

REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: MUDANÇAS E DESAFIOS

Rossana Reis Rocha

Julia Bertino Moreira

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir as dificuldades e os dilemas envolvidos na gestão da questão dos refugiados na ordem global contemporânea. Com essa finalidade, apresentaremos a evolução institucional das normas e das organizações que compõem o regime internacional para refugiados, elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), desde o final da II Guerra Mundial até os dias de hoje. Ao longo dessa apresentação, acreditamos ser possível identificar as origens de alguns dos problemas que ainda hoje afetam o tratamento dado ao problema dos refugiados, assim como destacar os fatores mais recentes que acrescentam novas dificuldades ao funcionamento do regime. Finalmente, concluímos que os principais desafios a serem enfrentados relacionam-se ao desenho institucional da organização internacional, sobretudo seu mandato e suas fontes de financiamento. Além disso, entendemos que o regime deveria ser fortalecido para solucionar de maneira mais eficaz os problemas vivenciados pelos refugiados na atualidade. Todavia, reconhecemos que há entraves políticos para que seja reaberto o debate sobre a revisão desse regime internacional. O processo de reformulação deveria ocorrer de forma compartilhada entre diversos atores no cenário internacional, sendo de responsabilidade não só da agência da ONU que atua em prol dos refugiados, mas também dos Estados e da sociedade civil global.

PALAVRAS-CHAVE: *refugiados; ACNUR; organização internacional; regime internacional.*

I. INTRODUÇÃO: DEFININDO A QUESTÃO – O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

As migrações não constituem um fenômeno recente, tendo em vista que, desde os primórdios da história da humanidade, os seres humanos deslocam-se, por vontade própria ou involuntariamente. O que é, de fato, novo é que, a partir de meados do século XX, diversos Estados participantes do sistema internacional passaram a reconhecer a fuga, por medo de perseguição em função de raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou filiação social, como um direito do indivíduo, protegido por uma legislação internacional.

Essa mudança se deveu, sobretudo, à preocupação dos países aliados com a estabilidade da Europa e a uma mobilização significativa para encontrar uma solução humanitária para as cerca de 40 milhões de pessoas deslocadas de seu local de origem pelos regimes totalitários que se implantaram na Europa, na primeira metade do século XX, e pela II Guerra Mundial

(HOBSBAWM, 1995). Fronteiras foram deslocadas, países foram devastados, e a Europa foi cindida por uma *cortina de ferro* que separava dois modelos diferentes de organização social e legitimidade política: o capitalista e o socialista.

O encaminhamento dado à questão dos deslocados rapidamente converteu-se em uma questão política da maior importância em um momento no qual Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) lutavam para consolidar suas posições como superpotências e expandir suas esferas de influência. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) veio representar um papel fundamental.

A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ensejou um debate sobre o mandato dessa organização entre os países no seio da ONU. A Europa Ocidental defendia uma agência forte e independente, capaz de angariar fundos. Os Estados Unidos, preocupados com a questão orçamentária, propunha um organismo temporário que exigisse pouco financiamento e não pudesse receber contribuições. A URSS, por fim,

empenhou-se em boicotar as negociações, diante da ausência de interesse em colocar o tema dos refugiados na pauta da agenda internacional (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2000).

Apesar dessas divergências, o ACNUR foi estabelecido em dezembro de 1950, passando a funcionar no início do ano seguinte, voltando-se para a atuação em prol dos refugiados europeus. A organização contava com o pequeno orçamento da Assembléia Geral da ONU e tinha todas as demais despesas financiadas por contribuições voluntárias. Desde o princípio de suas atividades, o ACNUR teve um financiamento insuficiente para a execução de todos os seus programas direcionados aos refugiados. Além disso, ela possuía apenas 33 funcionários, um restrito número de parceiros, um orçamento de 300 000 dólares (idem). Ao longo das décadas, no entanto, seu mandato e suas atividades foram se expandindo e se modificando, como veremos adiante.

Desde o início, o estatuto do ACNUR definiu seu trabalho como apolítico, social e humanitário, porém a bibliografia existente sobre a organização demonstra que, na prática, a separação entre atividade política e humanitária, principalmente nos anos da Guerra Fria, foi virtualmente impossível. De fato, na questão dos refugiados, as duas dimensões - humanitária e política - estão entrelaçadas de modo indissociável. Humanitária porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política porque depende de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse. Hyndman (2000) vai ainda mais longe e defende que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, uma vez que estes são eventos políticos. Para a autora, o humanitarismo constitui um processo politizado que balanceia as necessidades dos refugiados e de outras pessoas deslocadas com os interesses dos Estados. Em razão disso, o ACNUR caracteriza-se, ao contrário daquilo que pretende, como uma organização altamente politizada, que tem de lidar, ainda que sem admitir, com as implicações decorrentes dessa dupla dimensão, como abordaremos em maior profundidade ao longo do texto.

A politização inevitável da instituição do refúgio converte-se muitas vezes em frustração para

aqueles que trabalham pelos refugiados, seja no plano das organizações internacionais, como o ACNUR, seja no plano das organizações não-governamentais¹.

II. CONVENÇÃO DE 1951: A CONSTRUÇÃO DA DEFINIÇÃO DE "REFUGIADO"

Além da criação de um organismo que se dedicasse ao grupo, era preciso definir o que se entenderia como "refugiado", delimitando o seu significado por meio de um tratado internacional: a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 1951. É relevante enfatizar que o regime internacional para refugiados relaciona-se diretamente com o regime internacional dos direitos humanos e foi estabelecido poucos anos depois deste. Ainda no contexto do pós-guerra, a questão dos direitos humanos passou a ser debatida pela comunidade internacional, diante das atrocidades cometidas por regimes totalitários. O Estado e seus agentes, embora possuam a atribuição de assegurar e concretizar os direitos humanos de seus cidadãos, passaram a ser considerados como potenciais violadores destes direitos mais fundamentais. Isso levou à constituição do regime internacional dos direitos humanos no âmbito da ONU, com a Declaração Universal de 1948, que garantia uma série de direitos aos indivíduos, passando a reconhecê-los como sujeitos de direito no plano internacional. O texto previa, entre outros, o direito de procurar e gozar asilo a toda pessoa vítima de perseguição. No entanto, vale salientar que o direito do indivíduo perseguido em seu país de origem de *buscar asilo*, dirigindo-se a outro país e solicitando-lhe proteção, não se confunde com o direito *ao asilo*, ou seja, à concessão desta proteção pelo Estado de destino (ANDRADE, 2001, p. 100). Tanto assim que a Declaração Universal reconheceu o direito do indivíduo de procurar asilo, mas não a obrigação dos Estados de concedê-lo - da mesma forma como ocorreu com a Convenção de 1951, como veremos adiante. Isso porque a concessão do asilo (ou refúgio) é um ato soberano do Estado, que decorre de outra atribuição estatal: o controle territorial e de suas fronteiras. Portanto, consiste numa decisão política, calcada em complexos interesses.

