

A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR

The social construction of the refugee in the Post-Cold War period: dilemmas, complexities and the role of UNHCR

Carolina Moulin*

Resumo

O artigo analisa o processo de construção social do refugiado na década de 1990, enfatizando o papel desempenhado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O trabalho identifica três principais dinâmicas que orientaram o entendimento sobre e o tratamento dado, no plano internacional, às populações refugiadas, quais sejam: 1) a prevalência da compreensão da figura do refugiado como elemento potencialmente desestabilizador da ordem internacional; 2) a proliferação de novas categorias de “quase refugiados” e a relativização do movimento de construção espacial do deslocamento e 3) a busca pela separação estrita entre economia e política na definição do Refugiado em um contexto de fluxos migratórios mistos. O artigo explora cada uma dessas dinâmicas no âmbito dos processos internacionais mais amplos relativos à proteção humanitária. Conclui-se com algumas considerações sobre como as contingências normativas e institucionais experimentadas nesse contexto fomentaram a criação de um ambiente cada vez mais restritivo ao direito individual à mobilidade, dando poder a determinados atores em detrimento das próprias populações refugiadas.

Palavras-chave: Refugiados. ACNUR. Segurança. Migrações. Ordem internacional.

Abstract

The paper discusses the refugees' social construction process in the 1990s, emphasizing the role played by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The paper identifies three major dynamics that have influenced current understandings and treatment of refugee populations: 1) prevalence of a reading of refugees as potential destabilizing elements of the international order, 2) proliferation of new categories of “quasi-refugees” and consequently downplaying of the refugees' spatial construction movements, and; 3) the attempt at a strict separation of economic and political elements when defining refugees, especially in the context of mixed migration flows. The paper explores these three dynamics as regards the context of international humanitarian protection at large. The author concludes with a few observations regarding normative and institutional contingencies that have stimulated a more restrictive environment towards the right to mobility, empowering a few actors in detriment of refugee populations themselves.

Keywords: Refugees. UNHCR. Security. Migration. International order.

* Carolina Moulin é PhD em Relações Internacionais pela McMaster University, Canadá. É Coordenadora de Pós-Graduação e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Contato: cmoulin@puc-rio.br.

O ano de 2000 foi marcado pelas celebrações dos cinquenta anos de existência da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e serviu como momento de recuperação da trajetória da organização e de reflexão sobre os dilemas e a complexidade dos deslocamentos humanos diante de uma nova ordem mundial. De fato, o fim da ordem bipolar, marcada pelas disputas ideológicas entre os blocos comunista e capitalista, fez ressurgir um otimismo institucional, assentado na crença de uma retomada dos instrumentos de governança global multilaterais e de uma redução dos níveis de violência e dos conflitos em escala mundial.

Uma retrospectiva da última década do século 20 mostra que grande parte dessas expectativas não se efetivou. Em resumo, os conflitos até então patrocinados pelas grandes potências assumiram vida própria e a sua natureza fora alterada, sendo, em larga medida, centrados em disputas étnicas, identitárias, religiosas e territoriais. A maior parte das disputas passa a ocorrer dentro das fronteiras nacionais, e as populações civis passam a ser tomadas pelos beligerantes como alvos deliberados (Acnur 2000).

A dinâmica da globalização acelerou o processo de concentração das riquezas em nível mundial, produzindo um fluxo cada vez maior de migrantes em busca de melhores oportunidades de vida nos países desenvolvidos. A aceleração da migração internacional foi acompanhada de políticas de entrada cada vez mais restritivas e, via de regra, de um sentimento crescente de xenofobia nos países de destino. A complexidade dos fluxos migratórios no pós-Guerra Fria evidencia a fluidez das categorias e, em certa medida, a incapacidade de controle por parte dos Estados de suas próprias fronteiras e das discriminações entre migrantes por motivos políticos, econômicos, ambientais, entre outros.

Se, por um lado, os conflitos internos que eclodiram em números alarmantes após 1990 refletiam um resgate da temática do nacionalismo pela origem das disputas entre grupos rivais nesses contextos, as práticas dos Estados permaneceram amplamente informadas pela regra da territorialidade, sobretudo no que tange aos temas migratórios, à assistência humanitária e à resolução de conflitos. Mesmo nos casos de intervenção em conflitos internos, como no Iraque, Bósnia e Ruanda, onde a santidade das fronteiras e da soberania dos Estados fora violada, o princípio da territorialidade e a resistência ao revisionismo territorial podem ser vistos como regras ordenadoras das ações dos interventores. De fato, especialmente no que se refere às populações deslocadas, o objetivo era o de, sob o “véu da assistência humanitária”, conter os fluxos e minimizar as “consequências não intencionais” dos conflitos sobre os países vizinhos e sobre a ordem do sistema internacional. Como ressaltou o Alto Comissário, em pronunciamento ao Conselho de Segurança, em maio de 2004, a maior preocupação do ACNUR e do Conselho de Segurança é com o “efeito sistêmico” que os referidos conflitos internos podem gerar. Em inúmeras situações, a prioridade da estabilidade territorial restou comprovada em detrimento do atendimento e socorro às populações civis. Ao mesmo tempo, a emergência dessas “crises humanitárias” serviu para fortalecer o papel do ACNUR dentro do sistema internacional e do sistema das Nações Unidas, e implicou na expansão do mandato da agência, o que impactou significativamente a construção social do refugiado nesse período, como veremos, e no crescimento burocrático, orçamentário e espacial da organização. Como mostra Feller (20013), em janeiro de 1951, o ACNUR tinha trinta e três funcionários e um orçamento de trinta mil dólares. No fim da década de 1990, o orçamento

pulou para cerca de um bilhão de dólares, uma equipe de 5.000 pessoas distribuídas em 120 países para atender cerca de 22 milhões de pessoas.

O presente artigo identifica três principais dinâmicas que orientaram o entendimento sobre e o tratamento dado, no plano internacional, às populações refugiadas na década de 1990. Em primeiro lugar, evidencia-se a prevalência da compreensão da figura do refugiado como problema de segurança internacional e, portanto, como elemento potencialmente desestabilizador da ordem internacional. Esse entendimento levou, em segundo lugar, à ênfase na potencialidade da “emergência” do refugiado, com a conseqüente proliferação de novas categorias de “quase refugiados” e a relativização do movimento de construção espacial do deslocamento. Restrições à recepção e permanência, bem como a adoção de estratégias preventivas, levaram à explosão do número de populações internamente deslocadas e à redução do espaço de acolhida a populações refugiadas no plano global. Em terceiro lugar, a busca pela separação estrita entre economia e política na definição do refugiado em um contexto de fluxos migratórios mistos e de crescente interdependência entre as duas esferas, concomitante ao processo de securitização do tema migratório, fez parte do contexto de violência e crescente intolerância para com a diferença nos planos doméstico e internacional.

Este artigo explora cada uma dessas dinâmicas (a securitização do deslocamento, a fluidez das categorias e estatutos relativos ao deslocamento forçado e as tensões inerentes à relação entre proteção a refugiados e migrações internacionais) no âmbito dos processos internacionais mais amplos relativos à proteção humanitária, com especial ênfase ao papel do ACNUR. Conclui-se com algumas considerações sobre como as contingências normativas e institucionais experimentadas nesse contexto fomentaram a criação de um ambiente cada vez mais restritivo ao direito individual à mobilidade, dando poder a determinados atores em detrimento das populações refugiadas.

Potencialidade, prevenção e securitização: a construção dos refugiados no pós-Guerra Fria e a atuação do ACNUR

A década de 1990 se inicia com a percepção generalizada de que o “problema” dos refugiados não mais poderia ser tratado como uma condição transitória e passível de resolução definitiva (Acnur 1990). A reunião do Comitê Executivo de 1990 enfatizou a necessidade de abordar as causas dos fluxos de populações deslocadas, e foi orientada, uma vez mais, por uma abordagem *problem-solving*, centrada em relações de causalidade que ignoram o fato de que as regras do contexto constituem os próprios refugiados e os atores envolvidos na temática, assentando-se na premissa de que existem fatos objetivos a serem descobertos e que independem do “mundo da interpretação” (Chimni 1999).

Nesse sentido, diversas Resoluções da Assembleia Geral¹ conclamavam o ACNUR a perquirir e atacar as causas do fluxo de refugiados. A Resolução 45/140, de dezembro de 1990, expressamente reconhecia “a necessidade de tratar as causas originárias dos movimentos de

1 Ver também as resoluções 51/71, de 1996, 54/167, de 1999, 56/135, de 2001 e a Resolução do ECOSOC 1990/78, de 1990. Todos esses documentos ressaltam a importância de investigar e atacar as causas dos fluxos de deslocados e chegam a definir como suas possíveis causas a instabilidade política, as disputas internas, as violações de direitos humanos, os desastres naturais e as guerras.

refugiados com o objetivo de evitar novos fluxos e facilitar a solução dos problemas existentes”. A ideia de ação preventiva passa a orientar as atividades do ACNUR e dos Estados no que toca aos movimentos de refugiados. É interessante notar que os instrumentos legais convencionais, ou seja, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967², possuíam uma orientação *post facto*, direcionada para a assistência e proteção das pessoas que já cruzaram as fronteiras por motivos de perseguição, e que, por essa razão, poderiam ser categorizadas como refugiadas. Assim, a ação se concentrava, sobretudo, nos países de asilo e de reassentamento, onde poderia ser provida a atenção necessária aos contingentes já reconhecidos como refugiados. A estratégia preventiva, ao contrário, estava focada nos países de origem e na criação de mecanismos que, ao mesmo tempo, impediavam violações massivas aos direitos das populações locais e, em certa medida, evitavam que referidas populações se tornassem refugiadas.

