ISSN: 2594-6153

Migrações Forçadas: a cooperação no Regime Internacional dos Refugiados

Rosilandy Carina Candido Lapa

Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Santos-SP, Brasil

E-mail: roselapa@outlook.com

Resumo: Nesse estudo analisa-se o problema atual da cooperação no Regime Internacional dos Refugiados, com relação ao desequilíbrio entre as necessidades apresentadas, afluência massiva de refugiados, e a insuficiência da resposta coletiva internacional. Assim, formula-se a pergunta: como incentivar os Estados a cooperar com o Regime Internacional dos Refugiados? Na metodologia desta pesquisa qualitativa e transdisciplinar, adota-se como base epistemológica o método dialético-descritivo, de caráter exploratório, para estudar a concepção de solidariedade e interesse sob a ótica das Relações Internacionais, Sociologia e Direito. Como resultado, identificou-se que o discurso de solidariedade como incentivo principal aos Estados é inviável para solucionar o problema e dar continuidade ao Regime.

Palavras-chave: Refugiados; Cooperação; Solidariedade

Forced Migration: Cooperation in the International Refugee Regime

Abstract: This research explores the current problems of cooperation in the International Regime for Refugees in relation to the imbalance between the needs presented and the massive influx of refugees. The following question is asked; how to encourage States to cooperate within the International Regime for Refugees? In terms of applied methodologies, this research uses qualitative and transdisciplinary approaches. We adopt, as an epistemological basis, the dialectical-descriptive method of exploratory character to study the conception of solidarity and interest from the perspective of International Relations, Sociology and Law. As results we have identified that the discourse of solidarity as the main incentive for States is unfeasible for solving the problem and for continuing the International Regime for Refugees

Keywords: Refugees; Cooperation; Solidarity

Introdução

A construção do Regime Internacional dos Refugiados é fruto de ação de governança voltada à proteção de pessoas que deixaram seu Estado de Origem: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 [1]. No entanto, o tema da cooperação não apareceu no texto da Convenção de 1951, apenas no seu preâmbulo, indicando que ela seria essencial para "reduzir os encargos indevidamente pesados para certos Países". Deste modo, enquanto há norma para que o Estado ofereça proteção aos refugiados, o mesmo não acontece com a cooperação, pois "não há estrutura compulsória para definir ou influenciar os Estados a cooperar com relação aos refugiados" conforme observa Menezes[2].

ISSN: 2594-6153

A questão que precisa ser analisada é se o regime dos refugiados teria condições de influenciar os Estados a cooperar. Nesse sentido, alguns pesquisadores estudam novas estratégias, como a "criação de um protocolo adicional à Convenção de 1951, articulando compromissos de responsabilidade compartilhada, cooperação e solidariedade" como indicado por Türk e Garlick, 2017 [3]. Contudo, outros autores consideram não ser possível utilizar o modelo da Convenção de 1951, devido à sua inadequação aos dilemas da atualidade, sendo necessária uma política que considere alternativas de cooperação, incluindo até mesmo a participação de outros atores, como a sociedade civil e iniciativa privada, para incentivar a cooperação.

A problemática desta pesquisa emerge do cenário em que há falta de cooperação estatal no regime dos refugiados para aliviar os Estados de primeiro asilo que recebem contingente massivo de refugiados em seus territórios.

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

Objetivos

Temos como objetivo geral colaborar para a reflexão sobre o fenômeno das migrações forçadas, as causas para o deslocamento e o alcance do Direito Internacional na sua proteção, e o que pode motivar os Estados para a cooperação no que diz respeito ao refúgio. Como objetivos específicos, buscamos compreender: as ações atuais que afetam a estabilidade do Regime dos Refugiados; a motivação dos Estados para cooperar no reassentamento dos refugiados no passado; a razão pela qual as atuais iniciativas de cooperação promovidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas-ACNUR não surtiram efeito desejado; se as propostas fora do escopo do ACNUR representam algo novo e viável no âmbito do refúgio.

Material e Métodos

Como metodologia de pesquisa qualitativa, adotamos como base epistemológica o método dialético-descritivo, pois não pretendemos apontar uma solução específica para a questão da cooperação do Regime dos Refugiados, mas estudar as suas variáveis na concepção de solidariedade e interesse. Consideramos importante esclarecer que adotamos a

ISSN: 2594-6153

visão transdisciplinar, ou seja, conceitos e teorias das Relações Internacionais para estudar o regime dos refugiados e sua estrutura, que compõe o sistema do Direito Internacional. Duas áreas, Relações Internacionais e Direito, são contempladas nesse estudo, que analisa interesses e práticas dos Estados e organizações. Outro fator significativo é o recurso às obras dos campos da Sociologia e Antropologia ao longo dos conteúdos relacionados à cooperação e solidariedade.

