

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

GUILHERME HENRIQUE TAVARES DINIZ

**O REFÚGIO COMO DESAFIO AO(S) ESTADO(S) E À COMUNIDADE
INTERNACIONAL: O OCASO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS SOMALIS.
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa/RS
2019

GUILHERME HENRIQUE TAVARES DINIZ

**O REFÚGIO COMO DESAFIO AO(S) ESTADO(S) E À COMUNIDADE
INTERNACIONAL: O OCASO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS SOMALIS.
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sinara Camera

Santa Rosa/RS
2019

GUILHERME HENRIQUE TAVARES DINIZ

**O REFÚGIO COMO DESAFIO AO(S) ESTADO(S) E À COMUNIDADE
INTERNACIONAL: O OCASO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS SOMALIS.
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

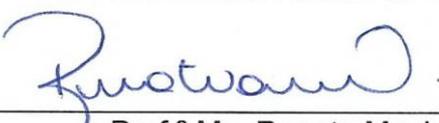
Banca Examinadora



Prof.^a Dr.^a Sinara Camera – Orientadora



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



Prof.^a Ms. Renata Maciel

Santa Rosa/RS, 06 de dezembro de 2019.

DEDICATÓRIA

Soli Deo Glória (Glória somente a Deus), “Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória, pois, a ele eternamente. Amém.” (Romanos 11:36).

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos melhores pais do mundo, os meus, Gesiel Soares Diniz e Joice Helena Tavares Diniz, serei sempre grato, pois vocês foram os primeiros que acreditaram e investiram em mim, e, acima de tudo, ensinaram-me a lutar pelo que acredito; àquela que muito me encanta e que possui o meu coração, minha noiva Polyana Eberhardt, em ti encontro tudo aquilo que eu preciso, contigo quero passar todos os dias da minha existência; àquela que sempre esteve comigo, e que muito me ajuda, minha querida irmã Bianca Danieli Tavares Diniz; à minha inspiradora mentora Sinara Camera e aos amigos mais chegados do que irmãos: Gabriel Henrique Hartmann, Luciano Augusto de Oliveira Paz e Ricieri Rafael Bazanella Dilkin. Certo é que sozinho não teria alcançado coisa alguma.

Pessoas tornam-se refugiados não por seus atos criminosos ou revolucionários, mas por serem quem são. A maioria delas não fez nada errado, exceto fugir, mudar para o outro lado, atravessar fronteiras. Sua falta de direitos, a falta de personalidade legal, não é uma consequência de severa punição ou um sinal de extrema criminalidade, mas o acompanhamento da total inocência e do movimento, de uma circulação de sacrifício. O refugiado é definido não pelo que fez ou faz - a característica definidora da moderna natureza humana - mas por quem ele é, por ser e não por sua ação para se tornar.

Costas Douzinas

RESUMO

O tema a que se dedica o estudo aqui delineado analisa a proteção internacional dos refugiados. Como delimitação temática tem-se a análise sobre o sistema global de proteção aos refugiados, como fundamento dos mecanismos oferecidos pela comunidade internacional e pelos Estados, especialmente para garantir a segurança humana dos indivíduos que migram por força de perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos, com enfoque no caso da Somália, no período compreendido entre a década de 1960 e os dias atuais. A pesquisa tem natureza teórica e finalidade explicativa. Os dados gerados são analisados qualitativamente, por documentação indireta, bibliográfica e documental, com a utilização de métodos procedimentais histórico e comparativo. No que toca à análise e à interpretação de dados da pesquisa o método de abordagem utilizado é hipotético-dedutivo. O problema a ser respondido ao final deste trabalho é: em que medida os refugiados que migram forçadamente por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos na Somália encontram proteção suficiente na normativa e nos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados para que seja garantida a segurança humana desses indivíduos? O objetivo geral deste trabalho é pesquisar a suficiência da normativa e dos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados, analisando se estes garantem a segurança humana dos refugiados que migram por força de perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos. A presente monografia foi dividida em três momentos. O primeiro capítulo é destinado ao estudo dos conceitos fundamentais/basilares, bem como, da proteção internacional conferida aos refugiados. No segundo capítulo serão estudados os instrumentos normativos que dispõem sobre a formação/composição/atuação e as funções do ACNUR, e as estratégias e soluções duradouras que ele oferece ao refúgio. No último capítulo, apresenta-se a situação do conflito na Somália, assim como o seu reflexo no Quênia, Estado que destinou parte do seu território para a construção de um complexo de campos destinados ao recebimento dos refugiados que chegavam. Analisa-se ainda, o papel das soluções duráveis/duradouras propostas pelo ACNUR no maior campo de refugiados do mundo, situado em Dadaab, no Quênia, notadamente o reassentamento. Ao final da pesquisa pode-se concluir que apesar de as normativas e os mecanismos de proteção afastarem os refugiados somalis, que vivem no complexo de campos de Dadaab, das situações de perseguição e violência generalizada, eles não têm encontrado respostas adequadas e suficientes para dar fim a seu(s) status de refugiado. Os instrumentos não têm se mostrado efetivos para soluções duráveis, conforme se pode confirmar no caso da Somália. Pelo contrário, as soluções têm se mostrado paliativas, inadequadas e indisponíveis, multiplicando-se os casos de situações prolongadas de refúgio e as políticas igualmente inadequadas e de exceção de criação de campos de refugiados.

Palavras-chave: Campo de Refugiados – Dadaab – Direito Internacional dos Refugiados – Soluções Duradouras – Reassentamento.

ABSTRACT

The theme of the study outlined here examines the international protection of refugees. How to delimit the issue, look at the global refugee protection system, such as the mechanism of use offered by the international community and states, especially to ensure the human security of individuals who migrate by persecution (s), conflict (s), violence (s) or violation (s) of human rights, with involvement in Somali cases, with no period from the 1960s to the present. The research has a theoretical nature and requires explanatory. The data generated are qualitatively analyzed through indirect, bibliographic and documentary records, using historical and comparative procedural methods. None that touches on the analysis and interpretation of research data or the method of approach used is hypothetical deductive. The problem is to be answered at the end of this paper: the extent to which refugees who have migrated to persecution (s), conflict (s), violence (s) or violation of human rights in Somalia in the mechanisms of action of the international community and in the states to ensure the human safety of these individuals? The general objective of this work is to use the normative sufficiency and the mechanisms of action of the international community and the states, analyzing if they guarantee the human security of the refugees that migrate due to persecution (s), conflicts (s), violence (s) or violation of human rights. A present monograph was divided into three moments. The first chapter is intended to study fundamental concepts as well as international protection afforded to refugees. In the second chapter, the normative instruments on UNHCR's formation / composition / performance and functions, and the strategies and lasting solutions it offers to the refuge, will be studied. The last chapter presents a situation of conflict in Somalia, such as its reflection in Kenya, a state that is part of its territory for the construction of a complex of multi-use camps to receive incoming refugees. Also consider the role of durable / lasting solutions applied by UNHCR in the world's largest refugee camp in Dadaab, Kenya, notably or in resettlement. At the end of the survey, you may conclude that while regulations and protection mechanisms drive somatic refugees living in the Dadaab camp complex from persecution and widespread violence, they did not find specific answers and tests to stop them. refugee status. The instruments have not been proven effective for durable solutions, but can be confirmed in the case of Somalia. On the other hand, as solutions shown alternative, inadequate and unavailable, multiplying the cases of prolonged situations of refuge and the inadequate policies and exception of the creation of refugee camps.

Keywords: Refugee camp – Dadaab – International Refugee Law – Durable Solutions – Resettlement.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 MIGRAÇÕES FORÇADAS, REFUGIADOS E A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL	13
1.1 A MIGRAÇÃO FORÇADA E OS SEUS SUBGRUPOS	13
1.2 OS REFUGIADOS E O DESENVOLVIMENTO DE SUA PROTEÇÃO INTERNACIONAL.....	19
2 A ATUAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL E DOS ESTADOS PARA GARANTIR A SEGURANÇA HUMANA DOS REFUGIADOS	30
2.1 O PROTAGONISMO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR) NAS DINÂMICAS DE REFÚGIO.....	30
2.2 A BUSCA PELA SEGURANÇA HUMANA E POR SOLUÇÕES DURADOURAS	37
3 REFUGIADOS SOMALIS: UM DESAFIO À COMUNIDADE INTERNACIONAL E AOS ESTADOS.	46
3.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE MIGRAÇÃO DOS INDIVÍDUOS SOMALIS: DE 1960 AOS DIAS ATUAIS.	46
3.2 DA SOMÁLIA PARA O QUÊNIA E DO QUÊNIA PARA O MUNDO: UM ESTUDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO REASSENTAMENTO PARA OS REFUGIADOS SOMALIS DO COMPLEXO DE CAMPOS DE DADAAB.	52
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

A questão dos refugiados existe desde o século XV, porém os primeiros esforços para o implemento da proteção por meio de normas internacionais só ocorreram na segunda década do século XX. A proteção se materializou, notadamente, após a segunda guerra mundial quando os Estados, em comunidade, a ONU e o ACNUR, motivados principalmente pelo aumento desproporcional do número de indivíduos refugiados (de milhares para milhões), desenvolveram o Estatuto dos Refugiados.

O tema a que se dedica o estudo aqui delineado analisa a proteção internacional dos refugiados. Como delimitação temática tem-se a análise sobre o sistema global de proteção aos refugiados, como fundamento dos mecanismos oferecidos pela comunidade internacional e pelos Estados, especialmente para garantir a segurança humana¹ dos indivíduos que migram por força de perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos, com enfoque no caso da Somália, no período compreendido entre a década de 1960 e os dias atuais.

O problema a ser respondido ao final deste trabalho é: em que medida os refugiados que migram forçadamente por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos na Somália encontram proteção suficiente na normativa e nos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados para que seja garantida a segurança humana desses indivíduos?

Para responder a pergunta que norteia a investigação, formulou-se a seguinte hipótese: Acredita-se que a proteção advinda das normativas, dos mecanismos e da atuação da comunidade internacional e dos Estados têm se mostrado suficiente para

¹ De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o conceito de segurança humana compreende “[...] the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair and promotes the protection of their physical safety, economic and social well being and human rights. It includes the right of all individuals, vulnerable people in private, to live free from fear and free from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p.). Isto é, “[...] o direito das pessoas a viver em liberdade e dignidade, livres de pobreza e desespero e promove a proteção de sua segurança física, bem-estar econômico e social e direitos humanos. Inclui o direito de todos os indivíduos, pessoas vulneráveis em particular, de viver livres do medo e livres da falta, com uma oportunidade igual de usufruir de todos os seus direitos e desenvolver plenamente seu potencial humano.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p., tradução minha).

garantir a segurança humana dos refugiados que migram forçadamente da Somália, já que os indivíduos somalis que deixam seu país são afastados das situações de perseguição, conflito e violência generalizada, uma vez abrigados nos campos de refugiados.

O objetivo geral deste trabalho é pesquisar a suficiência da normativa e dos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados, analisando se estes garantem a segurança humana dos refugiados que migram por força de perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos. Para tanto, os objetivos específicos são: a) Estudar os movimentos migratórios, especialmente as migrações forçadas por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos; b) Pesquisar sobre as normativas e os mecanismos destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados, bem como, sobre a formação/composição/atuação do ACNUR e sobre as soluções duradouras que ele oferece ao refúgio; c) Realizar estudo de caso sobre a atuação da comunidade internacional e do Quênia para a proteção dos refugiados Somalis, utilizando como recorte temporal o período compreendido entre 1960 e os dias atuais.

A problemática atinente aos refugiados é tema atual e de relevância para os indivíduos, para os Estados e para a comunidade internacional que comungam/solicitam dos ideais de proteção, reconhecendo a sua condição de vulnerabilidade e de sujeitos de direitos humanos. A pesquisa é viável pois os dados e bibliografias analisados são de domínio público, estando a grande maioria deles disponíveis na rede mundial de computadores.

Além disso, boa parte dos dados coletados são oriundos dos relatórios produzidos pelo ACNUR. Inclusive, o estudo mais recente publicado pelo ACNUR, *Global Trends - Forced Displacement in 2018* (Tendências Globais – Deslocamento Forçado em 2018), anuncia o mais alto número de indivíduos deslocados já registrado: até o final do ano de 2018, 70,8 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar em todo o mundo, em razão de perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a).

Trata-se de um acréscimo significativo de 2,3 milhões em relação aos 68,5 milhões de deslocados forçados registrados ao final de 2017. Mais do que isso, nos últimos dez anos percebeu-se um crescimento exponencial de mais de 50% da população global de pessoas forçadas a se deslocar. A proporção da população

mundial em relação ao número de pessoas deslocadas segue subindo: há uma década falava-se que uma (1) em cada cento e sessenta (160) pessoas no mundo estava deslocada. Hoje, fala-se que uma (1) em cada cento e oito pessoas (108) no mundo está deslocada, a título de comparação, em 2017 esse número era de uma (1) em cada cento e dez (110) pessoas (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a).

Do deslocamento forçado, faz-se especial menção do número de indivíduos refugiados: ao final de 2018 alcançou a marca de 25,9 milhões, dos quais 20,4 milhões encontram-se sob o mandato do ACNUR². Há de se ressaltar que mais de dois terços (isto é, 67%) dos refugiados em todo o mundo são originários de cinco países: República Árabe da Síria (6,7 milhões), República Islâmica do Afeganistão (2,7 milhões), República do Sudão do Sul (2,3 milhões), República da União de Myanmar (1,1 milhão) e República Federal da Somália (0,9 milhão), países permeados por conflitos armados. Além disso, o relatório aponta a existência de 41,3 milhões de deslocados internos (*internally displaced people*) e 3,5 milhões de solicitantes de refúgio (*asylum-seekers*) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a).

Caracteriza-se a presente pesquisa quanto à sua natureza como teórica, uma vez que não pretende uma intervenção na realidade, embora isso não queira dizer que esteja dissociada desta, tratando-se, em síntese, de análise de fenômenos/preocupações contemporâneas que tocam a proteção aos refugiados. Quanto aos fins a pesquisa é explicativa, pois objetiva-se compreender em que medida a legislação, os mecanismos e a atuação da comunidade internacional e dos Estados garantem a segurança humana dos refugiados que migram forçadamente da Somália, pelos mais variados motivos.

Far-se-á uma pesquisa bibliográfica e documental, a partir daquilo que de melhor já fora produzido sobre o tema, por meio de documentação indireta, em fontes primárias e secundárias, das quais serão coletadas as informações indispensáveis à construção das análises. O tratamento dos dados será qualitativo, já que obtém e analisa informações contidas/produzidas pelo direito e pela doutrina, não sendo o escopo do trabalho produzir e utilizar exacerbadamente de recursos numéricos e estatísticos.

² O número de refugiados sob o mandato do ACNUR quase dobrou desde o ano de 2012 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019).

No que toca à análise e à interpretação de dados da pesquisa será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, isto porque a pesquisa, partindo do problema e percebendo a lacuna existente no conhecimento, oferece nas hipóteses possíveis soluções que serão analisadas, debatidas, criticadas, provadas ou eliminadas pelo processo de inferência dedutiva. Por fim, como métodos procedimentais serão utilizados o histórico e o comparativo já que será feita uma análise/estudo temporal sobre o desenvolvimento da proteção aos refugiados (como também do direito internacional dos refugiados), comparando se a concepção contemporânea de proteção tem alcançado (ou não) os refugiados Somalis, no interregno compreendido entre 1960 e os dias atuais, e, se tem oferecido (ou não) condições de possibilidade de proteção e garantia da segurança humana destes.

A fim de sistematizar os resultados a que se chega com o desenvolvimento da investigação proposta, as análises da presente monografia foram divididas em três momentos. O primeiro capítulo é destinado ao estudo dos conceitos fundamentais/basilares e de todos os aspectos teóricos que contemplam a utilização do termo migração forçada, bem como, os subgrupos que a compõem. Também são traçadas as notas da proteção internacional conferida aos refugiados que deverá respaldar a proteção específica aos refugiados pelos Estados e pela comunidade internacional, bem como os mecanismos protetivos dos quais dispõem.

No segundo capítulo serão estudados os instrumentos normativos que dispõem sobre a formação/composição/atuação e as funções do ACNUR, órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas que é encarregado de oferecer solução duradoura ao refúgio, e as estratégias utilizadas por ele para responder ao aumento do número de refugiados.

No último capítulo, apresenta-se a situação do conflito na Somália, assim como o seu reflexo no Quênia, Estado que destinou parte do seu território para a construção de um complexo de campos destinados ao recebimento dos refugiados que chegavam. Analisa-se ainda, o papel das soluções duráveis/duradouras propostas pelo ACNUR no maior campo de refugiados do mundo, situado em Dadaab, no Quênia, notadamente o reassentamento.

1 MIGRAÇÕES FORÇADAS, REFUGIADOS E A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

A temática das migrações forçadas é, sem dúvidas, uma das principais pautas da comunidade internacional e dos Estados. Trata-se do tema do momento, uma vez que se vislumbra um crescimento exponencial do número de pessoas forçadas a se deslocar. Como resposta, a comunidade internacional vem desenvolvendo normativas específicas de proteção, como as do Direito Internacional dos Refugiados.

Este capítulo apresentará os resultados do estudo teórico realizado sobre os movimentos migratórios, especialmente as migrações forçadas por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos a fim de analisar a proteção oferecida aos indivíduos que alcançam refúgio.

Para tanto, optou-se pela divisão em duas subseções. Na primeira aborda-se de forma específica a migração forçada e todos os aspectos teóricos que contemplam a utilização desse termo/conceito, bem como, os subgrupos que a compõem. A segunda subseção é dedicada ao estudo do único subgrupo de migrantes forçados que recebeu proteção jurídica específica na ordem internacional: os refugiados.

1.1 A MIGRAÇÃO FORÇADA E OS SEUS SUBGRUPOS

Ainda que amplamente difundido/utilizado, o termo “migração forçada” não foi positivado na ordem internacional, isto é, não há um conceito jurídico internacional de migração forçada. Diante da lacuna legislativa, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) desenvolveu o seu próprio conceito. Para a OIM, migração forçada é “A migratory movement which, although the drivers can be diverse, involves force, compulsion, or coercion.”³ (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p.).

Percebe-se que, o cerne do conceito criado pela OIM é a existência de um elemento motivador, como força, compulsão e coerção, que não apenas obriga o indivíduo a migrar como também o coloca em situação de vulnerabilidade. Oportuno frisar o também frequente uso do termo deslocamento (forçado) que, de acordo com

³ “[...] um movimento migratório que, embora os motivos possam ser diversos, envolve força, compulsão ou coerção.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019 s. p., tradução minha).

a OIM, refere-se ao movimento de pessoas forçadas/obrigadas. “[...] to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters.”⁴ (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p.).

