



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Lapa, Rosilandy Carina Candido
Solidariedade ou interesse? Reflexões sobre a cooperação no regime internacional dos refugiados
Revista Direito e Práxis, vol. 12, núm. 1, 2021, Janeiro-Março, pp. 168-196
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: 10.1590/2179-8966/2020/44081

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350966160006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

UFRJ
[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Solidariedade ou interesse? Reflexões sobre a cooperação no regime internacional dos refugiados

Solidarity or interest? Reflections on cooperation in the international refugee regime

Rosilandy Carina Candido Lapa¹

¹ Universidade Católica de Santos, Santos, São Paulo, Brasil. E-mail: roselapa@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5753-0334>.

Artigo recebido em 20/07/2019 e aceito em 07/02/2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Resumo

Nessa pesquisa estudou-se o atual desequilíbrio entre as necessidades apresentadas no âmbito das migrações forçadas e a resposta coletiva internacional para aliviar os Estados de primeiro asilo que concentram a maior parte das solicitações de refúgio. Por meio do método dialético-descritivo, de caráter transdisciplinar, foram analisadas duas vertentes teóricas que concebem a solidariedade ou o interesse dos Estados como força motriz para a cooperação ao longo da formação e manutenção do Regime Internacional dos Refugiados.

Palavras-chave: Cooperação; Refúgio; Solidariedade; Non-refoulement.

Abstract

This research examines the current imbalance between the needs presented in the context of forced migration and the collective international response to alleviate the states of the first asylum, which concentrate most of the requests for refuge. Through the dialectical-descriptive method, of a transdisciplinary character, two theoretical aspects are analyzed that conceive the solidarity or the interest of the States as a driving force for cooperation throughout the formation and maintenance of the International Refugee Regime.

Keywords: Refugees; Cooperation; Solidarity; Non-refoulement.



Introdução

A busca por refúgio faz parte da história da civilização. Por diferentes motivos, há sempre indivíduos isolados ou grupos que deixam a terra de origem para fixar-se em outro lugar. No primeiro momento, enquanto deslocados internos, eles buscam o recomeço dentro de suas próprias fronteiras. Depois, na condição de imigrantes forçados, transpõem fronteiras e tentam superar as barreiras da distância e da adaptação ao meio e aos grupos locais.

A construção do Regime Internacional dos Refugiados é fruto de ação de governança voltada à proteção de pessoas que deixaram seu Estado de Origem. No entanto, o tema da cooperação não apareceu no texto da Convenção de 1951, apenas no seu preâmbulo, indicando que a mesma seria essencial para “reduzir os encargos indevidamente pesados para certos Países”¹. Nesse sentido, cooperação, no âmbito do regime dos refugiados, significa o apoio da “comunidade internacional” aos Estados que recebem os fluxos massivos de refugiados, denominados Estados de primeiro asilo. Esse apoio está relacionado aos demais Estados, oferecendo cotas de reassentamento para “reduzir os encargos indevidamente pesados” que recebem os Estados de primeiro asilo.

Quase sete décadas se passaram desde a normatização da proteção aos refugiados. Contudo, houve aumento no desequilíbrio entre as necessidades apresentadas, afluência de refugiados e a insuficiência da resposta coletiva internacional na forma de apoio aos Estados de primeiro asilo, bem como oferta de cotas suficientes para reassentamento. Por exemplo, há, aproximadamente, 25,4 milhões de refugiados no mundo, entretanto os Estados reassentaram, em 2016, cerca de 190 mil refugiados, com destaque para os EUA (96,8 mil), o Canadá (46,7) e a Austrália (27,6 mil) (UNHCR, 2017, n.p).

A problemática dessa pesquisa emerge do cenário de falta de cooperação estatal no regime dos refugiados para aliviar os Estados de primeiro asilo que recebem

¹ “Parágrafo 4º: Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional. [...] Parágrafo 6º: Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário, convieram nas seguintes disposições” Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados&view. Acesso em: 04 mai. 2018.



contingente massivo de refugiados em seus territórios. Assim, formula-se a seguinte pergunta: como incentivar os Estados a cooperar com o Regime Internacional dos Refugiados?

A questão a ser analisada é se o regime dos refugiados teria condições de influenciar os Estados a cooperarem. Nesse sentido, alguns pesquisadores estudam novas estratégias, como a “criação de um protocolo adicional à Convenção de 1951, articulando compromissos de responsabilidade compartilhada, cooperação e solidariedade” (TÜRK; GARLICK, 2017, p. 656). Contudo, outros autores consideram não ser possível utilizar o modelo da Convenção de 1951, devido a sua inadequação aos dilemas da atualidade, sendo necessária uma política que considere alternativas de cooperação e que inclua a participação de outros atores, como a sociedade civil e iniciativa privada, para incentivarem a cooperação (BETTS, 2009).

Pressupõe-se que o discurso de solidariedade como incentivo principal para que haja cooperação entre os Estados é inviável para solucionar o problema e dar continuidade ao Regime. Assim, acredita-se ser possível entender se são as práticas das Nações Unidas que geram diferentes resultados ou se é o interesse dos Estados que determina as condições que os refugiados sejam recebidos e instalados nos territórios que buscam abrigo.

Como metodologia de pesquisa qualitativa, adotou-se como base epistemológica o método dialético-descritivo², pois não se pretende apontar uma solução específica para a questão da cooperação do Regime dos Refugiados, mas estudar as suas variáveis na concepção de solidariedade e interesse. Duas áreas, Relações Internacionais e Direito, são contempladas nesse estudo que analisou interesses e práticas dos Estados e organizações. Outro fator significativo é o recurso às obras dos campos da Sociologia e Antropologia ao longo dos conteúdos relacionados à cooperação e à solidariedade.

²“No método dialético, os processos não são observados como fixos, tampouco isolados ou destacados. Os fenômenos da natureza e sociedade são compreendidos como interligados, condicionando-se de forma recíproca, conforme observado na obra Fundamentos da Metodologia Científica: em resumo, todos os aspectos da realidade (da natureza ou da sociedade) prendem-se por laços necessários e recíprocos. Essa lei leva à necessidade de avaliar uma situação, um acontecimento, uma tarefa, uma coisa, do ponto de vista das condições que os determinam e, assim, os explicam”(PESCUMA; LAKATOS, 2003, p.102).



1. Governança e cooperação para a positivação da proteção aos refugiados

Antes de analisar o regime internacional dos refugiados e as ações de cooperação, é preciso compreender o que são as ações de governança e os regimes internacionais. Pensar em ações de governança foi possível a partir das demandas que transpuseram as fronteiras e exigiam respostas combinadas entre os envolvidos para a solução de questões comuns. Aos poucos, temas que antes tinham resoluções distintas entre os Estados foram trazidos para o debate na esfera internacional como parte do processo de globalização que reduziu a força das fronteiras e encurtou as distâncias.

É importante salientar que há três aspectos fundamentais na definição de governança que merecem ser destacados: o caráter instrumental, como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, a participação ampliada nos processos decisórios com envolvimento de atores não estatais e consenso e persuasão nas relações e ações. De acordo com esse conceito, a governança é essencial para a resolução de problemas comuns por meio de articulação dos diversos atores para enfrentarem as dificuldades (GONÇALVES, 2011).

Alguns temas debatidos no âmbito da cooperação e da governança culminaram na adoção de princípios que, por sua vez, traduzem conjuntos de normas e práticas para a sua efetividade. Quando isso acontece, há a criação de um regime no qual incide as ações de governança desenvolvidas. Não há roteiro definido sobre como um regime deve se constituir, mas há interpretações de diversos teóricos sobre a sua formação, manutenção e término. Os regimes internacionais podem ser definidos como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos para as tomadas de decisões de determinadas áreas das Relações Internacionais, as quais convergem as expectativas dos atores. Ao analisar a estrutura do regime, Krasner (2012) correlaciona as avaliações de outros autores para determinar as causas estruturais e as consequências dos regimes internacionais, considerando-as como variáveis intervenientes, ou seja, regimes variam de acordo com o problema específico a ser abordado, os interesses e quantidades de atores envolvidos, a disposição geográfica, cultura e o processo de formalização.