¹ Uma boa descrição das dificuldades de conciliar constrangimentos políticos e preocupações humanitárias em campo nos é oferecida por Samantha Power na biografia de Sérgio Vieira de Mello, publicada pela Companhia das Letras em 2008: *O homem que queria mudar o mundo*.

A conferência internacional em que se discutiu a redação do texto da Convenção de 1951 também foi marcada por um acirrado debate entre os países que dela participaram. Os representantes dos países que estiveram presentes no evento dividiram-se em duas posições distintas. A primeira delas, chamada de corrente europeísta (ou eurocêntrica), pretendia que apenas os europeus pudessem ser reconhecidos como refugiados. Já a segunda, denominada universalista, sustentava que o termo refugiado pudesse abarcar pessoas de todas e quaisquer origens (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1970a). O consenso a que se chegou resumiu-se a atrelar o alcance do termo a uma decisão estatal dada no momento de adesão ao instrumento (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1970b), mas que, vale frisar, poderia ser alterada posteriormente por meio de uma simples comunicação ao Secretário-Geral da ONU. Assim, a partir da definição de refugiado, que ficou conhecida como clássica, considerava-se como refugiado qualquer pessoa “que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1996a, p. 61).

A definição de refugiado assim construída considerava o refúgio um estatuto de caráter individual, embora pudesse ser concedido também a grupos, sobretudo em função da perseguição decorrente de “filiação em certo grupo social”. Também é importante destacar que o caráter orientado para o indivíduo da legislação internacional muitas vezes obscurece a relação entre questões de raça e gênero com o processo de formação dos fluxos de refugiados e a forma como eles são gerenciados, uma lacuna que recentemente vem sendo mais explorada pela literatura especializada (BARNETT, 2002).

Além disso, nota-se que esta definição trazia uma limitação temporal clara, que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de

1º de janeiro de 1951”. Contudo, essa limitação era passível de duas formas de interpretação: os acontecimentos poderiam ter ocorrido na Europa ou fora desta. A partir da primeira interpretação, só seriam reconhecidos como refugiados pessoas de origem europeia (o que foi denominado de “reserva geográfica”), ao passo que, a partir da segunda, poderiam ser reconhecidas como refugiados pessoas de todos os cantos do mundo. Como já dissemos, caberia ao Estado-parte delimitar o alcance que daria ao termo.

Ancorada em duas limitações, uma de caráter temporal e outra geográfica, a definição de refugiado nascia já fadada à inaplicabilidade. Como destaca Conley (1993), estas duas restrições contidas na Convenção refletiam a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra e que, logo após esta, seria resolvido. Hathaway (1993) complementa que essas limitações eram estratégicas e motivadas por interesses políticos dos países ocidentais. Nesse sentido, Matas (1993) enfatiza que a Convenção de 1951 foi originalmente designada pelos países ocidentais para prover refúgio aos anticomunistas que fugiam do leste europeu após a II Guerra Mundial. Tanto assim que, no entender do autor, os EUA não assinaram nem ratificaram a Convenção, porque não tinham interesse em distinguir refugiados dos indivíduos que fugiam do leste europeu por razões econômicas. Tampouco havia interesse da URSS em aderir à Convenção, já que a maioria dos refugiados nesse momento fugia dos países socialistas, de modo que, somente após sua desintegração no cenário posterior à Guerra Fria, os países que a compunham passaram a fazê-lo. Nota-se que o processo de construção do regime internacional para refugiados, erigido no contexto histórico da Guerra Fria, foi altamente permeado por aspectos político-ideológicos que marcavam o período.

É importante ressaltar que o acolhimento de refugiados no contexto posterior à II Guerra atendia a determinados interesses dos países ocidentais. Havia interesses tanto de caráter econômico, já que a Europa atravessava um período de reconstrução e necessitava de mão-de-obra barata e abundante para suprir seu mercado de trabalho, quanto de cunho político-ideológico e geo-estratégico, uma vez que se denunciava a fuga de pessoas de países governados por regimes socialistas, com o intuito de desacreditar o bloco soviético e deslegitimar

os ideais que o sustentavam. Por fim, do ponto de vista cultural, a identidade entre refugiados europeus e sociedades acolhedoras (seja de países também europeus, porém do Ocidente, seja de ex-colônias, como Estados Unidos, Canadá e Austrália) também colocavam a opinião pública a favor da recepção dos refugiados. Essas motivações fizeram com que grande parte dos países ocidentais se comprometessem com o regime internacional para refugiados delineado pela ONU durante o pós-guerra.

Todavia, nos casos dos países que não assinaram ou ratificaram a Convenção de 1951, o ACNUR concedia proteção aos refugiados, chamados de mandatários, com base em seu estatuto. A agência, então, tornava-se responsável pelos refugiados, devendo-lhes fornecer não só proteção, mas também assistência, já que eles não poderiam gozar dos direitos previstos pela Convenção no Estado acolhedor, por não terem sido reconhecidos como refugiados pelas autoridades estatais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1992, p. 12).

Com todas as suas dificuldades, no entanto, a Convenção de 1951 representou uma pequena revolução no direito internacional. O princípio de *non-refoulement*, expresso no artigo 33 da Convenção, pela primeira vez, estabelecia a responsabilidade do Estado em relação a um indivíduo que não fazia parte de sua população. Em outras palavras, pela primeira vez é reconhecida a existência do indivíduo no plano internacional, independentemente de sua cidadania ou nacionalidade. Por meio desse princípio, os Estados-parte comprometiam-se a não devolver os refugiados para as fronteiras dos territórios onde suas vidas ou liberdades estivessem ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Contudo, nunca é demais ressaltar que: “Em respeito à sua soberania, nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados, eles são apenas proibidos de mandá-los de volta aos países acusados de perseguição (o já mencionado princípio de *non-refoulement*). Também não existe nenhum organismo supranacional capaz de controlar ou de punir os Estados que infringem a lei” (REIS, 2007).

Da maneira como ele está estruturado, o regime internacional para refugiados permite que os Estados interpretem as normas do direito

internacional conforme seus próprios interesses, principalmente por inexistir uma autoridade supranacional para compeli-los a cumpri-las (LOESCHER, 1999). Assim, durante a Guerra Fria, os Estados Unidos, por exemplo, mantiveram uma política para refugiados altamente seletiva que privilegiava seus interesses de política externa em detrimento de preocupações humanitárias. Como consequência, indivíduos fugindo de países comunistas facilmente eram reconhecidos como refugiados, enquanto aqueles que fugiam de países aliados quase nunca tinham sua condição reconhecida.