Resultados

Tal como explorado por Betts[3], Zieck[4] e Loescher[5], observamos que o ACNUR tenta reinventar seu lugar no cenário internacional de proteção aos refugiados com através do Global Compact[6], criado em 2019, proposta que se aproxima da teoria dos pesquisadores Turk e Garlick[2]. Novamente, evoca a solidariedade como um princípio e, como em tentativas passadas, incorpora temas e ações que demandam alterações significativas nas políticas migratórias dos Estados, que, por sua vez, não tem interesse em fazê-lo. Desse modo, para o ACNUR, as ideias expressas no documento, como plataforma de suporte para mobilizar Estados, troca de relatórios entre Estados e ACNUR, abordagem jurídica conjunta entre Estados e a ACNUR, dependem novamente do "espírito de solidariedade igualitária", que, como demonstramos nessa pesquisa, não motiva os Estados a cooperar.

Assim, ao empregar novamente o princípio da solidariedade e ao mesmo tempo propor um controle de fronteira coletivo entre agentes do Estado e ACNUR, mesmo por razões humanitárias, cria-se o reforço das ações restritivas dos Estados ao invés do alcance da cooperação.

Discussão

Ao analisar a formação do Regime Internacional dos Refugiados, identificamos que as regras e procedimentos para monitorar, receber pleitos e julgar violações aos princípios completaram o ciclo necessário para a formação de um regime nos moldes da concepção de Krasner[7]. Tal ação demonstra que o Regime Internacional dos Refugiados apresentou desenvolvimento progressivo, com mudanças graduais positivas e que teve influência nas questões para o qual foi criado. Entretanto, avaliamos que os fatores exógenos, não previstos na Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, exercem influências no andamento e efetividade do Regime dos Refugiados.

ISSN: 2594-6153

Consideramos que o Regime apresentou travamento em seu desenvolvimento por conta da desarmonia entre as características endógenas e exógenas. Observamos, assim, que a proteção aos refugiados é normatizada, compulsória aos Estados signatários, mas não é mais garantida, conforme as situações analisadas. A cooperação acontece em alguns casos específicos, mas não é normatizada e por isso não obrigatória. Logo, os Estados não podem ser acionados nos tribunais regionais por falta de cooperação.

Em nossa análise sobre solidariedade e interesse, identificamos que os autores escolhidos tentaram encontrar respostas ao desafio comum: cooperação no Regime dos Refugiados. Ao abordar solidariedade e interesse dos Estados a respeito dos refugiados, procuramos compreender qual deles, em nossa visão, seria a força dos Estados para alcançar as soluções duráveis que o Regime demanda. Com relação à teoria que emprega o princípio da solidariedade como principal fator de cooperação, consideramos que há equívocos na concepção de Turk e Garlic[2], no que tange creditar à solidariedade a motivação para a cooperação, fator que não se sustenta nas iniciativas analisadas.

Dessa forma, o argumento de Betts e Paul Collier[8] correlaciona-se com as informações sobre os fatores que levaram ao colapso do Regime dos Refugiados. Consideramos que das duas teorias avaliadas a mais coerente é a que considera o interesse dos Estados como força motriz da cooperação.

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

Correlacionamos os reassentamentos dos húngaros com o crescimento da indústria dos bens de consumo dos Estados Unidos da América, que necessitava de mão de obra barata, caucasiana e cristã, em detrimento dos negros americanos que eram, na mesma época, segregados pelas leis Jim Crow. Ademais, o reassentamento dos refugiados húngaros foi usado como propaganda pelos americanos contra a expansão comunista promovida pela União Soviética. Aos que ficaram nos campos da Áustria, aproximadamente 9 mil pessoas, foram construídas residências, concessão de nacionalidade e estudo para que pudessem reconstruir suas vidas.

Por fim, estudamos iniciativas fora do escopo do ACNUR, entre elas o campo de *Al Zaatari*, na Jordânia, e o campo de *Bidi-Bidi*, em Uganda. No primeiro ainda há

movimentação restrita, mas a atuação de diversos atores com base nos seus interesses tem tornado viável um projeto para a instalação de uma zona industrial, a fim de tornar a região economicamente ativa. No segundo, a movimentação livre dos refugiados e a atribuição de espaços para a construção de residências e estabelecimentos comerciais proporcionaram aos assentados se tornarem ativos economicamente e empregar os nacionais, devido ao interesse do Governo de Uganda em tornar o campo uma das maiores cidades do País.

Com relação ao Canadá, empresas interessadas em contribuir com o reassentamento, o interesse de algumas regiões do país em aumentar a população e a atuação da sociedade civil, provam ser possível a cooperação, quando há relação entre os interesses quanto aos refugiados.

Conclusões

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

Agradecimentos: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Referências

1. de Menezes F. Utopia or Reality: Regional Cooperation in Latin America to Enhance the Protection of Refugees. Refugee Survey Quarterly. 2016; 35:122-141.
2. Türk V, Garlick M. From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees. International Journal of Refugee Law. 2016;28(4):656-678.
3. Betts A. Protection by Persuasion. 1st ed. New York: Cornel Universiy Press; 2008.
4. Zieck M. Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited. International Journal of Refugee Law. 2009;21(3):387-420.
5. Loescher G. Beyond charity. New York: Oxford University Press; 1996.
6. United Nations. Global Compact for Refugees; 2010.
7. Krasner S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. International Organization. 1982;36(2):185-205.
8. Betts A, Collier P. Help Refugees Help Themselves. Foreign Affairs. 2019.