Enquanto ferramenta de coordenação de comportamentos, um regime visa alcance maior do que ações individuais não coordenadas. Os atores esperam que o custo de cooperar seja compensado com as vantagens que a ação trará no futuro e, por



esse motivo, aceitam participar do regime, considerado por Young (1989, p.361) um “sistema de barganha institucional”.

Os regimes podem ter impacto em situações que não teriam resultados a partir de ações individuais dos Estados ou acordos *ad hoc*. Contudo, regimes permeados por riscos morais, informações assimétricas ou desonestidade podem ter sua aplicabilidade prejudicada (KEOHANE, 1983). Desse modo, a atuação particular dos Estados, dependendo da sua profundidade, pode causar reação em cadeia dos demais atores, desde a mudança nas regras e nos procedimentos, discussão sobre as normas ou até mesmo na mudança dos princípios. Nesse sentido, o autor defende que “enquanto os Estados preveem que o seu comportamento *ad hoc* não teria a mesma eficácia do que uma ação coordenada, optam por atender aos regimes” (KEOHANE, 1983, p. 330).

Em consonância com a sugestão de Carr (1982, p.361) de que se deve “estudar a história antes de estudar os fatos”, traçou-se, a seguir, o histórico do Regime Internacional dos Refugiados construído no início do Século XX, devido ao número expressivo de deslocamentos além-fronteiras causados pela Revolução Russa, Primeira e Segunda Guerras Mundiais (JAEGER, 2001).

Por muito tempo, a concessão do refúgio foi opcional. Até a positivação da proteção, em 1951, os Estados poderiam estabelecer critérios próprios e, muitas vezes, discriminatórios para definirem a quem deveriam acolher. Durante a Segunda Guerra Mundial, estima-se a existência de pelo menos dois milhões de refugiados registrados na Europa³.

Em face disso, em 1950, foi estabelecido o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), base institucional e, em 1951, foi elaborada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), considerada a base normativa universal do instituto do refúgio, uma vez que determinou as diretrizes do conceito de refugiado.

De acordo com a Convenção, considera-se como refugiado aquele que tem fundado temor de perseguição “em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e que estão fora do seu Estado de Origem” (ACNUR, 1951, Art. 1º). A Convenção consagrou também o *non-refoulement* que pode ser concebido como uma garantia de não expulsão pelo Estado de asilo que deve acolher o solicitante

³Cf., por exemplo, as estatísticas do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre refugiados desde a criação da agência. Dados disponíveis em: <<http://popstats.unhcr.org/en/overview>>. Acesso em: 10 fev. 2018.



de refúgio durante o devido processo legal para o seu reconhecimento (UNHCR, 1977). Tal direito já constava do regime internacional de proteção aos refugiados desde a época de atuação da Liga das Nações, tendo sido adotado pela mencionada Convenção de 1933⁴ e consagrado novamente na Convenção de 1951.

Em seu preâmbulo, A Convenção de 1951 reconhece o caráter social e humanitário do problema dos refugiados e declara que apenas a cooperação internacional pode reduzir os encargos indevidamente pesados dos Estados de primeiro asilo, ressaltando que os Estados devem “fazer tudo que estiver ao seu alcance para evitar a tensão”(ACNUR, 1951, preâmbulo).

O conceito de refugiado na Convenção de 1951 foi criado com duas limitações: uma geográfica (aos refugiados na Europa) e outro temporal (aos acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951). A fim de sanar tal limitação, houve a revisão da abrangência na Convenção de 1951, ocorrida em 1967, com a criação do Protocolo sobre o Status dos Refugiados, indicando em seu preâmbulo que “todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”, ou seja, removendo a reserva temporal prevista na Convenção de 1951 e, conseqüentemente, ampliando a proteção (ACNUR, 1967, Art. 1º).

Tal extensão da proteção continuou com iniciativas regionais, a exemplo da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) que inseriu a “grave perturbação da ordem pública” (Art. 1º) como fundamento para conferir proteção e a Declaração de Cartagena (1984) que incluiu a “violência generalizada ou violação maciça dos Direitos Humanos” (III conclusão). Esses conceitos foram acrescidos ao conceito universal estabelecido pela Convenção de 1951, revisada pelo Protocolo de 1967, apenas tornando mais ampla a proteção.

O refúgio deve, portanto, ser reconhecido para todas as pessoas que se enquadrarem nos padrões conceituais da Convenção de 1951⁵, uma vez que se trata de uma obrigação internacional assumida pelos Estados. No entanto, o tema da

⁴Cf. Art. 3º: Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order. It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontier of their countries of origin.

⁵As pessoas que não se enquadrarem não devem ser reconhecidas como refugiados; assim como as submetidas às cláusulas de exclusão Convenção de 51 que impedem que, ainda que a pessoa se enquadre nos critérios conceituais de refugiado, seja a mesma reconhecida como tal (art. 1, F).



cooperação não apareceu no Protocolo Adicional de 1967. Desde então, embora o tema da cooperação não tenha sido normatizado, ocorreram casos que culminaram em ações de cooperação bem-sucedidas, como:

- a) Programa de reassentamento desenvolvidos pela Organização Internacional de Refugiados (IRO- 1945-1952);
- b) Caso do reassentamento de refugiados húngaros após a Segunda Guerra (1946-1959);
- c) Conferência Internacional dos Refugiados na América Central (1987-1995);
- d) Plano Integrado de Ação para Refugiados Indochineses (1988-1996);
- e) Caso dos refugiados do Kosovo após a invasão da Sérvia (1999).

Entretanto, em outros casos, as tentativas de promover a cooperação foram ineficazes, como a Conferência Internacional sobre a Assistência aos Refugiados em África (ICARA I e II 1981-1984).

Dessa forma, conclui-se que o Regime Internacional dos Refugiados congrega princípios e sistema jurídico complexos e estruturados, tomando forma pela Convenção Internacional de 1951 e pelo Protocolo de 1967, com ampla adesão⁶, que definem como os Estados devem proteger refugiados, mas que não há obrigação legal em reassentar refugiados (MENEZES, 2016).

Os princípios do Regime foram ramificados em instrumentos regionais que ampliaram a definição do termo ‘refugiado’ a todos que sofreram violação generalizada aos direitos humanos. Além disso, regras e procedimentos para monitorar, receber pleitos e julgar violações aos princípios completaram o ciclo necessário para a formação de um regime nos moldes da concepção de Krasner (1982). Tal ação demonstra que o Regime apresentou desenvolvimento progressivo, com mudanças graduais positivas e influenciou nas questões para o qual foi criado.

⁶A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 foi ratificada por 145 Estados, enquanto o Protocolo Adicional de 1967 foi ratificado por 146 Estados. No total, 142 Estados ratificaram ambos os documentos. Para mais informações, consultar: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>.



2. Cooperação: solidariedade ou interesse?

O leite, quando ferve na leiteira, derrama. Não sei, e nunca quis saber, por que isto acontece; se me pressionarem, provavelmente atribuiria o fenômeno a uma propensão do leite para derramar quando ferve, o que é verdade mais nada explica (CARR, 1982, p. 102).

Nesse subtópico, tem-se como objetivo ir além das razões óbvias para explicar por que o “leite derrama quando ferve”, ou seja, estudar o conceito de solidariedade e cooperação para compreender sua relação com as dificuldades enfrentadas pelo Regime dos Refugiados, explicitadas no texto. Com suporte teórico transdisciplinar, pesquisou-se as diferenças entre solidariedade, interesse e cooperação no Regime dos Refugiados.

Os termos solidariedade e cooperação são comumente utilizados nos instrumentos normativos da Organização das Nações Unidas, em especial naqueles relacionados aos Direitos Humanos. Entretanto, não há uma definição clara em relação às diferenças entre ambos ou como devem ser interpretados nesses documentos, restando compreensão abstrata sobre seus significados.

