

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA
AMÉRICA LATINA: O PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO
E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Stefania Eugenia Francesca Barichello

Santa Maria, RS, Brasil

2009

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA
AMÉRICA LATINA: O PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO
E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT**

por

Stefania Eugenia Francesca Barichello

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Integração Latino-americana da Universidade Federal de
Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para
obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-americana**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo
Co-orientadora: Prof^a. Dr^a. Jânia Maria Lopes Saldanha**

**Santa Maria, RS, Brasil
2009**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Mestrado em Integração Latino-americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA
AMÉRICA LATINA: O PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO
E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT**

elaborada por
Stefania Eugenia Francesca Barichello

como requisito final para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-americana

COMISSÃO EXAMINADORA:

Luiz Ernani Bonesso de Araujo , Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Gilmar Antonio Bedin, Dr. (UNIJUÍ)

Jorge Luiz da Cunha, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 19 de junho de 2009.

À minha família, meus pais Eugenia e Cesar, meu irmão Bruno e minhas avós Neuza e Maria, razão de ser e existir e da minha luta diária, meu tudo, o que mais amo...

Ao meu avô Mariano, por ter sido um exemplo de vida, pela graça de ser sua neta...

Ao meu avô Hélio... Saudades do seu sorriso, do seu orgulho de me ver crescer, do seu abraço, do seu incentivo para dar o melhor de mim, cada vez mais...

Pelo que significaram na minha formação e por terem partido antes mesmo de me ver começar essa caminhada, Mesmo não estando presentes fisicamente sei que acompanharam e torceram pelo sucesso deste trabalho. Saudades...

Lembranças que ficarão para sempre no meu coração... Ensinos que farão parte da minha alma e do meu espírito por toda eternidade... Amor que não tem fim...

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me ensina diariamente os verdadeiros valores da vida e me sustenta, principalmente, nos momentos em que o ser humano já não tem condições de fornecer respostas.

À minha família, pelo compartilhamento de conquistas e preocupações. A nossa união me deu forças para tornar realidade alguns sonhos e crescer, pois sempre estiveram dispostos a me incentivar em qualquer atividade. Sei que independentemente da situação que me encontrar poderei contar com o apoio e amor incondicional de vocês. Amo muito vocês!

À minha Mãe, “sombra grande de figueira para um matear tranqüilo, força de touro para as pegadas brabas da vida, doçura de figada com leite”. Por ser um modelo para mim!

Ao meu Pai, *“Yes, my heart belongs to daddy”!*

Ao meu irmão Bruno, companheiro de uma vida e certamente de outras, “Seus olhos meu clarão. Me guiam dentro da escuridão. Seus pés me abrem o caminho. Eu sigo e nunca me sinto só”.

À Universidade Federal de Santa Maria e ao Mestrado em Integração Latino-americana, pela oportunidade de ter todas essas vivências e pelo orgulho de ter pertencido ao seu corpo discente.

A CAPES pelo apoio financeiro durante a elaboração desse trabalho.

À Maristela Ribas Smidt, secretária e coração do MILA. Nossa mãezona, pela dedicação e disponibilidade para ajudar sempre.

A todos os meus professores, semi-deuses, pela possibilidade de convivência, pelos ensinamentos, pela paciência e pela simples passagem na minha vida, em especial:

Ao meu orientador, Professor Luiz Ernani Bonesso de Araújo, pela compreensão e credibilidade depositada em mim durante o desenvolvimento deste trabalho. Seus ensinamentos serão essenciais na conquista do meu espaço e na maneira de observar o mundo.

À minha co-orientadora, Professora Jânia Maria Lopes Saldanha, por ter confiado nas minhas idéias, por ensinar e, principalmente, inspirar os caminhos para a realização deste trabalho.

Ao Professor Jorge Luiz da Cunha, que me ofereceu, durante as aulas e no exame de qualificação, muitas sugestões, conselhos e críticas fundamentais ao desenvolvimento desse trabalho.

Ao professor Gilmar Antônio Bedin, antecipadamente, pela generosidade em atender ao pedido de compor a banca examinadora.

Ao Professor Ricardo Seitenfus, por ter confiado a disciplina de Direito Internacional Público aos meus cuidados.

À Professora Maria Catarina Chitolina Zanini pela disponibilidade e por me proporcionar participar do grupo do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios, NIEM – RJ.