Não obstante, a OIM conceitua migração como “The movement of persons away from their place of usual residence, either across an international border or within a State.”⁵ (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p.). Da análise de tais conceitos, conclui-se que o que diferencia a migração (em um sentido amplo) da migração forçada é a involuntariedade. Em outras palavras, surge a migração forçada na exclusão da voluntariedade, na existência de elementos motivadores que atentem/ameacem a vida ou a integridade física de um ou mais indivíduos. Para David Turton⁶,

[...] when we try to separate out a class of forced migrants from migrants in general, we are faced with a problem which is at once methodological and ethical. The methodological problem is that it proves impossible to apply the term forced migration to the real world in a way that enables us to separate out a discrete class of migrants. It turns out, on closer inspection, that *most* migrants make their decision to migrate in response to a complex set of external constraints and predisposing events. Of course, those constraints and events vary in their salience, significance and impact, but there are elements of both compulsion and choice, it seems, in the decision making of most migrants. In order to deal with the fuzzy boundaries between forced and unforced migration, therefore, we have to resort to the familiar device of the continuum. (TURTON, 2003, p. 08)⁷.

⁴ “[...] a fugir ou deixar suas casas ou locais de residência habitual, principalmente como resultado de ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p., tradução minha).

⁵ “[...] o movimento de pessoas para longe do local de sua residência habitual, quer através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019, s. p., tradução minha).

⁶ Ex-diretor do *Refugee Studies Centre* da universidade de Oxford na Inglaterra (1997-2001). Nos seus estudos sobre refugiados se preocupou principalmente com os problemas conceituais e metodológicos envolvidos no estudo da migração forçada como um campo de investigação acadêmica (REFUGEE STUDIES CENTRE, s. d.)

⁷ Tradução livre. “[...] quando tentamos separar uma classe de migrantes forçados dos migrantes em geral, somos confrontados com um problema que é ao mesmo tempo metodológico e ético. O problema metodológico é que é impossível aplicar o termo migração forçada ao mundo real de uma maneira que nos permita separar uma classe discreta de migrantes. Acontece, em uma inspeção mais minuciosa, que a maioria dos migrantes toma a decisão de migrar em resposta a um conjunto complexo de restrições externas e eventos predisponentes. Obviamente, essas restrições e eventos variam em termos de relevância, significado e impacto, mas existem elementos de compulsão e escolha, ao que parece, na tomada de decisão da maioria dos migrantes. Portanto, para lidar com as fronteiras nebulosas entre migração forçada e não forçada, precisamos recorrer ao dispositivo familiar do continuum.” (TURTON, 2003, p. 08, tradução minha).

Dois autores apresentaram esquemas para ajustar os diferentes tipos de migração em uma única estrutura, Anthony Richmond (no ano de 1994) e Nicholas Van Hear (no ano de 1998). Richmond desenvolveu uma matriz complicada na qual classifica vários tipos de movimentos migratórios em eixos, ele distinguiu esses movimentos em “proativos” e “reativos”, sendo que essas duas classificações aparecem em extremidades opostas de um *continuum* (TURTON, 2003).

No final da extremidade reativa encontram-se as vítimas de tráfico de escravos na África, ao passo que no final da extremidade proativa encontram-se turistas e aposentados. Anthony entende que as causas da migração são políticas e econômicas, entretanto, é tão difícil distinguir se as causas são políticas e econômicas quanto distinguir de forma categórica se são proativas e reativas (TURTON, 2003). A matriz de Nicholas Van Hear não é menos complexa. Ele desenvolveu um eixo que vai de voluntário (que significa mais escolhas e mais opções) a involuntário (que significa menos escolhas e menos opções):

	voluntary migration more choice more options	less choice fewer options	involuntary migration little choice few options
	←----- proactive migrants		reactive migrants -----→
outward	tourists visitors students professional transients business travellers	economic / labour migrants rural-urban migrants anticipatory refugees people induced to move	refugees expellees internally displaced people development displacement disaster displacement
inward	primary migrant newcomers family reunion/formation	visitors, students or tourists who seek asylum	asylum seekers refuge seekers
return	returning migrants and refugees voluntary repatriates voluntary returnees repatriates long-settled abroad	returning migrants and refugees mixture of compulsion, inducement and choice	deported or expelled migrants refugees subject to <i>refoulement</i> forced returnees repatriates long-settled abroad
onward	resettlement dispersal by strategy	third country resettlement of refugees	scattering forced dispersal
staying put	stayers by choice household dispersal strategy	people confined to safe havens safe countries, safe areas	stayers of necessity containment

Ilustração 1: Force and choice in five components of migration.

Fonte: (VAN HEAR, 1998, p. 45).

Vislumbra-se que Van Hear trabalha com cinco componentes essenciais nos movimentos migratórios, ou cinco tipos de movimento: externo, interno, retorno, posterior e permanecer/ficar parado. No final da extremidade involuntária encontram-se, por exemplo, os refugiados, as pessoas deslocadas por desastres (naturais/ambientais) e por projetos de desenvolvimento, os deslocados internos

(*internally displaced people*), indivíduos que possuem de fato poucas opções e escolhas. Para Van Hear:

Each of these components involves degrees of choice and coercion, and are conventionally portrayed as voluntary or involuntary movements. (...) The categories “voluntary” and “involuntary” are not wholly satisfactory and may be misleading, particularly if conceived as discrete. It has become received wisdom that few migrants are wholly voluntary or wholly involuntary. Almost all migration involves some kind of compulsion; at the same time almost all migration involves choices. Economic migrants make choices, but they do so within constraints. (...) Forced migrants likewise make choices, within a narrower range of possibilities. But even in the most dire circumstances, there is still some choice, since some may choose to stay and suffer starvation or violence rather than leave their homes. Some migrants nevertheless have more choices than others. Moreover, many if not most migration streams involve migrants with varying degrees of choice and who experience varying degrees of compulsion.⁸ (VAN HEAR, 1998, p. 42-43).

Como se vê, o ponto de partida do estudo da migração forçada é distinguir/separar a migração forçada da migração voluntária. Mas essa separação não é neutra/inocente, ela carrega um significado, isto é, nasce de uma projeção/escolha política na qual se prioriza determinados direitos de grupos de pessoas que serão protegidos. As distinções que são feitas resultam da preocupação política, e não de observação empírica e/ou investigação científica. Não se sabe ao certo quando foi utilizado o termo migração forçada pela primeira vez, mas, a opção pela utilização é recente (BETTS, 2009; TURTON, 2013).

É uma resposta a especificidade/estreitamento do termo refugiado. Tornou-se necessário assumir o refugiado como uma categoria restrita e extraída de um leque muito mais amplo. É comum ler/ouvir falar que a migração forçada tem como fundamento a fuga de determinada perseguição ou conflito, e, a partir disso, presume-se que a migração voluntária é um tipo de sinônimo de migração por motivos econômicos. Entretanto, essa teoria, se confrontada com a prática, torna-se

⁸ “Cada um desses componentes envolve graus de escolha e coerção e é convencionalmente retratado como movimentos voluntários ou involuntários. (...) As categorias ‘voluntário’ e ‘involuntário’ não são totalmente satisfatórias e podem ser enganosas, principalmente se concebidas como discretas. Tornou-se sabido que poucos migrantes são totalmente voluntários ou totalmente involuntários. Quase toda migração envolve algum tipo de compulsão; ao mesmo tempo, quase toda a migração envolve escolhas. Os migrantes econômicos fazem escolhas, mas o fazem dentro de restrições. (...) Da mesma forma, os migrantes forçados fazem escolhas, dentro de uma gama mais estreita de possibilidades. Mas, mesmo nas circunstâncias mais terríveis, ainda há algumas opções, pois algumas podem optar por ficar e sofrer fome ou violência, em vez de deixar suas casas. Alguns migrantes, no entanto, têm mais opções do que outros. Além disso, muitos, se não a maioria dos fluxos de migração envolvem migrantes com graus variados de escolha e que experimentam graus variados de compulsão.” (VAN HEAR, 1998, p. 42-43, tradução minha)

problemática, já que não há como distinguir com clareza/nitidez entre coerção e vontade (BETTS, 2009; TURTON, 2013).

Há uma dificuldade conceitual na utilização do termo migração forçada. Veja que assumir a existência de algo como migração forçada implica no reconhecimento de que existe a migração não forçada. O problema é que não se utiliza a expressão migração não forçada, utiliza-se migração voluntária aceitando, com isso, a interpretação equivocada de que migração forçada seria um sinônimo de migração involuntária. Ocorre que, a utilização de involuntário como antônimo de voluntário não é a escolha mais ajustada, pois, a involuntariedade reside na inconsciência (fazer sem pensar, sem deliberar), sobre o assunto, David Turton afirma que:

If it is meaningless to talk about involuntary human migration, this is because, to migrate, when applied to human beings, implies at least *some* degree of agency, of independent will. To migrate is something we *do*, not something that is done *to* us. You can move people and displace people, but you can't 'migrate' them. 'To migrate', in other words, is an intransitive verb. How then does 'compulsory migration' sound? It does not sound as odd as involuntary migration, but it still sounds odd to me, and for the same reason: the verb 'to migrate' implies *some* degree of human agency while compulsion implies a lack of choice, a lack of any alternative. (...) I do not conclude from all this that we should throw out the term 'forced migrant' and replace it with something else. It is probably the best term available. But we should be aware of the conceptual difficulties it raises and not assume that it refers to a clearly discriminable class of events.⁹ (TURTON, 2013, p. 11).

No ponto, importante esclarecer que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), pretere o termo “migração forçada” para que seja evitada confusão e pela não existência de uma definição ou conceito legal, universalmente aceito. De acordo com o ACNUR, o termo migração forçada é utilizado principalmente por sociólogos, uma vez que é amplo e abrange vários deslocamentos e movimentos involuntários, tanto os que se situam dentro das fronteiras dos Estados, como os que as extrapolam (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA

⁹ “Se não faz sentido falar de migração humana involuntária, isso ocorre porque, quando aplicado aos seres humanos, implica pelo menos algum grau de agência, de vontade independente. Migrar é algo que fazemos, não algo que é feito para nós. Você pode mover e deslocar pessoas, mas não pode ‘migrar’ elas. ‘Migrar’, em outras palavras, é um verbo intransitivo. Como soa a ‘migração obrigatória’? Não soa tão estranho quanto a migração involuntária, mas ainda soa estranho para mim, e pela mesma razão: o verbo ‘migrar’ implica algum grau de agência humana, enquanto compulsão implica falta de escolha, falta de alternativa. (...) Não concluo de tudo isso que devemos jogar fora o termo ‘migrante forçado’ e substituí-lo por outra coisa. É provavelmente o melhor termo disponível. Mas devemos estar cientes das dificuldades conceituais que isso suscita e não assumir que se refere a uma classe de eventos claramente discriminável.” (TURTON, 2013, p. 11, tradução minha).

OS REFUGIADOS, 2016).

O termo é utilizado geralmente para tratar sobre indivíduos que se deslocam em decorrência de desastres ambientais/climáticos, conflitos (armados), fome e projetos de desenvolvimento em larga escala, abarca, portanto, uma infinidade de fenômenos. O argumento do ACNUR é que rotular/classificar os refugiados como migrantes forçados retira toda atenção que a comunidade internacional lhes dá; que já existe uma definição sólida e um Direito Internacional dos Refugiados assentado na ordem internacional, e, por meio dele, os Estados reconheceram um conjunto de obrigações legais específicas para protegê-los (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2016).

Prefere o ACNUR tratar os grupos de seu interesse¹⁰ como deslocados forçados ou pessoas forçadas a se deslocar. Anualmente o ACNUR produz um estudo/relatório (trata-se do relatório Tendências Globais – *Global Trends*) que contém o número oficial das pessoas forçadas a se deslocar. Nesse grande grupo estão compreendidos os deslocados internos (*internally displaced people*), os solicitantes de refúgio (*asylum-seekers*) e os refugiados.

Considera(m)-se refugiado(s) o(s) indivíduo(s) que devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas foram forçados a deixar seu país de origem ou residência habitual em busca de proteção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951). É no final do século XX que se iniciou o processo de reconhecimento da existência de um número crescente de indivíduos que estariam ou apresentavam características muito semelhantes às dos refugiados, e também necessitariam de proteção internacional, mesmo sem ter ultrapassado as fronteiras dos seus Estados, os deslocados internos, que, de acordo com a Organização das Nações Unidas são:

[...] pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998, s. p.).

Junto dos deslocados internos, há de se fazer menção dos solicitantes de

¹⁰ Os grupos de interesse do ACNUR serão objeto do segundo capítulo.

refúgio. Conceitua-se solicitante de refúgio como sendo:

[...] someone whose request for sanctuary has yet to be processed. Every year, around one million people seek asylum. National asylum systems are in place to determine who qualifies for international protection. However, during mass movements of refugees, usually as a result of conflict or violence, it is not always possible or necessary to conduct individual interviews with every asylum seeker who crosses a border. These groups are often called 'prima facie' refugees.¹¹ (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 20__, s. p.).

Menciona-se ainda os deslocados/reassentados pelo desenvolvimento (Development-induced displacement and resettlement – DIDR) e os deslocados ambientais (equivocadamente chamados de refugiados ambientais). Os primeiros são “produzidos” como resultado de uma mudança na utilização da terra, isto é, indivíduos que são forçados a deixar suas casas pela ação do homem (nos projetos de desenvolvimento, como as grandes construções). Os deslocados ambientais, por outro lado, emergem dos desastres naturais, mudanças ambientais/climáticas ou pelo deslocamento indireto dos meios de subsistência (BETTS, 2009).

No próximo tópico, estudar-se-á minuciosamente os únicos migrantes forçados que receberam proteção jurídica na ordem internacional, a saber, os refugiados. Para tanto, analisar-se-á a construção histórica do Direito Internacional dos Refugiados, uma das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana (as outras duas são o Direito Internacional dos Humanos e o Direito Internacional Humanitário), para que se compreenda a extensão e os fundamentos da concepção contemporânea de proteção da pessoa refugiada.

1.2 OS REFUGIADOS E O DESENVOLVIMENTO DE SUA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Considerando-se o tempo de nascimento da problemática dos refugiados, no século XV, pode-se afirmar que o desenvolvimento tardio de normas internacionais sobre a matéria dos refugiados, no século XX, deve-se ao tratamento dispensado para

¹¹ “[...] alguém cujo pedido de santuário ainda não foi processado. Todos os anos, cerca de um milhão de pessoas buscam asilo. Existem sistemas nacionais de asilo para determinar quem se qualifica para proteção internacional. Contudo, durante movimentos de massas de refugiados, geralmente como resultado de conflito ou violência, nem sempre é possível ou necessário realizar entrevistas individuais com todos os requerentes de asilo que atravessam uma fronteira. Esses grupos são frequentemente chamados de refugiados 'prima facie'.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 20__, s. p., tradução minha).

o problema, tratado como pontual, que logo findaria como ocorrera no passado. Por ocasião de não haver normativas internacionais sobre o tema, cada Estado agia discricionariamente, estipulando regras próprias para a entrada no seu território e, na maioria das vezes, não concedendo refúgio àqueles numerosos grupos de seres humanos que chegavam em seus territórios, sem qualquer quantidade monetária ou condição de sobrevivência adequada (JUBILUT, 2007).

Para falar sobre a construção do Direito Internacional dos Refugiados, deve-se retornar à segunda década do século XX, mais precisamente, ao dia 10 de janeiro de 1920¹², data na qual entrou em vigor o Pacto que deu origem à Liga das Nações¹³. Esse momento histórico foi compreendido como originário do Direito Internacional dos Refugiados, isto é, o fundamento da grande estrutura de proteção estabelecida. A eleição desse momento como aquele em que se iniciou a geração do instituto jurídico do refúgio se justifica pelo fato de que nunca antes, nos séculos anteriores, a comunidade internacional foi demandada com tanta intensidade para oferecer resposta ao “problema do refúgio”. José Henrique Fischel de Andrade¹⁴ ensina que:

Antes da Primeira Grande Guerra, como os problemas existentes ainda não tinham proporcionado ao Direito Internacional dos Refugiados, as soluções se davam ou pela concessão de asilo, ou pelo procedimento de extradição, conjugado com o Direito Penal Internacional. De qualquer modo, uma mobilização internacional nunca se fizera necessária: sempre houvera espaços físicos e intelectuais a serem preenchidos e, grosso modo, os Estados viam com bons olhos uma adição de elementos, economicamente bem situados e com disposição de trabalho, à sua população. Também os imigrantes, que antes eram bem-vindos pelos Estados sem que sofressem nenhuma discriminação, passaram a ser, em sua maioria, desencorajados. Pode-se afirmar que a proteção dos refugiados, de forma Coordenada, iniciou-se por meio das atividades da Liga das Nações. Isso se deu, primordialmente, em razão de acontecimentos que tiveram lugar pouco antes, durante e, em especial, imediatamente após a Primeira Grande Guerra. (ANDRADE, 1996, p. 20).

No ponto, oportuno frisar que a questão dos refugiados era (e continua sendo)

¹² Ainda que a Liga das Nações fora formalmente criada no ano de 1919, é apenas nessa data que o Pacto passa a produzir efeitos.

¹³ “A Conferência de paz que põe fim à Primeira Guerra Mundial adotou, por unanimidade, em 28 de abril de 1919, o projeto que criou a Sociedade das Nações (SDN), também conhecida como Liga das Nações. Tratava-se de uma associação intergovernamental, de caráter permanente, de alcance geral e com vocação universal, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre Estados soberanos. As suas três funções essenciais foram: 1) a segurança; 2) a cooperação econômica, social e humanitária; 3) a execução de certos dispositivos dos tratados de paz de Versalhes.” (SEITENFUS, 2012, s. p.)

¹⁴ Um dos primeiros (e raros) pesquisadores brasileiros que se dedicou ao estudo histórico da problemática dos refugiados.

tratada como um produto das guerras/conflitos armados; um problema pontual que logo findaria; um acidente; um acontecimento natural com lógica e força próprias que poderia ser ignorado. Entretanto, a Primeira Guerra Mundial (que iniciou no ano de 1914 e durou até o ano de 1918) foi um acontecimento sem precedentes que provocou o deslocamento de grandes populações como nunca antes (CRETELLA NETO, 2013).

Junto dela, faz-se menção da Guerra dos Balcãs (1912-1914), da Guerra Civil Russa (1917 ou 1918-1922) e da Guerra Grego-Turca (1919-1922). Tais conflitos desencadearam grandes movimentos de refugiados originários dos impérios Russo e Otomano, além de refugiados belgas, sérvios, búlgaros, gregos. Também naquele momento percebe-se a existência de movimentos internos que não ultrapassaram as fronteiras dos Estados (ANDRADE, 1996; CRETELLA NETO, 2013).

