de refugiados é seguramente apenas uma parcela de um número potencial, que é praticamente impossível conhecer com exatidão.

Qual será o panorama para os próximos anos? Aumentará o número de refugiados no mundo? E, em caso positivo, em que proporções?

E não se pode desvincular a análise do problema dos refugiados do cenário mundial onde se insere tal problema: um sistema em crise é menos generoso. Os problemas econômicos e sociais que se foram intensificando e tornando mais agudos a partir da década de 70 se refletiram no estancamento da busca de soluções e modelos, nos moldes da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967.

Temos que estar preparados, podendo contar com um modelo conceitual e administrativo para poder enfrentar o problema de refugiados, no lugar e no tempo onde eles surgirem.