Embora sejam de algum modo dependentes, como ver-se-á adiante, solidariedade e cooperação não são iguais. Aliás, não há consenso teórico que atribua significado perpétuo, mas interpretações aplicadas de maneira geral ou específica. Assim, espera-se compreender o sentido e o alcance desses conceitos como parte dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados.

A compreensão sobre o termo solidariedade apresentou metamorfose, conforme o contexto no qual foi aplicada ao longo dos séculos. Nessa pesquisa, empregou-se a divisão do termo realizada pelo sociólogo Hauke Brunkhorst (2001), conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Níveis de solidariedade

Concreta	(solidariedade mecânica)
I Concordia	(amizade entre cidadãos, boa vizinhança)
II Caritas	(fraternidade/amor ao próximo)
Abstrata	(solidariedade orgânica/organizada)
III Solidariedade hierarquicamente organizada	
IV Solidariedade igualitariamente organizada	



 IVaEurocêntrica/Estatal

 IVb Global?

Fonte: Retirado de Brunkhorst (2001, p. 108).

Inicialmente ligada à filosofia grega, a solidariedade era concebida como uma relação de amizade (*philia*) e concordância (*concordia*), prevendo que a amizade entre muitos Estados geraria dificuldades, tornando impossível uma relação perfeita. Entretanto, Aristóteles (384 a.c- 322 a.c) reconhece que poderia existir redes entre amizades variadas sobrepostas, cuja estreita interconexão tornava a faixa de concórdia duradoura (ARISTÓTELES, 1999).

Em seguida, emergiu o conceito romano-legal *in solidum* (solidariamente) referente à obrigação pelo conjunto, responsabilidade solidária e dívida comum, para depois adotar contornos relacionados à caridade (*caritas*) e à amizade (*Philia*), ao longo da expansão da filosofia eclesiástica antiga⁷. Essa noção de caridade, contudo, aplicava-se de maneira universal apenas no âmbito celestial, enquanto na terra a solidariedade era hierarquizada e empregada de acordo com a posição social dos indivíduos.

Após a Revolução Francesa (1789), o termo solidariedade assume o significado generalista (*solidariedade igualitária*) utilizado até os dias atuais, relacionado à fraternidade (*fraternité*) e à igualdade (*égalité*). Ao mesmo tempo, o termo é normatizado na estrutura dos Estados e seus relacionamentos em diferentes áreas, como a economia, o direito e a política que, juntos, formam os chamados sistemas funcionais (BRUNKHORST, 2001). Nesse último nível, deu-se a transformação dos indivíduos em massa por meio da produtividade sistêmica e dependência do mercado. O modelo capitalista que se reproduz em territórios e culturas com significativas diferenças econômicas e sociais.

A partir desse ponto, a divisão global consiste em “centro” e “periferia” da modernidade, na qual, de um lado, estão a América do Norte e a União Europeia e, do outro, Europa Oriental, Ásia, América Latina e África. Nesse ambiente transnacional de direito público, ainda em construção e validação, impera o comportamento hegemônico que atua tanto na economia quanto nos sistemas de proteção aos Direitos Humanos.

⁷Tomás de Aquino (1225-1274) e Agostinho de Hipona (354-430) são exemplos de filósofos eclesiásticos (1225-1274) que buscaram referenciar conceitos da filosofia grega clássica nos princípios da igreja católica, em especial a ética e teoria política.



Ao realizar uma busca no banco de dados da Organização das Nações Unidas, foram localizados 36.635 documentos das mais variadas áreas, nos quais há o emprego de maneira abstrata do termo ‘solidariedade’.⁸ Na maioria voltado aos Direitos Humanos, esses documentos estão relacionados com determinados objetivos, como a proteção aos refugiados, e contam com a solidariedade dos Estados como força motriz para seu cumprimento. Assim, quando no preâmbulo da Convenção de 1951, pede-se aos Estados que “façam tudo que estiver ao seu alcance” para evitarem que o problema dos refugiados seja fruto de tensão e indica a cooperação como meio para encontrar soluções aos “encargos indevidamente pesados” aos Estados de primeiro asilo. A Organização das Nações Unidas compreendeu que a solidariedade, em sua forma igualitária, seria a “mola propulsora” das ações de cooperação, como demonstra o Ex-Alto Comissário das Nações Unidas, Paul Hartling:

Difícilmente há uma resolução posterior da Assembleia Geral relacionada ao trabalho do Alto Comissariado que não contenha alguma referência à importância da solidariedade internacional na busca de soluções para o problema dos refugiados. A solidariedade internacional tem sido, de fato, a mola propulsora de toda ação empreendida pelo meu escritório em favor dos refugiados (TÜRK; GARLICK, 2017 p. 662 *apud* HARTLING, 1980, p. 237)⁹

Nessa visão, a cooperação nada mais é do que o exercício coletivo da solidariedade, ou seja, ela acontecerá naturalmente em qualquer situação que envolva o refúgio. Basicamente, a cooperação consiste no apoio aos Estados de primeiro asilo na forma de reassentamento dos refugiados em outros Estados que estejam dispostos a recebê-los ou no suporte financeiro ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Türk e Garlick (2017) adotam a perspectiva de que os Estados são, em sua essência, comprometidos com o princípio da solidariedade igualitária e divisão das responsabilidades (*responsability-sharing*) e, por isso, algumas ações de reassentamento de refugiados foram bem-sucedidas no passado. Assim, consideram que a solidariedade e a cooperação são obrigações legais reconhecidas pelos Estados nos artigos 55¹⁰ e 56¹¹

⁸Busca de termo com o filtro “ALL ODS”, banco de dados “UNITED NATIONS SEARCH Powered by UNITE”. Results 31 - 40 of 36,635 for solidarity. Search took 3.01 seconds. Disponível em: <https://search.un.org/results.php>. Acesso em: 08 out. 2018.

⁹Do original: There is hardly a single subsequent resolution of the General Assembly relating to the work of my Office which does not contain some reference to the importance of international solidarity in seeking solutions to the refugee problem. International solidarity has indeed acted as mainspring for all action undertaken by my office in favour of refugees.

¹⁰Artigo 55: Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e



da Carta das Nações Unidas (1945), na Declaração Sobre Relações Amistosas (1970)¹² e no artigo 35 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951¹³.

O Alto Comissariado das Nações Unidas, no entendimento desses autores, representa a institucionalização da solidariedade e do dever de cooperar. Contudo, reconhecem que as discussões no âmbito do compartilhamento da responsabilidade têm sido mais divisórias do que coesas e apontam como proposta de solução um Protocolo Adicional à Convenção de 1951 “para que os Estados se lembrem do compromisso com o princípio da solidariedade” (TÜRK; GARLICK, 2017, p. 663). Foram analisados dois pontos chave sustentados pelos autores: obrigação legal e solidariedade. Sobre obrigação legal, uma das principais questões concernentes ao Direito internacional refere-se à força de lei das normas internacionais que surge a partir da inadequada comparação com o Direito Interno, caracterizado por um sistema legal embasado e amparado pela coerção (HART, 1994).

No Direito Internacional, os Estados são livres para aderirem, denunciarem ou retirarem-se a qualquer tempo dos compromissos assumidos, evidenciando o caráter associativo e não coercitivo dos instrumentos internacionais, incluindo os que foram citados pelos autores. A própria Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) tem cláusula específica para denúncia (retirada), a saber:

Art. 44 – Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. 2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião.

¹¹Artigo 56: Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

¹²Os Estados cooperarão com outros Estados na manutenção da paz e segurança internacionais; b) Os Estados cooperarão na promoção do respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos e na eliminação de todas as formas de discriminação racial e de todas as formas de intolerância religiosa; c) Os Estados conduzirão suas relações internacionais nos campos econômico, social, cultural, técnico e comercial, de acordo com os princípios de igualdade e não-intervenção soberana; d) Estados Membros das Nações Unidas têm o dever de tomar ações conjuntas e separadas em cooperação com as Nações Unidas, de acordo com as disposições pertinentes da Carta.