Mesmo após o término da Primeira Guerra Mundial, não desapareceram (automaticamente) os refugiados, como esperavam os Estados. O fato é que após o referido conflito o número de refugiados cresceu em muito, e junto dele as dificuldades de proteção (de ordem econômica, social e principalmente humana), urgia a necessidade de oferecer proteção aqueles indivíduos, normatizando minimamente as situações. Tal necessidade crescia ainda mais pelo desemprego geral, pelo nacionalismo político e econômico exacerbados e pelas restrições migratórias:

Ao se observar esse quadro, deve-se ter em mente que os refugiados do pós-guerra não eram só os políticos: os dessa época, ao contrário dos anteriores, apesar de serem massas desenraizadas por fundamentais mudanças políticas, por "crises de soberania", não podiam, contudo, ser caracterizados tão-somente como "refugiados políticos ativos". Muitos havia que se encontravam em situação de completa falta de proteção estatal, mesmo sem estarem nessa situação, necessariamente, em função de suas opiniões políticas ou de suas crenças religiosas. Esse componente de "multiplicidade de motivos" foi crucial para a escolha da proteção que a comunidade internacional providenciaria para tais pessoas. (ANDRADE, 1996, p. 22).

Nesse momento, a recém criada Liga das Nações passou a sofrer relativa pressão para que protagonizasse a busca de soluções ao "problema do refúgio". Entretanto, há de se fazer menção de que não há, no seu pacto fundador, qualquer dispositivo que estabelecesse a sua responsabilidade em relação a tal intento (o de buscar solução/proteção para os refugiados), nem mesmo o de zelo pelo respeito/implementação/positivação de direitos humanos (tal ideal foi desenvolvido mais tarde, em 1945, com o advento das Nações Unidas, e ficou sob sua responsabilidade). Mesmo assim, o Conselho da Sociedade das Nações criou, no ano

de 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos,

[...] que tinha por objetivo cuidar dos problemas ocasionados por 1 milhão de refugiados que escapavam da revolução bolchevique –, dirigido pelo político e diplomata norueguês Fridtjof Nansen (1861-1930), criador do famoso passaporte que leva seu nome (passaporte Nansen), expedido pela SdN e que permitia aos portadores a livre circulação entre os Estados que o reconheciam. O comissariado tinha por missão definir o estatuto jurídico dos refugiados, organizar seu repatriamento ou assentamento em um Estado-hospedeiro, bem como encontrar-lhes formas de trabalho e realizar trabalhos de assistência, em conjunto com entidades filantrópicas. O mandato, inicialmente limitado aos refugiados russos, estendeu-se aos armênios. Esse Comissariado encarregou-se, posteriormente, dos refugiados do Oriente Próximo, em 1928, e, a partir de 1933, refugiados alemães em grande número, perseguidos pelo governo nacional socialista (nazista), passaram a procurar a entidade, baseada em Genebra. (CRETELLA NETO, 2013, p. 282).

No entanto, a posição da Liga das Nações sofreu duras críticas em razão de não ter definido um conceito legal de refugiado, tratando-os de forma distinta e desconexa nos diferentes casos que a ela chegavam. Apesar de não ter negado responsabilidade pela proteção dos refugiados, a atuação da Liga das Nações foi avaliada como pragmática, já que suas entidades responsáveis pela proteção de refugiados específicos e bem determinados (a Liga das Nações em nenhum momento assumiu o objetivo de buscar proteção a todos os refugiados) foram temporárias. Além disso, a implementação dos objetivos e princípios da Liga das Nações resultaram ineficazes por razões políticas e econômicas (ANDRADE, 1996).

Na mesma linha de raciocínio, o professor Ricardo Seitenfus caracteriza a Liga das Nações como “[...] uma organização enfraquecida em sua estrutura, incapaz de impor uma decisão coletiva.” (SEITENFUS, 2012, s. p.). Era nítida a ingenuidade e descompasso em relação a realidade internacional ao imaginar que as relações internacionais se pautariam unicamente na cooperação e boa vontade dos Estados Soberanos. Além disso, o seu processo de formação fora maculado. A inclusão do Pacto que deu origem à Liga das Nações no inteiro teor do Tratado de Versalhes¹⁵ foi uma distinção inequívoca entre vencedores e vencidos da Primeira Guerra Mundial, mais do que isso, minou o desejado caráter universal e o objetivo de manutenção da paz:

¹⁵ “Cessão de territórios, renúncia às colônias, desarmamento, pesadas reparações de guerra, definição de um corredor polonês a dividir o território alemão, são algumas das condições que levaram vozes importantes na Alemanha a considerar Versalhes como um simples acerto de contas, augurando dificuldades na sua aplicação.” (SEITENFUS, 2012, s. p.).

O Pacto que criou a Liga das Nações não criou a Sociedade internacional, mas uma associação de caráter jurídico privado, pois foi incapaz de impor-se aos Estados que não desejam integrá-la. O Pacto estabeleceu, vagamente, direitos e deveres aos Estados-Membros. Todavia, ao excluir os países derrotados na guerra e, sendo parte integrante do Tratado de Versalhes, o Pacto foi essencialmente uma aliança militar entre os vencedores, com o objetivo de impor uma situação aos vencidos. Nota-se, então, a dicotomia entre o princípio da construção de um novo sistema internacional e a prática excludente – oriunda da visão conservadora do acordo. (SEITENFUS, 2012, s. p.).

De outro lado, a ausência do grande vencedor da Primeira Guerra Mundial dava a impressão de que a Liga das Nações seria uma organização natimorta. Os Estados Unidos da América (EUA) nunca ingressaram na nova organização¹⁶. Com isso, a organização que outrora se propunha a ser universal se constituiu em verdadeira instituição europeia. Na década de 1930, a retomada dos nacionalismos agressivos e revanchistas associados às notáveis contradições e lacunas do pacto originário expuseram a insuficiência da Liga das Nações, levando-a ao declínio. As pequenas vitórias foram engolidas pelas grandes derrotas, como se vê:

Formalmente, com a prestação contábil, a SDN encerrou suas atividades em 31 de julho de 1947. Todavia, desde meados da década de 1930, a organização havia perdido credibilidade. O fato de as potências agressoras, tais como o Japão na China, a Itália na Etiópia e a Alemanha na Europa Central, terem praticado agressões contra outros Estados sem que a Liga pudesse estar à altura de organizar uma resposta, deixa a Sociedade à margem das relações internacionais e dos esforços para manter a paz e a segurança. O golpe mortal à SDN é desferido, em setembro de 1939, pela Alemanha ao desencadear a Segunda Guerra Mundial. Em tempos de paz, as organizações internacionais, providas exclusivamente de pressões morais e instrumentos jurídicos, encontravam dificuldades para fazer-se ouvir. Mas em época de guerra, tais associações são varridas do cenário mundial, como algo inútil e desgastado, eis que silent... leges inter arma (“em meio às armas as leis se calam”). (SEITENFUS, 2012, s. p.).

Apesar de tudo isso, há de se destacar que sob a responsabilidade da Liga das Nações foi desenvolvido um número considerável de convenções internacionais destinadas a resolver empiricamente as questões relativas aos refugiados. A Liga das Nações atuava numa perspectiva de resposta aos problemas que surgiam e, apesar de tal atuação se constituir verdadeiramente como incipiente, limitada temporalmente e um tanto quanto desordenada, deu origem às primeiras organizações que se

¹⁶ O congresso dos EUA não ratificou o Tratado de Versalhes.

destinaram a buscar a proteção dos refugiados¹⁷ (CRETELLA NETO, 2013).

“A SDN nasceu com a guerra e pela guerra foi morta.” (SEITENFUS, 2012, s. p.). Contudo, os Estados que saíram vitoriosos da Segunda Guerra Mundial extraíram da experiência fracassada com a Liga das Nações vários ensinamentos que deveriam pautar a construção da nova organização internacional: a Organização das Nações Unidas (ONU). “Em que pese serem as duas organizações obra dos vencedores das guerras mundiais, a ONU será levada a desenvolver atividades em outros campos, distintos da manutenção da paz, e por vezes empregará a força para alcançar seus objetivos.” (SEITENFUS, 2012, s. p.).

No dia 25 de junho de 1945, reuniram-se 51 países que se consideravam Estados entre si, estes adotaram a Carta das Nações Unidas, após vários anos e reuniões/encontros preparativos. O documento teve como principais expoentes/redatores o Reino Unido e os Estados Unidos da América, Estados responsáveis por determinar quais seriam os princípios que orientariam as relações internacionais do pós Segunda Guerra Mundial (SEITENFUS, 2012). De acordo com o artigo 1º do referido documento a nova Organização¹⁸ tinha como principal objetivo “[...] manter a paz e a segurança internacionais [...]”, adotando como um dos princípios, nos termos do artigo 2º, a “[...] igualdade soberana de todos os seus membros.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

¹⁷ Dentre elas, cita-se o Alto Comissariado Único para o Conjunto de Refugiados sob a Proteção da Sociedade das Nações, criado por uma resolução da Assembleia da Liga das Nações, na data de 30 de setembro de 1938, tal órgão funcionou até o final do ano de 1946. Também no ano de 1938, os trabalhos de uma conferência, realizada por iniciativa dos EUA, resultaram na criação do Comitê Intergovernamental para os Refugiados (CIR), sendo a sua competência estabelecida apenas na data de 14 de julho de 1939, por meio de resolução. Com o passar do tempo, a constituição/competência foi ampliada de tal forma que se aproximou em muito da definição de refugiado prevista na Convenção de 1951. Frisa-se ainda que o CIR foi responsável pela elaboração de vários projetos e documentos que muito contribuíram para a evolução não apenas do conceito como também da proteção que estava a se consolidar para a pessoa refugiada. Além do CIR, cita-se a United Nations Relief and Rehabilitation Agency (UNRRA), que foi instituída na data de 09 de novembro de 1943, e tinha por objetivo cuidar das pessoas deslocadas (displaced persons). Essa agência iniciou seus trabalhos em 01 de janeiro de 1945, e conseguiu, com o apoio das forças militares repatriar aproximadamente seis milhões de pessoas deslocadas. Tanto o CIR como a UNRRA foram extintos em junho do ano de 1947, em razão da criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR) (CRETELLA NETO, 2013).

¹⁸ “Assim, contrariamente à experiência da Liga das Nações – espaço de encontros e discussões entre Estados colocados num mesmo plano jurídico – a nova organização deverá permitir o acesso às instâncias decisórias somente a um pequeno e seletivo grupo de países. Além disso, inspirando-se na negativa experiência decorrente do vínculo entre o Tratado de Versalhes e a SDN, é prontamente descartada a possibilidade de inserir a nova instituição nos tratados de paz que colocarão em breve um termo à Segunda Guerra. Ou seja, a nova instituição não deverá apresentar-se como sendo uma espécie de ‘sindicato dos vencedores’, mas efetivamente uma organização a serviço da Humanidade.” (SEITENFUS, 2012, s. p.).

No entanto, é em 10 de dezembro de 1948 que se percebe o início da chamada internacionalização de direitos. Na oportunidade, 48 países que se consideravam Estados entre si adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A DUDH consolida a universalização de uma ética ao consagrar um consenso sobre valores a serem seguidos pelos Estados, e introduz a concepção contemporânea dos direitos humanos (PIOVESAN, 2013).

A importância desse momento está insculpida no preâmbulo da DUDH, ocorreu o reconhecimento de que a dignidade é inerente ao ser humano, e de que todos os indivíduos possuem “[...] direitos iguais e inalienáveis [...]” Comprometeram-se os Estados-Membros a não apenas promover como também cooperar com as Nações Unidas no respeito/observância universal dos direitos humanos. Compreende-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobretudo, como introdutora de um novo prisma sobre direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Essa concepção se fundamenta em dois conceitos-chave: a universalidade e a indivisibilidade desses direitos. A universalidade diz respeito ao alcance dos direitos humanos, que tendem a ultrapassar as soberanias estatais, não mais se restringindo a cada Estado proteger estes direitos. Afirma-se o dever de todos os seres humanos e Estados nessa promoção. Já a indivisibilidade indica a interdependência entre todos os direitos, sejam sociais, políticos, civis, econômicos, culturais ou religiosos. O único requisito para ser titular desses direitos é ser humano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O entendimento contemporâneo é o de inter-relação das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana, a saber, o Direito Internacional dos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário. Pelo entendimento contemporâneo de inter-relação das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana, “[...] em nada surpreende que muitos dos direitos humanos universalmente consagrados se apliquem diretamente aos refugiados [...]” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 342-343).

Em um tempo não muito distante, a doutrina clássica entendia e as outras duas grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana, de forma compartimentalizada. Tal visão foi paulatinamente superada, de forma que, nos dias atuais, já não se fala mais em compartimentalização. É também do entendimento contemporâneo que se compreende a inter-relação “[...] entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais (as violações de direitos humanos), e,

em etapas sucessivas, os direitos humanos [...]” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 342).

É importante frisar que independente do motivo que os faz migrar os refugiados são titulares de direitos humanos, que têm de ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar. São direitos inalienáveis e como tal, devem ser respeitados antes, durante e depois do seu êxodo ou do regresso aos seus lares, é responsabilidade comum dos Estados e da Comunidade Internacional proporcionar o necessário para garantir o bem-estar e dignidade humana. E, mais, entendem-se aqui os direitos humanos em sua totalidade, fala-se então inclusive dos direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais) (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1994).

No que tange às normativas do Direito Internacional dos Refugiados, que asseguram a proteção aos refugiados em todo o mundo, destacam-se a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. A convenção assegura em seu artigo 1º, as condições para o reconhecimento do *status* de refugiado. O termo refugiado se aplica a pessoa:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Tais motivos definem minimamente os critérios a serem seguidos internacionalmente, em nada impedindo o desenvolvimento de normativas regionais e nacionais que ampliem o rol de motivos supracitado, que não é taxativo. Destaca-se ainda que a Convenção no seu artigo 33 garante o chamado princípio de *non-refoulement*, de não devolução, pelo qual “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Defende Liliانا Lyra Jubilut que o termo refugiado é um tanto limitado na convenção, vez que os motivos descritos no artigo primeiro se relacionam minimamente a direitos civis e políticos. Entende a autora que pelas limitações e o

surgimento de grupos que não se enquadravam na definição restritiva e local (leia-se aplicada apenas nos Estados Europeus) da Convenção de 1951, foi aderido o Protocolo de 1967, que aboliu as reservas geográfica e temporal, conferindo maior amplitude e abrangência à definição. Entretanto, não fomentou a discussão da classificação de refugiados, permanecendo a limitada caracterização baseada na violação de direitos civis e políticos. Tal fato foi atribuído ao medo dos Estados desenvolvidos de uma ampliação do número de refugiados (JUBILUT, 2007).

Não obstante, cumpre ressaltar os avanços na determinação do termo refugiado propostos a nível regional. De forma alentadora a Organização da Unidade Africana (OUA), por meio da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1969, que rege os aspectos específicos dos problemas dos Refugiados na África, propôs em seu artigo 1º, parágrafo 2º, uma ampliação do conceito de refugiado:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969, s. p.).

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 foi além; em seu item III na terceira recomendação, considerou a necessária extensão do conceito de refugiados, tendo por base não somente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, como também a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1969, *in verbis*:

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, s. p.).

Três décadas depois, o Conselho da União Europeia estabeleceu uma diretiva sobre as normas mínimas para qualificação e reconhecimento de apátridas, refugiados e qualquer outra pessoa que por outros motivos necessite de proteção internacional, trata-se da diretiva nº 2004/83/CE de 29 de Abril de 2004 (UNIÃO

EUROPEIA, 2004).

Ainda há de se mencionar alguns documentos recentes nos quais os Estados-membros das Nações Unidas reafirmaram o seu compromisso de “[...] respeitar os direitos humanos dos refugiados e migrantes e de apoiar os países que os recebem.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 201_, s. p.). Dentre eles, pode-se citar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, adotada em setembro de 2016 por 193 Estados-membros das Nações Unidas, trata-se de “[...] um marco para a solidariedade global e a proteção de refugiados em um momento de deslocamento sem precedentes em todo o mundo.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 201_, s. p.).

A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes estabeleceu “[...] uma visão para uma resposta mais previsível e abrangente a essas crises, conhecida como Estrutura de Resposta a Refugiados Abrangentes, ou CRRF.”, exigindo muito mais apoio dos Estados de acolhida (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 201_, s. p.). Nessa senda, percebe-se o nítido intento da comunidade internacional e dos Estados de aprimorar a proteção dos refugiados e migrantes, na forma de compromissos, como o Marco Integral de Resposta aos Refugiados, incluído no anexo I da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Oportuno frisar que ficou determinado a responsabilidade do ACNUR de iniciar e desenvolver esse marco (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 201_).

Além da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, cita-se o Pacto Global sobre Refugiados, adotado por 181 Estados-membros das Nações Unidas em dezembro de 2018, que, dentre outras coisas, é uma “[...] expressão poderosa de como trabalhar em conjunto no atual mundo fragmentado.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, s. p.). Apesar de ser um documento que não vincula os Estados-membros, baseia-se no Direito Internacional dos Refugiados e no Direito Internacional dos direitos Humanos, promovendo de forma efetiva a cooperação internacional entre os Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Nesse capítulo, estudou-se alguns dos aspectos teóricos que envolvem a utilização do termo migração forçada e os subgrupos que a compõem. Logo após, analisou-se a construção histórica e os fundamentos do Direito Internacional dos Refugiados, a única das subcategorias de migrantes forçados que recebeu proteção jurídica na ordem internacional. Feito isso, já se vislumbra a existência de normativas

sólidas que compõem a concepção contemporânea de proteção da pessoa refugiada.

Entretanto, ainda há de ser estudado os mecanismos destinados à proteção e à segurança humana dos refugiados, como também (qual é/como é) a atuação da comunidade internacional e dos Estados para garantir a segurança humana dos refugiados. Traçou-se no presente capítulo uma linha histórica do desenvolvimento de organizações que se destinaram/protagonizaram a busca pela proteção dos refugiados, essa linha foi interrompida propositalmente no ano de 1950. O próximo capítulo parte, portanto, dessa interrupção temporal delimitando o seu estudo na formação/composição/atuação do ACNUR e nas soluções duradouras que ele oferece ao refúgio.

2 A ATUAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL E DOS ESTADOS PARA GARANTIR A SEGURANÇA HUMANA DOS REFUGIADOS

Apesar de os Estados nacionais, serem os agentes principais na proteção aos direitos humanos e garantia da segurança humana dos refugiados, possuindo, assim, a responsabilidade primária, à comunidade internacional cabe atuar de forma secundária quando o Estado não atua na proteção, ou pratica a violação. Nesse sentido está o desenvolvimento da proteção internacional em relação aos refugiados, objeto de análise do presente capítulo.

Para atender ao objetivo específico de pesquisar sobre as normativas e os mecanismos destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados; como também, ao objetivo específico de estudar sobre a formação/composição/atuação do ACNUR e sobre as soluções duradouras que ele oferece ao refúgio; o presente capítulo foi dividido em duas subseções. Primeiro, analisar-se-á as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas que dispõem sobre a formação/composição/atuação do ACNUR, bem como, sobre as suas funções. Em seguida, estudar-se-á sobre a (im) possibilidade de garantir a segurança humana do(s) refugiados e/ou oferecer solução duradoura ao refúgio.