III. O PROTOCOLO DE 1967 E A AMPLIAÇÃO DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS

Na década de 1960, novos fluxos de refugiados surgiram na África e na Ásia, atrelados aos movimentos de descolonização nesses continentes, atestando que essa questão não se restringia ao contexto da II Guerra Mundial e tampouco à Europa e evidenciando a inadequação da Convenção de 1951, que, sendo limitada temporal e geograficamente, não podia ser aplicada aos novos fluxos, deixando os africanos e asiáticos desprotegidos no regime internacional.

Mais uma vez, tanto os países do bloco ocidental quanto os do bloco soviético buscaram exercer influência sobre os novos Estados que se formavam. Nesse sentido, a assistência a refugiados novamente apareceria como elemento central das políticas externas dos países ocidentais direcionadas aos países recém-constituídos. E mais uma vez, a ONU, e em particular o ACNUR, esteve no centro dos esforços para adaptar o regime. A partir de então, a agência passou a atuar em outros continentes e nos países em desenvolvimento, prestando assistência aos fluxos de refugiados em larga escala (LOESCHER, 2001b).

Em 1967, foi criado, então, o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, com a finalidade de resolver os problemas gerados pelas duas limitações da Convenção. Colocava-se fim à reserva temporal, ao mesmo tempo em que se exigia que os Estados que se comprometessem com as obrigações da Convenção ao aderir ao Protocolo não adotassem mais a reserva geográfica (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1996b).

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 delimitaram os limites de um regime considerado

por Hollifield (2000) como fortemente institucionalizado e “quase efetivo”, ao instituir normas que são hoje amplamente reconhecidas pelos Estados. De fato, quase todos os países membros da ONU comprometeram-se com o regime. Porém, é preciso manter uma visão crítica sobre a efetividade do regime para refugiados.

Além de definir juridicamente o conceito de refugiado, o regime criava apenas uma obrigação aos Estados-parte: o impedimento de devolver refugiados para países onde estavam sendo ameaçados de perseguição ou foram efetivamente perseguidos. Ainda assim, vale frisar, o dever de não devolver foi desrespeitado quando outros interesses estatais estavam em jogo.

Finalmente, a inexistência do dever do Estado-parte de receber refugiados, justificada pela perspectiva da soberania estatal, reforça o peso dos interesses políticos nas decisões relativas à concessão de refúgio. Salta aos olhos que o instituto do refúgio e o próprio grupo dos refugiados encontram-se atrelados à dimensão do Estado-nação como organização política, em termos do reconhecimento do *status* de refugiado, do acolhimento de refugiados e da decorrente efetivação de direitos a esse grupo em âmbito nacional. Tanto a origem quanto a solução do problema dos refugiados têm como condicionante o Estado-nação: sendo o indivíduo ameaçado de perseguição ou efetivamente perseguido em seu país de origem, ao cruzar as fronteiras e obter refúgio, caberá ao Estado acolhedor prover a proteção que o país de origem não conseguiu efetivar. Portanto, toda a lógica e dinâmica inerente à questão dos refugiados tem como engrenagem a esfera política do Estado-nação e as relações entre Estados e organizações no cenário internacional. Mesmo levando em consideração, como afirmamos anteriormente, que a problemática do refúgio é necessariamente política, a forma de institucionalização do refúgio no sistema ONU acabou por fortalecer a dimensão política em detrimento da humanitária.

Na década de 1970, o tratamento dado à questão dos refugiados começa a sofrer outro tipo de pressão. Com a crise econômica de 1973, derivada dos choques do petróleo, que atinge fortemente o mundo, países desenvolvidos e em desenvolvimento entram em um período de forte recessão, que, em alguns casos, vai se estender até a década de 1980. Os países da Europa ocidental em particular vão

passar a se ressentir cada vez mais da forte presença estrangeira, o que vai se refletir no tratamento dado aos refugiados, mesmo que, em princípio, essa não seja uma migração econômica. Na nova conjuntura, os refugiados passaram a ser vistos cada vez mais como pesados encargos econômicos e sociais aos países de acolhimento. Somava-se a isso o choque cultural entre a massa de refugiados - africanos, asiáticos e latinos - e as sociedades acolhedoras, aumentando as atitudes de intolerância em relação a eles, por meio de práticas discriminatórias e xenófobas. Conseqüentemente, no mesmo momento em que começava a se acirrar o embate cultural, arrefeciam os interesses político-ideológicos e econômicos por parte dos países desenvolvidos em recebê-los, considerando o período de distensão no embate Leste-Oeste e a crise econômica internacional (KHAN, 1986).

De acordo com Feller (2001), os Estados equacionam uma relação custo-benefício que norteia o acolhimento a refugiados. Enquanto eram culturalmente similares, de fácil integração, supriam demandas do mercado de trabalho, chegavam em números administráveis, atendiam a objetivos ideológicos ou estratégicos, os benefícios superavam os custos, resultando em políticas favoráveis à recepção. No entanto, essa conjuntura modificou-se em décadas posteriores.

IV. MUDANÇAS E DESAFIOS: A QUESTÃO DOS REFUGIADOS HOJE

As mudanças no cenário internacional impulsionadas pelo fim da Guerra Fria também afetaram a percepção da questão dos refugiados. Findada a disputa entre os dois blocos, os refugiados perderam em grande parte a carga ideológica e política que perpassou todo o período e cresceu a tendência, sobretudo entre os países ricos e desenvolvidos, a olharem com suspeição a instituição do refúgio, como uma espécie de ponto frágil do controle migratório que esses países pretendiam fortalecer.

Nesse contexto, chegou-se a questionar a efetividade do regime internacional, cogitando-se a existência de uma crise no estatuto do refúgio. Outro ponto que acirrou o debate relacionava-se com o aumento no número de imigrantes ilegais, que eram acusados de solicitar refúgio a fim de regularizar sua situação no país de ingresso, ainda que não se enquadrassem na categoria dos refugiados. Na tentativa de controlar a entrada de ilegais, os países desenvolvidos adotaram políticas cada vez mais

restritivas ao reconhecimento como refugiado, dificultando o acesso ao pedido de refúgio e outros quesitos do trâmite legal. Ao mesmo tempo, esses países estabeleciam novas categorias de proteção com duração limitada, que garantiam menos direitos se comparadas ao *status* de refugiado da Convenção de 1951, como, por exemplo, a proteção temporária, aplicada pelos países europeus para os refugiados gerados pela crise dos Bálcãs, e a proteção subsidiária, atualmente utilizada pela União Européia (UNIÃO EUROPÉIA, 2004).