Como mostra Chimni (1998), a percepção de que a prevenção é melhor do que a cura e a prevalência de explicações internas para as causas dos deslocamentos justificaram uma atitude de responsabilização quase que exclusiva dos Estados de origem, e a adoção da repatriação como solução durável ideal. De fato, tal postura exige, em larga medida, a responsabilidade da comunidade internacional em proteger as populações deslocadas, fomentando as famigeradas soluções de “proteção temporária”³. O autor menciona o caso de Ruanda, onde a mídia e as organizações ocidentais retrataram o genocídio como sendo originado de um conflito étnico interno, sem, contudo, explicitarem que

a comunidade internacional deve reconhecer a falência do sistema neoliberal dominante e o impacto destrutivo das reformas econômicas. Embora a comunidade credora internacional não possa ser considerada diretamente responsável pela eclosão das guerras civis na Iugoslávia, Somália e Ruanda, a evidência, entretanto, confirma que as reformas macroeconômicas impostas pelos credores internacionais nos três países tiveram um papel crucial em incentivar o colapso das instituições estatais e criaram uma situação de fragmentação social e política (Chimni 1998, 361).

O vínculo entre prevenção e retorno é evidente, ao passo que os Estados de origem, enquanto responsáveis primários pelo surgimento dos deslocados, devem ser também os responsáveis pelo restabelecimento das condições que possibilitem o retorno desses contingentes. Essa lógica é usada amplamente nas Resoluções da Assembleia Geral (52/102, de 1997, 53/123, de 1998, 54/144, de 1999; ECOSOC 1991/23), das quais cito um exemplo:

[A Assembleia Geral] sublinha a interrelação entre proteção e soluções, bem como a *preferência pela prevenção*, incluindo o respeito aos direitos humanos e a implementação dos instrumentos e padrões relevantes, e enfatiza a responsabilidade dos Estados em resolver a situação dos refugiados e *assegurar as condições que não forcem as pessoas a fugir pelo medo*, a garantir a instituição do asilo, a *criar condições que conduzam à repatriação voluntária*, a tomar medidas

2 O Protocolo de 1967 exclui as fronteiras geográficas e temporais da Convenção de 1951, estendendo a definição de refugiados para os Estados Signatários do Protocolo e para os eventos posteriores a 1951 e fora da Europa.

3 Os esquemas de proteção temporária, segundo o ACNUR (2004), oferecem refúgio a qualquer pessoa que fuja de uma área em que há generalizado conflito ou abuso de direitos humanos. A proteção temporária não pode ser prolongada e pode ser levantada quando, acordada pelo ACNUR, seja seguro retornar.

para atender as necessidades humanitárias e a cooperar com os países em que o peso da presença em larga escala de refugiados é maior (Resolução 51/75 1996, grifos acrescentados).

A natureza contraditória dessas práticas é evidente. Por um lado, prega-se a prevenção como instrumento preferencial para evitar “que as pessoas sejam forçadas a fugir pelo medo” e, portanto, prevenir que essas pessoas se tornem refugiadas, criando um problema internacional e uma carga sobre o sistema. Por outro, procura-se preservar o instituto de asilo e promover a cooperação internacional. É claro que a estratégia preventiva representa um ataque à própria possibilidade de requerer refúgio, na medida em que as pessoas são coibidas da possibilidade de cruzar as fronteiras e de incluírem-se na proteção internacional. A cooperação internacional passa a ser subsumida pela intervenção nos países de origem, onde a carga é compartilhada em termos de acesso e assistência emergencial às populações afetadas em termos gerais e de estratégias de recuperação precária, muitas vezes assentadas em uma democratização superficial dos países de origem.

Nesse contexto, o ACNUR declarou a década de 1990 como a da repatriação, que perdera, na maior parte dos casos, o caráter voluntário e a necessidade de garantia de condições seguras nos países de origem para o retorno dos refugiados. A interpretação da Convenção de 1951 passa a ser informada pela ideia do “retorno seguro”, não mais pelo desejo voluntário dos próprios refugiados de serem repatriados. A prevalência de fatores objetivos na determinação do *status* de refugiado, notoriamente vinculados à avaliação das condições objetivas do país de origem, minou o caráter subjetivo e a possibilidade de que os próprios refugiados expressassem seu desejo de retornar. Chimni (1999) salienta que a doutrina do “repatriação imposta” foi veiculada pelo próprio ACNUR, em pronunciamento do Diretor da Divisão de Proteção Internacional, no qual se afirmou que “os refugiados poderiam ser retornados em condições menos do que ótimas e contrariamente à sua vontade” (Chimni 1999, 8). Segundo as diretrizes estabelecidas pelo Alto Comissariado, caberia ao Conselho de Segurança determinar se as condições objetivas do país de origem justificam o retorno forçado.

Concomitantemente, outros padrões internacionais passaram a ser aventados como justificativas para o não reconhecimento do estatuto de refugiado e para fortalecer a necessidade de contenção e retorno dos solicitantes aos seus países de origem. Dentre elas, ressalta-se a alternativa de deslocamento interno, segundo a qual o medo de ser perseguido não precisaria se estender a todo o território do país de nacionalidade do refugiado (Feller 2003). Assim, uma vez que ele pudesse encontrar condições de relativa segurança em outras partes de seu Estado, não seria necessário conceder a proteção internacional, pois permaneceria o solicitante inserido no espaço (Reus-Smit 1999, Campbell e Shapiro 1999) de seu país de origem. Novamente, a responsabilidade do país de origem surge como elemento central, pois se identifica, no caso da alternativa de deslocamento, uma intenção daquele Estado em prover proteção aos seus cidadãos, mesmo que esta não esteja disponível em todo o território nacional.

Todas essas práticas promotoras da estratégia preventiva impactaram significativamente o processo de construção do refugiado. Em primeiro lugar, envolveram a proliferação de novas categorias *ad hoc*, que, na ausência de uma regulamentação internacional apropriada, acabaram sendo parcialmente incluídas no mandato do ACNUR. Ainda, a ênfase nas causas dos

deslocamentos forçados implicou o uso difundido do termo refugiado para além dos motivos de perseguição elencados na Convenção, tais como os “refugiados ambientais”, reforçando a expansão do campo de atuação do ACNUR, ao mesmo tempo em que instigou debates sobre a necessidade de uma transformação do regime ou da criação de novas instâncias de regimentalização internacional.

Em segundo lugar, a difusão de práticas relativas a diversas categorias de “deslocados” facilitou a adoção de interpretações cada vez mais restritivas, sobretudo pelos países desenvolvidos, dos critérios definidores do que constitui ser um refugiado. Tais práticas acabaram sendo, em larga medida, mimetizadas por outros Estados em áreas com intensos fluxos de refugiados, como o continente africano, e impuseram enormes restrições ao caráter protetivo do instituto do refúgio. Note-se que, muitas vezes, foi a capacidade de encontrar uma solução durável para um determinado refugiado que garantiu a concessão ou não do estatuto, reforçando a leitura objetivista dos critérios que determinam quem pode ou não ser categorizado como um refugiado.

Em terceiro lugar, as práticas que associam os fluxos de refugiados com estratégias preventivas produziram políticas de contenção dessas populações nos seus países de origem. Na maior parte das vezes, a associação entre os deslocamentos forçados e as situações de crises humanitárias complexas justificaram práticas intervencionistas e uma interpretação securitizada do refugiado. As denominadas “intervenções humanitárias”, ou as “*soft interventions*” (Loescher e Dowty 1997, 305)⁴ potencializaram a capacidade de resposta da comunidade internacional em termos de evitar o surgimento de novos fluxos de refugiados. Atrélaram, ainda, de forma cada vez mais abrangente, a atuação do ACNUR enquanto agência líder da assistência humanitária à construção do refugiado enquanto ameaça à paz e à segurança internacionais, levada a cabo pelo crescente número de resoluções do Conselho de Segurança relativas à temática. Permitiram, assim, a expansão do espaço de atuação internacional dentro de Estados em conflito, orientando o ACNUR para a intervenção nos países de origem e combinando suas atividades à presença de forças multinacionais, muitas vezes vinculadas às operações de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança. Ao mesmo tempo, restringiram, sobremaneira, a capacidade das pessoas vítimas dos conflitos e perseguidas em seus países de origem de cruzar as fronteiras e de se tornarem efetivamente refugiadas. Houve uma intensificação da securitização do refugiado, em um processo que resultou na maior parte das vezes em uma redução da proteção, na incapacidade em prover a assistência pela manipulação das partes beligerantes, na incapacidade de engajamento rápido nas situações de emergência e, sobretudo, em um crescente encapsulamento do refugiado a condições de vida subumanas, degradantes e politicamente inexistentes, seja nos campos, seja nas “zonas-seguras” criadas nos países de origem.

A criação de “novas” categorias

O documento mais significativo em termos de reconhecimento de uma multiplicidade de categorias associadas à questão do refúgio foi o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Proteção

⁴ Para esses autores, o reconhecimento de que formas “*soft*” de intervenção são permissíveis, de acordo com o Direito Internacional e, mais especificamente com a Carta das Nações Unidas, baseia-se na premissa de que “um país que força seus cidadãos a sair ou cria as condições que induzem a sua saída internacionaliza suas ações internas. Se um povo viola as fronteiras de um Estado vizinho, então ele e seu governo devem esperar que outros intervenham em seus assuntos internos” (Loescher e Dowty 1997, 332).

e Soluções, criado em 1990, apresentado na 42ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR. O Grupo de Trabalho elencou sete categorias consideradas como relevantes para a análise por se tratarem de pessoas vinculadas à busca de refúgio e proteção internacional. São elas:

- a) pessoas abarcadas pela Convenção de 1951 (refugiados *stricto sensu*);
- b) pessoas abarcadas pela Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e pela Declaração de Cartagena, de 1984⁵;
- c) outras pessoas forçadas a sair ou prevenidas de retornar por ocasião de desastres de natureza humana;
- d) pessoas forçadas a sair ou prevenidas de retornar por ocasião de desastres naturais ou ecológicos, ou por condições de extrema pobreza;
- e) pessoas que poderiam ser incluídas nas categorias 1 e/ou 2, mas que não se encontram por elas abarcadas;
- f) pessoas internamente deslocadas; e
- g) apátridas.