2.1 O PROTAGONISMO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR) NAS DINÂMICAS DE REFÚGIO

A controvérsia em relação ao que deveria ser feito com o número de pessoas refugiadas da Segunda Guerra Mundial desencadeou a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), produto de negociações complexas, iniciadas formalmente no ano de 1946, de 10 janeiro a 14 de fevereiro, na primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, na qual se adotou a resolução número 8, que dentre outras coisas, reconheceu o “problema dos refugiados” como sendo de amplitude e características internacionais, e que havia urgência imediata de solucioná-lo, recomendando a um Comitê Especial a preparação de relatório. O referido relatório foi criado, submetido e aprovado naquele mesmo ano e, por meio da resolução 62, de 15 de dezembro de 1946 foi definitivamente instituída OIR, que passou a atuar como instituição/agência especializada (ANDRADE, 1996; CRETELLA NETO, 2013).

A OIR, no entanto, havia sido constituída em caráter provisório, o que foi lembrado em diversas ocasiões, desde 1948. Em 1949, seu Diretor-Geral comunicou ao Conselho Geral que numerosos problemas permaneciam, e que seria necessário planejar, após o desaparecimento da OIR, uma nova ação internacional. O Conselho estimou que a criação de uma nova organização sob os auspícios da ONU deveria ocorrer até o final de 1950. Em 1950, após ter conseguido repatriar cerca de 70.000 refugiados, a OIR foi substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (HCR, na sigla em inglês), entidade existente até hoje. A extinção definitiva da OIR, no entanto, deu lugar a inúmeras medidas transitórias, e estendeu-se até janeiro de 1952, quando o ACNUR efetivamente assumiu a ampla responsabilidade pela questão dos refugiados, coordenando, ainda, atuação de outros organismos internacionais. (CRETELLA NETO, 2013, p; 589).

No dia 03 de dezembro de 1949, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu, por meio da Resolução nº 319 (IV), pela criação do escritório do Alto Comissariado para os Refugiados, que iniciaria suas atividades em 01 de janeiro de 1951. Para tanto, deveriam ser observadas uma série de disposições, anexas àquela resolução, que dispunham sobre as funções desse novo órgão, não excluindo outras funções que a Assembleia Geral poderia lhe conferir em qualquer tempo (UNITED NATIONS, 1949).

Naquela oportunidade decidiu-se que os custos administrativos do escritório do Alto Comissariado para os Refugiados seriam suportados pelas Nações Unidas e que todas as outras despesas decorrentes das atividades desse novo órgão seriam suportadas por contribuições voluntárias. Além disso, o Conselho Econômico e Social foi convidado a elaborar um projeto de resolução sobre o funcionamento do ACNUR, devendo esse projeto ser submetido a Assembleia Geral em seu quinto período de sessões (1950-1951). Nesse mesmo prazo, o Conselho Econômico e Social deveria transmitir a recomendação que julgasse adequada para a definição do termo “refugiado” que seria aplicada pelo ACNUR. Também foi estabelecido que no oitavo período ordinário de sessões (1953-1954) o novo órgão seria reavaliado e seria decidido se ele deveria permanecer funcionando após 31 de dezembro de 1953¹⁹ (UNITED NATIONS, 1949).

¹⁹ De acordo com a redação original do parágrafo 5º do seu Estatuto, o ACNUR foi inicialmente criado para funcionar por três anos. Entretanto, “[...] por força das Resoluções da Assembleia Geral N.ºs 727 (VIII), de 23 de Outubro de 1953, 1165 (XII), de 26 de Novembro de 1957, 1783 (XVII), de 7 de Dezembro de 1962, 2294 (XXII), de 11 de Dezembro de 1967, 2957 (XXII), de 12 de Dezembro de 1972 e 32/68, de 8 de Dezembro de 1977, o mandato do Alto Comissariado foi sendo renovado por períodos sucessivos de cinco anos.” (REFUGIADOS, 20__, s. p.). Oportuno frisar que (apenas) no ano de “[...] 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 20__, s. p.).

A Resolução nº 319 (IV) de 03 de dezembro de 1949 também estabeleceu que o escritório do ACNUR deveria ser instituído dentro da estrutura das Nações Unidas (em Genebra, na Suíça), no intuito de possuir independência e prestígio indispensáveis ao desempenho efetivo de suas funções, como também, que deveria receber instruções gerais das Nações Unidas. A competência originária do ACNUR seria a mesma que foi definida no estatuto da já extinta Organização Internacional dos Refugiados. Entretanto, a Assembleia Geral pode ampliar/incluir periodicamente novas pessoas sob o mandato/jurisdição do ACNUR, de acordo com os termos das convenções e acordos internacionais aprovados (UNITED NATIONS, 1949).

O estatuto do ACNUR foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, pela Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que apelou aos governos que cooperassem com o ACNUR na execução de suas funções e competências, das seguintes formas:

a) Aderindo às convenções internacionais destinadas à proteção dos refugiados e tomando as medidas necessárias à implementação de tais convenções; b) Estabelecendo acordos especiais com o Alto Comissariado para a execução de medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas necessitadas de proteção; c) Admitindo os refugiados nos seus territórios, sem excluir aqueles que pertencem a categorias mais desamparadas; d) Apoiando o Alto Comissariado em seus esforços para promover a repatriação voluntária dos refugiados; e) Promovendo a integração dos refugiados, especialmente facilitando a sua naturalização; f) Proporcionando aos refugiados documentos de viagem e outros documentos que normalmente são fornecidos aos estrangeiros, especialmente os documentos que possam facilitar seu reassentamento; g) Permitindo aos refugiados que transfiram seus recursos, em especial aqueles necessários ao seu reassentamento; h) Proporcionando ao Alto Comissariado informações acerca do número e da situação dos refugiados, assim como sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Além disso, foi solicitado ao secretário-geral que transmitisse a resolução e seu anexo (no qual está o estatuto) aos Estados que não fazem parte das Nações Unidas, no intuito de obter a sua cooperação na implantação desses documentos. Há quem diga que o ACNUR é um dos organismos especializados, de caráter técnico e de assistência humanitária, que compõem o sistema da ONU (CRETELLA NETO, 2013). Entretanto, a leitura/análise do estatuto do ACNUR leva a crer que se trata de um órgão subsidiário da Assembleia Geral, que atua sob a autoridade dessa e sob o patrocínio/apoio técnico e financeiro das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1950).

Consoante dispõe o Estatuto, o ACNUR tem por funções precípuas: a)

proporcionar proteção internacional aos refugiados estatutários; b) encontrar soluções permanentes ao problema dos refugiados; c) prestar assistência aos governos dos Estados e, com o consentimento desses, prestar assistência as organizações privadas, para que seja facilitada a repatriação voluntária e/ou integração local dos refugiados nas suas novas comunidades (UNITED NATIONS, 1950). Outras funções padrão incluem: “[...] relief distribution, emergency preparedness, special humanitarian activities, and broader development work, as well as registration, determination of status and issuance of documentation for persons falling under the mandate.”²⁰ Ademais, o ACNUR também utiliza a instituição ‘bons ofícios’ para situações que estão fora de suas atividades obrigatórias (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 20__, s. p.).

Na hipótese de surgimento de controvérsias e/ou dificuldades no desempenho de tais funções, deve o ACNUR solicitar a opinião do Comitê Consultivo em assunto de refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1950). O Comitê Executivo do ACNUR (ExCom)²¹ foi criado no ano de 1958 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), mediante solicitação da Assembleia Geral. É um órgão subsidiário da Assembleia Geral que passou a funcionar, efetivamente, no dia 01 de janeiro de 1959 (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 20__).

²⁰ “[...] distribuição de socorro, preparação para emergências, atividades humanitárias especiais e trabalho de desenvolvimento mais amplo, além de registro, determinação do status e emissão de documentação para as pessoas que estão sob o mandato.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 20__, s. p., tradução minha).

²¹ “Apesar de estabelecido pelo ECOSOC, seus documentos são publicados nas séries da Assembleia Geral e seu relatório anual de atividades é enviado diretamente à Assembleia Geral, onde é considerado pelo Terceiro Comitê (responsável pelos assuntos sociais, humanitários e culturais). Na Resolução 1166 (XII) de 1957, a Assembleia Geral: ‘Requer que o Conselho Econômico e Social estabeleça um Comitê Executivo do programa do Alto Comissariado, que consistirá de representantes de vinte ou vinte e cinco Estados membros das Nações Unidas ou Estados membros de quaisquer agências especializadas, eleitos pelo Conselho na mais ampla base geográfica possível, com demonstrado interesse e devoção à solução dos problemas relativos aos refugiados’. De acordo com o seu mandato, o ExCom tem como funções principais: assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência; revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução; autorizar o Alto Comissariado a solicitar recursos; e aprovar propostas de metas orçamentárias bienais. Para isso, o ExCom adota ‘Conclusões’, principalmente sobre proteção internacional, bem como ‘Decisões’ sobre uma série de questões administrativas, financeiras e processuais. O Comitê Executivo reúne-se uma vez por ano, durante uma semana, em Genebra, na Suíça. Na agenda inclui-se a discussão de um tema anual selecionado pelos membros do Comitê, em consulta com o Alto Comissariado, e a adoção de decisões e conclusões. O relatório da sessão é prontamente enviado ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU. A adoção dos textos é realizada por consenso, refletindo o caráter apolítico e humanitário do trabalho do ACNUR. O órgão subsidiário do ExCom, o Comitê Permanente, reúne-se várias vezes ao ano de acordo com o programa de trabalho fixado pelo ExCom.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 20__, s. p.).

Nos termos do Estatuto, o ACNUR tem um trabalho puramente humanitário, social e apolítico, relacionado aos grupos e categorias de refugiados, em regra. Deve seguir todas as diretrizes fornecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas e/ou pelo Conselho Econômico e Social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1950). Sua atuação insere-se nitidamente em um contexto de proteção aos direitos humanos, notadamente dos indivíduos em situação de refúgio (CANÇADO TRINDADE, 2003). Apesar de possuir significativa autonomia/independência para operar como entidade separada, bem como, possuir orçamento próprio, não dispõe de personalidade jurídica internacional (CRETILLA NETO, 2013). O estatuto dispõe que o mandato do ACNUR deve incluir:

A. (i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados. (ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de Janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar. (...) B. Qualquer outra pessoa que estiver fora do país de que tem a nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, fora do país onde tinha a sua residência habitual porque receia ou receava com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas e que não pode ou, em virtude desse receio, não quer pedir a proteção do governo do país da sua nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, não quer voltar ao país onde tinha a sua residência habitual. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

No ponto, há de se fazer menção de que a delimitação das pessoas que estão sobre a proteção do ACNUR inicialmente restringia-se aos refugiados, mas com a evolução da temática, incluíram-se os deslocados e outros determinados como de interesse do ACNUR, ou seja, pessoas que se encontram em situação semelhante à dos refugiados. Nesta perspectiva, a extensão do mandato do ACNUR quanto ao conceito refúgio, abarca alguns grupos notórios como os apátridas, os deslocados internos, e os deslocados ambientais. Deve o ACNUR assegurar a proteção de todos os indivíduos que estejam sob o seu mandato das seguintes maneiras:

[...] a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos; b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção; c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais; d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados; e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento; f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito; g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações inter-governamentais envolvidas; h) Estabelecendo contato, da forma que julgar mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados; i) Facilitando a coordenação de esforços das organizações privadas que se ocupem do bem estar social dos refugiados. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Como se vê, a atuação do ACNUR e sua responsabilidade de supervisão estão definidas de forma expressa no Estatuto, bem como, no Artigo 35 da Convenção de 1951 e no Artigo II do Protocolo de 1967. Nesses termos, é indiscutível a competência do ACNUR para supervisionar o cumprimento/implemento das normativas e dos mecanismos destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados. (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 20__).

De acordo com o próprio ACNUR, as suas atividades foram iniciadas efetivamente no mês de janeiro de 1951, e se concentraram inicialmente no reassentamento de refugiados europeus produzidos na Segunda Guerra Mundial. Isso se justifica, em boa medida, pelas condições e interesses da implementação da Convenção de 1951. No entanto, o Protocolo de 1967 reformou e expandiu o mandato inicial do ACNUR extrapolando as fronteiras europeias. No ano de 1995, a Assembleia Geral ampliou novamente o mandato do ACNUR tornando-o igualmente responsável pela proteção e assistência dos apátridas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 20__).

O Estatuto prevê ainda que o ACNUR é responsável pela administração dos fundos públicos e privados destinados a assistência dos refugiados que receber, sendo-lhe facultado, inclusive, realizar a distribuição a organismos públicos e privados que prestam assistência aos refugiados. No entanto, o ACNUR não está autorizado a requerer/apelar aos Estados pelo envio de fundos, para tanto, necessita de autorização prévia da Assembleia Geral. Ainda, oportuno frisar que o ACNUR tem de expor/apresentar relatório anual a Assembleia Geral, por intermédio do Conselho

Econômico e Social. Nele deverá estar incluída a prestação de contas relativa aos fundos públicos e privados recebidos. Não obstante, o ACNUR pode solicitar a cooperação de qualquer agência especializada das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Das agências e órgãos criados para organizar a proteção internacional dos refugiados na história, o ACNUR é o que obteve maior sucesso no seu propósito, isso se fundamenta pelo recebimento de dois Prêmios Nobel da Paz (1954 e 1981); por permanecer ademais da previsão de sua data limite²²; pela criação de instrumentos jurídicos universais de proteção aos refugiados; e, sobretudo, por caminhar junto à evolução da problemática dos refugiados, de forma a adaptar-se às novas questões²³, trazendo soluções e resposta acertadas ao tema. Quanto à perseguição, o ACNUR estabelece que:

[...] perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos. Desse modo, pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal. (JUBILUT, 2007, p. 46).

Perante a ocorrência dos êxodos e fluxos maciços de refugiados o conceito individual de “perseguição” mostrou-se anacrônico e impraticável. O holofote voltou-se à responsabilidade do Estado na solução dos motivos que originam os fluxos de pessoas. A inadequação conceitual de quais são os indivíduos que precisam de proteção promove a extensão desta para pessoas que apresentam necessidades iguais, ou até mesmo maiores de proteção, como os deslocados internos. De acordo com Cançado Trindade “Isto apresenta a vantagem de ampliar o âmbito de proteção, sem recair na polêmica sobre se o ACNUR tem ou não competência para estender a proteção dos refugiados aos deslocados internos.” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p.

²² “Vale ressaltar que, inicialmente, o mandato do ACNUR foi determinado em três anos. Não obstante, considerando a manutenção da crise dos refugiados, sua competência passou a ser renovada a cada cinco anos, sendo que a última modificação ocorreu em dezembro de 2003 por intermédio da resolução A/RES/58/153. De acordo com o item 9 dessa resolução, o mandato do ACNUR deixou de possuir uma limitação temporal e perdurará até que o problema dos refugiados seja resolvido.” (MADUREIRA, 2015, p. 24-25).

²³ “Confrontado em seu terreno de atuação com o ativismo das ONGAT, o ACNUR constitui, provavelmente, a OI que mais lança mão desta cooperação. As situações de urgência e a extrema gravidade das questões envolvendo a proteção humanitária fazem com que atualmente aproximadamente 500 ONGAT participem da campanha PARINAC (Partenariat in Action) do ACNUR.” (SEITENFUS, 2012, s. p.).

399).

As necessidades de proteção levaram o ACNUR a desenvolver duas etapas para a proteção: a prévia²⁴ e a posterior. Na primeira, além da proteção, tem-se a prevenção e a solução (que pode ser duradoura ou permanente), tradicionalmente os olhares concentravam-se tão somente na etapa intermediária de proteção (leia-se refúgio). Quanto à etapa posterior, são três as estratégias de soluções duráveis/duradouras do ACNUR: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento.

Ensina Cançado Trindade que a etapa posterior, de estabelecimento de soluções duráveis, requer maior atenção à situação dos direitos humanos no país de origem, pois, no momento em que estes não são respeitados no retorno dos refugiados à sua pátria, criam-se condições para novos êxodos e fluxos de refugiados, o que desencadeia um ciclo vicioso. Portanto, a atual concepção adotada pelo ACNUR, contempla como elemento necessário e invariável o respeito aos direitos humanos nas etapas de prevenção, refúgio e solução duradoura (CANÇADO TRINDADE, 2003). Com o objetivo de analisar as respostas dadas ao problema da dinâmica migratória de refugiados, o próximo tópico versará sobre as estratégias de soluções duradouras/duráveis adotadas pelo ACNUR nas últimas décadas.

2.2 A BUSCA PELA SEGURANÇA HUMANA E POR SOLUÇÕES DURADOURAS

Como já anunciado, atualmente o ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duráveis/duradouras: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento. A integração local consiste na possibilidade de adaptar o refugiado à sociedade do Estado de acolhida, tarefa que recebe um auxílio, de organizações não governamentais (ONG's) defensoras dos refugiados. A repatriação voluntária é o

²⁴ Sobre a etapa prévia, faz-se menção de que o respeito pelos direitos humanos é condição *sine qua nom* será possível à admissão e proteção eficaz dos refugiados nos países hospedeiros. Para solucionar os problemas relacionados aos refugiados, é necessário que ocorram melhoras na situação dos direitos humanos nos países de origem, só assim será possível a repatriação voluntária. A salvaguarda dos direitos humanos nestes países se torna também a forma pela qual serão prevenidas as condições que, de outro modo poderiam forçar as pessoas a tornarem-se refugiados. O ponto em questão, é que são causadas inúmeras violações de direitos humanos nos deslocamentos maciços de pessoas e, portanto, a salvaguarda dos mesmos é elemento essencial tanto para a proteção dos deslocados como para a busca de soluções duradouras. Desse modo, a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento dos sistemas democráticos são o melhor meio de prevenção dos conflitos, dos êxodos de refugiados e das graves crises humanitárias (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1994).

regresso do refugiado ao seu país pelo fim dos motivos que o fizeram buscar refúgio, é considerada a melhor solução, pois não priva o indivíduo de sua origem e por ser voluntária, evita traumas no processo de consumação da sua cidadania. A terceira solução consiste em realocar um refugiado, que não pode permanecer no Estado acolhedor, e com a ajuda monetária e política do ACNUR, buscará integrar-se em outro Estado (JUBILUT, 2007).