Da mesma forma, os fluxos de larga escala originados por conflitos em países em desenvolvimento (sobretudo da África) fizeram com que os países vizinhos e da região posicionassem-se contra a recepção de refugiados, tendo em vista os custos financeiros e políticos envolvidos nessa decisão. Em casos de grandes contingentes de refugiados, por motivos de violência generalizada, conflitos internos e violação maciça de direitos humanos, dentre outros, os indivíduos são reconhecidos coletivamente como refugiados, a partir do critério *prima facie* – o que coloca em xeque a capacidade de absorção dos Estados receptores. Seguindo os passos dos países do Norte, os do Sul também começaram a executar medidas voltadas para a contenção de solicitantes de refúgio. Com o fechamento das fronteiras tanto no Norte quanto, em menor proporção, no Sul, a única solução possível a ser concretizada em prol dos refugiados visualizada pelo ACNUR seria o repatriamento.

A tendência ao estreitamento das oportunidades de refúgio foi reforçada no cenário atual, sobretudo após os ataques de 11 de setembro de 2001, pela securitização da questão da imigração, de uma forma geral, com uma associação cada vez mais freqüente entre fluxos migratórios e

grupos de deslocados, e questões de segurança internacional, regional ou mesmo nacional.

Refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes em geral passaram a ser vistos como potenciais perigos e ameaças às sociedades receptoras (em especial, mas não somente, em relação à manutenção da identidade nacional). Nesse sentido, a idéia de controle, prevenção e contenção desses indesejáveis vem se disseminando entre os países, que têm fornecido uma resposta reativa aos “invasores” (GOODWIN-GILL, 2001). Exemplo disso é a aprovação da *Diretiva de Retorno* recentemente pela União Européia, que pode deter por até 18 meses os imigrantes considerados ilegais e depois mandá-los de volta aos seus países de origem. A medida pode atingir potenciais refugiados, o que traz à tona as dificuldades das instituições internacionais em defender o acesso ao instituto de refúgio e a sua efetiva aplicação.

Por fim, novas dinâmicas estão tornando mais difícil a aplicação dos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 a situações contemporâneas. De um lado, os conflitos violentos estão se tornando cada vez mais complexos, na medida em que confundem as dimensões nacional e internacional. O conflito da Colômbia, por exemplo, evidencia um grande problema da atualidade que é a diferenciação entre deslocados internos e refugiados. Em princípio, deslocados internos são considerados um grupo distinto dos refugiados por se movimentarem dentro de seus países, visto que não conseguem transpor as fronteiras nacionais, o que acontece não só em situações de conflito, mas também por impedimentos geográficos e ambientais. A estimativa é de que existam 26 milhões de deslocados por conflitos e 25 milhões de deslocados por desastres ambientais, totalizando 51 milhões de deslocados no mundo, como aponta o quadro abaixo.

QUADRO 1 – NÚMERO DE DESLOCADOS INTERNOS (2008)

CATEGORIA	QUANTIDADE
Refugiados sob o mandato da Acnur	11,4
Refugiados sob o mandato da Unrwa	4,6
TOTAL DE REFUGIADOS	16,0
Deslocados internos devido a conflitos	26,0
Deslocados internos devido a desastres naturais	25,0
TOTAL DE DESLOCADOS INTERNOS	51,0

FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2008c).

NOTA: Unrwa: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Agência da Organização das Nações Unidas para Alívio e Trabalhos para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo).

No caso da Colômbia, a mobilidade dos deslocados faz com que essa diferenciação seja difícil de se estabelecer. Ao mesmo tempo, afeta sobremaneira a relação entre a Colômbia e seus vizinhos, fazendo da solução da questão dos refugiados ou deslocados um problema da maior importância para a estabilidade e a paz na região.

O reflexo dos fluxos de refugiados é uma população atual de, aproximadamente, 16 milhões de pessoas, considerando os 11,4 milhões de refugiados protegidos pelo ACNUR e os 4,6 milhões de palestinos no Oriente Médio protegidos por outra agência da ONU, a United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)² (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2008c; UNITED NATIONS REFIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST, 2008).

Todavia, o principal instrumento internacional elaborado sobre refugiados (a Convenção de 1951) não contempla as pessoas que se deslocam em função de catástrofes naturais, nem de fatores econômicos, considerando apenas aqueles que fogem motivados por questões políticas.

Além dos conflitos, os problemas de desastres naturais, muitos deles decorrentes de variações climáticas, como inundações, terremotos, secas, furacões, noticiados recentemente em diversas partes do mundo, vêm intensificando os fluxos migratórios. A esse respeito, a ONU estima que, em 2010, mais de 50 milhões de pessoas serão consideradas refugiados ambientais, e o regime

internacional de refugiados tal como está estruturado hoje não está preparado para lidar com essa questão (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2005). Como os atingidos por desastres naturais não são reconhecidos como refugiados, não há garantias de que terão assistência e proteção internacional. No caso da catástrofe provocada pelos *tsunamis* no final de 2004, que afetou 1,5 milhão de pessoas, o ACNUR decidiu engajar-se diante da magnitude dessa crise humanitária, beneficiando 145 000 deslocados internos na Indonésia e 100 000 no Sri Lanka (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2007b).

V. O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS NO CONTEXTO ATUAL

A relação da instituição com os Estados, sobretudo os seus doadores, e sua capacidade de ação independente suscitou intensa discussão entre os autores dedicados ao estudo dos refugiados. Loescher (2001) percebe o ACNUR como um forte ator político moldado pelos interesses dos países ricos, tendo em vista que depende de suas doações para concretizar suas operações. Hathaway (1993) corrobora essa idéia, entendendo que a instituição tornou-se dependente da boa vontade dos países desenvolvidos para garantir seu financiamento. Nesse sentido, é válido apontar que os Estados Unidos lideram sozinhos a lista de países doadores, com contribuição bastante superior à do segundo colocado, a Comissão Européia. Ainda despontam na lista outros países desenvolvidos da Europa e o Japão, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 2 – 10 MAIORES DOADORES (EM DÓLARES; ATÉ 30.NOV.2008)

Estados Unidos	510 311 403
Comissão Européia	129 963 451
Japão	108 452 710
Suécia	99 877 511
Holanda	85 461 129
Reino Unido	57 422 861
Noruega	56 885 334
Alemanha	48 672 436
CERF*	45 679 720
Dinamarca	45 297 773

FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2008b).

NOTA: *Trata-se do *Central Emergency Response Fund*, da Organização das Nações Unidas (ONU).

² A UNRWA foi estabelecida em 1949, após a criação do Estado de Israel, especificamente para assistir e proteger

os refugiados palestinos no Líbano, na Jordânia, na Síria, na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

Para Khan (1986), o papel da agência é ambíguo, já que a organização reúne os Estados a fim de encontrar soluções para os refugiados, mas, ao mesmo tempo, é usada por eles para perseguir seus próprios interesses. Barnett (2001) considera o ACNUR uma organização relativamente autônoma, em função de sua autoridade como instituição burocrática e agência líder em matéria de refugiados, o que lhe permite manter certa distância em relação aos países. Os pontos de vista colocados pelos autores mencionados nos leva à seguinte questão: qual a margem de atuação da instituição internacional em relação aos Estados, sobretudo os contribuintes?