Os refugiados “legítimos”, isto é, os definidos pela CR/51, representam apenas uma das inúmeras categorias abarcadas relativas à necessidade de proteção internacional. Apenas o item dois poderia ser considerado sob mandato do ACNUR, por se tratar também de refugiados, definidos a partir de instrumentos regionais. Contudo, a maior parte das categorias refere-se a “refugiados” potenciais (5), ambientais, econômicos, pessoas internamente deslocadas (IDP) e pessoas sem nacionalidade. Não obstante, são as mesmas pessoas forçadas a sair de suas comunidades de origem por motivos alheios à sua vontade e que se veem desprotegidas pela inexistência de um regime específico a elas destinado.

A expansão do mandato do ACNUR⁶ começou a acontecer em princípios da década de 1990, autorizada em parte pelo artigo 9 do Estatuto do Alto Comissariado e, em especial, pela Resolução da Assembleia Geral 48/116, de 1993. Segundo essa resolução, a Assembleia Geral

5 A Convenção da OUA define que (art. I. 2) “o termo refugiado se aplica a toda pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que seriamente perturbem a ordem pública no seu país de origem ou nacionalidade, no todo ou em parte, seja compelida a deixar seu lugar de residência habitual em busca de refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade”. A Declaração de Cartagena prevê que “pessoas que fogem de seus países porque suas vidas, segurança e liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública” podem ser consideradas refugiadas. Trata-se dos dois principais instrumentos regionais de proteção para refugiados, um na África e outro na América Latina, que complementam a definição individualizada da Convenção de 1951.

6 O Comitê Executivo definiu em suas Notas sobre Proteção Internacional os critérios para a intervenção do ACNUR em prol dos IDPs. Segundo o ExCom, “Desde que o ACNUR foi colocado diante de novas necessidades de assistência pelos Estados que lidam com problemas agudos de populações deslocadas, faz-se necessário refinar os critérios operacionais básicos de envolvimento em situações de deslocamento interno [...]. Distinguem-se assim dois tipos de situação:

1 – Situações de deslocamento interno em que há um vínculo direto com as atividades do ACNUR elencadas em seu mandato de proteger os refugiados e buscar soluções para seus problemas, incluindo: (i) aqueles em que as populações internamente deslocadas se misturam com grupos de retornados ou estão em áreas nas quais há expectativa de retorno, (ii) aqueles em que as mesmas causas produziram tanto refugiados quanto deslocados ou em que há risco significativo de movimentos interfronteiras de alguns ou todos os internamente deslocados. Nessas situações, o ACNUR deverá assumir a responsabilidade primária sobre os IDPs;

2 – Outras situações em que o vínculo com as atividades do ACNUR não está presente ou é menos direto. Nessas situações, o ACNUR poderá considerar o envolvimento para aliviar as causas de deslocamento e para contribuir com a resolução do conflito por meio de sua ação humanitária, mas a atuação do ACNUR deverá ser subsidiária” (Nota sobre Proteção Internacional, A/AC.96/185, 31 de agosto de 1993, 43ª Sessão do Comitê Executivo).

reafirma seu apoio aos esforços do Alto Comissariado, com base em apelos específicos do Secretário-Geral e de órgãos competentes das Nações Unidas e com o consentimento dos Estados afetados, e levando em consideração as complementaridades dos mandatos e da *expertise* de outras organizações relevantes, de fornecer assistência humanitária e proteção às pessoas deslocadas dentro de seus países de origem em situações específicas que conclamam a experiência particular da Agência, especialmente quando tais esforços possam contribuir para a prevenção ou solução dos problemas de refugiados.

Embora, na prática, a assistência a IDPs tivesse se iniciado na década de 1960, a regimentalização da temática, ainda que precária, só foi concretizada na década de 1990. Esse fato se explica, sobretudo, pela ascensão de práticas vinculadas à prevenção dos fluxos de refugiados que fez com que o ACNUR tivesse que adotar estratégias de contenção dentro dos países de origem, evitando o transbordamento dos fluxos para além das fronteiras do estado afetado. Tal vinculação é clara na Resolução 48/116, já que os IDPs são construídos como elementos que detém a potencialidade do refugiado e que, por essa razão, são regimentalizados como categorias preventivas. A ação da agência se justifica justamente porque cuidar dos IDPs implica evitar, prevenir a emergência de solicitantes de refúgio em outros países, sejam eles desenvolvidos ou não. Em certa medida, essa é uma estratégia com efeitos altamente benéficos para o próprio ACNUR, pois estende e preserva simultaneamente o seu campo de ação e permite uma maior conciliação dos interesses da Organização com os Estados doadores, passando a primeira a coordenar as atividades com o financiamento cada vez mais expressivo dos Estados-membros. Em suma, a prevenção torna-se a solução, conclusão que pode ser extraída de entrevista proferida pela Alta Comissária em novembro de 1993, da qual cito apenas um pequeno, mas significativo, trecho:

Durante a Guerra Fria, soluções nos países de origem não eram realmente uma opção, e nós sempre focalizamos a assistência nos países de asilo. Mas, com o declínio da Guerra Fria, soluções são possíveis. O trabalho com refugiados nos anos 90 deve estar focalizado nos países de origem para promover a prevenção. Prevenção e solução. Prevenção significa olhar para os países de origem e solução envolve retornar as pessoas [para seus países de origem]. A maior parte das atividades com refugiados se dão nos países de origem porque envolvem refugiados e internamente deslocados. Acredito que *não devemos esperar o surgimento de refugiados para que possamos agir* (Ogata 1993, 421, grifos acrescentados).

Os dados estatísticos mostram que o número de refugiados se manteve relativamente constante em relação ao total das populações sob mandato do ACNUR. Isso mostra que os efeitos das práticas de prevenção foram capazes de restringir as fronteiras do mundo dos refugiados, notadamente impedindo deslocamentos transversais e criando mecanismos de assistência interna aos Estados afetados. A ideia de “carga compartilhada” deixa de ser assumida em relação à aceitação de refugiados nos países de asilo e passa a ser assumida do ponto de vista da aceitação dos custos de intervenção nos países produtores de refugiados. A construção do refugiado como “peso” a ser suportado pela comunidade internacional reforça a percepção da necessidade do estabelecimento de medidas que previnam o surgimento dos refugiados, atreladas a novos critérios de legitimidade para as práticas de construção de Estados que possibilitem a manutenção da ordem interna e internacional.

Assim, se houve uma relativa constância no número de refugiados, esta foi acompanhada pelo surgimento cada vez mais expressivo de populações internamente deslocadas, que correspondiam, em 2000, a 25% do total de populações atendidas pelo ACNUR⁷. Ao mesmo tempo, os números mostram que a repatriação acabou não se mostrando como estratégia prioritária em termos de soluções duráveis, cedendo espaço para os mecanismos que poderíamos chamar de “prevenções temporárias”, sobretudo por meio da contenção dos IDPs em zonas “seguras” nos países afetados, como Iraque, Bósnia e Ruanda. Grande parte da repatriação acabou acontecendo pelo caráter insustentável da vida nos campos de refugiados e pela insegurança generalizada prevalecente nos países de asilo, em especial no contexto africano, que induzia forçosamente ao retorno em condições “pouco satisfatórias”. Cumpre notar que o crescimento do número de pessoas sob mandato do ACNUR (vide Tabela 1) se deveu majoritariamente ao crescimento do número de pessoas enquadradas nas categorias de “quase-refugiados”, sejam elas IDPs⁸, IDPs retornados e populações civis afetadas.

Para o USCR (*United States Committee for Refugees*), os internamente deslocados são aqueles que poderiam ser refugiados se pudessem cruzar as fronteiras. De acordo com o USCR, ao final de 1985, havia cerca de 9,5 milhões de IDPs. Em 1994, o total global relatado era de aproximadamente 25 milhões; em 1996, estimativas declinaram para 20 milhões embora o USCR acredite que o número total seja indubitavelmente superior (Cohen e Deng 1998, 31).

Tabela 1 – Número de refugiados, deslocados e outras categorias por ano (1997-2000)

ANO/Categoria	1997	1998	1999	2000
Refugiados	11.070.600 (54%)	11.441.540 (54%)	11.697.640 (52%)	12.148.017 (57%)
Solicitantes (a)	914.400	882.690	1.234.170	896.557
Internamente Deslocados (IDP's)	3.643.400 (18%)	5.354.150 (25%)	4.080.800 (18%)	5.265.335 (25%)
Refugiados retornados	3.521.000	1.674.700	2.516.690	793.104
Outros (b)	1.197.200	1.793.810	2.814.850	2.022.947
Total (c)	20.346.600	21.146.890	22.344.150	21.125.960

Fonte: Baseado no UNHCR Statistical Yearbook (2000)

- a) Solicitantes: casos de pedido de refúgio com resolução pendente de status.
- b) Outros: incluem os IDP's (*Internally Displaced People*) retornados, apátridas e outras populações civis afetadas por conflitos sob assistência do ACNUR.
- c) Números obtidos por meio de compilação dos dados apresentados nos Relatórios Anuais do ACNUR à Assembleia Geral das Nações Unidas para os respectivos anos. Relatórios dos anos anteriores não apresentam as cifras detalhadas.

7 O número total de IDPs é ainda mais alarmante. Em 1996, havia cerca de 15 milhões de Refugiados e outros 23 milhões de deslocados internos (Loescher e Dowty 1997).

8 Note-se que apenas uma parte do total de IDPs é assistida pelo ACNUR, notoriamente nos países em que há representação do ACNUR e nas situações em que houve expressa determinação por parte dos órgãos deliberativos das Nações Unidas para que o ACNUR assim procedesse.

Tabela 2 – Evolução do número de Refugiados em relação ao total de pessoas sob mandato do ACNUR na década de 1990

Ano	Refugiados	Total
1991	16.821.1	-
1992	17,779.5	-
1993	16,280.1	-
1994	15,703.1	-
1995	14,855.4	-
1996	13,312.3	-
1997	11,966.2	19,741.0
1998	11,429.7	19,827.7
1999	11,625.7	20,503.2
2000	12,062.4	21,800.3

Fonte: Baseado no UNHCR Statistical Yearbook (2000)

a) O traço indica que os dados não estão disponíveis nos Anuários Estatísticos.