Às professoras Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário e Liliana Lyra Jubilut pelas sugestões e incentivo ao estudo da causa dos refugiados.

À professora Daizy Valmorbida Stepansky por ter me recebido no Rio e pelas conversas e conselhos que foram decisivos na escolha da temática desta dissertação.

Aos professores do colegiado, Adayr da Silva Ilha, Diorge Konrad, Luiz Ernani Bonesso de Araújo e Jânia Maria Lopes Saldanha, com os quais tive o privilégio de conviver e muito aprender.

Ao Antonio pelos conselhos e por estar sempre disposto a ajudar.

Aos meus queridos amigos e colegas, por simplesmente existirem e me ensinarem a ser uma pessoa melhor e mais completa, em especial Alexandre Maccari, Ademar Pozzatti Junior, Vinícius Vieira, Nielle Villanova, Vitor Ferreira, Ana Lélia Beltrame, Camila Baraldi, Pâmela Marques, Roger Machado, Leonardo Botega, Otto Schmid, Roger Brutti, Ervandil Costa e Artêmio Marques.

A Cristina Crespam e ao Marcos Palermo, pelo incentivo, pelos conselhos tão valiosos e por estar comigo em todos os momentos. Por simplesmente serem quem são!

Ao tio Patrício, à tia Marilu, ao tio Dado e aos meus padrinhos, tio Tony e tia Néglia, pelo apoio e por acreditarem tanto em mim.

Ao tio Júlio, grande incentivador, à tia Marilice e aos meus queridos primos Rafael Henrique e Felipe Lorenzo, por terem me recebido em São Paulo durante as minhas pesquisas.

Ao Beto, por tudo que representou para mim e por infelizmente ter me dado conta de que juntos não seria possível terminar este trabalho.

À Professora Sueli Minello, pelas revisões cuidadosas dos originais deste trabalho.

À Peque, minha companheira de estudo, pela agradável companhia de longos dias e noites na frente do computador.

A minha saudosa gata de estimação, Gatija que foi uma carinhosa companheira durante 8 anos da minha vida e em quase toda a escrita desta dissertação.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

EPÍGRAFE

Os lábios comprimidos contra o tubo de âmbar do cachimbo, a barba esmagada pela gargantilha de ametista, os dedões do pé nervosamente dobrados dentro dos chinelos de seda, Kublai Khan ouvia os relatórios de Marco Pólo sem se mover. Era uma daquelas noites em que um vapor hipocondríaco premia o seu coração.

- As suas cidades não existem. Talvez nunca tenham existido. Certamente não existirão nunca mais. Por que enganar-se com essas fábulas consolatórias? Sei perfeitamente que o meu império apodrece como um cadáver no pântano, que contagia tanto os corvos que o bicam quanto os bambus que crescem adubados por seu corpo em decomposição. Por que você não me fala disso? Por que mentir para o imperador dos tártaros, estrangeiro?

Pólo reiterava o mau humor do soberano.

- Sim, o império está doente e, o que é pior, procura habituar-se às suas doenças. O propósito das minhas explorações é o seguinte: perscrutando os vestígios de felicidade que ainda se entrevêem, posso medir o grau de penúria. Para descobrir quanta escuridão existe em torno, é preciso concentrar o olhar nas luzes fracas e distantes.

Trecho de *As cidades invisíveis*,
de Italo Calvino.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Integração Latino-americana
Universidade Federal de Santa Maria

DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA: O PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT

Autora: Stefania Eugenia Barichello
Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Co-Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jânia Maria Lopes Saldanha
Data e local da Defesa: Santa Maria, 19 de junho de 2009.