¹³Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção. 2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos: a) ao estatuto dos refugiados, b) à execução desta Convenção, e c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.



3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o art. 40 poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Os Estados podem, inclusive, aderir aos instrumentos com ressalvas à certos artigos. Este comportamento não pode ser replicado no direito interno, pois não há opção de retirada ou ressalva aos seus sujeitos. Um cidadão não pode optar por deixar de seguir as regras de trânsito em razão de não concordar com seus pressupostos, tampouco cumpri-las com ressalvas (ACNUR, 1951, Art. 44).

Nem todas as leis ou mais propriamente “regras” pressupõem obrigação como elemento essencial, como as regras procedimentais e burocráticas que regem as relações públicas e privadas e, no caso internacional, os tratados que constituem as Organizações Internacionais e aqueles que regem questões técnicas. As regras no Direito não são apenas construções intelectuais, mas têm eficácia social na medida em que apresentam alguns aspectos centrais, como a legitimidade ou aceitação “aos olhos das pessoas ou grupos a quem são aplicadas” e que “sendo legitimadas, não dependem de sanções para que se tornem efetivas”(HART, 1994, p. 217).

Os Estados obedecem às regras impotentes porque são atraídos para o cumprimento por considerações de legitimidade e justiça distributiva. Assim, o Regime pode ser efetivo, mesmo sem ferramentas de coerção enquanto atender aos interesses dos Estados (KOH, 1995).

A adoção de mecanismos de coerção, nesse caso, pode enfraquecer as bases do Regime, pois a aderência aos instrumentos internacionais depende, em sua essência, do interesse dos Estados, enquanto, no direito interno, todos os códigos legais vigentes incorporam-se automaticamente a partir do nascimento do sujeito, sem possibilidade de escolha. Sendo assim, entende-se que o direito internacional deve ter status legal a partir de outros meios, como a própria legitimidade ou ações provenientes do direito que não estão necessariamente impostas a partir da coerção ou da execução da força em caso de não conformidade.

Adicionalmente, em um mundo globalizado caracterizado pela era da informação, a vigilância é constante e pode ser utilizada como ferramenta, pois dificulta ações indiscriminadas dos Estados sem ser percebido pelos outros atores e demais Estados. A retaliação internacional não precisa ser necessariamente expressa em um acordo ou institucionalizada nos moldes do reforço coercitivo do respeito à regra, como no Direito Interno. Isso claramente iria de encontro à voluntariedade de submissão que



é fundamental ao próprio Direito Internacional e aos princípios de adesão aos tratados e às normas.

O segundo ponto analisado foi a compreensão da solidariedade como motivação para a cooperação, recorrendo a dois exemplos de ações do ACNUR. Nos últimos 20 anos, o Alto Comissariado das Nações Unidas tem promovido discussões e propostas com o objetivo de remover as lacunas (*gaps*) da proteção aos refugiados. A solução de um “novo protocolo adicional à Convenção de 1951”, com base na solidariedade, proposta por Turk e Garlick foi tentada no passado, sem sucesso, por meio da *Convention Plus Initiative* (2002-2005). Formada por uma série de acordos especiais (*special agreements*), era tão burocrática e confusa que gerou efeito contrário, ou seja, causou questionamentos quanto à efetividade do Alto Comissariado das Nações Unidas em endereçar e resolver problemas (ZIECK, 2009). Em apenas três anos, a iniciativa foi encerrada, pois não alcançou resultados.

Em 2011, o ACNUR promoveu nova reunião¹⁴ para discutir como enfrentar esses desafios. No relatório elaborado após as discussões, a cooperação, mas não a solidariedade, foi apontada como princípio chave do Regime Internacional dos Refugiados e uma prática necessária. O objetivo da reunião não foi o de propor novo documento, mas, sim, de discutir casos envolvendo refúgio considerados bem-sucedidos para replicá-los em outros locais, indicando de forma colaborativa e não coercitiva de que maneira as ações multilaterais, bilaterais ou unilaterais poderiam ser realizadas.

Divididas em diversos níveis (resgate, primeiro atendimento e soluções duráveis), escopos (larga escala, fluxo misto) e estruturas (capacidade dos Estados), as propostas de ação na reunião consideraram diversos atores para formar um quadro de cooperação, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Quadro de cooperação: atores e ações

Atores	Ações
Estados de Origem	Memorando
Estados de Primeiro Asilo ou Trânsito	Planos de Ação
Organizações Regionais	Acordos bilaterais e multilaterais

¹⁴A reunião foi intitulada de “*International Cooperation to Share Burden and Responsibilities: Expert Meeting in Amman, Jordan*” e resultou no documento que pode ser consultado pelo endereço: <http://www.unhcr.org/events/conferences/4ef332d29/expert-meeting-international-cooperation-share-burden-responsibilities.html>.



Organizações Internacionais	Políticas e regulações harmonizadas
ONGs e Sociedade Civil	Procedimentos operacionais padrão
Solicitantes de Refúgio e Refugiados	Acordos-quadro e Reuniões estratégicas

Fonte: Retirado de Acnur (2011).

Embora não tenha sido de grande relevância no quesito resultados, a reunião ofereceu experiências para as propostas seguintes, além de explorar a importância de outros atores para efetivar a cooperação, como a sociedade civil e os próprios refugiados, de acordo com as suas capacidades. Logo, o ACNUR identificou que a solidariedade não representava a principal razão para os Estados cooperarem, tampouco que apenas o ACNUR e os Estados seriam suficientes para lidar com o tema refúgio.

Algumas perspectivas teóricas consideram que o interesse dos Estados e não a solidariedade seja de fato a motivação que efetiva a cooperação. Para Betts e Collier (2015), o modelo primordialmente voltado à assistência humanitária, promovido pela Convenção de 1951, aplicado em situações de longo prazo, fez com que os Estados enxergassem os refugiados como um fardo, não uma oportunidade.

Tanto para os Estados de primeiro asilo quanto para os demais Estados, os refugiados são vistos como encargo, um problema e não há interesse em reassentá-los nos moldes propostos pelo ACNUR. Alguns Estados não concordam com políticas de reassentamento por acreditarem que os refugiados devam permanecer nos Estados de primeiro asilo para facilitar o futuro processo de repatriação ou por que pretendem desenvolver suas políticas migratórias conforme seus interesses nacionais, sem assumir compromisso com organizações internacionais que não deveriam gerir assuntos migratórios (UNITED STATES OF AMERICA, 2017). Logo, como incentivá-los a cooperar?

A institucionalização do refúgio e o princípio do *non-refoulement* são avanços na proteção, mas ao invés de criarem uma rede de cooperação e de ações de governança, pautada pela reciprocidade, o *non-refoulement* incentivou alguns Estados a não contribuírem e a deixarem a maior parte da responsabilidade e custas para os Estados de primeiro asilo, pobres, localizados no Sul-Global (UNHCR, 2017).

Embora os Estados se beneficiassem com ação coletiva, a cooperação não se dá enquanto conseguem aproveitar a carona (*free-ride*) de outros (BETTS, 2008). Nesse sentido, o autor sugeriu que os Estados contribuam a medida que a cooperação gerou



benefícios subsidiários (produtos conjuntos). Ou seja, Estados fornecem apoio regional para proteção e soluções quando há interesse. Assim, o autor destacou que as ações de cooperação bem-sucedidas do passado são fruto de discussões envolvendo persuasão (barganhas) nas quais os interesses dos Estados os induziram a cooperar (BETTS, 2009).

Em aditivo, as ações de agentes do ACNUR, como o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, persuadiram os Estados a visualizarem possíveis interesses em alguns casos de reassentamento, bem como os problemas que viriam caso a cooperação não ocorresse (BETTS, 2009). Ações desse tipo não só se relacionam com o direito, mas com o poder. É trocar o discurso de “até que ponto devemos ceder às suas exigências” para “até que ponto podemos utilizar suas exigências” (NIETZSCHE, 2005, p. 217).