Nesse sentido, as práticas concernentes à construção social do refugiado, em especial as vinculadas ao ACNUR e ao sistema das Nações Unidas, fomentaram a criação de uma série de categorias especiais, todas elas caracterizadas por um movimentado metafórico, de busca de similaridades com a figura tradicional e convencional do refugiado. É a potencialidade de se tornar um refugiado que passa a definir quem merece a proteção internacional, mesmo se for considerada a precariedade da proteção efetivamente concedida pela comunidade internacional. É a capacidade de eventualmente tornar-se um refugiado (*becoming*), ao invés do fato de ser (*being*) um refugiado que passa a orientar a ação dos atores envolvidos com a temática. Na realidade, essa estratégia de regimentalização dos “quase-refugiados” demonstrou, de forma mais evidente, como o deslocamento de populações fora construído enquanto elemento desestabilizador da ordem internacional, e que, para evitar a produção de desordens entre fronteiras, era preciso ativar mecanismos de contenção intraestatais. Manter a integridade das fronteiras e dos territórios por ela delimitados permanece sendo um objetivo prioritário, objetivo este que as práticas discursivas sobre refugiados e similares pretendem assegurar.

Como ressalta Nyers (2003, 131),

após cinquenta anos, o ACNUR ainda se mostra comprometido a preservar a Convenção de 1951 como centro do sistema de proteção internacional dos refugiados, mas também reconhece a necessidade de adotar uma postura mais flexível e de ser receptivo a migrantes forçados que não atendem as estritas qualificações da Convenção. A racionalidade do fornecimento de ajuda humanitária e de proteção às pessoas presas a situações *refugee-like* (quase-refugiadas) é de que todas estas pessoas que foram coagidas a deixar seus lares e a fugir (independentemente de terem cruzado uma fronteira internacional) sofrem de alguma forma de “insegurança humana”.

Nesse sentido, a insegurança estatal passa a ser subsumida pela noção de “insegurança humana”, fomentando o que chamarei de uma leitura securitizada do deslocamento e da

figura dos refugiados. Esse movimento de securitização caminha *pari passu* com as políticas de contenção, e, de fato, são as práticas discursivas que securitizam os refugiados autênticos e em potencial que permitem a efetivação de referidas políticas.

Securitização e contenção dos fluxos de refugiados

O conceito de securitização dos refugiados envolve práticas discursivas que

codificam e recodificam as imagens e identidades dos refugiados através da linguagem das noções e preocupações de segurança e depois as imagens e identidades dos refugiados recodificadas são, por seu turno, apropriadas para conceptualizar as imagens, identidades e subjetividades de segurança centradas no Estado soberano (Huysmans 1995, 200).

Esse movimento de securitização acompanhou grande parte do contexto operacional do ACNUR, na medida em que as maiores crises de refugiados – como no Iraque, Somália, Bósnia, Ruanda e Haiti – foram todas reconhecidas em inúmeras Resoluções do Conselho de Segurança como ameaças à segurança internacional. A questão dos refugiados assume posição preponderante na agenda internacional, justamente porque passa a ser associada à segurança dos estados e à manutenção da ordem internacional. O prefácio da obra *A situação dos refugiados do Mundo de 2000*, assinada pela então Alta Comissária Sadako Ogata (1999 citada por Hammerstad 2000), diz que “a história tem mostrado que os deslocamentos são não só uma consequência dos conflitos, eles também podem causar conflitos”. Sem “segurança humana, não pode haver paz e estabilidade”. Em pronunciamento ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral, a Alta Comissária também afirmou que

os eventos desta década – e, de fato, os que ocorreram no ano passado – indicam claramente que o tema dos refugiados não pode ser discutido sem referência à segurança. Isto é verdadeiro para diferentes contextos: segurança dos refugiados e das operações de refugiados, segurança dos Estados, ameaçadas pelos movimentos massivos de populações de caráter misto, e a segurança da equipe humanitária. As crises de refugiados atuais de fato se referem a *todas* as dimensões da segurança. Medidas destinadas a resolver este problema se tornaram um imperativo necessário (Ogata 1999 citada por Hammerstad 2000, 395).

O conceito de segurança humana amplamente difundido nos pronunciamentos do ACNUR centra-se na ideia de que é preciso garantir ao indivíduo condições de vida humanas economicamente sustentáveis e politicamente significativas, além da proteção dos direitos humanos e da regra do Direito. Interpretada pela literatura convencional como uma leitura crítica da segurança *vis-à-vis* a segurança do Estado, o conceito escamoteia o fato de que esse tipo de vida só pode ser dado ao indivíduo dentro e pelos Estados, posto ser a premissa básica do moderno sistema internacional de unidades soberanas a assertiva de que o estado é a única solução possível para o problema da política. No que toca à problemática dos refugiados, essa interpretação torna-se ainda mais complicada, na medida em que são os próprios Estados os grandes violadores dos direitos fundamentais, que justificam, em última instância, a opção pela fuga e pelo deslocamento.

Essa contradição básica já se encontra presente em Arendt (1989), ao mostrar que a lógica moderna só garante os direitos do homem se e quando este for incorporado pela figura do cidadão, o que reforça a construção do espaço moral do Estado Moderno, centrado na figura do cidadão que requer que todas as questões relativas à universalidade, humanidade e todo o resto sejam tratadas pelas universalidades dentro de particularidades que chamamos de Estados. Os Estados se comprometem a nos deixar ser humanos, desde que nós concordemos em ser cidadãos (Walker 2004). O mesmo se aplica aos refugiados, que só poderão ser humanos e, portanto, dotados de direitos, se concordarem em ser novamente cidadãos e a participarem do jogo dentro da lógica hierárquica cidadão-território-Estado. O espaço moral humanitário, nesse contexto, é “um espaço nulo produzido e reforçado pela operação contínua da soberania, é a *ausência* tornada possível pela *presença* da soberania” enquanto regra fundamental (Campbell 1998, 498).

A intervenção do Iraque, autorizada pela resolução do Conselho de Segurança 688, de 1991, é um exemplo claro de como o refugiado foi construído como fonte de insegurança, e não propriamente como uma necessidade de minimizar o sofrimento humano causado pela violência do estado. A Resolução diz que

o Conselho de Segurança, consciente de suas responsabilidades e dos seus deveres estatuídos na Carta das Nações Unidas com a manutenção da paz e da segurança internacionais [...], extremamente preocupado com a repressão à população civil iraquiana em diversas partes do Iraque, incluindo mais recentemente as áreas povoadas pelos Curdos que levou a um fluxo massivo de refugiados em direção a e através das fronteiras internacionais e a incursões no cruzamento das fronteiras, que ameaçam a paz e a segurança na região [...], reafirmando o compromisso de todos os estados membros com a soberania, integridade territorial e independência política do Iraque e de todos os estados da região [...] (grifos acrescentados).

Como mostra Soguk (1999), o objeto da intervenção não é propriamente o estado violador, mas os próprios refugiados problematizados como fonte de insegurança pelos efeitos desestabilizadores transfronteiriços dos deslocamentos. Não surpreende, portanto, que a Turquia, país vizinho que adotou políticas de fechamento das fronteiras para os refugiados iraquianos, tenha sido a patrocinadora da Resolução, apoiada por grande parte dos países ocidentais. A estratégia de contenção acompanha a lógica da securitização, com a criação de “*safe havens*” (áreas seguras) dentro dos países afetados, nos quais se poderia evitar um deslocamento entre as fronteiras das populações atingidas, facilitando o trabalho e o acesso da assistência humanitária. No Iraque, a região norte fora estabelecida como área de segurança, encapsulando grande parte da população de origem curda, que, surpreendentemente ou não, fora novamente reinserida no imaginário soberano do Iraque após o Memorando de Entendimento assinado com o governo, sob patrocínio das Nações Unidas. Nele, a soberania do Iraque fora reafirmada sobre todas as atividades humanitárias, “projetando a soberania do Iraque como princípio regulador das atividades de vida no país (quando materialmente este não era o caso) e projetando o Iraque como um espaço soberano exclusivo, territorialmente delimitado” (Soguk 1999, 196). Trata-se, de fato, da tentativa de reinserir esses grupos deslocados novamente do espaço moral do Estado, no caso, do Estado Iraquiano.

A criação de zonas de contenção de refugiados supostamente seguras atendia aos propósitos dos Estados – em particular, dos países vizinhos e dos países desenvolvidos – de evitar o transbordamento dos fluxos para dentro de suas fronteiras. Não obstante, a segurança dos Estados implicou, na maior parte dos casos, em maior sofrimento para as populações deslocadas. Na Bósnia, as Resoluções 824 e 826 do Conselho de Segurança autorizaram a criação de enclaves de proteção em Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac e Srebrenica. Além disso, a Resolução estendeu o mandato da UNPROFOR para a facilitação da entrega da assistência humanitária. O ACNUR assumiu o papel de agência líder na coordenação do esforço humanitário na ex-Iugoslávia, a pedido do então Secretário-geral Javier Perez de Cuellar, papel este formalmente reconhecido em maio de 2002, pelo Secretário-geral Boutros Ghali (Pugh e Cunliffe 1997).

A ascensão do ACNUR como “braço humanitário” das Nações Unidas representou um impulso institucional para a agência, ampliando o número de funcionários, expandindo o mandato para além da assistência aos deslocados e refugiados e aumentando a influência da Agência dentro da própria organização, por meio de um relacionamento mais estreito, por exemplo, com o Conselho de Segurança. Como mostra Cutts (1999), todas as 46 resoluções do Conselho de Segurança relativas à situação da Bósnia tratam direta ou indiretamente da assistência humanitária coordenada pelo ACNUR, sendo que 12 mencionam expressamente a Agência.