O financiamento é um antigo problema, que perpassa o ACNUR desde sua criação, agravado pela ampliação de suas atividades. Embora seja a maior agência do sistema ONU, apenas 2% de seu orçamento é repassado pela organização, sendo 98% obtido por contribuições voluntárias (VÄYRYNEN, 2001). Como já apontado anteriormente, o uso de recursos financeiros distribuídos pelos países doadores gera limitações políticas, comprometendo a autonomia da instituição, que fica atrelada às diretrizes dos Estados. Há uma tendência dos doadores de impor condições no uso dos fundos, direcionando-os a programas específicos em certos países. Isso leva a um difícil dilema: os casos em que os interesses estatais conflitam com as demandas e necessidades dos refugiados.

Nesse sentido, a distribuição de fundos depende da avaliação dos Estados diante da crise humanitária e dos interesses envolvidos nela, da mesma forma que a decisão pela intervenção tem caráter seletivo. Os maiores contribuintes (EUA, Europa e Japão) têm optado por áreas geograficamente próximas a eles ou politicamente mais relevantes. Por isso, operações na África tiveram menos financiamento que as da Europa (como a crise dos Bálcãs), assim como um refugiado africano tem recebido menos assistência do que outro do leste europeu (*idem*).

Dessa forma, ainda que a organização trabalhe em prol de propósitos humanitários, buscando proteger seres humanos em risco, a dimensão política influencia fortemente sua atuação. Isso significa que a organização deve lidar cada vez mais com fluxos de refugiados de maiores escalas em ambientes altamente politizados (LOESCHER, 2001a).

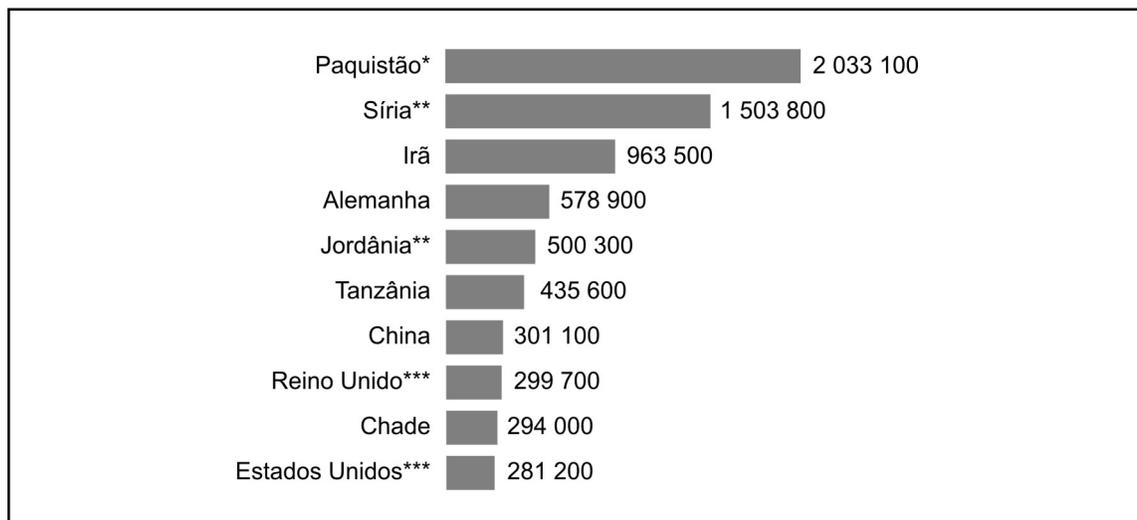
O ACNUR expandiu sobremaneira sua atuação

nas últimas décadas. Após a Guerra Fria, a organização possuía delegações em 120 países, mais de 5 000 funcionários, contava com um orçamento de mais de 1 bilhão de dólares e parcerias com mais de 500 ONGs³ (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2000). Inicialmente atuando apenas na Europa, a agência viu-se, nos anos 1990, assistindo grande contingente de pessoas deslocadas por conflitos intra ou interestatais, que ocorriam simultaneamente em todos os continentes do mundo. Da mesma forma, se suas atenções estiveram voltadas para os refugiados europeus, a agência tem assistido, sobretudo, asiáticos e africanos, regiões marcadas por conflitos étnico-culturais. Outra questão é que a agência passou a administrar campos de refugiados, que constituiria uma solução, em tese, provisória e urgente para o grupo – o que, na prática, não é o que ocorre, podendo se prolongar por anos ou ainda décadas. Muitas vezes, as condições de vida nos campos são de extrema calamidade, com instalações precárias e carência de provimentos básicos. Além dos problemas de assistência, há a questão da falta de proteção e segurança, já que alguns campos são instalados dentro do país de origem ou nas fronteiras com outro país, onde se desenrola o conflito armado, colocando em risco a população refugiada.

Hoje existem 3,8 milhões de refugiados provenientes da Ásia, 2,2 milhões da África e 1,5 milhão da Europa. Dentre os países de onde mais se originam refugiados, não por acaso lideram o Afeganistão (3,1 milhões) e o Iraque (2,3 milhões). Os maiores países acolhedores são: Paquistão, Síria, Irã, Alemanha e Jordânia. Vale lembrar que Paquistão e Irã são vizinhos do Afeganistão, assim como Síria e Jordânia fazem fronteira com o Iraque. Nota-se que apenas três países desenvolvidos (Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos) destacam-se entre os que mais recebem refugiados, como mostra a figura seguinte.

³ Esses números referem-se a 1999.

FIGURA 1 – PAÍSES QUE MAIS ACOLHEM REFUGIADOS (FINAL DE 2007)



FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2008c).

NOTAS: * Inclui afegãos em uma situação semelhante à de refúgio.