Essa forma de coordenação realizada no passado é considerada por Betts (2009) um modelo a ser aprimorado. Admitir as relações de poder e estruturar as negociações conforme os interesses dos atores envolvidos é a solução-base proposta, na espécie de persuasão cruzada (*cross-issue persuasion*), por meio de conexões (*linkages*) entre Estados, organizações internacionais, ONGs e empresas, com o objetivo de “contrastar incentivos para provisões” (BARRET, 2007, p. 09). Nesse modelo, o papel do ACNUR seria o de criar grupos para analisar estratégias e responder eficazmente às restrições e oportunidades políticas mais amplas. O futuro da agência dependeria da sua “capacidade de efetivamente se envolver com a política além do regime de refugiados” (BETTS, 2009, p. 186).

Os autores referidos tentam encontrar respostas ao desafio comum: cooperação no Regime dos Refugiados. Ao abordar solidariedade e interesse dos Estados a respeito dos refugiados, procurou-se compreender qual deles, em nossa visão, seria a força dos Estados para alcançar as soluções duráveis que o Regime demanda. Com relação à teoria que emprega o princípio da solidariedade como principal fator de cooperação, foi considerado que há equívocos na concepção de Turk e Garlick (2017) nos seguintes pontos.

1. Ao afirmar que os Estados são intrinsecamente solidários e que por isso cooperam;
2. Ao afirmar que os Estados são legalmente obrigados a cooperarem e serem solidários;
3. Ao embasar o argumento da obrigação legal utilizando instrumentos internacionais de caráter associativo, sem poder coercitivo ou punitivo;



4. Ao propor um Protocolo Adicional à Convenção de 1951 para lembrar aos Estados do seu compromisso com a solidariedade, quando, no passado, tal proposta não teve êxito;
5. Ao creditar os sucessos das ações de reassentamento realizadas no passado ao princípio da solidariedade dos Estados.

Considerou-se que esses autores defendem a solidariedade igualitária em uma estrutura que reflete, na realidade, nova apresentação da solidariedade hierarquizada medieval que agora é globalizada.

O argumento de Betts (2009) sobre o interesse dos Estados como motivação para cooperação relaciona-se com outras teorias, como a de Foucault (1978) que dissertou sobre a continuidade da soberania na organização dos códigos jurídicos e seu funcionamento e, também, de Maquiavel (2005) sobre as ações não solidárias e éticas dos chamados homens de Estado, como analisa Escorel (1979):

Se o indivíduo, na sua existência privada, tem o direito de sacrificar o seu bem pessoal imediato e até sua própria vida a um valor moral superior, ditado pela sua consciência, pois em tal hipótese está empenhando apenas seu destino particular, o mesmo não acontece com o homem de Estado, sobre o qual pesam a pressão e a responsabilidade dos interesses coletivos; este, de fato, não terá o direito de tomar uma decisão que envolva o bem-estar ou a segurança da comunidade, levando em conta tão-somente as exigências da moral privada; casos haverá em que terá o dever de violá-la para defender as instituições que representa ou garantir a própria sobrevivência da nação (ESCOREL, 1979, p. 94).

O trecho ilustra o dilema do Regime dos Refugiados. É, na realidade, o cerne da questão, pois envolve moralidade e interesses que se sobrepõem ao ato de cooperar, de ser solidário. Desse modo, o argumento de Betts (2009) correlaciona-se com as informações sobre fatores que levaram aos problemas de cooperação no Regime dos Refugiados. Foi considerado que em relação às duas teorias avaliadas a mais coerente é aquela que pondera sobre o interesse dos Estados como força motriz da cooperação.

3. Os modelos de cooperação: os riscos das soluções “in box”

Para exemplificar a discussão teórica sobre interesse versus solidariedade, analisou-se, a seguir, o caso do reassentamento dos refugiados húngaros após a Segunda Guerra Mundial, coordenado pela recém-criada Organização das Nações Unidas. A ação



é considerada pela ONU um exemplo de sucesso no âmbito da cooperação internacional, na qual muitas pessoas foram reassentadas em pouco tempo.

Tendo em vista as sucessivas recusas dos Estados, na atualidade, para o reassentamento, procurou-se compreender o motivo pelo qual deram certo os modelos do passado. Assim, recorreu-se às fontes primárias das negociações realizadas na época, isto é, relatórios com o posicionamento dos Estados e das agências especializadas IRO e ACNUR até 1959, ano que foi declarado o encerramento desse programa.

O caso do reassentamento dos refugiados húngaros foi o primeiro em larga escala após a Convenção de 1951. Aproximadamente, 200 mil pessoas deixaram a Hungria em seis semanas, devido à repressão sofrida pela intervenção militar soviética, em direção às fronteiras ocidentais com a Áustria (180 mil) que, na época, tinha uma população de 7 milhões de pessoas (UNITED NATIONS, 1961).

Inicialmente, as pessoas foram acomodadas em 199 campos de refugiados construídos com os USD 20.000,00 arrecadados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas em sua primeira missão após a sua criação, em 1951. Enquanto a assistência humanitária era provida aos grupos que chegavam, o ACNUR buscou apoio de outros Estados para organizar o reassentamento imediato por intermédio de uma assembleia geral organizada pela Organização das Nações Unidas chamada “Acordos rápidos e eficazes para a assistência de emergência aos refugiados da Hungria”, ou seja, sem longa estadia nos campos de refugiados que tinham prazo de término estipulado (1960). Mesmo em regime de emergência, os campos eram equipados com hospitais, escolas, refeitório e alojamento familiar (UNITED NATIONS, 1961).

Os reassentamentos começaram na primeira semana após a chegada dos refugiados no campo. Quarenta Estados se voluntariaram para reassentarem, de maneira facilitada, os refugiados, tendo em vista que eles saíram do Estado de origem sem documentos. Para entrar na Suíça, por exemplo, era necessário informar apenas o nome e a idade. Em 1957, dos 200 mil refugiados, 177 mil foram reassentados, enquanto apenas 23 mil permaneciam nos campos. Com o objetivo de aplicar soluções duráveis, tais como reassentar todas as pessoas em outros Estados, repatriá-las voluntariamente ou integrá-las nos Estados de primeiro asilo, o ACNUR solicitou aporte adicional de USD 7,5 milhões, ressaltando a importância de fechar os campos de refugiados, pois eles não constituíam uma solução durável, mas provisória (UNITED NATIONS, 1961).



Em 1960, restavam 8.940 refugiados na Áustria, mas apenas 955 viviam em campos e o restante vivia em residências providenciadas por agências voluntárias ou em institutos federais, enquanto aguardavam o reassentamento ou a concessão de nacionalidade austríaca, que já havia sido conferida para 785 pessoas que permaneceram no território (UNITED NATIONS, 1961). No final de 1960, havia aproximadamente 9 mil pessoas em processo de integração no território nacional, o que representa rápido processo de redução de danos, evitando longas estadias em campos de refugiados. Para aqueles que continuaram na Áustria, o processo de integração foi planejado e gerenciado pelo ACNUR por meio de doações dos Estados, considerando-se soluções duráveis que promovessem a autonomia dos refugiados (UNITED NATIONS, 1961).

A disponibilização de casas, assistência para promoção da agricultura, treinamento e educação, cuidado com as mães solteiras, universitários, entre outros, fizeram parte dos 34 projetos do ACNUR e do governo da Áustria voltados às soluções duráveis. Ainda em 1960, foram iniciados 7 projetos para construir residências para as pessoas que estavam em hospedarias ou campos, totalizando 1.160 residências (UNITED NATIONS, 1961). Os progressos foram reportados pelo governo da Áustria ao ACNUR:

A escola de formação profissional em Hirtenberg continua a fornecer excelentes instalações para novos aprendizes de refugiados húngaros. O número de beneficiários aumentou em 1960 em 118 casos, elevando o total em 31 de dezembro de 1960 para 282 casos (185 de campos). A partir de 1º de janeiro de 1961, 110 jovens refugiados húngaros passaram por treinamento na escola. Os resultados dos exames de aprendizes que se formaram na escola de treinamento em Hirtenberg e as chances de encontrar um emprego bem remunerado ao sair da escola permanecem excelentes (UNITED NATIONS, 1961, p. 03).¹⁵

Tão importante quanto à educação, o tratamento psicológico e terapêutico foi considerado e aplicado principalmente para as crianças desacompanhadas com o objetivo de auxiliar na readaptação. Para tanto, foi criada a Clínica de Orientação Infantil em conjunto com um conselheiro de saúde mental designado pelo ACNUR (UNITED NATIONS, 1961).