A América Latina tem experimentado nos últimos anos casos graves de deslocamento forçado de indivíduos, fenômeno acompanhado pela adoção de uma série de iniciativas que parecem apontar para esforços reparadores situados entre os mais bem sucedidos no mundo. O enfoque desse trabalho no Direito Internacional dos Refugiados na América Latina justifica-se diante da tradição latino-americana em matéria de asilo, refúgio e direitos humanos e pretende contribuir ao procurar examinar as propostas solidárias do Plano de Ação do México à luz do pensamento de Hannah Arendt. O objetivo geral desta dissertação é investigar como se configurou a questão do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, desde a Declaração de Cartagena para Refugiados de 1984 até o Plano de Ação do México de 2004, no sentido de contribuir para a construção de um regime de tratamento latino-americano *sui generis*. O fio condutor da reflexão é o pensamento de Arendt sobre os requisitos básicos para o exercício da condição humana, pois no mundo contemporâneo persistem situações sociais, políticas e econômicas que contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar em um mundo comum. O texto está dividido em dois capítulos. O primeiro objetiva proporcionar uma compreensão da constituição do instituto do refúgio e sua consolidação sob uma perspectiva coletiva (jurídico-social) e individualista. O segundo visa compreender o Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, mais especificamente o Plano de Ação do México, à luz do legado intelectual de Arendt, em especial da acepção de cidadania como “direito a ter direitos”, fundamental à condição humana e construída coletivamente no espaço público. As considerações finais sinalizam pontualmente os avanços das propostas dos três programas do Plano de Ação do México em busca de soluções mais duráveis e à possibilidade, aos refugiados e solicitantes de refúgio, de uma vida que vá além da vida biológica e possa chegar à ação política e a uma condição humana plena, como vaticinou Hannah Arendt.

Palavras-chaves: Direito Internacional dos Refugiados, América Latina, Plano de Ação do México, Hannah Arendt

ABSTRACT

Master thesis
Master in Latin American Integration
Universidade Federal de Santa Maria

INTERNATIONAL REFUGEE LAW IN LATIN AMERICA: THE MEXICO PLAN OF ACTION AND THE HANNAH ARENDT'S PROPHECY

Author: Stefania Eugenia Barichello
Adviser: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Co-adviser: Prof. Dr. Jânia Maria Lopes Saldanha
Date and place of presentation: Santa Maria, June 19th 2009.

Latin America has been experiencing in the last years critical cases of forced displacement. This phenomenon is followed by the adoption of a series of initiatives that seem to follow successful efforts around the world. The approach of this thesis on International Refugee law in Latin America is justified on the Latin American tradition in terms of asylum, refugee and human rights, and intends to contribute by analysing the solidarity proposals of Mexico's Plan of Action based on the thought of Hannah Arendt. The general objective of this thesis is to investigate how the question of the International Refugee law in Latin America was configured, from the *Cartagena Declaration* on Refugees of 1984 until the Mexico Plan of Action of 2004, in order to contribute for the building of a *sui generis* Latin American treatment regimen. The line of thought follows the reflection by Arendt on the basic requirements for the exercise of the human condition. Contemporary social, economic and political situations contribute to make men more superfluous and without a place in the world. The text is divided in two chapters. The first intends to provide an understanding of the asylum constitution and its consolidation under a juridical, social and individualist approach. The second chapter aims at understanding the International Refugee Law in Latin America, more specifically the Mexico Plan of Action, on the light of the intellectual legacy of Arendt. It pays particular attention to the meaning of citizenship as "the right to have rights", fundamental to the human condition and collectively constructed in the public space. The final considerations point out to the advances of the proposals of the *Mexico Plan's* three programs in the search for more durable solutions and for the possibility for refugee and asylum seekers to have a life that goes beyond the biological life. What is more, a life that can reach political action and a full human condition, as prophesized Hannah Arendt.

Key words: International Refugee Law, Latin America, *Mexico Plan of Action*, Hannah Arendt

RESÚMEN

Tesis de Maestría
Maestría en Integración Latinoamericana
Universidade Federal de Santa Maria

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA LATINA: EL PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO Y EL VATICINIO DE HANNAH ARENDT

Autora: Stefania Eugenia Barichello
Director: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Co-Directora: Prof. Dr. Jânia Maria Lopes Saldanha
Fecha y local de presentación: Santa Maria, 19 de junio de 2009.