O bônus de uma maior cota sobre as responsabilidades da ONU por parte do ACNUR veio acompanhado de uma série de ônus. Inicialmente, a atuação do ACNUR em situações de conflito em andamento impunha inúmeras dificuldades, desde a impossibilidade de acesso a determinadas regiões às controversas negociações com as partes beligerantes que evidenciaram o caráter político das atividades da Agência. Grande parte da assistência e dos recursos acabou sendo desviada das reais necessidades das populações afetadas para atender aos imperativos políticos dos bósnios sérvios, que usavam uma política de concessão restrita em troca de parte desses recursos. Para se ter uma ideia, cerca de 30% dos alimentos a serem distribuídos acabavam nas regiões de maioria bósnio-sérvia (embora nessas regiões não houvesse falta de alimentos). Sérvios também impediram que o ACNUR distribuisse lenha e carvão para as regiões dos enclaves, que sofriam com a falta de aquecimento e eletricidade. Os sérvios demandavam 50% dos suprimentos totais e o ACNUR, ao recusar o acordo, se viu impedido de distribuir a assistência para ambas as partes (Cutts 1999).

A atuação conjunta do ACNUR e da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) também exacerbou as dificuldades. Inicialmente destinada a assegurar os acessos e as rotas de distribuição da assistência humanitária e a garantir a segurança do pessoal das agências humanitárias, a UNPROFOR acabou servindo ao propósito contrário. Ela tornou evidente a militarização da assistência, e a escolta dos comboios, via de regra, atraía fogo inimigo contra os funcionários da agência. Os conflitos de política dentro da própria ONU também emergiram ao longo da operação, quando o ACNUR chegou a suspender as atividades enquanto as partes beligerantes não honrassem seus compromissos de realmente garantir o acesso às zonas de proteção, nos termos definidos nas Resoluções do Conselho de Segurança, em fevereiro de 1993. O Secretário-geral da ONU ordenou que o ACNUR retomasse as atividades, mesmo diante de condições pouco favoráveis à sua atuação (Cutts 1999).

Mas, para os propósitos deste artigo e do movimento de securitização dos refugiados, é a questão da proteção a mais relevante, no sentido de demonstrar que a preocupação com a segurança humana envolvia, sobretudo, a segurança do Estado, em detrimento do sofrimento humano. O caso bósnio é ilustrativo das atrocidades que esse tipo de política pode gerar. A criação de zonas seguras destinava-se a conter as populações deslocadas e civis afetadas pelo conflito e garantir a centralização do acesso e da coordenação da assistência humanitária para esses locais. A falência da UNPROFOR em garantir as rotas de distribuição implicou uma privação de recursos para essas zonas. Da mesma maneira, os Estados enviaram apenas 7.500 homens extras, a fim de garantir uma “efetiva” proteção nessas áreas, sendo que os *peace-keepers* só podiam usar da força para autodefesa e não para defender os civis ali alocados (ACNUR 2000). Ademais, a estratégia criou uma falsa sensação de segurança, na medida em que as forças sérvias passaram a identificar essas zonas como alvos prioritários de ataques, por concentrarem as populações de origem muçulmana e grande parte dos militares bósnios, grupos excluídos do espaço moral do Estado iugoslavo. Assim, em 11 de julho de 1995, o exército sérvio tomou Srebrenica, mantendo como reféns parte das tropas multinacionais, expulsando forçosamente 40 mil pessoas e executando sete mil pessoas, “no que ficou marcado como o maior massacre na Europa desde a Segunda Guerra Mundial” (ACNUR 2000, 224). Posteriormente, o massacre se estenderia ao enclave de Zepa.

As zonas seguras já não eram seguras muito antes dos ataques perpetrados pelos sérvios. Como ressalta o próprio ACNUR (2000), os enclaves se transformaram em guetos muçulmanos, em verdadeiras zonas de confinamento e desviaram a atenção dos milhares de não sérvios que tentavam inutilmente escapar das áreas sob controle sérvio.

Como ocorrera no Norte do Iraque, os governos tinham motivos conflitivos para promover o conceito de zonas seguras. Ao longo da guerra, permaneceu pouco claro se o objetivo principal das zonas seguras era o de proteger o território ou o de proteger as pessoas (ACNUR 2000, 224).

Os Governos europeus optaram por uma política de zonas seguras que supostamente iria facilitar a provisão de assistência aos necessitados. Entretanto, longe de ser um avanço na assistência, esta estratégia afirmou a usual política de poder; a retórica era humanitária, mas algo mais estava acontecendo: a prevenção de um fluxo de refugiados (Soguk 1999, 200).

Mesmo no caso da Somália, em que se poderia arguir sobre o real caráter humanitário da intervenção, as diferentes Resoluções do Conselho de Segurança⁹ tratavam os fluxos de refugiados como elementos desestabilizadores de uma “pretensa” ordem regional. Somente em setembro de 1992 é que o ACNUR começou a realizar uma operação específica para atender às vítimas do conflito, embora a assistência aos refugiados na Etiópia tivesse começado em 1988 com um contingente de quase quatrocentas mil pessoas. As atividades do ACNUR se destinavam, nos termos da própria agência, a “estabilizar os movimentos populacionais dentro da Somália”. A força tarefa norte-americana (UNITAF), destacada em dezembro de 1992,

⁹ A resolução 954 do Conselho de Segurança, de 1994, também promoveu a securitização dos refugiados ao reconhecer “o impacto da situação na Somália sobre os países vizinhos, incluindo, em particular, os fluxos de refugiados”.

auxiliou o ACNUR (2000) a montar “zonas preventivas” no sul do país, destinadas a concentrar as populações deslocadas, prover assistência aos milhares de famintos e ajudar na reconstrução da infraestrutura necessária para assegurar o retorno dos refugiados no Quênia.

O caso de Ruanda serviu como mais um exemplo do redirecionamento das políticas de refúgio para as políticas de contenção. Os Estados africanos, em sua maioria, passaram a imitar as práticas dos Estados desenvolvidos, fechando suas fronteiras e forçando o retorno de grandes massas de populações deslocadas. Em seguida ao genocídio de Ruanda, os Estados dos Grandes Lagos, liderados pelo governo da Tanzânia, começaram a reivindicar a criação de “zonas seguras” em Ruanda e Burundi, “nos quais as populações civis poderiam ser protegidas e às quais os refugiados, já fora de seus países, poderiam ser repatriados” (Rutinwa 1999, 9).

A Resolução do Conselho de Segurança 929, de 1994, determinou expressamente que a crise humanitária em Ruanda constituía uma ameaça à paz e à segurança na região. A mesma lógica orientou a Resolução 1078, de 1996, referente à crise no então Zaire. Como mostra Rutinwa (1999), o Conselho de Segurança vinculou a restauração da ordem na região ao retorno dos refugiados e à contenção daqueles que poderiam *vir-a-ser* refugiados. A criação dessas zonas foi acompanhada pelo fechamento das fronteiras de países vizinhos. Em julho de 1995, o Ministro de Relações Exteriores da Tanzânia declarou “nós estamos dizendo que *‘enough is enough’*. Deixem os refugiados ir para casa e que outros não mais possam vir” (Rutinwa 1999, 12). Em 1996, um pronunciamento conjunto do ACNUR e do governo da Tanzânia demandava que todos os refugiados ruandeses deveriam deixar o país em três semanas, “uma ordem que eventualmente foi cumprida com a assistência dos militares” (Rutinwa 1999, 12).

Dada a ausência de carga compartilhada e a crise econômica que afeta os dois países (Zaire e Tanzânia, que chegaram a receber dois milhões e meio de refugiados provenientes de Ruanda), a decisão da Tanzânia, por exemplo, de abandonar a política de portas abertas foi corretamente categorizada como sendo infeliz, mas compreensível (Chimni 1999, 11).

De fato, a doutrina do “retorno imposto” acabara sendo facilitada pela realidade inóspita dos países de asilo, na medida em que os refugiados preferiam voltar para as mesmas inseguranças nos seus países de origem. Note-se que toda a atuação do ACNUR se pautou pela estratégia da prevenção e do retorno seguro, por vezes imposto, sendo estes os dois pilares que informaram a atuação da agência ao longo da década de 1990 em todas as maiores crises humanitárias. Tais estratégias, como vimos, são informadas pela construção da figura do refugiado como fonte de instabilidade e de insegurança por uma leitura securitizada dos deslocados. As práticas vinculadas à securitização construíram o refugiado, na década de 1990, não só como um ser refugiado, mas como um *vir-a-ser* refugiado, pelos potenciais efeitos de sua extraterritorialidade, diluído em diversas classificações com pouca ou nenhuma validade pragmática, na medida em que tais classificações apenas asseguravam a atuação dentro dos países de origem, sendo difícil, na prática, distinguir entre as fronteiras e as discriminações artificiais dessas categorias.

De toda forma, essas práticas garantiram a manutenção do ACNUR enquanto agência responsável pela proteção dos refugiados, ampliando seu mandato para outros contingentes de populações deslocadas e, em meados da década de 1990, elevando o *status* da Agência no seio das Nações Unidas. Apesar das dificuldades trazidas pelas responsabilidades do papel de líder da

assistência humanitária (na Bósnia, o ACNUR chegou a coordenar as atividades de mais de 250 organizações não governamentais), a função elevou o ACNUR a uma posição estrategicamente privilegiada, garantiu uma maior “generosidade” dos países doadores no que tange às suas contribuições orçamentárias, ampliou a difusão e o impacto das políticas da agência sobre outros organismos especializados no âmbito das Nações Unidas e fortaleceu a posição da agência na hierarquia da Organização. Não surpreende que todos os altos postos da ONU (e também em algumas renomadas ONGs internacionais), inclusive o secretariado-geral, tenham sido ocupados nos últimos anos por funcionários egressos do ACNUR.

Outro elemento que corrobora para essa assertiva é o estreito relacionamento criado entre o ACNUR e a mais alta instância deliberativa das Nações Unidas, o Conselho de Segurança. Foi na década de 1990 que a temática dos refugiados assumiu posição central na agenda do Conselho e, por essa razão, o Alto Comissário se reporta periodicamente àquela instância e atua em coordenação com grande parte das atividades de manutenção e construção da paz por ele autorizadas.