¹⁵ Do original: The vocational training school at Hirtenberg continues to provide excellent facilities to new Hungarian refugee apprentices. The number of beneficiaries increased during 1960 by 118 cases bringing the total as of 31 December 1960 to 282 cases (185 from camps). As of 1 January 1961, 110 new Hungarian refugee youth were undergoing training in the school. Both the results of the examinations of apprentices graduating from the training school at Hirtenberg and the chances of finding well-paid employment on leaving the school remain excellent. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.96/112.



Na Iugoslávia, Estado de primeiro asilo de 20 mil refugiados húngaros, foi realizado um censo com a finalidade de saber os locais para os quais os refugiados gostariam de ser reassentados. Cada Estado disponibilizou a sua cota de acordo com seus interesses e ressalvas, como, a Alemanha que condicionou o reassentamento à proximidade étnica e ao financiamento da viagem pela sociedade civil.

Desse modo, observou-se que as tratativas referentes aos refugiados húngaros seguiram dois parâmetros: assistência humanitária imediata e busca por soluções duráveis por meio do diálogo para aliviar o Estado de primeiro asilo, como indica Zieck (2017):

A Áustria não só havia sido aliviada fisicamente, mas também financeiramente. As despesas incorridas até o final de 1957, estimadas em USD 12.200.000, foram totalmente cobertas por contribuições de outros governos através do Secretário-Geral, do ACNUR, ou diretamente ao governo da Áustria (ZIECK, 2017, p. 389)¹⁶.

Para compreender a razão pela qual 40 Estados prestaram cooperação nesse caso, se foi por solidariedade ou interesse, passar-se-á a analisar o contexto da época. Em 1956, a Europa atravessava período de reconstrução devido às baixas da Segunda Guerra Mundial, enquanto nos Estados Unidos a construção civil e a indústria nacional dos bens de consumo apresentaram rápido crescimento que resultou em baixa taxa de desemprego (2%), conforme relatório do Presidente Eisenhower.

No entanto, após a virada do ano, à medida que o avanço da produção continuou e se espalhou para fora, os empregos se expandiram rapidamente. Entre os últimos trimestres de 1954 e 1955, o emprego aumentou mais de 3 milhões. Enquanto isso, o desemprego diminuiu, especialmente de mulheres e jovens, que foram atraídos para o mercado de trabalho por altos salários e ampliação de oportunidades. Em meados de 1955, o desemprego em geral estava bem abaixo de 4% da força de trabalho. A taxa de desemprego entre homens casados que vivem com suas famílias, que formam o núcleo duro da força de trabalho, caiu abaixo de 2% (UNITED STATES OF AMERICA, 1956, n.p).¹⁷

Outra motivação favorável ao reassentamento dos refugiados húngaros foi sua crença religiosa, o cristianismo, que também era a crença da maioria dos Estados

16 Do original: Austria had not only been relieved physically but also financially. The expenditures it incurred by the end of 1957, estimated to amount to 12,200,000 USD, were fully covered by contributions from other governments through the Secretary-General, UNHCR or directly. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1481596.

17 Do original: However, after the turn of the year, as the advance of production continued and spread outward, jobs expanded swiftly. Between the last quarters of 1954 and 1955, employment increased by over 3 million. Meanwhile, unemployment declined despite the tremendous numbers, especially of women and young people, who were attracted into the labor market by high wages and widening opportunities. By mid-1955 unemployment at large was well below 4 percent of the labor force. The unemployment rate among married men living with their families, who form the hard core of the labor force, fell below 2 percent. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/economic_reports/1956.pdf.



dispostos a reassentarem o maior número de refugiados: Estados Unidos, Canadá e Austrália. Nos Estados Unidos, esse período também foi marcado por atos de segregação racial amparados por leis estaduais e municipais (*Jim Crow Laws*)¹⁸ que permitiam, até 1968, menos direitos gerais e acesso dos negros aos locais públicos e privados, escolas e empregos, entre outras restrições.

Havia procura por mão de obra caucasiana barata e os refugiados húngaros atenderam essa necessidade, além de concederem boa imagem aos Estados Unidos que, após a Segunda Guerra Mundial, foi criticado pelas Nações Unidas sobre a segregação racial promovida pelas leis Jim Crow (CONSTITUTIONAL RIGHTS FOUNDATION, 2017, n.p). Após o Vice-Presidente Richard Nixon visitar o Kilmer Camp, local em que os refugiados húngaros eram provisoriamente instalados, Martin Luther King escreveu ao Vice-Presidente solicitando a mesma atenção aos negros que sofriam opressão no Sul.

Prezado Presidente: Todas as pessoas de boa vontade ficaram impressionadas com sua profunda preocupação pelo sofrimento do povo húngaro que se expressou em sua viagem à Áustria, seu relatório ao presidente e ao povo americano. Pedimos que você faça uma viagem para áreas problemáticas do Sul, a fim de informar ao presidente e às pessoas a intensidade e extensão dos boicotes econômicos, represálias, atentados e violência dirigida contra as pessoas e os lares de negros que tentam afirmar seus direitos sob a constituição dos Estados Unidos. Para ser específico, dentro do ano passado milhares de negros fugiram de Mississippi. eles não receberam assistência moral ou financeira do governo federal. Se você fizesse a viagem para o sul para explorar os fatos e conversar com as vítimas da opressão racial, você poderia recomendar ao presidente e ao povo americano um curso de ação que poderia ser tão eficaz quanto os seus esforços em favor da população. refugiados húngaros (LUTHER KING, 1957, carta não paginada).¹⁹

Para refugiados caucasianos, cristãos e não comunistas, o acesso estava quase garantido. Em apenas 90 dias, 27 mil húngaros foram ajustados à “vida americana”, restando apenas 1.600 no campo destinado à espera de remanejamento. Nessa nova

18 As Leis Jim Crow eram um conjunto de normas estaduais e municipais formuladas no Sul dos Estados Unidos com o intuito de segregar os negros. Para mais informações a respeito, consultar: <https://www2.gwu.edu/~erpapers/teaching/glossary/jim-crow-laws.cfm>.

¹⁹Do original: dear Mr. vice president: all persons of goodwill were impressed with your deep concern for the suffering of the Hungarian people which expressed itself in your trip to Austria, your report to the president and to the American people. we urge you to make such a fact-finding trip to troubled areas of the south in order to report to the president and to the American people the intensity and extent of the economic boycotts, reprisals, the bombings and violence directed against the persons and homes of negroes who attempt to assert their rights under the united states constitution. To be specific, within the last year thousands of negroes have fled Mississippi. they have received no moral or financial assistance from the federal government. if you were to make the trip into the south to explore the facts, and to talk with victims of racial oppression, you could then recommend to the president and the American people a course of action that might be as effective as your efforts on behalf of Hungarian refugees. Para consultar a carta, utilizar o link: <https://kinginstitute.stanford.edu/king-papers/documents/richard-m-nixon-4>.



vida, os refugiados foram empregados inicialmente em qualquer tipo de serviço, sendo aos poucos integrados na economia e destacados para posições de acordo com suas habilidades.

Um observador calculou que cerca de 38% dos refugiados foram inadequadamente ou mal colocados, citando "o advogado que lava a louça; o ex-secretário que trabalha numa máquina de costura na fábrica; o arquiteto na fundição; o mecânico de automóveis que é um açougueiro" ajudante." Contudo, a mesma crítica observou que apenas 9% dos refugiados estavam desempregados no final de um ano e que mais de 50% deles estavam adequadamente empregados em suas áreas (MARKOWITZ, 1973, p. 49, tradução da autora)²⁰.