La América Latina ha experimentado en los últimos años graves desplazamientos forzosos de individuos, fenómeno acompañado por la adopción de una serie de iniciativas que parecen apuntar a esfuerzos reparadores entre los más bien sucedidos en el mundo. El enfoque de la tesis en el Derecho Internacional de los refugiados en América Latina se justifica por la tradición latinoamericana en materia de asilo, refugio e derechos humanos y pretende contribuir al buscar examinar las propuestas solidarias del Plan de Acción de México a la luz del pensamiento de Hannah Arendt. El objetivo principal de la tesis es investigar como se ha configurado la cuestión del Derecho internacional de los refugiados en Latinoamérica desde la Declaración de Cartagena del 1984 hasta el Plan de Acción de México del 2004, en el sentido de contribuir para la construcción de un régimen de tratamiento *sui generis*. El hilo conductor de la reflexión es el pensamiento de Arendt sobre los requisitos básicos para el ejercicio de la condición humana, pues en el mundo contemporáneo persisten situaciones sociales, políticas y económicas que ayudan a tornar los hombres superfluos y sin lugar en un mundo común. El texto esta dividido en dos capítulos. El primer busca proporcionar una comprensión de la constitución del refugio e su consolidación bajo una perspectiva colectiva (jurídico-social) e individualista. El segundo objetiva comprender el Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, más específicamente, el Plan de Acción de México bajo el legado intelectual de Arendt, especialmente en la acepción de la ciudadanía como el “derecho a tener derechos”, fundamental a la condición humana y constituida colectivamente en el espacio público. Las consideraciones finales apuntan los avances de las propuestas de los tres programas del Plan de Acción de México en la búsqueda por soluciones duraderas y la posibilidad de los refugiados y solicitantes de refugio tengan una vida que va más allá de la vida biológica y que puedan llegar a una acción política y a una condición humana plena, como ha vaticinado Hannah Arendt.

Palabras claves: Derecho Internacional de los Refugiados, América Latina, Plan de Acción de Mexico, Hannah Arendt

SINTESI

Tesi di Master
Master in Integrazione Latino-americana
Universidade Federal de Santa Maria

DIRITTO INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI IN AMERICA LATINA: IL PIANO DI AZIONE DEL MESSICO E IL VATICINIO DI HANNAH ARENDT

Autore: Stefania Eugenia Barichello
Relatore: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Correlatore: Prof. Dr. Jânia Maria Lopes Saldanha
Data e luogo di discussione: Santa Maria, 19 giugno 2009.

L'America latina, negli ultimi anni, ha sperimentato casi gravi di sfollamento forzato di individui; questo fenomeno è stato accompagnato da una serie di iniziative che sembrano registrare i migliori risultati al mondo. Il *focus* di questo lavoro intorno al Diritto Internazionale dei Rifugiati in America Latina, si avvale dell'esperienza della tradizione latino-americana in materia di asilo, rifugio e diritti umani e intende contribuire ad un esame delle proposte solidari del Piano di Azione del Messico alla luce del pensiero di Hanna Arendt. L'obiettivo generale di questa dissertazione è di investigare le modalità con cui si è configurata la questione del Diritto Internazionale dei Rifugiati in America latina, dalla Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati del 1984, passando per la Dichiarazione di San José sui rifugiati e gli sfollati interni del 1994, sino al Piano di Azione del Messico del 2004, nella definizione di un regime di trattamento latino-americano *sui generis*. Il filo conduttore della riflessione è il pensiero che Hanna Arendt ha in merito ai requisiti basilari per l'esercizio e la condizione della vita umana, visto che nel mondo contemporaneo continuano a esistere situazioni sociali, politiche ed economiche che contribuiscono a rendere gli uomini superflui nel proprio spazio e senza dimora in un mondo comune. Il testo della seguente dissertazione è diviso in due capitoli. Il primo si propone di inquadrare la comprensione della costituzione dell'istituto del rifugio e la sua consolidazione sotto una prospettiva collettiva (giuridico e sociale) e individualista. Il secondo, intende comprendere il Diritto Internazionale dei Rifugiati in America latina, più specificatamente il Piano di Azione del Messico, alla luce del pensiero intellettuale di Hanna Arendt, con particolare riguardo all'adozione della cittadinanza come "diritto ad avere diritti", fondamentale per la condizione umana e costruita collettivamente nello spazio pubblico. Le considerazioni finali intendono segnalare in un modo più puntuale gli avanzamenti delle proposte dei tre programmi del Piano di Azione del Messico verso la ricerca di soluzioni più durature e l'offerta ai rifugiati ed ai richiedenti rifugio di possibilità di una vita che vada al di là della vita biologica, così come contenuto nel pensiero di Hannah Arendt.