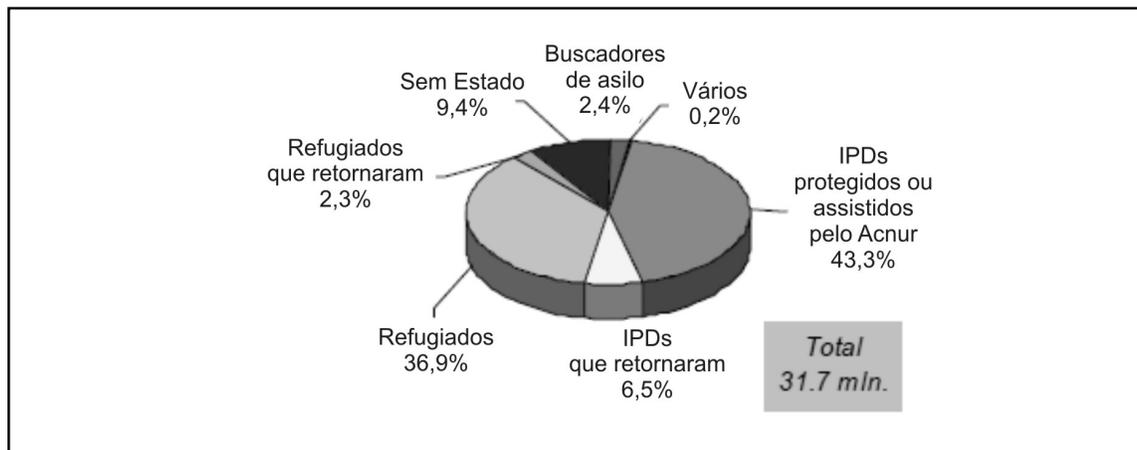
** Estimativa governamental.

*** Estimativa da ACNUR baseada em dez anos de reconhecimento individual de buscas de asilos. A figura exclui os refugiados reassentados.

Uma das principais mudanças nos rumos da organização consistiu no alargamento da prestação de assistência a outros grupos de deslocados, abrangendo os deslocados internos, apátridas, retornados, solicitantes de refúgio (além de outras categorias dentro de *people under concern*), num

total de assistidos de 31,7 milhões de pessoas. Observa-se que o número de deslocados internos (13,7 milhões) já supera o de refugiados (11,4 milhões) beneficiados pelo trabalho da agência (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2008c).

FIGURA 2 – TOTAL DE ASSISTIDOS POR CATEGORIA (FINAL DE 2007)



FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2008c).

Se, por um lado, a organização tem sido bem-sucedida em fornecer ajuda humanitária a um grande número de pessoas, por outro, sofre críticas por nem sempre conseguir proteger a

população que se encontra vulnerável em situações de extrema violência. E ainda pelo fato de que os limitados fundos podem estar beneficiando a população afetada e os demais grupos, mas não

especificamente os refugiados. Nesse sentido, a agência precisa definir melhor seu papel, sobretudo, em relação aos deslocados internos, que vêm aumentando crescentemente (BWAKIRA, 2001; VÄYRYNEN, 2001).

Outra transformação essencial refere-se à política adotada pela organização. Antes voltada para os países de acolhimento e concentrando esforços na integração local, a agência passou a focar os países de origem e as causas que levaram ao deslocamento, atuando em situações de conflito e organizando o repatriamento de refugiados (SUHRKE, 2001). Esse novo foco direcionado para a ação preventiva está diretamente relacionado com a posição dos países desenvolvidos, que, além de adotarem políticas restritivas à recepção de refugiados, passaram a financiar programas dirigidos para os países de onde provêm os fluxos. Além disso, os países que acolhem grande contingente de refugiados também pressionam para que eles sejam repatriados. Nesse ponto, a agência tem sido criticada por incentivar o repatriamento, não conseguir efetivar o caráter voluntário do retorno, nem garantir a segurança dos refugiados no processo de reintegração (já que muitas vezes os países não se encontram ainda em condições viáveis para receber seus nacionais) (VÄYRYNEN, 2001). Outra crítica dirigida ao ACNUR é a de promover um sistema de contenção, impedindo que as pessoas consigam sair de seus países (BARNETT, 2001).

O ACNUR vem assumindo também um papel de coordenador em ações destinadas à assistência humanitária internacional, atuando em conjunto com forças militares e operações direcionadas para a paz (*peacekeeping* e *peacemaking*). Ainda passou a desempenhar uma importante função nas negociações políticas internacionais com os países envolvidos nos conflitos e fluxos de refugiados. Com isso, a agência viu-se voltada para assuntos domésticos dos Estados, inclusive na tarefa da reconstrução deles, a fim de garantir um ambiente propício para a reintegração dos retornados e prevenir novos deslocamentos (BARNETT, 2001).

Os desafios que se colocaram para a organização, agência humanitária líder dentro da ONU, referem-se às dificuldades não só de assistir, mas também de proteger grupos maiores. Os críticos sustentam que a expansão da agência comprometeu sua capacidade e vontade de fornecer proteção a todas as categorias de

deslocados. Ainda a pôs à mercê de um conjunto mais amplo de cálculos políticos e estratégicos, relacionados com a obtenção de fundos para os seus programas, o que demanda conquistar a confiança dos doadores e promover soluções compromissadas. Além disso, segundo Loescher (2001), a organização não possui uma identidade institucional definida, atuando de forma independente em alguns casos ou em conjunto com as demais agências do sistema ONU em outros. Da mesma forma, parece não abrir espaço para se submeter a uma crítica interna ou externa.

Quanto ao trabalho realizado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), organizações internacionais (como a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN) e ONGs, o ACNUR assume a liderança nas operações. Ao desempenhar o papel de coordenar a ação, precisa delegar tarefas, subcontratando serviços de ONGs para que consiga executar seus projetos, mas, ao mesmo tempo, precisa manter o controle e a fiscalização deles. Se a atuação em conjunto tem favorecido, em certa medida, a assistência e proteção aos refugiados, por outro lado, há uma disputa por financiamento entre as agências humanitárias por fundos privados e públicos, o que cria obstáculos à cooperação mútua (VÄYRYNEN, 2001).

Outro problema que tem sido apontado pelos críticos é a falta de transparência e *accountability* nas atividades da agência. A ausência de informação confiável e adequada sobre suas capacidades, planos e objetivos compromete sua imagem, principalmente frente aos doadores. A instituição é marcada por forte poder de centralização e é pouco transparente sobre seus dados financeiros (o que remonta à discussão sobre sua autonomia ou dependência dos doadores). Também é acusada de nem sempre ser eficiente no uso desses recursos, estando sujeita à corrupção e fraude. Nesse ponto, discute-se ainda a efetividade da organização, que perde legitimidade frente aos países, o que dificulta o fortalecimento do regime para refugiados. Väyrynen (2001) sugere que a instituição deveria tornar mais claro como despende seus recursos em relação às atividades que desenvolve e que a solução ideal seria contar com uma quantia para financiar operações emergenciais para fazer frente às necessidades nos campos de refugiados. Morris (1997), funcionário do ACNUR, admite a

necessidade de uma explicação mais estruturada e pública da posição institucional acerca de sua atuação.

Outra questão complicada é a falta de mecanismos internos e externos para monitorar as operações e os programas executados e, mais, se eles satisfazem as necessidades dos refugiados e outros grupos assistidos, que, afinal, são o objeto a que se destinam. É válido apontar que os refugiados não possuem um canal para colocar suas demandas e, com isso, não conseguem exercer pressão sobre a instituição (LOESCHER, 2001a).