Mesmo diante da incapacidade em prover efetiva proteção e de aliviar satisfatoriamente o sofrimento humano causado pela proliferação dos conflitos e pelo uso de táticas cada vez mais violentas pelos beligerantes, o ACNUR conseguiu manter, por meio da estratégia da prevenção e de práticas discursivas que securitizaram a condição de refugiado e de quase refugiados, uma posição de domínio sobre o espaço moral da assistência humanitária internacional. Garantiu a manutenção da regra da territorialidade como cerne do regime de proteção, flexibilizando seletivamente a definição convencional, e assegurando a prevalência dos Estados como única solução duradoura para o permanente problema dos “indivíduos entre soberanos”, estejam eles agora dentro ou fora das fronteiras de seus países de origem. Em resumo, pode-se dizer que a estratégia da prevenção garantiu a autopreservação e a reprodução dos Estados e do ACNUR como atores dominantes do mundo dos refugiados, sendo a estes últimos relegada uma forma “mediada” de agência (Rajaram 2002).

O refugiado no contexto migratório do pós-Guerra Fria

A década de 1990 foi marcada também pelo crescente uso da expressão “fluxos mistos”, que visava retratar o caráter complexo da migração internacional no Pós-Guerra Fria, especialmente a mescla entre refugiados e imigrantes legais que se deslocavam entre as fronteiras. As práticas dos Estados procuravam salientar o aumento do número de migrantes do Leste para o Oeste e do Sul para o Norte, fato que justificaria a adoção de regimes de acesso cada vez mais restritivos.

Os países desenvolvidos, em sua maioria, historicamente constituídos por imigrantes, já não mais se mostravam interessados na mão de obra estrangeira; seus sistemas de “bem-estar social” estavam em colapso e não haveria mais espaço para a entrada de novos contingentes. O mercado de trabalho saturado, combinado às práticas discursivas que criminalizavam a figura do migrante, criaram um sentimento xenofóbico nas comunidades receptoras. Ceyhan e Tsoukala (2002) mostram que a construção social do migrante se dá em vários eixos. Inicialmente, envolve o aspecto socioeconômico, que iguala o migrante ao desempregado, ao aumento da informalidade, à crise do modelo de bem-estar social e à degradação do ambiente urbano. Ainda, o migrante é percebido como uma ameaça ao equilíbrio demográfico das comunidades de destino

e à identidade nacional, visão esta propagada pela ideia de um “choque de civilizações”¹⁰.

No plano da segurança, vinculam todos os migrantes à narrativa da perda do controle das fronteiras enquanto espaço simbólico do poder, que justifica práticas intervencionistas e a ideia de que, a princípio, todos os migrantes são suspeitos. Os migrantes são construídos como potenciais criminosos, associados a práticas terroristas, tráfico internacional, esquemas de remessa ilegal de divisas, entre outras.

O controle de documentação, o patrulhamento ostensivo das fronteiras terrestres e marítimas e, inclusive, a criação de mecanismos extraterritoriais de controle da imigração são desenvolvidos para simular a capacidade do Estado de manutenção da segurança nacional. Entre esses mecanismos extraterritoriais poderíamos salientar o sistema restritivo de emissão de vistos e acordos bilaterais entre países que garantem a extensão do controle de alguns Estados em fronteiras estrangeiras. Esse é o caso das políticas de harmonização sobre temas migratórios na Europa que criaram o que a literatura chama de “Fortaleza Europeia”.

Na Europa, três medidas básicas foram harmonizadas com o objetivo de diminuir os fluxos de migrantes para o continente (ACNUR, 2000). Em primeiro lugar, foram adotadas políticas de “não entrada”, com o aumento do rigor na emissão de vistos e a aplicação de multas a empresas que transportam pessoas sem documento. Escritórios coordenados de imigração foram colocados no exterior para prevenir a chegada de potenciais migrantes e refugiados. Em segundo lugar, foram estabelecidos acordos com os países do Leste Europeu, pelos quais todos os migrantes (incluindo potenciais refugiados) deveriam ser readmitidos em terceiros países, pelos quais fizeram escala, e que, portanto, seriam os responsáveis pela determinação de sua condição. Finalmente, o uso de interpretações cada vez mais restritivas dos critérios da Convenção dificultou a obtenção do reconhecimento do *status* de refugiado, sendo que mesmo os reconhecidos tiveram grande parte de seus direitos suspensos, como o direito à assistência social e ao emprego. A criação de centros de detenção para solicitantes de asilo, prática relativamente comum nos países desenvolvidos, implicou a transposição da prática do campo e da reprodução de espaços de exceção para dentro dos países de destino, evidenciando o caráter violento das práticas estatais no que tange à manutenção de suas fronteiras territoriais e dos limites de seus espaços morais, cada vez mais fechados à entrada de novos grupos sociais.

É claro que esse contexto representou um enfraquecimento da proteção internacional dada aos refugiados, o que se deve, sobretudo, ao processo de construção do refugiado, contrapondo, em termos rígidos, essa categoria à do migrante econômico, que sai voluntariamente de seu país de origem para obter trabalho e melhores condições de vida. A associação entre o solicitante de refúgio e um potencial trabalhador, comum nas primeiras décadas de construção do regime, passa a se constituir como impedimento para a concessão do estatuto. Como mostram Ceyhan e Tsoukala(2002, 22),

a sobreposição de todas as pessoas que cruzam as fronteiras envolve uma política de amalgamação entre refugiados e migrantes e isto levou a uma percepção dos migrantes como pessoas que só procuram vantagens econômicas e ao enfraquecimento do status legal dos solicitantes de refúgio.

¹⁰ A ideia de um “choque de civilizações” foi lançada inicialmente por Huntington (1997).

Qualquer forma de dificuldade econômica ou de inserção laboral já implicava o imediato indeferimento do pedido de refúgio, evidenciando a pobreza conceitual que resume a perseguição, no contexto do refugiado, a questões políticas. A prática discursiva de contraposição estrita produziu efeitos deletérios sobre a vida de milhares de “potenciais” refugiados. Primeiramente, reduziu a possibilidade de se tornar um refugiado, impedindo o acesso às fronteiras internacionais. Em segundo, no caso daqueles que conseguiram chegar ao país de destino, dificultou o atendimento dos requisitos cada vez mais rígidos de admissão, haja vista que a grande maioria dos casos de refúgio envolve alguma forma de discriminação econômica, seja ela a condição de miséria no país de origem, a falta de emprego ou dificuldades econômicas, o que não necessariamente implica a inexistência de perseguição nos termos da Convenção.

Houve uma redução significativa no número de solicitantes de asilo nos países do Primeiro Mundo e nas taxas de reconhecimento do *status*. Segundo Chimni (1998), em 1991, o Sudão sozinho hospedava mais refugiados do que o número total de solicitantes recebidos em toda a Europa Ocidental. Na década de 1990, a Austrália reconheceu apenas 14,6% dos casos apresentados, a França, 20%, a Alemanha, 7,6%, a Itália, 13,4%, o Japão, 10,4%, a Inglaterra, 34,9%, e os Estados Unidos, 17,9% (ACNUR 2000).

A construção do refugiado como antítese necessária à figura do migrante econômico dependeu de práticas discursivas que inseriam a temática dos fluxos de refugiados no contexto mais amplo da migração internacional. Essa inserção permitiu que as regras do jogo migratório se estendessem ao mundo dos refugiados, garantindo retoricamente aos migrantes “genuínos”, isto é, ao refugiado, a proteção internacional, desde que este não apresentasse os aspectos básicos de um migrante “falso”, ou seja, o migrante econômico.

Esse processo de construção negativa necessariamente gera efeitos restritivos em termos de proteção, porquanto parte da premissa de uma estrita separação das diversas esferas da vida social. Entretanto, em consonância com o marco teórico deste trabalho, o estabelecimento de fronteiras e discriminações entre “tipos” de pessoas e espaços de vida (como a economia e a política) é sempre parte de um processo de construção social, assentado em práticas que permitem definir quem são os atores e como eles devem se comportar, a partir da interpretação das regras da estrutura constitucional da ordem internacional, bem como da delimitação dos critérios de inclusão e exclusão do espaço moral dos Estados. Essas fronteiras são necessariamente arbitrárias e artificiais, e visam, em larga medida, garantir uma posição de poder para determinados atores, nesse caso, os Estados soberanos.

A construção negativa do refugiado no contexto migratório contemporâneo parte também de práticas que constroem a ordem do Pós-Guerra Fria como uma nova era, de complexidades e dilemas. Entre os fenômenos complexos está o crescimento sem precedentes da migração, acirrado pelo discurso da globalização. A literatura acadêmica está repleta de exemplos sobre a difusão desses problemas:

O problema dos refugiados faz parte de uma crise global das migrações massivas geradas pelas transformações econômicas, políticas e sociais, estruturais pelo mundo, em particular em uma grande parte do Terceiro Mundo, no Leste Europeu e na Ex-União Soviética. A interdependência crescente das economias nacionais, os *efeitos da globalização* da comunicação, da informação, dos transportes aliada ao alargamento do fosso entre países ricos e pobres fazem com que

milhões de pessoas do Terceiro Mundo busquem *trabalho e segurança* nos países mais ricos (Loescher s.d., 712, grifos acrescentados).

Uma das *manifestações* (como também das causas) da *globalização* é a crescente transportabilidade e *mobilidade das pessoas*, tanto física quanto tecnologicamente. Dezenas de milhares de turistas viajam a cada ano e seu número aumenta na medida em que transcorre o tempo. Mais e mais pessoas trabalham em corporações e organizações transnacionais e multinacionais, deslocando-se a diferentes partes do mundo. Os conflitos e os desastres naturais geram *refugiados políticos e econômicos* em todo o mundo. Os trabalhadores procuram realocar-se em lugares diferentes de seu próprio país e também em outros países, seja em busca de melhores condições ou para reencontrar seus parentes. [...] Estimativas conservadoras afirmam que a cada ano há cerca de 200 milhões de imigrantes em todo o mundo. Este número indica a existência de um *crescente processo de globalização*, no qual a migração não é unidirecional de sul a norte, mas ocorre em diversas direções e de distintas maneiras. De fato, países como Jamaica e Guiana tem 70% ou mais de sua população com formação universitária residindo nos Estados Unidos (Orozco 2004, 63, grifos acrescentados).