Parole chiave: Diritto Internazionale dei Rifugiati, America latina, Piano di Azione del Messico, Hannah Arendt.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACLNR - Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACRJ - Alto Comissariado para os Refugiados Judeus

AUC - Autodefesa Unida da Colômbia

Convenção de 1951 - Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Cruz Vermelha - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

Declaração de San José - Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos

Declaração de Cartagena - Declaração de Cartagena sobre refugiados

ECOSOC - *United Nation Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)

ELN - Exército de Libertação Nacional

FARC – Forças Armadas Revolucionárias Colombianas

IRO – International Refugee Organization (Organização Internacional para os Refugiados)

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização de Unidade Africana.

PAM – Declaração e o Plano de Ação do México

Protocolo de 1967 - Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

UNRRA - United Nation Relief and Rehabilitation Administration (Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento)

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - OS PÁRIAS DA HUMANIDADE: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONSTITUIÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO	19
1.1 Antecedentes históricos do Direito de Asilo.....	20
1.1.1 O Direito de Asilo na antiguidade e no medievo: o Direito de Asilo religioso.	21
1.1.2 A inovação da Revolução Francesa: o Direito de Asilo Político.	23
1.1.3 Direito de asilo, asilo político e refúgio.....	26
1.2 A consolidação do Instituto do Refúgio.....	32
1.2.1 Perspectiva coletiva, de grupo étnico ou nacional.....	33
1.2.1.1 Abordagem jurídica (1920-1935).....	33
1.2.1.2 Abordagem social (1935-1939)	40
1.2.2 Perspectiva individualista (1938-1950)	42
1.2.3 Convenção de 1951 e Protocolo de 1967	47
1.3 A tradição latino-americana na proteção dos refugiados: a ampliação do conceito de refugiado, a preocupação com os deslocados Internos e a busca de soluções duráveis.....	52
1.3.1 A ampliação do conceito de refugiado: a Declaração de Cartagena	52
1.3.2 A preocupação com os deslocados internos: a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos	58
1.3.3. A busca por soluções duráveis: a Declaração e o Plano de Ação do México.....	60
CAPÍTULO II - O DIREITO A TER DIREITOS: DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT	65
2.1 O Direito Internacional dos Refugiados e as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana.....	66
2.1.1 Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos	67
2.1.2 Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário.....	69
2.2 Uma perspectiva dos refugiados a partir da obra de Hannah Arendt.....	72
2.2.1 A condição de refugiada como impulsionadora do pensamento de Hannah Arendt.	73
2.2.2. As origens do totalitarismo e a categorização dos campos de refugiados.....	77
2.2.3. <i>Vita activa</i> e as três atividades fundamentais à Condição Humana: Labor, Trabalho e Ação.	82
2.3 Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário: humanizando o Direito Internacional dos Refugiados.....	88
2.3.1 Informações fundamentais para o entendimento do contexto colombiano: Conflitos armados e o “abarrotamento” das fronteiras	89
2.3.2 Os três programas que integram o PAM: as três solidariedades e o vaticínio de Hannah Arendt	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS.....	112

INTRODUÇÃO

Os deslocamentos forçados de grandes contingentes humanos vêm chamando a atenção da comunidade internacional. Nesses grupos que migram forçadamente se inserem os deslocados internos, os apátridas, os asilados, bem como o objeto deste estudo, os refugiados. Conforme a Convenção de Genebra de 1951, refugiados são aquelas pessoas que são obrigadas a abandonar sua terra natal e procurar a proteção de outros Estados por terem sido ameaçadas de perseguição (ou efetivamente perseguidas) por motivos de raça, religião, nacionalidade ou filiação a determinado grupo social ou político.

Ao investigar o fenômeno dos refugiados na América Latina, é importante recordar que praticamente todos os países latino-americanos ratificaram a Convenção de Genebra, de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto do Refugiado, de 1967. Esse fato é acrescido de algo com particular significado: a ampliação do conceito de refugiado instituído na Declaração de Cartagena, de 1984. A Declaração vai além da idéia de perseguição individualizada por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas (razões que aparecem na Convenção de 1951), pois inclui na categoria de refugiados também aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação massiva de direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública.

Por ocasião do seu décimo aniversário da Declaração de Cartagena, em 1994, a importância da Declaração foi reiterada dando origem à Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos, a qual menciona a necessidade de enfrentar a problemática dos deslocados internos na região.