Também há dificuldades em garantir a segurança não só dos refugiados, mas também dos funcionários da agência trabalhando diretamente em situações de conflitos (BWAKIRA, 2001). Com relação ao grupo, um dos problemas há muito apontado consiste na militarização dos campos, frequentemente instalados em países fronteiriços, que são usados para atacar os países de origem (SUHRKE, 2001). Muitas vezes em condições precárias, permanece nos campos a violência desencadeada pelos conflitos do país de origem. Os funcionários da agência, com o propósito de proteger os refugiados, trabalham em condições de alto risco, tornando-se alvos de ataques⁴. Ao focar os países de origem, que são zonas de conflitos, a agência precisa lidar não só com os governos locais, mas também com movimentos de oposição e grupos armados. A garantia da integridade física de seu pessoal é mais um dos desafios a ser enfrentados pela instituição (LOESCHER, 2006).

O enfoque no repatriamento ainda levou o ACNUR a empreender esforços na reconstrução dos Estados em situações pós-conflitos, a fim de garantir meios para viabilizar a reintegração dos refugiados em seus países. Para tanto, são executados projetos voltados para o desenvolvimento local, focando em especial a construção de instituições afetadas pelas guerras. Nesse quesito, novamente aponta-se a dificuldade do ACNUR em coordenar suas atividades ao tentar pôr em prática os chamados “projetos de impacto rápido” com outras agências, como o PNUD e o Fundo Monetário Internacional (FMI). E, mais uma vez, surge a questão da obtenção de fundos, já que essas instituições priorizam financiar projetos de longo prazo em regiões com potencial econômico, o que não se verifica em áreas afetadas por crises humanitárias ou conflitos armados (BWAKIRA, 2001; LOESCHER, 2006).

A agência tem investido também no reassentamento de refugiados, transferindo-os para terceiros países, principalmente nos casos em que países vizinhos e da região acolhem grandes fluxos. Países desenvolvidos (com destaque para os Estados Unidos) despontam na lista dos que mais reassentam refugiados, embora normalmente estabeleçam cotas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2007a). Países em desenvolvimento também passaram a adotá-los, tornando-se países “emergentes” de reassentamento⁵.

QUADRO 3 – PRINCIPAIS PAÍSES DE REASSENTAMENTO (2006)

Estados Unidos	41 300
Austrália	13 400
Canadá	10 700
Suécia	2 400
Noruega	1 000
Nova Zelândia	700

FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2007a).

⁴ Aqui vale lembrar o ataque à sede da ONU no Iraque que levou à morte de Sérgio Vieira de Mello e de mais de 20 funcionários da organização em 2003.

⁵ Dentre eles, destacamos o Brasil, que ocupou o 12º lugar na lista dos maiores países de reassentamento em 2006. Na América do Sul, também aparecem Argentina e Chile. No caso do Brasil, há um programa regional de reassentamento que tem recebido especialmente refugiados colombianos que se encontravam na Costa Rica e no Equador.

O reassentamento apresenta-se como uma solução preferível em relação à integração local, porque os refugiados já foram reconhecidos pelo primeiro país de asilo. Além disso, as cotas são uma medida de restringir e controlar o fluxo de entrada, considerando o custo econômico e social, além do ônus político decorrente de uma reação negativa por parte da população local. Com isso, esses países criam uma relativa segurança sobre quantos entram e quem são eles (SUHRKE, 2001; VÄYRYNEN, 2001).

VI. CONCLUSÕES

Diante do grande contingente de pessoas que se qualificariam como refugiados, de acordo com a definição do regime, além do aumento de situações preocupantes do ponto de vista humanitário, causadas por conflitos violentos e desastres ambientais, a necessidade de revisão das instituições internacionais para refugiados parece evidente.

O mundo do início do século XXI é, em muitos sentidos, diferente daquele de meados do século XX, e o regime precisa encontrar uma maneira de se adaptar a uma ordem global em que as fronteiras nacional e internacional são mais permeáveis e em que os desastres ecológicos tendem a se tornar mais frequentes. Nesse sentido, a definição de refugiado construída no contexto do pós-guerra apresenta-se defasada para enfrentar os complexos desafios do cenário contemporâneo. Ainda que existam interpretações buscando uma atualização (a exemplo da aplicação do motivo “filiação em determinado grupo social” para dar proteção a mulheres e homossexuais ameaçados de perseguição ou efetivamente perseguidos), há diversos pontos que merecem ser reformulados. Um deles refere-se ao fato de que os conceitos de “refugiado ambiental” e “econômico” não foram incorporados na definição de refugiado, que se pauta apenas pela categoria do “refugiado político”. No mundo atual, em que existe um número significativo de pessoas deslocadas que precisam de proteção (independentemente das várias categorias em que se encontram), é fundamental repensar o sistema, as soluções que oferece e a forma como foi estruturado. Contudo, assim como em 1951, as questões humanitárias estão inevitavelmente permeadas por considerações políticas, o que não necessariamente é um empecilho para a reformulação do sistema.

A consciência de que a gestão da questão dos refugiados é fundamental para a estabilidade internacional pode contribuir para alimentar o necessário debate sobre o regime internacional para refugiados. Por outro lado, há que se atentar para o risco de que a reabertura desse debate em um contexto de forte securitização da questão migratória possa levar a um recrudescimento mesmo dos compromissos estreitos do regime existente.

Algumas iniciativas importantes estão em curso. Dentre elas, o ACNUR lançou a *Convention Plus*, com o objetivo de fortalecer a proteção aos refugiados e conquistar o comprometimento dos Estados por meio de acordos multilaterais. Essa iniciativa envolve uma série de projetos em países específicos, acolhedores, doadores e outros parceiros internacionais voltados especialmente para operações de repatriamento e reassentamento (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2008a). Todavia, como aponta Betts (2009), o sucesso dos resultados dessa iniciativa são questionáveis.

O regime internacional para refugiados passa por antigos e novos desafios, que remontam à época em que foi criado, em contraposição às questões que surgem no contexto atual. Os principais problemas que se colocam referem-se ao seu desenho institucional, vale dizer, ao mandato para o qual foi designado e às suas fontes de financiamento. A agência, desde sua criação, embora tenha certa liberdade de ação, ficou condicionada à doação de alguns Estados ricos e poderosos e, nesse sentido, dependente desses atores. A organização internacional terá de levar em conta as críticas para rever seu papel e sua forma de atuação, a fim de torná-los mais efetivos, enfrentando as dificuldades políticas para fazer valer o seu propósito humanitário.

Por fim, cabe ressaltar que, embora mais uma vez exista a expectativa de que o ACNUR venha a desempenhar um papel central na esperada reformulação do regime, a responsabilidade pela qualidade desse processo deve ser dividida entre os Estados, que continuam a ser os mais importantes atores desse regime, e entre a chamada “sociedade civil global”, sem a qual, muito provavelmente, podem se concretizar os temores daqueles que acreditam na hipótese de um retrocesso em relação aos direitos que são hoje protegidos.