Entretanto, estas três estratégias de solução encontram-se previstas apenas no Estatuto do ACNUR. O artigo 1º do Capítulo I (que trata das disposições gerais) faz menção de que:

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Ainda em relação à previsão da possibilidade de integração local ou repatriação voluntária, o artigo 8º, em sua alínea “c” prescreve que o Alto Comissariado “[...] assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato (...) apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais; [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

O mesmo artigo também prevê a possibilidade da utilização do reassentamento, em sua alínea “e”, dispondo que o Alto Comissariado “[...] assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato (...) esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento; [...]”. Nesta perspectiva, consagrou-se no artigo 9º, que o ACNUR, “[...] empreenderá qualquer outra atividade adicional determinada pela Assembleia Geral, incluindo a repatriação e o reassentamento de refugiados, dentro dos limites dos recursos colocados à sua disposição.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Compreende-se o reassentamento como a transferência de indivíduos reconhecidos como refugiados, de um país que primeiramente os aceitou, para um

novo país que igualmente aceitou admiti-los como refugiados, além de conceder residência permanente, e, futuramente, a possibilidade de obter a cidadania (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011). É a terceira possibilidade de solução duradoura dentro de uma metodologia utilizada para enfrentar o problema das migrações em massa de seres humanos, especificamente os que alcançam refúgio. Fala-se em reassentamento em um terceiro país, com efeito, pelo fato de que o país de origem é considerado como o primeiro país, e, o país que primeiramente os recebeu/aceitou/reconheceu o *status* de refugiado, o segundo país (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2002b).

No terceiro país, é proporcionado aos refugiados proteção jurídica, física; acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, de forma semelhante ao tratamento dispensado aos nacionais (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2016). Interessante é observar as escolhas que se fizeram quanto às soluções duráveis mais adequadas para cada tempo, inicialmente, optava-se pelo reassentamento, nos dias atuais, prefere-se a repatriação voluntária “[...] não pelo fato de ser a mais adequada para o refugiado (...) mas sim pelo fechamento dos Estados, principalmente os desenvolvidos, para a acolhida de estrangeiros, mesmo que refugiados.” (JUBILUT, 2007, p. 155).

O aumento dos conflitos armados que multiplicaram os fluxos migratórios obrigou o ACNUR, junto da comunidade internacional a reconsiderar a utilização do reassentamento como uma solução duradoura. O reassentamento foi então impulsionado, principalmente, pela *Agenda for protection – i.e., Agenda para a Proteção –*, documento elaborado conjuntamente pelo ACNUR, os Estados Partes, – leiam-se os Estados signatários da Convenção de 1951 e/ou de seu Protocolo de 1967 – e as organizações intergovernamentais e não governamentais (ONGs) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2003).

Compreendida como um programa de ação, um guia para as ações concretas, deve (ria) ser utilizado como norte não apenas pelo ACNUR, mas também pelos governos, ONGs e outros parceiros (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2003). No que tange à importância das organizações não governamentais, faz-se um adendo: além da parceria dos Estados de reassentamento, depende o ACNUR da colaboração das ONGs, em áreas que abrangem a identificação de necessidades de reassentamento; advocacia; recepção,

e integração pós-reassentamento (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2014a).

Na agenda, estabeleceram-se objetivos específicos – consagrados nas metas – que tocam diretamente o refúgio e o reassentamento, quais sejam: o objetivo 6 da meta 3, que advoga pelo uso do reassentamento mais efetivamente como uma ferramenta de repartição de encargos; o objetivo 5 da meta 5 atesta a necessidade de expansão das oportunidades de reassentamento; e o objetivo 6 também da meta 5, que faz um chamamento para o uso mais eficiente do reassentamento, como instrumento de proteção e de solução duradoura (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2003).

Em síntese: fez-se um encorajamento aos Estados Partes, para utilizar muito mais o reassentamento. Para tanto, os Estados são instigados a desenvolver critérios mais flexíveis; racionalizá-los; e construir parcerias que enriqueçam as capacidades de reassentamento, como por meio de maiores parcerias com ONGs e outros parceiros relevantes. Nesse sentido, é responsabilidade do ACNUR fomentar a expansão do número de países de reassentamento; aplicar o reassentamento ao máximo possível de indivíduos em situação de refúgio; e advogar pelo aumento dos espaços e das cotas de reassentamento, nos Estados que já oferecem esta oportunidade (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2003).

No entendimento do ACNUR, o reassentamento desempenha três funções. Primeiro, serve como um instrumento para proporcionar proteção internacional e satisfazer necessidades específicas de refugiados cuja vida, liberdade, segurança, saúde e outros direitos encontram-se ameaçados no país em que buscaram abrigo, ou seja, o Estado que lhes concedeu o *status* de refugiado. Segundo, é uma solução duradoura para grandes fluxos de refugiados, junto das outras duas soluções, a saber, a repatriação voluntária e a integração local. Por último, o reassentamento pode ser considerado como uma expressão tangível da solidariedade internacional e um mecanismo de distribuição de responsabilidades, permitindo que os Estados ajudem a compartilhar responsabilidades (*responsibility sharing*) de proteção dos refugiados e a reduzir os problemas que afetam os países de asilo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011).

Cumprе ressaltar que, a integração local e o reassentamento enquanto soluções duradouras dependem inteiramente da vontade dos Estados. Somente na repatriação voluntária é que existe uma obrigação clara do Estado perante os seus

nacionais. No caso do país de asilo, ou o Estado que aceitou recebê-los através do status de refugiado, existe uma obrigação de não devolver os refugiados ao(s) país(es) onde sua vida, liberdade ou integridade física corre perigo. Esta garantia é concedida pelo princípio da não devolução (*non refoulement*), consagrado no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Em se tratando do reassentamento, os refugiados estão completamente entregues à discricionariedade dos Estados (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2002a).

O grande e principal obstáculo para a não integração dos refugiados nos Estados de primeiro asilo é a falta de vontade política dos Estados em “[...] oferecer instrumentos capazes de conceder, em longo prazo, cidadania a essas pessoas e, dessa forma, colocar um fim em seu *status* de refugiado.” (MADUREIRA, 2015, p. 48). Junto disso, as políticas protecionistas protagonizadas pelos Estados de primeiro asilo, limitam em muito o acolhimento dos refugiados. Frise-se que, apesar do caráter voluntário da repatriação “[...] suas decisões são frequentemente influenciadas por pressões políticas externas, que acabam prejudicando uma tomada de decisão espontânea.” (MADUREIRA, 2015, p. 52).

Além disso, por inúmeras vezes os refugiados são obrigados a deixar os países de acolhida independentemente de suas escolhas e/ou vontades. Eles são obrigados a retornar aos locais onde sua vida e/ou liberdade estão em risco. Este fenômeno é registrado quando os refugiados permanecem nos Estados de primeiro asilo por tempo superior ao esperado ou, quando eles passam a ser taxados como ameaça à segurança interna dos Estados. Nestes casos podem os Estados serem repreendidos pelas suas condutas, por flagrante desrespeito ao princípio do *non-refoulement*. Entretanto, existem várias dificuldades para se responsabilizar um Estado pelo descumprimento. Na prática jamais uma corte internacional decidiu contra um Estado por tal violação (ELLIOTT, 2012).

Nessa mesma linha de raciocínio, é necessário frisar que o reassentamento não é um direito. Além disso, os Estados não têm a obrigação de aceitar os refugiados por meio do reassentamento, podendo estabelecer seus próprios critérios para a admissão. Para que os casos sejam submetidos aos Estados, os refugiados devem se enquadrar nas categorias estabelecidas pelo ACNUR²⁵.

²⁵ “Necesidades de protección legal y/o física de los refugiados en el país de asilo (incluyendo la amenaza de devolución forzada o refoulement); Sobrevivientes de violencia y/o tortura, cuando la

O reassentamento é a solução da etapa posterior menos utilizada. Reassentar significa, muitas vezes, deslocar refugiados a locais distantes e extremamente diferentes da realidade que conhecem (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2002a). Verificou-se, até o ano de 2016, um crescimento significativo no número de países que participam do programa de reassentamento do ACNUR. Em 2016, 37 Estados ofereceram esta possibilidade, um ligeiro aumento em relação aos 33 registrados em 2015. Entretanto, no ano de 2017, 35 Estados receberam refugiados por meio do reassentamento. Também se verificou um decréscimo no número de Estados que ofereceram o reassentamento no ano de 2018, apenas 29 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017; 2018a; 2019a).

Saber onde as pessoas deslocadas estão e como elas vivem é tão importante quanto saber quem são, quando se trata de prestar assistência e proteção. Justo por isso, o ACNUR formula dados sobre o tipo de acomodação em que os indivíduos refugiados residem, são eles: campos planejados/gerenciados; campos autoassentados; centros coletivos; campos de recepção/trânsito; acomodação individual (privada); e aqueles em que não se tem conhecimento de forma clara da localização: os desconhecidos. Logo, pela análise dos números disponibilizados pelo ACNUR, verifica-se que ao final de 2017, 6,2 milhões de pessoas viviam em campos de refugiados (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018a).

É importante ter presente que a política de estabelecimento em campos é característica das áreas menos desenvolvidas do mundo. É política comum no continente Africano e no continente Asiático, diferentemente do que no ocorre no continente Europeu. Frise-se que estar em campos de refugiados é não se beneficiar de qualquer solução duradoura. Preferem os Estados de primeiro asilo esperar pelo

repatriación o las condiciones de asilo podrían originar más traumas y/o exacerbar el riesgo; o cuando el tratamiento adecuado no está disponible en el país de asilo; Necesidades médicas, en particular, cuando el tratamiento necesario para salvar vidas no está disponible en el país de acogida; Mujeres y niñas en situación de riesgo, que tienen problemas de protección relacionados con su género; Reunificación familiar, cuando el reasentamiento es la única forma de reunir a los miembros de una familia que, debido a la necesidad de desplazarse en busca de protección, está dispersa, y sus miembros separados en distintos países; Niños y adolescentes en situación de riesgo, cuando la determinación del interés superior recomienda el reasentamiento como solución; Ausencia de perspectivas de soluciones duraderas alternativas, esto es pertinente cuando otras soluciones no son viables en un futuro inmediato y en aquellas situaciones en las que el reasentamiento puede ser utilizado de manera estratégica, y/o como un medio para promover las otras soluciones de manera complementaria.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 40).

advento da repatriação voluntária do que promover a integração local dos refugiados. Durante este processo apostam na criação e manutenção de campos de refugiados (MADUREIRA, 2015).

Outro fato que merece destaque é o de que 95% dos refugiados em todo o mundo buscou refúgio e estão, portanto, estabelecidos nos países vizinhos ao de sua nacionalidade, os Estados de primeiro asilo (MADUREIRA, 2015). Neste momento há de se fazer menção do chamado “encargo indevidamente pesado”, termo presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); ao referir os grandes fluxos de refugiados, a Convenção de 1951 considerou que, do acolhimento dos refugiados pela 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 [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, s. p.).

Conforme Fabiano Lourenço de Menezes, “[...] no regime internacional dos refugiados (regime dos refugiados), o principal mecanismo voluntário de cooperação para solucionar ‘os encargos indevidamente pesados’ é o reassentamento de refugiados.” (MENEZES, 2013, p. 14). No entendimento do ACNUR, o reassentamento pode ser considerado como uma expressão tangível da solidariedade internacional e um mecanismo de distribuição de responsabilidades, permitindo que os Estados compartilhem responsabilidades na proteção aos refugiados e a reduzir os problemas que afetam os países de asilo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011).

Na prática, registra-se que, em 2017, o ACNUR submeteu 75 200 pedidos de reassentamento²⁶. Uma queda de 54% se comparado ao número de 162 600 pedidos de reassentamento registrados ao final de 2016. De acordo com as estatísticas disponibilizadas pelos 35 países que acolheram refugiados por meio do reassentamento no ano de 2017, o número total de refugiados reassentados foi: 102 800. Novamente percebe-se uma queda de 46% em relação as 189 300 partidas registradas ao final de 2016. Em relação aos países que mais reassentaram: os

²⁶ Das populações encaminhadas pelo ACNUR em 2017, destacam-se três. Os refugiados sírios, que constituíram a maior população de refugiados submetida ao reassentamento pelo ACNUR em 2017 (com 37.300 partidas), os refugiados originários da República Democrática do Congo (com 12.900 partidas) e, os refugiados originários da República da União de Myanmar (com 5.300 partidas) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018a).

Estados Unidos da América receberam 26 782 submissões, em contrapartida reassentaram 33 400 indivíduos; Ao Canadá foram enviadas 4118 submissões, contudo, foram reassentados 26 600 indivíduos; por último, e não menos importante, a Austrália recebeu 3775 submissões e reassentou 15 100 indivíduos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018a; 2018b).

Já no ano de 2018, o ACNUR submeteu 81 300 pedidos de reassentamento²⁷, e, conforme as estatísticas disponibilizadas pelos 29 países que receberam refugiados por meio do reassentamento, o número total de refugiados reassentados foi: 92 400. Percebe-se, portanto, um aumento de 8% no número de submissões e uma queda de 11% no número de partidas se comparado com os números registrados ao final do ano de 2017. Em relação aos países que mais reassentaram, faz-se menção de que o Canadá passou a ser o país que mais recebeu refugiados reassentados, ao receber 14 264 submissões, o que resultou na partida de 28 100 indivíduos; os Estados Unidos da América receberam 29,026 submissões, em contrapartida, 22 900 indivíduos foram reassentados; por último, e não menos importante, a Austrália recebeu 4,222 submissões e reassentou 12 700 indivíduos respectivamente (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a; 2019b).

De acordo com o relatório *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019* (Projeções de Necessidades Globais de Reassentamento do ACNUR 2019), estima-se que as necessidades globais de reassentamento são superiores a 1,428,011 milhões de pessoas em 2019, número ligeiramente superior (em torno de 17%) ao que se projetou em 2018 e 2017 (nesses dois anos estimava-se uma necessidade de aproximadamente 1,2 milhões). Por outro lado, o relatório não deixa claro qual é a expectativa (em números) do ACNUR, em relação ao encaminhamento de submissões, como nos outros anos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018b).

Noutro norte, no relatório *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020* (Projeções de Necessidades Globais de Reassentamento do ACNUR 2020), estima-se que as necessidades globais de reassentamento são superiores a 1,440,408 milhões de pessoas, um aumento de 1% em relação às necessidades de

²⁷ Das populações encaminhadas pelo ACNUR em 2018, destacam-se três. Os refugiados sírios, que constituíram a maior população de refugiados submetida ao reassentamento pelo ACNUR em 2017 (com 28.200 partidas), os refugiados originários da República Democrática do Congo (com 21.800 partidas) e, os refugiados originários do Estado da Eritreia (com 4.300 partidas) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a).

reassentamento para o ano de 2019. Assim como no relatório anterior, não está claro qual é a expectativa (em números) do ACNUR, em relação ao encaminhamento de submissões (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019b).

Apesar do aumento dos Estados de reassentamento, as necessidades de concessão continuam a superar em muito o número de lugares disponibilizados. Além disso, é necessário advogar pela expansão da capacidade de resposta global, pois as necessidades de reassentamento continuam igualmente a superar em larga escala o número de lugares disponíveis. Contudo, reconhece o ACNUR no último *Progress Report on Resettlement* (Relatório de Progresso sobre o Reassentamento) que, em meio à insegurança contínua, o reassentamento continua a ser a principal solução duradoura (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2014a).

O presente capítulo centrou-se no estudo sobre a formação/composição/atuação do ACNUR e sobre as soluções duradouras que ele oferece ao refúgio. Nesse momento da pesquisa, é indiscutível que existe um grande aparato de normas e mecanismos destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados. Entretanto, há uma relação estreita e recíproca entre a observância/implemento desse grande aparato, os movimentos de refugiados e os problemas/desafios de proteção.

De um lado, as três vertentes de proteção da pessoa humana constituem o guarda-chuva da proteção a ser implementado/respeitado pela comunidade internacional e pelos Estados no tratamento dos migrantes forçados, em específico os refugiados (CANÇADO TRINDADE, 2003). De outro lado, as graves violações de direitos humanos nos conflitos armados desencadeiam boa parte dos movimentos de refugiados, dificultando em muito a aplicação de qualquer das soluções duradouras supraestudadas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1989).

Sobre esta relação tripartite entre a observância/implemento do aparato de normas destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados, os grandes movimentos de refugiados e a proteção oriunda dos mecanismos disponibilizados pela comunidade internacional aos refugiados que versará o próximo capítulo. Nele foi realizado estudo de caso sobre a atuação da comunidade internacional e do Quênia para a proteção dos refugiados Somalis, utilizando-se como recorte temporal o período compreendido entre 1960 e os dias atuais.

3 REFUGIADOS SOMALIS: UM DESAFIO À COMUNIDADE INTERNACIONAL E AOS ESTADOS.

Diante do cenário de construção de proteção normativa aos indivíduos nas dinâmicas das migrações, verificou-se a especial preocupação da comunidade internacional com os refugiados. No momento atual, vive-se uma crise humanitária que foi desvelada por um fluxo migratório de números expressivos, que estão mais ou menos evidentes em diferentes períodos desde o início do século XX. Dentre as variadas motivações para tais movimentos, a busca por refúgio no continente africano tem, em boa medida, encontrado razão nos conflitos armados. Esse é o ponto a ser analisado nesse momento do trabalho, delimita pelo caso da Somália.

O presente capítulo apresentará, portanto, os resultados do estudo realizado sobre a atuação da comunidade internacional e do Quênia para a proteção dos refugiados Somalis, utilizando como recorte temporal o período compreendido entre 1960 e os dias atuais. Optou-se pela divisão em duas subseções. Na primeira subseção realizou-se uma construção história sobre o conflito armado que atinge a Somália. Em seguida, analisou-se os movimentos migratórios de somalis e as possibilidade de solução oferecidas pela comunidade internacional e pelos Estados.

3.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE MIGRAÇÃO DOS INDIVÍDUOS SOMALIS: DE 1960 AOS DIAS ATUAIS.

Em 1960, segunda década de libertação da África, começou a história do “Inferno”²⁸, ou pelo menos, de um dos “infernos” africanos: Somália, África Oriental, as partes britânicas e italianas, deixaram o país, que se tornou independente, formando a República Unida da Somália (BBC, 2018). Entretanto, “[...] a independência política não acarretou em paz na região. As superpotências, que viam a região do Chifre da África como uma importante área estratégica na época da Guerra Fria, não pararam de armar essa região, o que acarretou milhares de mortes em todo

²⁸ “[...] a Somália não foi sempre um sinônimo de violência, pobreza, fome e miséria. Conhecida como o Chifre da África, rica em ouro, óleos exóticos, madeiras raras e marfim, era considerada pelos antigos egípcios uma região de alto valor. Diferentemente de outras nações, que até os dias de hoje lutam para reconciliar diferentes culturas, religiões e tradições, a Somália é cultural, linguística, e religiosamente homogênea.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 16).

o continente.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 16).

O presidente eleito, Aden Abdullah Osman Daar, permaneceu no poder até 1967, quando foi derrotado por Abdi Rashid Ali Shermarke nas eleições presidenciais. O novo governo durou em torno de dois anos, quando foi interrompido por um golpe de Estado. Muhammad Siad Barre assumiu o lugar vago, deixado por Shermarke que fora assassinado (BBC, 2018). De acordo com Faganello “A Somália não se divide politicamente em função de religião, língua ou cultura. O fator político que demarca a sociedade é a fidelidade dos somalis aos clãs e subclãs a que pertencem.” Afirma a autora que Barre explorou esse fator para permanecer no poder (FAGANELLO, 2013, p. 101).