Era comum a seleção de pessoas conforme critérios físicos, o que levou o Governo da Áustria a solicitar aos Estados "levar não só os jovens, os fortes, os habilidosos, mas também os coxos, doentes, deficientes e as famílias não ativas economicamente" (UNITED NATIONS, 1961, p. 02). Nesse ponto, o governo Canadense respondeu que "bastaria aos húngaros que estivessem vivos para serem elegíveis ao reassentamento", quando, na realidade, escolhia os grupos mais saudáveis ainda nos campos austríacos (MARKOWITZ, 1973, p. 46).

Inicialmente, os americanos não desejavam participar tão ativamente do programa de reassentamento dos refugiados húngaros. Entretanto, a oportunidade de estabelecer os Estados Unidos como apoiadores dos direitos humanos contra os "violadores comunistas soviéticos" chamou a atenção do governo. Com campanhas de reassentamento chamadas "operação paraíso seguro", "paraíso dos oprimidos" e "operação piedade", as propagandas eram veiculadas no rádio e nos cinemas, tanto em território nacional quanto no exterior, indicando o solo americano como "o solo da liberdade" (MARKOWITZ, 1973, p. 49).

Como resultado, os Estados Unidos não só melhoraram a sua imagem perante à comunidade internacional, mas também internamente, pois "as ações humanitárias e generosas foram, segundo Nixon, calorosamente aplaudidas pela nação" (MARKOWITZ, 1973, p. 51). Eisenhower (1957), ao questionar o Vice-Presidente Richard Nixon sobre os riscos que os refugiados húngaros poderiam trazer, como espionarem em favor dos soviéticos, obteve a seguinte resposta:

²⁰ Do original: One observer estimated that some 38% of the refugees were inadequately or wrongly placed, citing "the lawyer who washes dishes; the former secretary who works on a sewing machine in the factory; the architect in the foundry; the auto mechanic who is a butcher's helper." However, the same critic noted that only 9% of the refugees were unemployed at the end of a year's time, and that over 50% of them were at least adequately placed in their areas.



Asseguro ao Presidente que o processo de triagem, tem garantido que os refugiados não apresentem " risco significativo de subversão interna neste país. "Em vez de assumir uma responsabilidade, sinto que os Estados Unidos ou qualquer outra nação que aceitou estas pessoas está ganhando "um ativo nacional valioso (UNITED STATES OF AMERICA, 1957, tradução da autora)²¹.

Esse ativo nacional valioso era necessário e oportuno para os 40 Estados que reassentaram refugiados húngaros, cada um com seu interesse específico, que foi considerado pelo ACNUR. É importante ressaltar, inclusive, que a maioria dos Estados que aceitou reassentar não havia ainda ratificado a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, as ações foram operadas de maneira descentralizada. Os refugiados receberam proteção com titulações diversas em solo estrangeiro, como "asilo temporário", "reassentamento além-mar", "reassentamento temporário", "segundo asilo", "realocação" e "evacuação massiva" (ZIECK, 2009, p. 390). Independente da nomenclatura recebida, praticamente a totalidade dos refugiados húngaros foi reassentada em um ano.

Dessa forma, considerou-se que o panorama da época foi favorável ao reassentamento dos refugiados húngaros pelos seguintes interesses:

1. Econômico: necessidade de mão de obra barata na reconstrução pós Segunda Guerra Mundial e ascensão da indústria dos bens de consumo;
2. Populacional: aumentar a população dos jovens Estados independentes nos Estados Unidos, na Austrália e no Canadá;
3. Étnico: refugiados europeus, cristãos e caucasianos;
4. Imagem e *Status-quo*: propaganda contra a ascensão do comunismo soviético (guerra fria) e construção da imagem de salvador dos que foram oprimidos pelos regimes comunistas.

Em nossa análise, esses casos representam situações que envolveram interesses dos Estados, sejam culturais, econômicos ou políticos e que por isso tiveram resultados práticos. Outros casos, no entanto, mesmo se tratando da mesma questão, reassentamento ou ajuda financeira, não tiveram êxito.

Como exemplo de iniciativa que não deu certo, a Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados na África²² (1984, ICARA I e II) é o reflexo de que o

²¹ Do original: The screening process then in effect guaranteed that the refugees would present "no significant risk of internal subversion in this country." Rather than assuming a liability, I feel that the United States or any other nation which accepted these people would be gaining "a valuable national asset" Para visualizart odo o relatório, consultar: <http://archivum.retorki.hu/upload/2015/10/254.pdf>.

²²Do original: International Conference on Assistance to Refugees in Africa



interesse e não a solidariedade move os Estados rumo à cooperação. O objetivo da iniciativa era o de obter assistência para “compensar os Estados de asilo africanos pelos impactos econômicos, sociais e na infraestrutura, causados pelo acolhimento de grande número de refugiados” (BETTS, 2008, p. 160). Após encontros em Genebra para apresentar a lista de projetos que demandavam doações e a quantia necessária para iniciá-los, os Estados do Norte Global, doadores, destinaram apenas USD 40 milhões dos USD dos 560 milhões solicitados, sob alegação de que os projetos não atendiam soluções duráveis. Em aditivo, os Estados doadores optaram por destinar suas doações apenas aos projetos de Estados africanos com os quais mantinham relações comerciais ou outros interesses. Sem alternativa de barganha, a iniciativa não teve o êxito desejado pelos Estados africanos (BETTS, 2008, p. 163).

Para explicar a razão pela qual atualmente os Estados não aplicam modelos “de sucesso” do passado para alcançar efeito prático, partiu-se da percepção de que um sistema inflado marcado por 82% dos migrantes forçados vindos de Estados do Sul, em geral, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, compostos por maioria negra de cultura diversificada (BETTS, 2008, p. 159).

Assim, não há interesse dos Estados do Norte em reassentar essas pessoas que significam, as suas populações, uma ameaça ao seu estilo de vida e à homogeneidade cultural, racial e religiosa, sentimento alimentado por partidos de extrema-direita²³. Ademais, há evidente desequilíbrio no poder de barganha entre os Estados do Norte e do Sul Global. Relativamente distantes e dependentes de ajuda, os Estados do Sul não contam com qualquer tipo de ativo que possa persuadir os Estados do Norte a cooperar, mas a recíproca não é verdadeira. Os Estados do Norte, ao sentirem pressionados, podem deixar de contribuir financeiramente com a assistência humanitária aos Estados do Sul.

Como resultado, alguns Estados do Sul violam o princípio do *non-refoulement* ao recusar solicitantes de refúgio em seu território que, por sua vez, fazem longas jornadas até a Europa, o que causou a chamada crise migratória europeia, representando apenas 13% do total de refugiados e solicitantes de refúgio no mundo (UNHCR, 2017).

²³Exemplo nesse sentido são as Leis atualmente propostas na Alemanha pelos partidos de extrema-direita, cujo objetivo é o de impedir a reunião familiar de quem recebeu status de refugiado no País. Para mais informações, consultar: <https://www.dw.com/en/germanys-far-right-afd-targets-refugees-in-first-bill-before-parliament/a-42206338>.



Consideramos que modelos de sucesso do passado não podem ser padronizados e aplicados nas situações atuais, no formato “in box”, devido à complexidade de cada conflito ou situação que envolve refugiados. Contextos geográficos, culturais, sociais e econômicos são afetados pelo fator tempo, ou seja, os dilemas de hoje não são os mesmos de 1956 ou 1999, tampouco os sujeitos da questão, os refugiados, são os mesmos. Seria a mesma lógica de comprar pneus de fusca para um caminhão.

É necessário, portanto, dialogar com os Estados, a exemplo do que Sérgio Vieira de Mello chamou de “novas soluções orientadas e consensuais envolvendo a cooperação entre os Estados de Origem, primeiro asilo e reassentamento” (MELLO, 1985, n.p). Desse modo, os exemplos do passado corroboram com a perspectiva de que novas iniciativas com base na solidariedade não terão aderência dos Estados, pois não foram, ao contrário do que informa o ACNUR, pautados pela solidariedade.