Rossana Reis Rocha (rossanarr@usp.br) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora da mesma instituição.

Julia Bertino Moreira (juliabertino@br@yahoo.com.br) é Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS.** 1970a. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugee and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-Second Meeting.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 5.abr.2005.
- _____. 1970b. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugee and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-Third Meeting, 1970.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 5.abr.2005.
- _____. 1992. *An Introduction to the International Protection of Refugee.* Geneve: ACNUR.
- _____. 1996a. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. In: ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado.* Lisboa: ACNUR.
- _____. 1996b. Protocolo sobre o estatuto dos refugiados. In: ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado.* Lisboa: ACNUR.
- _____. 2000. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária.* Almada: A Triunfadora.
- _____. 2007a. *2006 Global Refugee Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 27.jul. 2008.
- _____. 2007b. *UNHCR's Response to the Tsunami Emergency in Indonesia and Sri Lanka.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 11.jan.2009.
- _____. 2008a. *Convention Plus.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 11.jan. 2009.
- _____. 2008b. *2008 Donor Top 10.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 11.jan. 2009.
- _____. 2008c. *2007 Global Refugee Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.* Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 11.jan. 2009.
- ANDRADE, J. H. F.** 2001. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N. & ALMEIDA, G. A. (coords.). *O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar.
- BARNETT, L.** 2002. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *New Issues Refugee Studies*, Geneva, v. 54. Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 11.mai.2010.
- BARNETT, M.** 2001. UNHCR and the Ethics of Repatriation. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 31-34.
- BETTS, A.** 2009. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime.* New York: Cornell University.
- BWAKIRA, N.** 2001. From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 278-283.
- CONLEY, M.** 1993. The Institutional Framework of Refugee Law and Political Forces. In: MAHONEY, K. & MAHONEY, P. (eds.). *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge.* Dordrecht: Kluwer Academic.
- FELLER, E.** 2001. The Convention at 50: the Way Ahead for Refugee Protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 6-9.

- GOODWIN-GILL**, G. 2001. After the Cold War: Asylum and the Refugee Concept Move on. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 14-16.
- HATHAWAY**, J. 1993. Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. In: MAHONEY, K. & MAHONEY, P. (eds.). *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- HOBBSBAWN**, E. 1995. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOLLIFIELD**, J. 2000. Migration and the “New” International Order: The Missing Regime. In: GHOSH, B. (ed.). *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford: Oxford University.
- HYNDMAN**, J. 2000. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota.
- KHAN**, S. A. 1986. *Refugees: The Dynamics of Displacement*. London: London Zed.
- LOESCHER**, G. 1999. Refugees: A Global Human Rights and Security Crisis. In: DUNNE, T. & WHEELER, N. (eds.). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University.
- _____. 2001a. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 33-56.
- _____. 2001b. UNHCR and the Erosion of Refugee Protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 28-30.
- _____. 2006. *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*. Oxford: Oxford University.
- MATAS**, D. 1993. A History of the Politics of Refugee Protection. In: MAHONEY, K. & MAHONEY, P. (eds.). *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- MORRIS**, N. 1997. Protection Dilemmas and UNHCR’s Response: a Personal View from Within UNHCR. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 9, n. 3, p. 492-499.
- REIS**, R. R. 2007. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec.
- SUHRKE**, A. 2001. UNHCR: Uphill into the Future. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 284-302.
- UNIÃO EUROPÉIA**. 2004. *Council Directive 2004/83/EC*. Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 5.nov.2007.
- UNITED NATIONS REFIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST**. 2008. *Statistics*. Disponível em: <http://www.un.org/unrwa>. Acesso em: 10.jan.2009.
- UNITED NATIONS UNIVERSITY**. 2005. *As Ranks of Environmental Refugees Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support*. Disponível em: <http://www.unu.edu>. Acesso em: 1.out.2006.
- VÄYRYNEN**, R. 2001. Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 143-167.

INTERNATIONAL REGIME FOR REFUGEES: CHANGES AND CHALLENGES

Rossana Reis Rocha and Júlia Bertino Moreira

This article discusses the difficulties and dilemmas involved in managing the question of refugees in the contemporary world order. With this goal in mind, we discuss the institutional evolution of the norms and organizations that make up the international regime for refugees, elaborated within the ambit of the United Nations (UN) since the end of the Second World War. Throughout our presentation, we identify the origins of some of the problems that continue to affect the issue of how refugees are dealt with and highlight recent factors that add new difficulties to the regime's functioning. Finally, we conclude that the first challenges that must be confronted are related to the institutional design of the international organization, especially its mandate and sources of financing. Furthermore, in our understanding, the regime should be strengthened in order to deal more effectively with the problems that refugees experience today. Yet we also recognize that there are political obstacles that make it difficult to re-open the debate on necessary changes in this international regime. The reformulation process should follow a route which promotes the shared responsibility of the diverse actors on the international scene, in order to include not only the UN but also States and global civil society.

KEYWORDS: refugees; ACNUR; international organizations; international regimes.

LE REGIME INTERNATIONAL POUR LES REFUGIES: DES CHANGEMENTS ET DEFIS

Rossana Reis Rocha et Julia Bertino Moreira

L'Objectif de cet article c'est discuter les difficultés et les dilemmes impliqués dans la gestion de la question des réfugiés dans l'ordre globale contemporaine. Avec cette finalité, nous présenterons l'évolution institutionnelle des normes et des organisations qui composent le régime international pour les réfugiés, élaboré dans le contexte de l'Organisation des Nations Unies (ONU), depuis la fin de la II Guerre Mondiale jusqu'à nos jours. Tout au long de cette présentation, nous croyons être possible d'identifier les origines de quelques uns des problèmes qui affectent, encore aujourd'hui, le traitement donné au problème des réfugiés ; ainsi comme mettre l'accent sur les facteurs les plus récents qui ajoutent des nouvelles difficultés au fonctionnement du régime. Finalement, nous concluons que les principaux défis à relever, concernent la conception institutionnelle de l'organisation internationale, surtout son mandat et ses sources de financement. En outre, nous comprenons que le régime devrait être renforcé pour résoudre de manière plus efficace les problèmes vécus par les réfugiés dans l'actualité. Toutefois, nous reconnaissons qu'il y a des obstacles politiques pour que le débat sur la révision de ce régime international soit rouvert. Le processus de reformulation devrait arriver de façon partagée entre plusieurs acteurs dans le scénario international, étant non seulement une responsabilité de l'agence de l'ONU, qui agit au nom des réfugiés, mais aussi des Etats et de la société civile globale.

MOTS-CLES : réfugiés ; ONHCR ; organisations internationales ; régime international.