Entre 1969 e 1981 os problemas enfrentados pela ditadura de Barre, foram motivados pela guerra fria – o país adotou como regime econômico o socialismo, por um curto período: de 1970 a 1978 – e pelas secas, que deram origem a uma crise de subnutrição crônica. Foi no ano de 1981, quando alguns membros das tribos Mijertyn e Isaq foram excluídos do governo ditatorial, que este perdeu boa parte do apoio político e adquiriu opositores. O desfecho se deu dez anos mais tarde quando Muhammad Siad Barre²⁹ foi deposto do poder, após três dias de sua deposição Ali Mahdi do subclã Abgal declarou-se presidente interino da Somália, gerando o conflito com o general Aidid do subclã Dabr Gedir. Nesse momento iniciou-se uma disputa pelo poder entre generais de dois sub clãs (Mohamed Farah Aidid *versus* Ali Mahdi Mohamed) que deixou milhões de feridos, a esta crise, somou-se a independência da Somalilândia³⁰, situada ao norte da Somália (BBC, 2018).

Em 1991 afundou-se o Estado na Somália, tendo como causas: a crise política, (isto é, a submissão do povo à luta dos clãs e suas milícias) acompanhada de uma

²⁹ “As políticas adotadas por Siad-Barre, que resultaram em um governo opressivo e ditatorial que explorava a população, extorquindo seus recursos naturais e massacrando milhares, acarretaram a situação atual do país, em que o crime interno passou a ser um problema internacional, por ser um ‘criadouro’ e local de manutenção de ameaças, principalmente oriundas das atividades dos piratas. Um relatório escrito pelo Banco Mundial no ano de 2005 coloca que o governo de Barre foi seguido não por um governo de reconciliação, mas por um período em que a anarquia se prolongou de forma violenta e com guerras.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 16).

³⁰ “Desde a queda de Barre em 1991 a única fonte de estabilidade relativa na Somália nos dias atuais é a República da Somalilândia, um território que se declarou independente após a derrocada do presidente; território esse que é pacífico, possui uma constituição e uma democracia, porém, até os dias de hoje, não é reconhecido como independente por quaisquer organismos internacionais ou Estado da comunidade internacional.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 16).

crise econômica e da fome, anseios que levaram a uma mobilização por parte da Comunidade Internacional. Os resultados foram pífios, os auxílios dificilmente chegavam aos aldeões, pois, eram fracionados entre os chefes de grupos, sobreviviam somente aqueles que possuíam armas, além disso, dois terços dos envios evaporaram no trajeto e vinte caminhões da Cruz Vermelha foram desviados (BETTATI, 1996).

Em 1992, quinhentas crianças morriam por dia devido a essas ações de restrição promovidas pelas milícias que também se dedicavam a combates de rara violência, o mais poderoso dirigido pelo general Mohamed Aidid que de forma alguma aceitava o envio de força estrangeira. Bandos armados tomaram os centros de encaminhamento e distribuição e pilharam os fornecimentos dos navios ancorados bem como dos portos (BETTATI, 1996).

Como resposta a situação, o Conselho de Segurança editou a Resolução 733 (1992) que determinou a imposição de um embargo de armas ao país. Esta foi o início das decisões a respeito da Somália, seguida da Resolução 746 (1992) que conduziu à intervenção militar de tropas dos Estados Unidos sob a iniciativa das Nações Unidas (cabe ressaltar que essa atitude foi tomada a requerimento da Somália). Em seguida, no dia 24 de abril de 1992 foi adotada a Resolução 751 que estabeleceu a Operação das Nações Unidas na Somália, denominada de ONUSOM I³¹. Inicialmente, foram enviados cinquenta observadores da ONU à Somália, o principal escopo era construir um plano de ação que efetivasse a prestação da assistência humanitária de urgência (CAMERA, 2008).

Relata Faganello, que as consultas feitas as partes conflitantes persistiram por dois meses,³² o acordo era que seria enviado somente pessoal desarmado à Somália. Porém, a situação no país se deteriorou de tal forma que motivou a aprovação da Resolução 767 (1992), que consistiu na autorização para que se utilizasse o auxílio aéreo, com o intuito de facilitar a atuação das Nações Unidas na prestação da ajuda humanitária. Dada a evolução do conflito³³, o Secretário Geral solicitou ao Conselho

³¹ “A ONUSOM I, criada pela Resolução 751, tem, portanto igualmente como tarefa coordenar a ajuda humanitária e assegurar a segurança do encaminhamento dos auxílios.” (BETTATI, 1996, p. 180).

³² “[...] o problema do país africano era tanto que a ONU não podia contar com um governo central, o qual pudesse negociar.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 17).

³³ “[...] ante o caráter peculiar da situação imperante na Somália (sem autoridade que pusesse fim ao caos da guerra civil e à anarquia que impediam o acesso da ajuda humanitária), acolhe o apoio logístico e material de vários Estados (de forma especial dos Estados Unidos), autoriza o aumento dos seus efeitos [...]” (CAMERA, 2008, p. 67).

de Segurança o envio de mais militares, o pedido foi autorizado pela Resolução 775 (1992), foram enviados 4.219 combatentes, além dos 50 observadores que já estavam na Somália (FAGANELLO, 2013).

Os militares encontraram sólida resistência das facções, descontentes com a decisão unilateral protagonizada pelas Nações Unidas. A insatisfação foi evidenciada quando o General Aidid proibiu militares em Mogadishu, e abriu fogo contra aqueles que faziam a segurança do aeroporto local:

Travou-se, então, uma queda de braço entre o General Aidid, que não aprovava o controle do aeroporto pela UNOSOM, e Mahdi, que apoiava o papel da missão de paz. A situação ficou insustentável a partir do momento em que não existia um governo capaz de assegurar a lei e a ordem no país, enquanto saques a armazéns e comboios, sequestros de carros e troca de tiros ocorriam a olhos vistos. (FAGANELLO, 2013, p. 105).

O ápice da UNOSOM I foi a adoção da Resolução 794, que traduzia a ideia de “ameaça à paz e à segurança internacional”, pela qual era necessária a intervenção armada como único meio para a obtenção dos objetivos da intervenção, isto é, a efetiva distribuição de alimentos e ajuda médica. A ação humanitária e os seus movimentos inevitavelmente resultaram no uso da força, esta se chamará *Restore Hope*, se desenvolverá juntamente com as medidas tomadas pelas Nações Unidas (BETTATI, 1996). Foram dadas boas-vindas em especial aos Estados Unidos, e aos Estados membros que estivessem em condição de fornecer forças militares:

A resposta do presidente estadunidense George Bush à resolução foi a decisão, em 4 de dezembro de 1992, de iniciar a *Operation Restore Hope*, na qual os EUA assumiam o comando militar da United Task Force (UNITAF) – missão multinacional formada por 24 países, autorizada pela Resolução 794 (1992) do Conselho de Segurança, fundamentada no capítulo VII e não submissa ao comando da ONU –, que tinha como mandato criar em parceria com a UNOSOM um ambiente seguro para a prestação de ajuda humanitária, podendo, para tanto, usar *all necessary means*. Até fevereiro de 1993, havia 24 mil militares estadunidenses e cerca de 13 mil homens de outras nacionalidades espalhados pela Somália, o que fazia da UNITAF a maior operação de alívio humanitário da história da ONU (FAGANELLO, 2013, p. 106).

Entretanto, a operação *Restore Hope* foi um fracasso completo. Os Estados Unidos chegaram a ter mais de 28 mil soldados no país. A ocupação durou cerca de 15 meses, resultou em 221 baixas (44 mortos e 177 feridos), e em uma das mais humilhantes derrotas da história militar do país – na ocasião em que sem sucesso o exército norte-americano tentou prender o líder guerrilheiro Mohamed Farad Aidid –

(CAMERA, 2008). Em resposta, o presidente Clinton exigiu o retorno de todos os militares estadunidenses aos EUA. Além disso, os resultados da ONUSOM I não foram satisfatórios, o que foi evidenciado na Resolução 814 que instituiu a ONUSOM II, responsável por dar continuidade às tarefas empreendidas pela UNITAF.

Após a adoção de sucessivas resoluções que ampliaram a permanência da ONUSOM II na Somália, no dia 21 de fevereiro de 1995, um acordo de paz foi assinado entre os Generais Aidid e Mahdi, em nome da *Somali National Alliance* e da *Somali Salvation Alliance*, objetivando a promoção, a reconciliação nacional e um ajuste pacífico. Os generais aceitaram, dentre outras, dividir o poder (que passaria a ser norteado por eleições democráticas) e resolver as disputas por meio do diálogo e medidas pacíficas, além disso, foi convencionada a abertura dos portos para o tráfego comercial. O resultado deste acordo foi que em 28 de março de 1995 a missão de paz foi completamente retirada da Somália (FAGANELLO, 2013).

A retirada da ONUSOM II deixou a Somália exposta aos senhores da guerra³⁴. Reconheceu-se o insucesso político da operação, mas, no plano humanitário foi um sucesso. Exceto para o Conselho de Segurança, detentor das informações de campo, bem diferentes daquelas veiculadas pelos meios de informação que propalaram:

Ainda que tardiamente, a ONUSOM, as ONG, e os organismos doadores intervieram e, apesar das condições extremamente difíceis, tiveram êxito na contenção e finalmente na redução, de forma substancial do desastre humanitário (Quênia) (...). O objetivo humanitário fundamental foi atingido. A fome já não ameaça a terra somali. Morrer de fome já não é uma ameaça para todo um povo (Nova Zelândia) (...). Todas as informações provenientes da Somália concordam num ponto: a situação humanitária é bastante satisfatória (Djibouti) (...). A Organização das Nações Unidas não falhou na sua tarefa na Somália (Nigéria) (...). Não poderíamos ignorar o sucesso da ONUSOM no setor humanitário (Paquistão) (...). Os piores aspectos da crise humanitária neste país foram ultrapassados (Argentina). Concordância de opiniões que contrasta com as ideias recolhidas sobre este assunto. (BETTATI, 1996, p. 181-182).

Em 2006, a situação do não-Estado Somália se deteriorou. Os islamitas obtiveram o controle do sul do país depois de mais de 15 anos de domínio dos senhores da guerra. Entretanto, antes que acabasse o ano, tropas etíopes de notória

³⁴ “Novamente, após a saída das Nações Unidas, via-se um Estado praticamente anárquico, que possuía grupos provenientes de milícias lutando por território. Quem governou a partir de então foram os líderes desses movimentos, os senhores da guerra. Estima-se que aproximadamente 350 mil somalis tenham morrido entre 1991 e 1992 devido às condições precárias de sobrevivência no país.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 17).

fidelidade ao governo reconquistaram o poder por um período aproximado de dois anos. Contudo, ao final de 2008, o grupo Al-Shabab de rebeldes islâmicos lutou e expulsou a cavalaria etíope, reavendo o território do sul. Como resposta a estes acontecimentos o parlamento da Somália, contrário ao grupo, nomeou o islamita moderado Sheikh Sharif Sheikh Ahmed como presidente (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011).

Segundo a ONU, ainda naquele ano – 2008 – o número de refugiados e deslocados internos da Somália ultrapassou a marca de um milhão. Os motivos – além do medo causado pelo grupo de rebeldes islâmicos, Al-Shabab – foram: a inexistência de um governo por um longo período e o aumento da pirataria (que passou a ameaçar e atacar navios internacionais que atravessam aquela área, um dos pontos de navegação mais importantes do mundo), somam-se a isto tantas outras inexistências, como: as relativas aos serviços públicos, sociais, sistema de saúde, moradia e educação, justo por isso, a população somali tem de buscar “[...] seu bem-estar da maneira que lhe for conveniente, fazendo com que a criminalidade se desenvolva. Uma das consequências mais latentes dessa situação é a pirataria, ação encontrada pelos somalis como uma forma de economia e sustento. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011, p. 18).

Ademais, nas narrativas recentes, Mogadíscio, a capital, é considerada “terra de ninguém”. Se não bastassem as milícias, gangues e conflitos armados habituais, a cidade, palco das batalhas e seus civis igualmente espectadores vivem em total abandono. Acostumados com a falta de recursos, a grande maioria aguarda esperançosa pela oportunidade de se deslocar a regiões vizinhas ou outros países. O Governo Federal de Transição permanece em confronto constante com os rebeldes: conflito que em não poucas vezes atinge os bairros residenciais. Relatos como o de bombardeios, ataques militares, ofensivas com granadas e bombas espalhadas pelas ruas (quase sempre em área civil) tornaram-se comuns, como um ritual diário (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011).

Além dos relatos pouco ou nada animadores, eis que surge mais um problema: a insuficiência da ajuda humanitária. Motivada em boa parte pela dificuldade de acesso ao país, é obstáculo criado pelos próprios piratas que impedem a passagem dos navios de ajuda que poderiam chegar até lá, o que dificulta em larga escala a chegada de qualquer auxílio externo. Ante a falta de condições que permitam a

sobrevivência somada às inúmeras violações de direitos humanos³⁵ e à impossibilidade de oferecer ajuda humanitária, fluxos de refugiados somalis motivados pelo(s) conflito(s), passaram a se deslocar a países vizinhos, notadamente a partir de 1991, ano em que o Estado afundou na Somália (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011).

Como solução temporária aos refugiados que derivaram do conflito, a Comunidade Internacional construiu, em maio de 1991, em Dadaab no Quênia, um complexo de campos para abrigar os somalis. Conforme relatório do ACNUR, entre 1991–1992 foram projetadas três extensões: Ifo, Dagahaley e Hagadera, com possibilidade de abrigar até 30.000 pessoas cada. Em 2011, um segundo fluxo de refugiados motivado pela fome e pela seca do Sul da Somália, fez com que se desenvolvessem mais duas extensões: Ifo 2 e Kambioos, para abrigar os mais de 130 mil emigrantes que chegavam (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2014b).

No entanto, os campos que deveriam existir temporariamente até que se encontrasse uma solução duradoura, têm se mostrado definitivos. O maior campo de refugiados no mundo completa nesse ano 28 anos de existência. Dadaab está situado no nordeste do Quênia, a 100 quilômetros da fronteira, tem hoje uma população de aproximadamente 200 mil refugiados somalis³⁶. Para compreender como/qual é a atuação da comunidade internacional e do Quênia para a proteção dos refugiados Somalis, a próxima subseção versará sobre a utilização das soluções duradouras para os refugiados somalis do complexo de campos de Dadaab.

3.2 DA SOMÁLIA PARA O QUÊNIA E DO QUÊNIA PARA O MUNDO: UM ESTUDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO REASSENTAMENTO PARA OS REFUGIADOS SOMALIS DO COMPLEXO DE CAMPOS DE DADAAB.

É no início dos anos noventa, que se compreende uma mudança drástica, que

³⁵ Cumpre frisar o entendimento de que quando um ser humano é violado uma gama de direitos é igualmente violada, não só a vida ou liberdade, mas todos os outros direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, transindividuais) que tem como fundamento o caráter indivisível e interdependente, no momento em que um deles é negado, todos os outros também o são.

³⁶ Segundo dados do ACNUR, em 2011 esse número foi superior a 463 mil refugiados registrados, sem contar os muito mais não registrados. A mesma notícia relata a informação de que existem famílias de refugiados de até três gerações, das quais os filhos e netos nasceram nos campos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2012).

culminou em uma política restritiva no Quênia. De forma clara, percebeu-se que oferecer proteção aos refugiados não era o principal objetivo, por dois fatores: o aumento das chegadas de refugiados; e um ambiente econômico e doméstico desfavorável (MENEZES, 2013). Em 1992, o número de refugiados no Quênia chegou a 420 mil indivíduos. Uma mudança brusca, se comparado aos 13 mil indivíduos registrados em 1991. A grande maioria desses refugiados era somali (ELLIOTT, 2012). Como resposta, duas das primeiras iniciativas do Quênia foram: transferir a tarefa de determinação do status de refugiado (RSD) ao ACNUR; e estabelecer a política de campos de refugiados.

Um estudo do Consórcio de Refugiados do Quênia (CRQ) analisou a política de refugiados do Quênia dentro do contexto dos campos de Dadaab. De acordo com esse estudo (CRQ, 2012): i) 61% dos refugiados, que ingressaram no Quênia a partir de 2011, levaram duas semanas para chegar, da fronteira Somália/Quênia, até os campos de Dadaab; ii) durante esse trajeto, 27% dos refugiados foram presos, ameaçados e extorquidos por policiais; iii) 86% dos refugiados somalianos reconheceram que a melhor opção de solução para sua situação deve ser o reassentamento - mesmo se a situação melhorar na Somália. O levantamento do CRQ (2012, p. 10) sugere que, apesar de a lei de refugiados queniana estar no contexto da proteção internacional, a política governamental conta com os seguintes problemas: i) restrições na liberdade de movimento e residência de refugiados; ii) fechamento da fronteira com a Somália; e iii) suspensão dos registros dos novos refugiados. (MENEZES, 2013, p. 49).

Apesar de ter assinado a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e a Convenção da Organização da Unidade Africana para os Refugiados (1969), até o final de 2006, o Quênia não dispunha de qualquer legislação nacional sobre os refugiados. Elliott afirma que embora a política de refugiados do Quênia tenha sido descrita como aberta e acolhedora, desde 1990 caracterizou-se por políticas draconianas que visavam conter o “problema dos refugiados” e os movimentos de refugiados (ELLIOTT, 2012). Cita-se, por exemplo, que em dezembro de 2012, o governo do Quênia culpou os refugiados somalis pelos incidentes protagonizados pelos terroristas na capital, Nairóbi. O resultado disso foi que a partir desta data refugiados somalis sofreram duas consequências: “i) transferência forçada dos refugiados, que ainda vivem nas cidades, para viver nos campos de *Dadaab*; ii) repatriação à Somália.” (MENEZES, 2013, p. 57).

A situação nos campos do Quênia segue a lógica dos outros países hospedeiros, que impedem os refugiados de trabalhar, dessa forma cabe a ONU o envio de mais de cinco toneladas de alimentos (principalmente arroz e feijão) por mês,

contudo, pelas limitações de recurso esses envios sofreram um corte de 30%. Os países que recebem refugiados costumam responder ao aumento das populações com restrições e políticas mais rígidas. O Quênia figura entre os mais rígidos. No ano passado, refugiados encontrados no lado de fora dos campos foram presos pela polícia no estádio nacional³⁷. Para Rawlence: “A vida em Dadaab e em todos os outros campos é um exercício diário de fabricação de esperança.” Provavelmente os membros da terceira geração de filhos passarão toda sua existência em Dadaab (RAWLENCE, 2015, s. p.).

Há de se fazer menção, ainda, de que no mês de novembro de 2013 os governos do Quênia, da Somália e o ACNUR assinaram um acordo tripartido sobre o retorno voluntário de refugiados somalis³⁸. Com a assinatura, o Quênia priorizou muito mais esta solução duradoura de modo que o resultado desse ambiente de proteção circunscrito significou o retorno voluntário de aproximadamente 80 000 refugiados somalis à Somália até abril de 2018 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c).