Note-se que, nessas passagens, o refugiado é inserido na discussão mais ampla da globalização e, com ela, do crescimento da migração internacional. O próprio ACNUR reconhece esse vínculo e os efeitos negativos que essa prática discursiva produz, embora dela se continue valendo:

Durante quarenta anos, pelo menos, temos feito uma taxante distinção entre migrantes e refugiados. Não obstante, em épocas tão remotas como 1952, o Alto Comissário chamou a atenção da comunidade internacional no sentido de que não se poderia enfrentar a questão dos refugiados sem fazer referência necessária à migração em geral. Lamentavelmente, no ACNUR, continuamos estabelecendo, precisamente, uma supostamente cristalina, nítida linha de diferenciação entre migrante econômico e refugiado. E o que temos enfrentado nos últimos anos? Uma crescente pressão por parte da comunidade internacional sobre o fato de que talvez não só o tema dos refugiados já não seja importante, como também que tenha sido superado pelo da migração, forçada ou não (Murillo 2004, 174).

A preocupação do ACNUR a respeito do vínculo entre refugiados e migrantes se volta não necessariamente para a proteção, mas, sobretudo, para a manutenção da posição da Agência, por meio da reprodução da figura do refugiado, cerne de seu mandato. Práticas restritivas atreladas ao controle migratório inibem, como vimos, a própria constituição do refugiado nos termos convencionalmente estabelecidos, reduzindo assim os limites quantitativos de atuação da Agência. Ampliam, por outro lado, a busca do ACNUR em manter as fronteiras rígidas do regime internacional de proteção, como único meio de garantir a própria sobrevivência da Organização. Não surpreende, nesse sentido, a assertiva de alguns estudiosos, como Collinson (1999, 28): “A pressão crescente pela diversificação dos meios necessários para assegurar a proteção aos refugiados em diferentes partes do mundo só deve aumentar a importância de manter uma visão clara e compartilhada dos objetivos e princípios centrais do regime internacional para refugiados”.

Todas essas dinâmicas procuram, de certa maneira, obscurecer o caráter histórico e contingente da experiência humana, inclusive do deslocamento. Obscurecem, ainda, o fato de que o discurso da globalização e da migração é orientado por regras que constituem a experiência

do deslocamento atual como um fenômeno novo e que produzem as condições necessárias para o exercício de políticas de manutenção das fronteiras territoriais que garantam a reprodução de um sistema estadocêntrico. Como mostra Chimni (1998, 358),

a crença popular europeia parece estar baseada na convicção de que a presente taxa de movimentos intercontinentais de imigrantes não tem precedente histórico. Isto é completamente errado. Tomando o período de 1800 a 2000, de longe, o pico da migração foi alcançado entre os anos de 1845-1924 quando 50 milhões de pessoas, em sua maioria europeus, se deslocaram para o hemisfério ocidental em um período em que a população mundial era de aproximadamente 1 bilhão. O total de africanos e asiáticos que se deslocaram (ou foram deslocados, como os 7 milhões de escravos) para outros continentes entre 1500 e 1960 é estimado em apenas 15 milhões.

Em suma, a contraposição entre os refugiados e “quase refugiados” e os migrantes econômicos permanece informada por uma ordem internacional liberal. A separação entre política e economia se assume como eixo central para a determinação do estatuto jurídico e para a atuação dos organismos multilaterais criados para a temática. Corroborou, na última década, para o processo de crescente exclusão do indivíduo, não só do espaço protetivo de seus países de origem, mas também dos espaços da proteção internacional. Acentuou o caráter violento do tratamento concedido aos estrangeiros nos países de asilo, por meio da disseminação de uma leitura criminalizada da diferença, e, no plano internacional, fomentou estratégias que, como vimos, securitizaram a imagem do refugiado como uma ameaça à paz e segurança de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado. A economia política contemporânea permite e incentiva o deslocamento de produtos, informação e capital, mas procura restringir o deslocamento humano, por meio de estratégias de prevenção e controle intensivo de fronteiras, na maior parte das vezes, incapazes de evitar o transbordamento desses indivíduos para o espaço “entre soberanos” (Haddad 2003).

Observações finais

O processo de construção do refugiado no período do pós-Guerra Fria foi marcado pela emergência de novos contingentes de populações forçosamente deslocadas, que passaram a ser incluídas no espaço moral da proteção internacional. Os critérios de inclusão demandavam uma interpretação flexível dos parâmetros convencionais, notadamente por meio da atribuição de características similares às presentes nos refugiados “genuínos”, tais como o deslocamento forçado, mesmo que dentro do território do país de origem; a perseguição individual e a consequente violação aos direitos fundamentais; e, sobretudo, o reconhecimento por parte dos atores internacionais de que determinadas situações de fluxos massivos de pessoas demandavam uma intervenção, ainda que seletiva e precária, a fim de prover assistência humanitária e proteção legal.

É a potencialidade do deslocamento transfronteiriço que passa a justificar a inclusão dos deslocados no espaço de proteção até então reservado aos refugiados convencionais. Nesse contexto, pessoas internamente deslocadas, refugiados retornados, apátridas e deslocados por

razão de crise e emergências humanitárias passam a fazer parte do regime internacional e a legitimar uma mudança no mandato do ACNUR e na própria concepção de agência prevalecente na ordem internacional.

O ACNUR passa então a atuar preventivamente, liderando os programas de assistência humanitária e de proteção legal aos deslocados dentro dos países de origem, muitas vezes em situações de conflito em andamento. A estratégia preventiva visava assegurar a contenção espacial dos fluxos de deslocados, ao mesmo tempo em que legitimava processos intervencionistas por parte da comunidade internacional em situações de violação flagrante aos direitos humanos de milhares de cidadãos. Reflete, assim, os limites internacionais impostos às práticas de construção do espaço moral dos Estados e a mudança do papel desempenhado pelas organizações internacionais. Concomitantemente, a estratégia preventiva evidencia os dilemas que perpassam a política contemporânea, assentada em uma concepção homogênea do espaço estatal e em uma interpretação liberal da soberania, tencionada por práticas violentas de exclusão e extermínio de grupos populacionais e pelo caráter contingente e dinâmico do deslocamento humano. A resistência ao revisionismo territorial por parte dos Estados encontra-se tencionada pela incapacidade desses mesmos Estados em efetivar seu propósito moral (Reus-Smit 1999), propósito este que justifica, em última instância, a sua própria existência.

O Refugiado, e as demais categorias a ele adjacentes, são a incorporação mais visível da complexidade das relações internacionais contemporâneas e da incapacidade conceitual das teorias tradicionais em explicar e fornecer respostas definitivas e eficazes ao problema da migração forçada. Por um lado, como tentei mostrar, o processo de construção social destas categorias é contingente e demonstra o caráter particular e historicamente situado da experiência humana. Por outro, a tentativa de uma resposta universal e permanente, baseada no Direito Internacional e no multilateralismo, por meio da criação de um regime específico e do próprio ACNUR, não foram (e não poderiam ser) suficientes para resolver o problema, pelo menos do ponto de vista dos Refugiados.

Mesmo quando reincluídos à lógica estatal, Refugiados e quase refugiados são recebidos com preconceito e, sobretudo, com medo. Por serem percebidos como uma ameaça à integridade territorial, demográfica, cultural, econômica e política dos Estados receptores, os Refugiados são constantemente lembrados do seu não pertencimento, do seu não lugar e de sua condição de “abjeção do político” (Dillon 1999). A diferença se converte em questão de segurança, constituída pelas práticas que atrelam a temática migratória à manutenção da paz internacional. O processo de securitização dos refugiados realiza uma dupla função: criminaliza o refugiado para a população receptora e o converte em ameaça à ordem internacional, requerendo, portanto, a atuação coordenada dos atores internacionais e a contenção espacial de sua potencialidade de movimento.

O discurso da economia política globalizada preconiza a construção social do refugiado como o oposto necessário à figura do migrante econômico. Ao mesmo tempo, tem como efeitos a inclusão do refugiado nas regras impostas ao problema da migração e a extensão do discurso xenofóbico destinado aos migrantes em geral para o refugiado. Trata-se, em realidade, da construção do refugiado como “migrante genuíno”, em contraposição ao “migrante falso”, que só deseja se apropriar dos benefícios econômicos das economias mais ricas e dos serviços sociais

que ela dispõe. Ademais, promove uma leitura policial dos migrantes, vistos como potenciais criminosos, por não terem documentos, por estarem, a princípio, envolvidos em esquemas de tráfico de pessoas, de drogas e atividades terroristas.

Acopla as preocupações econômicas a uma cultura do medo e de construção do outro como ameaça, que, por seu turno, autoriza uma atitude restritiva e violenta por parte dos Estados. Todos esses aspectos tornam ainda mais precária a possibilidade de proteção aos migrantes “genuínos”, que se veem cada vez mais presos às fronteiras a eles impostas. O instituto do refúgio, na ausência de um marco regulatório das migrações em nível internacional¹¹, acaba sendo usado por todos os migrantes, por ser a única alternativa de permanência regular em território estrangeiro, não obstante a redução dessa permanência a uma vida subumana, sem grande parte dos direitos econômicos, políticos e sociais garantidos, ou seja, sem uma efetiva reintegração ao espaço moral do Estado.

Todas essas formas de constituição do refugiado têm como efeito

a construção do refugiado como uma humanidade nua – como uma presença meramente biológica ou demográfica. Este tipo de intervenção age para trivializar e silenciar a história e a política – um silenciamento que pode ser legitimamente descrito como desumanizante em muitos contextos (Malkki 1996, 390).

Esse esforço de despolitização do Refugiado, de invenção e de naturalização das fronteiras que o distinguem de outras categorias sociais evidencia uma série de efeitos importantes sobre a ordem internacional. O primeiro é a perpetuação das regras fundamentais da ordem internacional, que legitimam os Estados e suas organizações, como é o caso do ACNUR, enquanto atores fundamentais para a realização dos direitos e garantias individuais. Ainda hoje, parece difícil imaginar um mundo em que os direitos do homem não estejam atrelados à sua condição de cidadão. A necessidade de soluções duráveis ao problema dos refugiados e deslocados, por meio de sua reinserção no imaginário espacial do Estado, é apenas o elemento mais latente dessa lógica.