Em 2004, a celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena foi marcada por iniciativas que levaram a sociedade latino-americana e caribenha a refletir sobre o seu sentido conceitual e simbólico e conclamar os Estados a promover uma atualização da Declaração. Desse trabalho resultou o Plano de Ação do México, uma resposta regional aos novos focos de conflito no continente, como os da Colômbia e do Haiti, assim como aos impactos desses conflitos nos países

vizinhos. O PAM define as linhas de uma ação regional em matéria de proteção e propõe a adoção de medidas duráveis para a questão dos refugiados, especialmente para fazer face às duas situações que necessitam urgente resposta: o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e o fenômeno das fronteiras abarrotadas. Suas propostas incluem a adoção de três programas: “Cidades Solidárias”, “Fronteiras Solidárias” e “Reassentamento Solidário”.

Apesar de a América Latina ter experimentado, nos últimos anos, casos graves de deslocamento, como o caso dos refugiados e deslocados internos colombianos, o seu histórico de utilização de uma série de iniciativas relativas à temática dos refugiados parece apontar para um dos esforços reparadores dos mais bem sucedidos no mundo, fenômeno merecedor de estudos acadêmicos mais aprofundados.

A Declaração de Cartagena para refugiados de 1984, a Declaração de San José sobre refugiados e deslocados internos de 1994 e o Plano de Ação do México de 2004, aplicados ao caso específico dos Refugiados na América Latina, parecem estar contribuindo para a construção de um regime de tratamento latino-americano *sui generis*. Essa constatação leva à seguinte questão:

A evolução do tratamento prestado aos refugiados na América Latina, em especial a adoção de iniciativas duráveis pelo PAM, por meio de seus três programas solidários, aponta para um esforço no sentido do exercício da condição humana proposta por Hannah Arendt [em seus três princípios basilares: labor, trabalho e ação], mais especificamente em direção à ação política como essencial à condição humana plena, ou ao direito de ter direitos.

A presente pesquisa justifica-se como uma contribuição para os estudos referentes ao Direito Internacional dos Refugiados, um ramo de crescente importância no Direito Internacional que se encontra, com autonomia própria, entre o campo dos Direitos Humanos e o do Direito Humanitário. Ademais, o recorte específico sobre o Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, justifica-se diante da tradição latino-americana em matéria de asilo, refúgio e direitos humanos e pretende contribuir ao procurar examinar as propostas solidárias do Plano de Ação do México à luz do pensamento de Hannah Arendt.

O tema proposto enquadra-se na Linha de Pesquisa denominada “Políticas Públicas Regionais e Desenvolvimento”, do Programa de Pós-graduação em

Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria, ao propor um estudo do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, por meio das normas regionais de proteção aos refugiados. Principalmente, por tal linha se propor a contribuir, sob o ponto de vista das relações externas, para o fortalecimento da América Latina no cenário internacional, e das relações globalizadas, pelo estudo de políticas públicas regionais voltadas ao desenvolvimento e ao atendimento dos valores democráticos e do respeito aos direitos humanos.

O objetivo geral desta dissertação é investigar como se configurou a questão do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, desde a Declaração de Cartagena para Refugiados de 1984 até o Plano de Ação do México de 2004, no sentido de contribuir para a construção de um regime de tratamento latino-americano *sui generis*.

Os objetivos específicos configuram-se em: investigar a constituição do instituto do refúgio e sua consolidação sob uma perspectiva coletiva (jurídico-social) e individualista, além da tradição latino-americana de proteção ao refugiado; refletir sobre a tradição latino-americana na proteção dos refugiados, incluindo a ampliação do conceito de refugiado proporcionada pela Declaração de Cartagena de 1984, a preocupação com os deslocados Internos expressa na Declaração de San José sobre refugiados e deslocados internos e a busca por soluções duráveis expressa no Plano de Ação do México e suas propostas solidárias; e compreender o Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, mais especificamente o Plano de Ação do México (PAM), à luz do legado intelectual de Hannah Arendt, em especial da acepção do “direito a ter direitos” como própria da condição humana.

O fio condutor da reflexão desse trabalho dissertativo é o pensamento de Hannah Arendt sobre os requisitos básicos para o exercício da condição humana, pois no mundo contemporâneo continuam a persistir situações sociais, políticas e econômicas que contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar em um mundo comum.