In July 2014, Kenya assumed authority for taking RSD decisions. However, UNHCR remained engaged, including during an extended transition process. Registration in the Dadaab camps was suspended in October 2011, although intermittent opportunities for registration continued until coming to a stop in mid-2015. This change in policy has meant more recent Somali asylum-seekers (close to 10,000 at mid-year 2018), including those who have arrived in the context of nexus dynamics, are unable to access procedures that would determine their claim to refugee status. Consequently, they have limited access to the humanitarian assistance available to recognized refugees. Since April 2016, the processing approach for Somali asylum-seekers has also changed: they are no longer eligible for status determination through a group-based approach. In what can be characterized as a circumscribed protection environment, close to 80,000 Somalis have repatriated within the framework of a voluntary repatriation agreement signed in late 2013.³⁹

³⁷ Isso deve-se ao fato de que no mês março de 2014, o governo reconheceu/designou oficialmente Dadaab e Kakuma como campos de refugiados, a partir de então, passou a responsabilizar criminalmente os refugiados que residiam fora dos campos sem permissão oficial. Importante mencionar que o referido crime já tinha sido previsto na Lei de Refugiados de 2006 (Refugees Act), entretanto, as áreas ainda não haviam sido oficialmente designadas (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c).

³⁸ A íntegra do acordo está disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5285e0294.pdf>>.

³⁹ “Em julho de 2014, o Quênia assumiu a autoridade para tomar decisões sobre RSD. No entanto, o ACNUR permaneceu engajado, inclusive durante um longo processo de transição. O registro nos campos de Dadaab foi suspenso em outubro de 2011, embora as oportunidades intermitentes de registro continuassem até parar em meados de 2015. Essa mudança de política fez com que os requerentes de asilo somalis mais recentes (perto de 10.000 em meados do ano de 2018), incluindo aqueles que chegaram ao contexto da dinâmica do nexo, não pudessem acessar procedimentos que determinariam sua reivindicação ao status de refugiado. Consequentemente, eles tiveram acesso limitado à assistência humanitária disponível para refugiados reconhecidos. Desde abril de 2016, a abordagem de processamento para requerentes de asilo somalis também mudou: eles não

(UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c, s. p.).

Quanto às oportunidades para soluções duradouras, assevera-se que são limitadas. As políticas de campos de refugiados preconizadas pelo país, junto das medidas restritivas de movimentos de indivíduos, reduzem de forma significativa qualquer possibilidade de integração local (social; política; e economicamente). Relata Elliott que os refugiados enfrentam o assédio policial e a discriminação nos centros urbanos, especialmente aqueles que têm uma aparência um pouco mais distinta, como Sudaneses do Sul, Somalis e Etíopes. Nesta mesma linha de raciocínio a autora afirma que a integração local parece não ser uma solução desejada pelo governo Queniano que na maioria das vezes reproduz declarações sobre o peso que a população de refugiados da Somália coloca no país deixando claro que a única oportunidade de solução duradoura que vê para os refugiados somalis é a repatriação voluntária (ELLIOTT, 2012).

Os refugiados somalis, mais do que qualquer outra população de refugiados abrigada pelo Quênia, enfrentam discriminação por parte dos cidadãos quenianos, seus hospedeiros. Isso se deve em parte, pela suspeita histórica sobre as populações originárias da Somália, isto é, pelos eventos recentes causados pelos somalis ou mesmo aqueles que têm aparências parecidas com as dos somalis, e pela ligação ao radicalismo islâmico (ELLIOTT, 2012). Mais do que isso, o ACNUR no último *Progress Report on Resettlement* (Relatório de Progresso sobre o Reassentamento), reconheceu a falta de receptividade dos Estados para reassentar determinadas populações de refugiados, que necessitam do reassentamento, particularmente os refugiados somalis (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2014a).

Em relação aos números de reassentamento dos campos de refugiados de Dadaab, faz-se menção de dois processos. Historicamente, dois canais permitiram o acesso ao reassentamento pelos refugiados acolhidos no Quênia: as necessidades de proteção (quando nenhuma solução alternativa foi encontrada), e os programas de reassentamento voltados a grupos específicos. Relata Elliott que desde o ano de 2006, o ACNUR concentra seus esforços em um programa prolongado de

são mais elegíveis para a determinação do status por meio de uma abordagem baseada em grupo. No que pode ser caracterizado como um ambiente de proteção circunscrito, cerca de 80.000 somalis repatriaram no âmbito de um acordo de repatriamento voluntário assinado no final de 2013.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c, s. p., tradução minha).

reassentamento de refugiados para os campos do Quênia (Dadaab e Kakuma). Desta forma, os refugiados passaram a ser selecionados e posteriormente chamados a entrevistas de reassentamento a partir do ano em que chegaram ao país, começando pelas primeiras chegadas de 1992 até as chegadas de 2006 (ELLIOTT, 2012).

Nos últimos anos, grande parte das partidas pelo reassentamento, no Quênia, era de Dadaab. Isto acontecia principalmente pelo número significativo de casos prolongados de refúgio nos campos, elevando, portanto, os alvos do ACNUR. Contudo, a insegurança em Dadaab fez com que vários países retirassem suas equipes responsáveis por conduzir os processos de reassentamento nos campos, reduzindo significativamente as metas do ACNUR. Registra-se, por exemplo, que no ano de 2011, 10 000 indivíduos foram alvo de reassentamento, com 8000 provenientes de Dadaab. Em contrapartida no ano de 2012, 3750 indivíduos deixaram o Quênia pelo reassentamento, destes, apenas 750 refugiados provenientes de Dadaab (ELLIOTT, 2012). Contudo, no pior dos cenários, em comunicado oficial feito pelo Secretário Principal do Interior do Quênia, foi anunciada a decisão de fechamento do complexo de campos de Dadaab:

The Government of Kenya recognizes the challenge in the world on the issue of migration of people and refugees, which has escalated in recent years owing to various factors such as war, insecurity, drought and famine. Currently, Kenya is hosting over 600,000 refugees mainly in Dadaab and Kakuma camps. These refugees have been in the country for almost quarter of a century. As a result of hosting these refugees, the Government of Kenya has continued to shoulder very heavy economic, security and environmental burden on behalf of the region and international community. In the last few years, there has been a lot of effort put to address the issue of repatriation of refugees from Somalia which culminated in the Tripartite Agreement signed between the Government of Kenya, Government of the Federal Republic of Somalia and the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR). The Tripartite Agreement laid grounds for repatriation and eventual closure of refugee camps. This has been a subject of discussion in many forums including the UN, the Africa Union (AU) and the region. Due to the immense security challenges such as threat of Al Shabaab and other related terror groups that hosting of refugees has continued to pose to Kenya and due to the slow nature of the repatriation, the Government of Kenya has been forced by circumstances to reconsider the whole issue of hosting refugees and the process of repatriation. Under the circumstances, the Government of the Republic of Kenya, having taken into consideration its national security interests, has decided that hosting of refugees has to come to an end. The Government of Kenya acknowledges that this decision will have adverse effects on the lives of refugees and therefore the international community must collectively take responsibility on humanitarian needs that will arise out of this action. In this regard, the Government of Kenya has disbanded the Department of Refugee Affairs (DRA) as a first step. Further, the Government is working on mechanism for closure of the two refugee camps within the shortest time possible. The Government of Kenya is therefore calling upon the international community to support this initiative so that process of closing the

camps is expedited while at the same minimizing pain and suffering of the refugees.⁴⁰ (NATIONAL POLICE SERVICE-KENYA, 2016, s. p.).

Esta declaração anunciou o fechamento de Dadaab e Kakuma. No entanto, uma declaração adicional emitida em 11 de maio de 2016 esclareceu que o fechamento estava limitado a Dadaab (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c). Como se vê, um dos principais motivos alegados para o fechamento dos campos foi o de que os campos seriam uma ameaça à segurança. A decisão reflete o medo de que aconteça no Quênia o mesmo que na Somália, a entrada de extremistas islâmicos do grupo rebelde Al-Shabab ligado a Al-Qaeda. O ACNUR, junto de algumas ONGs, posicionou-se de forma contrária à decisão pedindo que o governo reconsidere-a, alegando que seria uma violação ao princípio da não-devolução, um desastre humanitário (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016a).

A pressão internacional, encabeçada pelo ACNUR e as ONGs, fez com que o fechamento do campo, programado para o fim de novembro fosse adiado por “razões humanitárias”. Entretanto, recentemente o Tribunal Supremo do Quênia anulou a decisão do governo de fechar o campo: “A decisão do governo de expulsar os refugiados somalis é um ato de perseguição de um grupo, é ilegal, discriminatória e,

⁴⁰ “O governo do Quênia reconhece o desafio do mundo na questão da migração de pessoas e refugiados, que aumentou nos últimos anos devido a vários fatores, como guerra, insegurança, seca e fome. Atualmente, o Quênia recebe mais de 600.000 refugiados, principalmente nos campos de Dadaab e Kakuma. Esses refugiados estão no país há quase um quarto de século. Como resultado do acolhimento desses refugiados, o Governo do Quênia continuou a suportar encargos econômicos, de segurança e ambientais muito pesados em nome da região e da comunidade internacional. Nos últimos anos, houve um grande esforço para abordar a questão do repatriamento de refugiados da Somália, que culminou no Acordo Tripartido assinado entre o Governo do Quênia, o Governo da República Federal da Somália e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O Acordo Tripartido estabeleceu bases para repatriamento e eventual fechamento de campos de refugiados. Este tem sido objeto de discussão em muitos fóruns, incluindo a ONU, a União Africana (UA) e a região. Devido aos inúmeros desafios de segurança, como a ameaça de Al Shabaab e outros grupos terroristas que o acolhimento de refugiados continua a representar o Quênia e devido à natureza lenta do repatriamento, o governo do Quênia foi forçado pelas circunstâncias a reconsiderar questão de acolher refugiados e o processo de repatriamento. Nestas circunstâncias, o Governo da República do Quênia, tendo levado em consideração seus interesses de segurança nacional, decidiu que o acolhimento de refugiados deve chegar ao fim. O governo do Quênia reconhece que esta decisão terá efeitos adversos na vida dos refugiados e, portanto, a comunidade internacional deve coletivamente assumir a responsabilidade pelas necessidades humanitárias que surgirão com essa ação. Nesse sentido, o governo do Quênia dissolveu o Departamento de Assuntos de Refugiados (DRA) como um primeiro passo. Além disso, o governo está trabalhando no mecanismo para o fechamento dos dois campos de refugiados no menor tempo possível. O Governo do Quênia está, portanto, convidando a comunidade internacional a apoiar esta iniciativa, para que o processo de fechamento dos campos seja acelerado, ao mesmo tempo em que minimiza a dor e o sofrimento dos refugiados.” (NATIONAL POLICE SERVICE-KENYA, 2016, s. p., tradução minha).

portanto, inconstitucional, e viola o direito internacional, atingindo aqueles que fogem da fome, da guerra civil e da violência do extremismo islâmico.” (RÁDIO VATICANO, 2017, s. p.).

Ademais, entende o tribunal que o Governo queniano não assegurou que os refugiados somalis retornariam ao país de forma segura e humana. O que motiva o desejo de fechamento dos campos por parte do governo de Nairóbi é a crença de que o campo de Dadaab é utilizado pelo grupo de rebeldes islâmicos Al-Shabab para recrutar membros e montar uma base a fim de atacar o Quênia. Todavia, tal entendimento não passa de suposição, vez que nenhuma evidência concreta foi oferecida pelo governo, que já anunciou que vai recorrer da decisão do Tribunal. A decisão foi motivo de comemoração, pois a grande maioria dos refugiados quer permanecer nos campos do Quênia (RÁDIO VATICANO, 2017).

Mesmo diante de tal decisão, o governo do Quênia não apenas manteve o seu projeto de desocupação/fechamento dos campos como também passou a implementá-lo. Justo por isso, a ONU (e o ACNUR em específico), já no mês de julho do ano de 2016 passou a trabalhar no plano de ação para o regresso voluntário e a reintegração de 150 mil refugiados, solicitando, inclusive, doações para que tais ações fossem por ela financiadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016b).

Percebe-se no pronunciamento de um representante do Quênia, na 695ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada no mês de outubro do ano de 2016, que o fato de o Quênia ter acolhido mais de 400 000 refugiados foi, na visão do país, um fardo que comprometeu a já crítica situação dos locais nos quais estavam situados os campos de refugiados. O representante afirmou, inclusive, que o campo de refugiados perdeu o caráter humanitário e que havia virado uma base para atividades terroristas, tornando-se assim uma grande ameaça à segurança nacional (UNITED NATIONS, 2016).

Ressaltou a fato de o Quênia hospedar refugiados por mais de duas décadas, e do incentivo/esforço do país junto à comunidade internacional para que fossem encontradas soluções duradouras. Entretanto, não houve, na visão dele, o cumprimento das promessas feitas pela comunidade internacional, forçando o fechamento do campo de Dadaab, com o conseqüente retorno voluntário de mais de 400 000 refugiados somalis, sendo, já nos três primeiros meses da operação (anteriores a data da fala) constatada a repatriação de 13.604 refugiados somalis (UNITED NATIONS, 2016).

Extraí-se de outro pronunciamento, também de um representante do Quênia, na 706ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada no mês de outubro do ano de 2017, que, na visão do Quênia, a extensão temporal da acolhida teve um preço muito alto, as vidas ceifadas pelos ataques terroristas, justo por isso, no mês de maio de 2016 decidiu-se pelo fechamento do complexo de campos de Dadaab. No pronunciamento, o representante ressaltou que desde 2014 aproximadamente 75 000 refugiados somalis foram repatriados voluntariamente e outros 13 000 foram reassentados. Lamentou, entretanto, a redução das vagas de reassentamento nos outros Estados da comunidade internacional por motivos de segurança nacional. Citou como exemplo que, apenas 1 271 indivíduos foram reassentados do Quênia no ano de 2017, em comparação com o número de 7 163 indivíduos reassentados ao final do ano de 2016 (UNITED NATIONS, 2017).

O objetivo de fechamento do complexo de campos de Dadaab caminha a passos largos, no mês de abril de 2017, o campo conhecido como Kambioos foi completamente encerrado. No mês de maio do ano de 2018 o mesmo aconteceu com o campo conhecido como Ifo 2. Portanto, ainda permanecem ativas três extensões: Ifo, Dagahaley e Hagadera, coincidentemente, as mais antigas, projetadas no ano de 1991 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018c). Não obstante, organizações não governamentais (ONG's) como a Anistia Internacional sustentam que o governo Queniano tem coagido refugiados a retornarem a Somália, Estado que ainda permanece em conflito armado. Mais do que isso, o número crescente de deslocados internos na Somália (que ultrapassou inclusive a marca de refugiados somalis dispersos pelo mundo), é outro fator que atesta a incapacidade de repatriação segura e sustentável a Somália (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016).

Na mesma linha de raciocínio, a organização não governamental Médicos Sem Fronteiras defende que o retorno dos refugiados somalis nas condições em que se encontra a Somália é desumano e irresponsável. De acordo com relatório publicado por essa organização não governamental, “[...] mais de oito entre dez refugiados entrevistados dizem que não querem voltar, sendo as principais preocupações citadas o medo do recrutamento forçado por grupos armados, a violência sexual e a indisponibilidade de cuidados de saúde.” (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS, 2016, s. p.).

A realidade é que na Somália direitos humanos continuam sendo violados de forma sistemática. O número de deslocados internos (*Internally Displaced Peoples*) superou a marca de 2,6 milhões, um aumento significativo de 25% em relação ao

número registrado ao final do ano de 2017:

Somalia experienced a significant increase in internal displacement with 602,700 new displacements during 2018. That brought the total displaced population to about 2,648,000, the fourth largest IDP population and an increase of 25 per cent over the course of 2018. The largest displaced population was concentrated in South central Somalia, while the majority of newly displaced people were living in Somaliland by the end of 2018. Armed conflict and food insecurity continued to spur large-scale displacement, largely toward urban areas, where approximately 80 per cent of Somali IDPs remained in 2018. Even where violence had ceased, many IDPs were reluctant to return due to fear of reprisal and limited availability of social services and livelihood opportunities. Sexual and gender-based violence, child recruitment, and attacks on civilian areas and infrastructure remained pervasive features of the humanitarian crisis as active conflict exacerbated existing risks.⁴¹ (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a, s. p.).

A situação do não-Estado Somália⁴² é desoladora. Sem qualquer perspectiva de melhoria, os cidadãos somalis estão entregues ao acaso. A ruína dos mecanismos utilizados para amenizar o problema, demonstram a necessidade de repensá-lo. O problema não tem sido enfrentado, pelo contrário, tem sido minimamente contornado. Ao que tudo indica, ainda não se compreendeu a gravidade da questão, e a magnitude dos estragos provocados pelos conflitos armados. Quanto à comunidade internacional e às suas intervenções: o remédio encontrado, após vários insucessos foi o esquecimento. Porém, esqueceu-se de que os refugiados, especialmente os somalis, (ainda) são seres humanos, imbuídos de dignidade. Aliás, cessar com as violações de direitos humanos, não é (nunca foi) o objetivo principal.

⁴¹ “A Somália experimentou um aumento significativo no deslocamento interno, com 602.700 novos deslocamentos durante 2018. Isso elevou a população total deslocada para cerca de 2.648.000, a quarta maior população de deslocados internos e um aumento de 25% ao longo de 2018. A maior população deslocada concentrou-se em Centro-sul da Somália, enquanto a maioria das pessoas recém-deslocadas estava vivendo na Somalilândia até o final de 2018. Conflitos armados e insegurança alimentar continuaram a estimular deslocamentos em larga escala, principalmente em direção às áreas urbanas, onde aproximadamente 80% dos deslocados internos da Somália permaneceram em 2018. Mesmo onde a violência cessou, muitos deslocados internos relutaram em retornar devido ao medo de represálias e disponibilidade limitada de serviços sociais e oportunidades de subsistência. A violência sexual e de gênero, o recrutamento de crianças e os ataques a áreas civis e infraestrutura continuaram sendo características difundidas da crise humanitária, uma vez que o conflito ativo exacerbou os riscos existentes.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019a, s. p., tradução minha).

⁴² O termo “não-Estado Somália” é oriundo da obra de Mário Betatti: **O Direito de Ingerência: mutação da ordem internacional**. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CONCLUSÃO

Ainda que não exista um conceito jurídico internacional de migração forçada, trata-se de um dos fenômenos mais desafiadores para a comunidade internacional e para os Estados. Tal afirmativa se comprova pelo número de pessoas forçadas a se deslocarem em todo o mundo ao final do ano de 2018, 70,8 milhões de refugiados, deslocados internos e solicitantes de asilo. Dentre os migrantes forçados, viram-se os holofotes para aqueles que receberam proteção jurídica específica na ordem internacional, os refugiados.