O segundo é a mudança do papel desempenhado pelo ACNUR, que passa a deter posição preponderante e maior capacidade de agência, em função da expansão de seu mandato e de sua influência no quadro mais amplo das Nações Unidas. O ACNUR passa a deter não só a prerrogativa de coordenar a intervenção e a assistência, mas também de produzir conhecimento sobre o tema dos Refugiados. A estratégia epistêmica permite constituir o refugiado como objeto de estudo, e grande parte da agenda de pesquisa é orientada pelas atividades da agência, destinando-se a aprimorar a capacidade de resposta do sistema internacional ao problema dos deslocamentos forçados e a melhorar a eficiência da atuação do ACNUR. O discurso científico confere caráter autoritativo às práticas do ACNUR, em especial, às diversas diretrizes, manuais e notas que derivam das pesquisas e que orientam a atuação dos demais agentes envolvidos na temática. Permite a cooptação dos centros acadêmicos, das organizações não governamentais e dos próprios governos às prioridades estabelecidas pelo ACNUR. Nesse sentido, há a prevalência de

¹¹ A Convenção das Nações Unidas sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, redigida em 1990, só possuía, até 1999, onze ratificações, nenhuma delas de países industrializados. A Convenção precisava de 20 ratificações para entrar em vigor, o que aconteceu em 2005 (Collinson 1999).

trabalhos de cunho pragmático destinados à formulação de políticas e um preconceito para com a produção teórica. Em certa medida, esse preconceito se justifica pela necessidade de conter a crítica às premissas básicas sobre as quais se assenta todo o sistema: a reprodução do Estado como única solução possível para o problema da política e dos refugiados e a necessidade de controle e manutenção das diversas fronteiras estabelecidas, sejam elas territoriais, disciplinares ou sociais, tais como as que separam o Refugiado e seus similares de outras categorias sociais.

O terceiro efeito é, por fim, a perpetuação da condição do Refugiado enquanto indivíduo “entre soberanos” (Haddad 2000), relegado a uma posição inferior na sociedade e, pelos modos de sua constituição, incapacitado de efetivamente participar da comunidade política. Essa é a realidade central dos refugiados nos países receptores que, para além das privações sociais e econômicas, não têm, na maioria dos países do mundo, muitos direitos civis e, atualmente, nenhum dos direitos políticos. Enquanto não convertidos em cidadãos ou, preferencialmente, reintegrados ou mantidos em seus países de origem, os Refugiados serão sempre o “refugio da terra” (Arendt 1948).

Referências

Agamben, G. “What is a Camp?” *Means without ends: notes on politics*. Editado por G. Agamben. University of Minnesota Press, 2000.

Agamben, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convention Plus at a Glance*. Disponível em: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 5 jan. 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convenção da Organização da Unidade Africana sobre Refugiados*, 1969. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD4, Legal Info>. Acesso em: 6 out. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951* (CR/51). Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Declaração de Cartagena*, 1984. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD4, Legal Info>. Acesso em: 6 out. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Estatuto do ACNUR*. Aprovado pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 428 (V), de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Note on International Protection*. Comitê Executivo. Documento A/AC.96/930, 2000. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 25 mar. 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Note on International Protection*. Comitê Executivo. Documento A/AC.96/185, 1993. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 25 nov. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Protocolo Adicional Relativo ao Estatuto de Refugiado de 1967*. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1999. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1998. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1997. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 09/12/2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1996. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1995. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1994. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1993. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1992. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1991. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1990. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *The State of the World's Refugees: fifty years of humanitarian action*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *UNHCR Statistical Yearbook*, 2000. Disponível em: <www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics>. Acesso em: 20 dez. 2004.

Arendt, H. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 48/116*, de 24 de março de 1994. Documento A/RES/48/116. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 51/71*, de 10 de Fevereiro de 1997. Documento A/RES/51/71. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 52/102*, de 9 de Fevereiro de 1998. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/52/102. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 53/123*, de 10 de Fevereiro de 1999. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/53/123. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 54/167*, de 25 de Fevereiro de 2000 (Protection and Assistance of Internally Displaced Persons). Documento A/RES/54/167. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 54/144*, de 22 de Fevereiro de 2000. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/54/144. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 56/135*, de 11 de Fevereiro de 2002 (Assistance to Refugees, returnees and displaced persons in Africa). Documento A/RES/56/135. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Buzan, B., O. Waever, O. e J. De Wilde. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1997.

Campbell, D. e M. J. Shapiro, M. J. (Eds.). *Moral spaces: rethinking ethics and world politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

Campbell, D. Why fight: "Humanitarianism, principles and post-structuralism." *Millennium: Journal of International Studies*, v. 27, no. 3, 1998: 497-521.

Ceyhan, A. e A. Tsoukala. "The securitization of migration in Western Societies: ambivalent discourses and policies." *Alternatives*, no. 27, 2002: 21-39.

Chimni, B. S. "The geopolitics of refugee studies: a view from the south." *The Journal of Refugee Studies*, v. 11, no. 4, 1998: 350-374.

Chimni, B. S. *From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems*. 1999. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2004.

Cohen, R. e F. Deng. *Masses in flight*. Washington: The Brookings Institution Press, 1998.

Collinson, S. *Globalisation and the dynamics of international migration: implications for the refugee regime*, 1999. Disponível em: <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>. Acesso em: 9 set. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1990/78*, de 27 de julho de 1990 (Refugees, Displaced Persons and Returnees). Documento E/RES/1990/78. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1991/23*, de 30 de maio de 1990 (Refugee and Displaced Women and Children). Documento E/RES/1990/78. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 824*, de 06 de maio de 1993 (Bósnia). Documento S/RES/824. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 929*, de 22 de junho de 1994 (Ruanda). Documento S/RES/929. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 954*, de 4 de novembro de 1994 (Somália). Documento S/RES/954. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1078*, de 9 de Novembro de 1996 (África – Região dos Grandes Lagos). Documento S/RES/1078. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS). *Resolução 688*, de 5 de abril de 1991 (Iraque). Documento S/RES/688. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Cutts, M. *The humanitarian operation in Bosnia, 1992-1995: dilemmas of negotiating humanitarian access*, 1999. Disponível em: <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>. Acesso em: 9 set. 2004.

Dillon, M. "The scandal of refugee: some reflections on the 'inter' of International Relations." *Moral spaces: rethinking ethics and world politics*. Editado por D. Campbell e M. J. Shapiro. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999: 92-124.

Dowty, A. e G. Loescher. "Refugee Flows as grounds for international action." *International Security*, v. 21, no. 1, 1996: 43-71.

Feller, E. "International Refugee protection 50 years on: the protection challenges of the present, past and future." *RICR*, v. 83, no. 843, 2001: 581-606.

Feller, E. The "UN and the protection of human rights: the evolution of the International Refugee Protection Regime." *Washington University Journal of Law & Policy*, no. 5, 2001. Disponível em: <http://web.lexis-nexis.com/universe/#prod_terms>. Acesso em: 13 dez. 2003.

Feller, E., V. Türk e F. Nicholson, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Haddad, E. "The refugee: the individual between sovereigns." *Global Society*, v. 17, no. 3, 2003: 297-322.

Hammerstad, A. "Repatriation: under what conditions is it the most desirable solution for refugees? An Agenda for Research." *African Studies review*, v. 32, 1989: 41-69.

- Hammerstad, A. "Whose security: UNHCR, refugee protection and state security after the Cold War." *Security Dialogue*, v. 31, no. 4, 2000: 391-403.
- Humphrey, M. "Refugees: an endangered species?" *Journal of Sociology*, v. 39, no. 1, 2003: 31-43
- Huntington, S. *O Choque de Civilizações*. São Paulo: Objetiva, 1997.
- Huysmans, J. "Migrants as Security Problem: dangers of securitizing societal issues." *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*. Editado por Miles, R. e T. Dietrich, T. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1995.
- Loescher, G. "Les mouvements de réfugiés dans l'après-guerre froide." *Politique Etrangère*, s. d.
- Loescher, G. "The international refugee regime: stretched to the limit?" *Journal of International Affairs*, v. 47, no. 2, 1994: 351-377.
- Loescher, G. e A. Dowty. "Refugee Flows as Grounds for International Action." *Nationalism and Ethnic Conflict: an International Security Reader*. Editado por M. Brown, M. et al. Cambridge: MIT Press, 1997: 305-333.
- Malkki, L. "Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization." *Cultural Anthropology*, v. 11, no. 3, 1996: 377-404.
- Murillo, J. C. La "Declaración de Cartagena, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y las migraciones mixtas." *Migraciones y Derechos Humanos: Reunión de personas expertas*. Instituto Interamericano e Derechos Humanos (IIDH). San José da Costa Rica: Prodeca, 2004: 173-180.
- Nyers, P. "Emergency or emerging identities? Refugees and transformations in world order." *Millennium: Journal of International Studies*, v. 28, no. 1, 1999: 1-26.
- Nyers, P. *Body Politics in Motion: refugees and states of/in emergency*. 2002. 352 p. Tese (Doutorado) – Faculty of Graduate Studies, York University.
- Ogata, S. "The evolution of UNHCR." *Journal of International Affairs*, v. 47, no. 2, 1994: 419-428.
- Orozco, M. "Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo." *Migraciones y Derechos Humanos*: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Reunión de personas expertas. San José da Costa Rica: Prodeca, 2004: 61-133.
- Reus-Smit, C. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Rutinwa, B. *The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa*, 1999. Disponível em: <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm> Acesso em: 29 out. 2004.
- Soguk, N. "Poetics of a World of Migrancy: migratory horizons, passages and encounters of alterity." *Global Society*, v. 14, no. 3, 2000: 415-442.
- Soguk, N. *States and strangers: refugees and displacements of statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- Walker, R. B. J. "Polis, cosmopolis, politics." *Alternatives*, v. 28, no. 2, 2003: 267-286.
- Walker, R. B. J. *The problem of security and the new exceptionalism*. University of Quebec, 2004, Montreal, Canada (no prelo).
- World Politics. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.