O texto da presente dissertação está dividido em dois capítulos: *Os párias da humanidade: histórico e constituição do instituto do refúgio* e *O direito a ter direitos: Declaração e Plano de Ação do México e o vaticínio de Hannah Arendt*, cada um deles subdividido em três partes.

O primeiro capítulo objetiva proporcionar uma compreensão da constituição do instituto do refúgio e sua consolidação sob uma perspectiva coletiva (jurídico-

social) e individualista, atentando para a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, e fornecer bases teóricas para refletir sobre a problemática do refugiado. O capítulo está dividido em três partes: a primeira, denominada *Antecedentes históricos do Direito de asilo*, subdivide-se em *O Direito de asilo na antiguidade e no medievo: o Direito de Asilo religioso, A inovação da Revolução Francesa: o Direito de Asilo Político e Direito de asilo, asilo político e refúgio*. A segunda parte intitulada *A consolidação do Instituto do Refúgio* trata da perspectiva coletiva, tanto em sua abordagem jurídica (1920-1935) como social (1935-1939) e da perspectiva individualista (1938-1950) e chega à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967. A terceira parte reflete sobre a tradição latino-americana na proteção dos refugiados, incluindo a ampliação do conceito de refugiado proporcionada pela Declaração de Cartagena de 1984; a preocupação com os deslocados Internos expressa na Declaração de San José sobre refugiados e deslocados internos; e a busca por soluções duráveis, expressa no Plano de Ação do México e suas propostas solidárias.

O segundo capítulo visa compreender o Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, mais especificamente o Plano de Ação do México (PAM), à luz do legado intelectual de Hannah Arendt, em especial da aceção de cidadania como “direito a ter direitos”, fundamental à condição humana e construída coletivamente no espaço público. O capítulo subdivide-se em três partes. A primeira, *Direito Internacional dos Refugiados e as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*, aborda as relações que se estabelecem entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. A segunda parte reflete sobre a problemática dos refugiados a partir da obra de Arendt, destacando a sua perspectiva de refugiada e sua opção por uma posição mais política do que filosófica. Prioriza duas de suas obras *As origens do totalitarismo* e *A Condição Humana* para refletir sobre as três atividades humanas fundamentais à condição humana: labor, trabalho e ação, essa última compreendida como o exercício da ação política entre os seres humanos no espaço público. A terceira parte denominada *Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário: humanizando o Direito internacional dos Refugiados* traz informações sobre o contexto político social da Colômbia, especialmente sobre os conflitos armados e a questão do “abarroamento” das fronteiras que foram motivadores para a elaboração do PAM e busca, ainda, estabelecer relações entre

os três programas solidários que integram o PAM e o legado de Arendt sobre a problemática da condição humana.

As considerações finais, produto da reflexão realizada no decorrer do trabalho, procuram sinalizar mais pontualmente os avanços das propostas dos três programas do Plano de Ação do México em busca de soluções mais duráveis e à possibilidade, aos refugiados e solicitantes de refúgio, de uma vida que vá além da vida biológica e possa chegar à ação política e a uma condição humana plena, como vaticinou Hannah Arendt.

CAPÍTULO I - OS PÁRIAS DA HUMANIDADE: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONSTITUIÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO

Nadie quiere saber que la historia contemporánea ha creado una nueva clase de seres humanos: la clase de los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos^{1/2}.

Este capítulo visa proporcionar uma compreensão da constituição do instituto do refúgio e sua consolidação sob uma perspectiva coletiva (jurídico-social) e individualista, atentando para a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem como fornecer bases teóricas para refletir sobre a problemática do refugiado, mais especialmente sobre a tradição latino-americana de proteção ao refugiado. O capítulo está dividido em três partes.

A primeira parte denominada *Antecedentes históricos do Direito de asilo* subdivide-se em *O Direito de asilo na antiguidade e no medievo: o Direito de Asilo religioso*; *A inovação da Revolução Francesa: o Direito de Asilo Político*; e *Direito de asilo, asilo político e refúgio*. Esta parte visa proporcionar base história para posterior reflexão.

A segunda, intitulada *A consolidação do Instituto do Refúgio*, trata da perspectiva coletiva, tanto em sua abordagem jurídica (1920-1935) como social (1935-1939), e da perspectiva individualista (1938-1950), e chega à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967.