A população de refugiados no mundo ultrapassou a marca de 25 milhões de indivíduos ao final do ano de 2018. Além disso, mais de dois terços desses indivíduos é nacional de um dos seguintes países: República Árabe da Síria; República Islâmica do Afeganistão; República do Sudão do Sul; República da União de Myanmar e República Federal da Somália. A característica comum dos cinco países supracitados é a existência de conflitos armados em seus territórios. Não surpreende, pois os movimentos de refugiados são motivados por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos.

O objetivo geral deste trabalho era o de pesquisar a suficiência da normativa e dos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados, analisando se estes garantem a segurança humana dos refugiados que migram por força de perseguição (ões), conflito (s), violência (s), ou violação (ões) de direitos humanos. Para tanto, as principais discussões foram organizadas em três capítulos, a partir dos objetivos específicos.

O primeiro capítulo foi destinado ao estudo dos movimentos migratórios, especialmente as migrações forçadas por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos; bem como, a pesquisa sobre as normativas destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados. A principal conclusão do capítulo foi a de que o que diferencia a migração (em um sentido amplo) da migração forçada é a involuntariedade. Mais do que isso, o alicerce da estrutura do estudo da migração forçada é a imperiosa distinção/separação de migração forçada e migração voluntária (presumida como sinônimo de migração por motivos

econômicos).

Viu-se nessa seção que essa separação carrega um significado profundo; que se trata de um anseio político; que parte da lógica e dos interesses dos Estados-nação, que elegeram/priorizaram/delimitaram o grupo de migrantes forçados que deveriam receber proteção específica, ignorando, por assim dizer, outros grupos de indivíduos de características e necessidades de proteção muito semelhantes.

Menciona-se, mais uma vez, que as distinções que são feitas não são resultado de observação empírica e/ou investigação científica. De outro lado, ainda que seja muito difícil/problemático distinguir com clareza/nitidez os motivos que levam uma pessoa a migrar (na lógica atual, se é coerção ou vontade), trata-se possivelmente da melhor terminologia disponível, ainda sim, insuficiente.

No ponto, ressalta-se que independentemente do motivo que os faz migrar, os refugiados são titulares de direitos humanos, que têm de ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar. São direitos inalienáveis e como tal, devem ser respeitados antes, durante e depois do seu êxodo ou do regresso aos seus lares. Em se tratando de direitos humanos, extrapola-se o domínio reservado dos Estados, que possuem responsabilidade primária nessa proteção, e oferecem à comunidade internacional a capacidade de atuar de forma secundária.

Nesse sentido está a proteção de grupos de reconhecida vulnerabilidade como os refugiados, cuja situação avançou em proteção, notadamente a partir da segunda metade do século XX. A problemática, sempre tratada como algo que logo iria terminar, perdurou e se intensificou de tal forma, que hoje existem pessoas em situações análogas a de refugiados, isso comprova a necessidade de ampliação do termo, como também do reconhecimento desses novos grupos, que de fato não sofrem perseguição, mas necessitam de proteção.

As discussões do segundo capítulo foram norteadas pela pesquisa sobre as normativas e os mecanismos destinados à proteção e à segurança humana dos refugiados, bem como, sobre a formação/composição/atuação do ACNUR e sobre as soluções duradouras que ele oferece ao refúgio. Os principais resultados a que se chega nesse momento do estudo dizem respeito a condição do ACNUR, de órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, vinculado a ONU e ao ECOSOC.

Considerando que o ACNUR não tem personalidade jurídica internacional, ele não pode criar/propor/editar normativas que disponham sobre a problemática dos

refugiados. Nessa senda, as estratégias de soluções duradouras não passam de meras recomendações aos Estados e justo por isso, estão à mercê da vontade e da discricionariedade deles.

Entretanto, é o ACNUR quem tem a competência para supervisionar o cumprimento/implemento das normativas e dos mecanismos destinados à proteção e à segurança humana aos refugiados. Sua importância é provada no tempo de existência. Seus esforços vão além das ações programáticas previstas em seu estatuto, de forma a criar novos meios de proteção para ampliar o alcance da proteção, como também a garantia do mínimo existencial alicerçado na dignidade da pessoa humana.

O terceiro capítulo visava realizar estudo de caso sobre a atuação da comunidade internacional e do Quênia para a proteção dos refugiados Somalis, utilizando como recorte temporal o período compreendido entre 1960 e os dias atuais. Os principais resultados a que se chegou nesse momento do estudo dizem respeito aos mecanismos disponibilizados pela comunidade internacional para a proteção e garantia de direitos dos refugiados. Verificou-se que eles tem se prestado à assistência e ao auxílio emergencial. Demonstrou-se que as questões que tocam os refugiados, não recebem a atenção merecida, muito disso acontece pelo fato de ocorrerem em países sem grande expressão no território internacional e pelo pensamento de que logo findarão como ocorrera no passado.

Conclui-se que as migrações forçadas pelo conflito armado na Somália não têm encontrado proteção suficiente nos mecanismos disponibilizados pela comunidade internacional para garantir a segurança humana dos refugiados. A realidade é que as normativas e mecanismos de proteção são insipientes, e que há certo desinteresse da comunidade internacional em solucionar estes problemas. Isso é constatado nos relatórios disponíveis sobre a atuação na ONUSOM I e na ONUSOM II, o fato da retirada de poder bélico, quando não foram eficazes as suas atuações, atesta mais uma vez que o objetivo não é a solução das violações de direitos humanos e que tais violações não se encontram no centro das atenções da comunidade internacional.

Das análises realizadas no presente estudo, sobre o reassentamento como solução duradoura para os refugiados (e aqui, notadamente, os somalis), constatou-se que menos de 1% dos refugiados no mundo são reassentados. Por ser o reassentamento um instituto desenvolvido pelo ACNUR, e utilizado, sobretudo, como

solução duradoura, inexistente previsão legal tanto na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, quanto no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Quando da inexistência de normativa internacional que regule o reassentamento, surgem dúvidas que podem levar a outras reflexões. Em se tratando da concessão do reassentamento, é seguro estarem os refugiados à mercê da discricionariedade dos Estados?

O ACNUR tem advogado incessantemente pela flexibilização dos critérios adotados pelos países de reassentamento, afastando, por exemplo, a utilização de critérios discriminatórios como o de “potencial de integração”. Além disso, é fundamental superar os entraves postos por alguns Estados ao reassentamento, em relação a populações específicas “por questões de segurança”. Existe uma falta de receptividade para reassentar certos refugiados que precisam do reassentamento, em particular os refugiados somalis. Em contrapartida, a (s) experiência (s) tem demonstrado que os refugiados contribuem em muito aos países que lhes asseguram acolhida permanente em seus territórios.

O reassentamento poderia ser muito mais utilizado como solução duradoura, pois além de proporcionar novas oportunidades aos refugiados reassentados, proporciona indiretamente melhores condições aos espaços que eles deixam. Percebeu-se que é extremamente discrepante o número de refugiados reassentados nos países que reassentam, na medida em que a esmagadora maioria das submissões feitas pelo ACNUR se concentraram nos mesmos países. As respostas que estão sendo dadas são um construído inacabado, insuficiente e, conseqüentemente, inefetivo. Portanto, junto dos esforços empreendidos pelo ACNUR na construção de uma política para o reassentamento, urge a necessidade de chamar os Estados a reconstruírem os fundamentos e/ou instrumentos utilizados para efetivação das soluções duradouras.

Não obstante, estudos realizados nos campos de refugiados do Quênia concluem que das três soluções duradouras o reassentamento, por não poucas vezes é a única opção tangível/palpável/real para os refugiados. Inclusive, para os refugiados e requerentes de asilo/proteção o termo o termo "soluções duradouras" é muitas vezes sinônimo de reassentamento, ou usado como um eufemismo ao solicitar o reassentamento. Entretanto, apesar de ser desejada por muitos, permanece sendo um sonho, destinado a uma pequena fração de 1% de todos os refugiados no mundo.

Não há dúvidas de que a proteção dos refugiados é uma das principais

preocupações da Comunidade Internacional e dos Estados. Essa preocupação se confirma na convocação do Primeiro Fórum Global sobre Refugiados, que aconteceu nos dias 16, 17 e 18 de dezembro de 2019, no Palácio das Nações, em Genebra, na Suíça (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2019_).

Na oportunidade, além dos Estados e a comunidade internacional, mais de três mil pessoas foram desafiadas a concretizar o princípio da responsabilidade compartilhada internacional das seguintes formas: aliviando a enorme pressão sofrida pelos países de acolhida; melhorando a autossuficiência dos indivíduos refugiados; expandindo o acesso a soluções nos terceiros países; e, apoiando o processo de implemento/melhoria das condições de vida nos países de origem dos refugiados para que seja garantido o retorno seguro e em dignidade (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2019; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019c).

No número significativo de participantes estavam presentes os mais diversos atores de proteção como por exemplo as organizações financeiras internacionais, empresas, membros da sociedade civil e de organizações humanitárias e de desenvolvimento, membros de organizações não governamentais de alcance internacional e os próprios refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019c). O principal objetivo do evento é o de transformar a forma como o mundo está respondendo às situações que envolvem os refugiados, fazendo mais pelos países que acolhem a maioria deles e gerando uma nova forma de atuação, mediante compromissos de longo prazo assumidos pelos vários atores de proteção que se envolvem na tarefa de acolhida dos refugiados nas comunidades que os recebem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019a).

O evento acontece um ano após a assinatura do Pacto Global sobre Refugiados. Consiste em um verdadeiro plano de reafirmação de direitos dos refugiados na década do deslocamento; é também uma resposta ao fechamento das fronteiras pelos Estados e, à diminuição das oportunidades de refúgio (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019b). Almeja-se superar o modelo de proteção que deixa refugiados confinados por décadas nos campos, construindo uma resposta muito mais igualitária e baseada na partilha de responsabilidade entre os atores de proteção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019b). O evento culminou no estabelecimento de mais de 770 promessas de apoio que se referem as

mais diversas áreas da proteção (como empregabilidade e educação por exemplo). Além disso, alguns bancos, Estados e outras partes interessadas assumiram compromissos financeiros que ultrapassaram a marca de 10 bilhões de dólares (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019c).

Nessa linha de raciocínio, a pergunta que norteou o presente trabalho monográfico foi: em que medida os refugiados que migram forçadamente por perseguição (ões), conflito (s), violência (s) ou violação (ões) de direitos humanos na Somália encontram proteção suficiente na normativa e nos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados para que seja garantida a segurança humana desses indivíduos?

Para responder tal pergunta, formulou-se a seguinte hipótese: Acredita-se que a proteção advinda das normativas, dos mecanismos e da atuação da comunidade internacional e dos Estados têm se mostrado suficiente para garantir a segurança humana dos refugiados que migram forçadamente da Somália, já que os indivíduos somalis que deixam seu país são afastados das situações de perseguição, conflito e violência generalizada, uma vez abrigados nos campos de refugiados.

Ao final da pesquisa pode-se refutar a hipótese, pois, apesar de as normativas e os mecanismos de proteção afastarem os refugiados somalis, que vivem no complexo de campos de Dadaab, das situações de perseguição e violência generalizada, eles não têm encontrado respostas adequadas e suficientes para dar fim a seu(s) status de refugiado. Os instrumentos não têm se mostrado efetivos para soluções duráveis, conforme se pode confirmar no caso da Somália. Pelo contrário, as soluções têm se mostrado paliativas, inadequadas e indisponíveis, multiplicando-se os casos de situações prolongadas de refúgio e as políticas igualmente inadequadas e de exceção de criação de campos de refugiados.

O fato de que existem campos no Quênia que deveriam ser temporários, mas alcançam a marca de mais de 28 anos deveria no mínimo provocar um sentimento de necessidade de reconstrução das respostas dispensadas aos problemas que surgem por força dos conflitos armados. Por outro lado, a retórica da comunidade internacional permanecerá inalterada: essa é apenas mais uma das muitas crises, provocadas pelas guerras e conflitos armados, no continente Africano, que logo findará como ocorreu no passado.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos.** México, 2002a. Disponível em: <http://www.acnur.es/PDF/3062_20120402174342.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

_____. **Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, refugio y asilo.** México, 2002b. Disponível em: <http://www.acnur.es/PDF/3063_20120402174451.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Buscando Soluções para a Questão dos Refugiados da Guerra Civil Somali.** VII Fórum FAAP de Discussão Estudantil: São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2NI3IF1>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. **Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, completa 20 anos.** 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/dadaab-o-maior-campo-de-refugiados-do-mundo-completa-20-anos/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. **Declaração de San José sobre Refugiados e pessoas deslocadas.** Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. 1994. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>>. Acesso em 18 jan. 2019.

_____. **Fórum Global sobre Refugiados.** 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/forum-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. **Histórico.** 20___. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. **“Refugiados” e “Migrantes”:** Perguntas Frequentes. 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 05 out. 2019

_____. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados.** 201___. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 15 maio 2019.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados:**

evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Quênia**: Governo está coagindo refugiados a voltarem para a Somália em guerra. 2016. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/quenia-governo-esta-coagindo-refugiados-voltarem-para-somalia-em-guerra/>>. Acesso em: 07 set. 2019.

BBC. **Somalia profile – Timeline**. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-14094632>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência**: mutação da ordem internacional. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. [S. l.]: Wiley-Blackwell, 2009.

CAMERA, Sinara. **Da Intervenção à Solidariedade**: caminhos para uma nova ordem mundial. 2008. 123f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Adotada pelo **Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá**: problemas jurídicos e humanitários. Realizado em Cartagena, na Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. Disponível em: <<https://bit.ly/1Q0f7GQ>>. Acesso em 19 abr.2019.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

ELLIOTT, Hannah. **Refugee resettlement**: the view from Kenya - Findings from field research in Nairobi and Kakuma refugee camp. KNOW RESET RR 2012/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **International Migration Law**: glossary on migration. 2019. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação**

no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Editora Método, 2007.

MADUREIRA, André de Lima. **Direito Internacional dos Refugiados e Soluções Duráveis:** instrumentos de proteção, abordagens atuais e a necessidade de novas respostas. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Dadaab, Quênia:** retorno dos refugiados à Somália nas atuais condições é “desumano e irresponsável”. 2016. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/dadaab-kenia-retorno-dos-refugiados-somalia-nas-atuais-condicoes-e-desumano>>. Acesso em: 07 set. 2019.

MENEZES, Fabiano Lourenço de. **Fatores causais no reassentamento de refugiados:** solidariedade internacional ou interesse estratégico? 2013. 147 f. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NATIONAL POLICE SERVICE-KENYA. **GOVERNMENT STATEMENT ON REFUGEES AND CLOSURE OF REFUGEE CAMPS.** [S. l.], 06 maio 2016. Twitter: @NPSOfficial_KE. Disponível em: <https://twitter.com/NPSOfficial_KE/status/728575380269993984>. Acesso em: 07 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África.** 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/2oIPy2z>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral adota Pacto Global sobre Refugiados com apoio de 181 países.** 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652061>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. **Carta das Nações Unidas.** 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. Comissão de Direitos Humanos. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.** 11 fev. 1998. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/2oviYPL>> Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. Nações Unidas no Brasil. **ACNUR manifesta ‘profunda preocupação’ com plano do Quênia de fechar campos de refugiados.** 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/2NiFlrH>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. _____. **ONU quer US\$ 484 milhões para mover somalis do maior acampamento do mundo.** 2016b. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/audio/2016/07/1179871>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

_____. _____. **Encontro global sobre refugiados começa em Genebra após década de deslocamento.** 2019a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/encontro-global-sobre-refugiados-comeca-em-genebra-apos-decada-de-deslocamento/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. _____. **Mundo precisa transformar forma como responde à situação dos refugiados, diz Guterres.** 2019b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mundo-precisa-transformar-forma-como-responde-a-situacao-dos-refugiados-diz-guterres/>>. (Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. _____. **Países e bancos de desenvolvimento prometem mais de US\$10 bi para apoio a refugiados.** 2019c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/paises-e-bancos-de-desenvolvimento-prometem-mais-de-us10-bi-para-apoio-a-refugiados/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.** CIREFCA. Guatemala, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

RÁDIO VATICANO. **Quênia:** Supremo Tribunal anula encerramento do Campo de Dadaab. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NmISFw>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

RAWLENCE, Ben. The Other Refugee Crisis. **The New York Times**, New York, out. 2015. Disponível em: <<https://nyti.ms/1k6TwxJ>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

REFUGEE STUDIES CENTRE. David Turton. **Refugee Studies Centre**, Oxford, s. d. Disponível em: <<https://www.rsc.ox.ac.uk/people/david-turton>>. Acesso em: 11 set. 2019.

REFUGIADOS. **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.** 20___. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2eacnur.html>. Acesso em: 19 set. 2019.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais.** 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

TURTON, David. Conceptualising forced migration. **Refugee Studies Centre**, Oxford, out. 2003. Disponível em: <<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp12-conceptualising-forced-migration-2003.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2004/83/CE do Conselho da União Europeia.** 2004.

Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 319 (IV) A-B**. 03 December 1949. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/319\(IV\)](https://undocs.org/en/A/RES/319(IV))>. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. _____. **Resolution 428 (V)**. 14 December 1950. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/428\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/428(V))>. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. _____. **Summary record of the 695th meeting**. 4 October 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/excomrep/58f5bcea7/summary-record-of-the-695th-meeting.html?query=dadaab>>. Acesso em: 06 nov. 2019

_____. _____. **Summary record of the 706th meeting**. 4 October 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/summary/5b72e9bd7/706th-meeting-summary-record.html?query=dadaab>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Agenda for Protection**. October 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html>>. Acesso em: 23 abr.2019.

_____. **Asylum-Seekers**. 20___. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/asylum-seekers.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. **Comprehensive Refugee Response Framework**. 201___. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. June 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7>>. Acesso em: 30 abr.2019.

_____. **Global Trends Forced Displacement in 2016**. June 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 10 abr.2019.

_____. **Global Trends Forced Displacement in 2017**. June 2018a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. **Global Trends Forced Displacement in 2018**. June 2019a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

_____. **In Harm's Way**: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change. Geneva. December 2018c. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/5c1ba88d4/39-harms-way-international-protection-context-nexus-dynamics-conflict-violence.html?query=dadaab>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

_____. **Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office Executive Summary**. 20____. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. **Manual de Reasentamiento del ACNUR**. Julio 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>>. Acesso em: 12 abr.2019.

_____. **Progress Report on Resettlement**. June 2014a. EC/65/SC/CRP.11. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/543bba8a4.html>>. Acesso em: 17 abr.2019.

_____. **UNHCR Dadaab and alinjugur, Kenya briefing note**. June 2014b. Disponível em: <<https://data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1375>>. Acesso em: 10 abr.2019.

_____. **UNHCR Refugee Resettlement Trends 2015**. June 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/55aca1864.html>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

_____. **UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019**. June 2018b. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020**. June 2019b. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/5d1384047.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

VAN HEAR, Nicholas. **New diásporas**: the mass exodus, dispersal and regrouping of migrant communities. London: UCL Press, 1998.