Conclusão

Ao analisar a formação do Regime Internacional dos Refugiados, identificou-se que as regras e os procedimentos para monitorar, receber pleitos e julgar violações aos princípios completaram o ciclo necessário para a formação de um regime nos moldes da concepção de Krasner.

Observou-se, assim, que a proteção aos refugiados é normatizada, compulsória aos Estados signatários, mas não é mais garantida, conforme as situações analisadas. A cooperação acontece em alguns casos específicos, mas não é normatizada e, logo, não obrigatória. Assim, os Estados não podem ser acionados nos tribunais regionais por falta de cooperação.

Em nossa análise sobre solidariedade e interesse, identificamos que os autores escolhidos tentaram encontrar respostas ao desafio comum: cooperação no Regime dos Refugiados. Ao abordar solidariedade e interesse dos Estados a respeito dos refugiados, procurou-se compreender qual deles, em nossa visão, seria a força dos Estados para alcançar as soluções duráveis que o Regime demanda. Com relação à teoria que emprega o princípio da solidariedade como principal fator de cooperação, consideramos que há equívocos na concepção de Turk e Garlick (2017), no que tange creditar



solidariedade à motivação para a cooperação, fator que não se sustenta nas iniciativas analisadas.

Dessa forma, o argumento de Betts e Paul Collier (2017) correlaciona-se com as informações sobre fatores que prejudicam a cooperação no Regime dos Refugiados. Consideramos que das duas teorias avaliadas, a mais coerente é a que aborda o interesse dos Estados como força motriz da cooperação.

No estudo empírico, foi analisado o caso dos refugiados húngaros, considerado um sucesso de cooperação internacional e solidariedade, no qual 200 mil pessoas foram reassentadas em aproximadamente um ano. Observamos que os campos de refugiados da época dispunham de tudo que era necessário para a estadia das famílias: hospitais, escolas, casas familiares e que havia grande esforço em mantê-las o mínimo possível nos campos.

Correlacionou-se os reassentamentos dos húngaros com o crescimento da indústria dos bens de consumo dos Estados Unidos da América que necessitava de mão de obra barata, caucasiana e cristã, em detrimento dos negros americanos que eram, na mesma época, segregados pelas leis Jim Crow. Para os que ficaram nos campos da Áustria, aproximadamente 9 mil pessoas, foram construídas residências, concessão de nacionalidade e estudo para que pudessem reconstruir suas vidas. Tal ação dos Estados destoa completamente dos exemplos mais atuais relacionados aos refugiados sírios, por exemplo.

Desse modo, confirmamos a premissa dessa pesquisa de que o discurso de solidariedade como incentivo principal para que haja cooperação entre os Estados é inviável para solucionar o problema e dar continuidade ao Regime e de que não são as práticas das Nações Unidas que geram diferentes resultados, mas o interesse dos Estados que determinam as condições para que os refugiados sejam recebidos e instalados nos territórios que buscam abrigo.

Referências bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 08 set. 2017.



_____. *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. 1967. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 01 ago. 2017.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3ª ed. Brasília: Discurso Editorial, 1999.

BARRET, S. *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BETTS, A. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.

_____. North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 14, n. 2, p. 157-178, 2008. Disponível em: <http://journals.riener.com/doi/abs/10.5555/ggov.2008.14.2.157?code=lrpi-site>. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009. 180p.

_____.; COLLIER, P. *Help Refugees Help Themselves*. Londres: Foreign Affairs, 2015.
BULL. H. A *Sociedade Anárquica*. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora UNB, 2002.

BRUNKHORST, H. Solidariedade Global: Problemas De Inclusão Da Sociedade Moderna. *Revista Direito Mackenzie*, v. 6, n. 2, 2012.

CARR, E. H. *O que é história?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CONSTITUTIONAL RIGHTS FOUNDATION. *A Brief History of Jim Crow*. Los Angeles (online): Constitutional Rights Foundation, 2017. Disponível em: <http://www.crf-usa.org/black-history-month/a-brief-history-of-jim-crow>. Acesso em: 8 out. 2018.

ESCOREL, L. Introdução ao Pensamento Político de Maquiavel. In: ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. *Filosofando: Introdução à Filosofia*. São Paulo: Moderna, 1993.

EUROPEAN UNION. *Towards a global compact on refugees Strengthening international cooperation to ease the plight of refugees in the world*. Geneva: European Parliamentary Research Service 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623550/EPRS_BRI\(2018\)623550_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623550/EPRS_BRI(2018)623550_EN.pdf). Acesso em: 03 out. 2018.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

GONÇALVES, A. Governança Global. In: GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

HART, H. L. A. *The Concept of Law*. New York: Oxford University Press, 1994.



JAEGER, G. On the history of the international protection of refugees. *International Review of the Red Cross*, v. 83, n. 843, p. 727-737, 2001. Disponível em: https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf. Acesso em: 01 out. 2017.

KEOHANE, R.O. The Demand for International Regimes. In: KRASNER, S.D. *International Regimes*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1983.

KOH, H. H. *Why do Nations Obey International Law?* Yale Law School, Faculty Scholarship Series. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=2897&context=fss_papers. Acesso em: 8 out. 2018.

KRASNER, S. D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. *Revista de Sociologia Política*, v.20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LOESCHER, G. *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. 1° Ed. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MACHIAVELLI, N. *O príncipe*. Brasil: Ridendo Castigat Mores (online), 2005. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>. Acesso em: 8 de out. 2018.

MARKOWITZ, A. A. Humanitarianism versus Restrictionism: The United States and the Hungarian Refugees. *International Migration Review*, v. 7, n. 1, 1973.

MENEZES, F.L. Utopia or Reality: Regional Cooperation in Latin America to Enhance the Protection of Refugees. *Refugee Survey Quarterly*, v. 35, p. 122-141, 2016.

NIETZSCHE, F. *Humano Demasiado Humano*. Companhia das Letras: São Paulo/Rio de Janeiro, 2005.

TÜRK, V.; GARLICK, M. *From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The comprehensive Refugee Response Framework and Global Compact on Refugees*. Londres: Oxford Press, 2017.

UNITED NATIONS. *General Assembly*. Progress report on programme for new hungarian refugees as of 31 december 1960 and final report on fund for new hungarian refugees. Symbol: A/AC.96/112. New York: general assembly, 1961. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.96/112. Acesso em: 8 out. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Note on non-refoulement* (Submitted by the High Commissioner) EC/SCP/2. Agosto, 1977. Disponível em:



<http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>. Acesso em: 10 out. 1977.

_____. *Global Trends 2017 annex and tables (.zip)*. Geneva: UNHCR, 2017. Disponível em:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocAttachment.zip?COMID=5b27bf8b4> Acesso em: 8 out. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. *Economic report of the president*: transmitted to the congress january 24, 1956. United states government printing office: Washington, 1956. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/economic_reports/1956.pdf. Acesso em: 8 out. 2018.

UNITED NATIONS. *Declaração de Nova York Sobre Refugiados e Migrantes*. 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 01 out. 2017.

ZIECK, M. Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited. *International Journal of Refugee Law*, v. 21, In.3, p. 387-420, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1481596. Acesso em: 8 out. 2018.

Sobre a autora

Rosilandy Carina Candido Lapa

Bacharela em Relações Internacionais (2017), Mestra em Direito Internacional (2018) e Doutoranda em Direito Ambiental Internacional (2019- presente data), pela Universidade Católica de Santos. Na mesma instituição, integra os grupos de pesquisa “Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais” e “Comunicação e Cidadania”. Pesquisadora e consultora na área do Direito Internacional com foco em Direitos Humanos, Migrações Forçadas e Apatridia. Possui experiência em pesquisa e elaboração de relatórios sobre Informação do Estado de origem dos refugiados (Country of Origin Information- COI), certificada pela Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation (ACCORD) e United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) (2016). E-mail: roselapa@outlook.com

A autora é a única responsável pela redação do artigo.