A terceira parte reflete sobre a tradição latino-americana na proteção dos refugiados, incluindo a ampliação do conceito de refugiado proporcionada pela Declaração de Cartagena de 1984; a preocupação com os deslocados Internos expressa na Declaração de San José sobre refugiados e deslocados internos; bem como a busca por soluções duráveis expressa no Plano de Ação do México e suas propostas solidárias.

¹ Optou-se reportar o texto das citações na língua original da fonte, porque como diz o provérbio italiano “traduttore, traditore”. Assim, busca-se oferecer àqueles que têm o conhecimento do idioma da citação, desfrutar do texto original da fonte pesquisada. Ao mesmo tempo, àqueles que não têm conhecimento da língua terão as nota de roda pé com a tradução livre das citações.

² “ninguém quer saber que a história contemporânea criou uma nova classe de seres humanos: a classe daqueles que são confinados em campos de concentração por seus inimigos e em campos de internamento por seus amigos” (Tradução livre). ARENDT, H. *Nosotros los refugiados* (1943). In: _____. **Una revisión de la historia judía y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006, p. 3.

1.1 Antecedentes históricos do Direito de Asilo

No Direito Internacional, a condição de estrangeiro - vinculada tradicional e estritamente à noção de soberania nacional - foi, em grande medida, objeto de tratamento recíproco ou equivalente nas relações bilaterais entre os Estados. O estrangeiro geralmente procura abrigo em outro local por motivos endógenos, visto não poder ter uma vida dita normal no seu país de origem. Essa procura é feita com o anseio de ser protegido, tanto por crime cometido, como em virtude de privações no meio onde está inserido, ou ainda, por discriminações, perseguições, motivos ideológicos, religiosos, culturais, raciais, filiação ou, ainda, por inserção num grupo social específico.

Ao partir, o estrangeiro busca alcançar em outro Estado, comunidade, aldeia, ou simples localidade uma proteção específica aos seus medos e receios. É precisamente essa noção de proteção que a palavra “asilo” representa. No sentido mais corrente, a palavra “asilo” significa um lugar privilegiado onde os perseguidos se encontram ao abrigo dos seus perseguidores³. Ou seja, asilo representa que um Estado outorgou proteção em seu território a nacionais de outro Estado, que fogem por temor de perseguição ou perigo grave. A noção de asilo engloba uma série de elementos, entre os quais figuram o princípio do *non-refoulement*, a permissão para permanecer no território do país de acolhida, e normas relativas ao trato humano⁴.

Antes de prosseguir na temática específica deste trabalho, julga-se necessário aclarar o significado que instituto de asilo vem assumindo no decorrer dos séculos, desde o seu entendimento como prática religiosa, passando por um instrumento de afirmação da identidade e autoridade do Estado, até chegar, atualmente, a seu imbricamento ao *status* do refugiado, quando o Direito Internacional dos Refugiados passa a ser considerado como uma das três vertentes de proteção da pessoa humana.

³ RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. **CEEApIA WP Nº18/2006**. Ponta Delgada(Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Out/2006.

⁴ ACNUR (UNHCR). **Refugiados: legislación y estándares internacionales básicos**. Ciudad de Mexico: Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005d.

1.1.1 O Direito de Asilo na antiguidade e no medievo: o Direito de Asilo religioso.

O instituto do asilo tem raízes muito antigas. A palavra asilo deriva do grego *asulon* (ασυλος), substantivo que significa santuário, lugar inviolável, que provém do adjetivo neutro *asulos* (ασυλον), que indica aquele contra quem não pode ser praticada a violência, ou seja, que é inviolável. O vocábulo é formado pela partícula negativa “a” e pela palavra *sulon*, que significa direito de apreender, quitar, tirar, sacar, extrair. Posteriormente, o vocábulo foi utilizado no latim como *asylum*, designando também um lugar inviolável⁵. Portanto, na antiguidade, as duas características principais do Direito de Asilo, eram a sacralidade do lugar e a sua inviolabilidade.

Não é por acaso que se evoca a etimologia desse termo e, em especial, a sua raiz grega, dado que a gênese desse significante estava associada a práticas comumente utilizadas na Grécia Antiga, onde os perseguidos e os estrangeiros se beneficiavam de uma proteção e de um lugar inviolável.

O conceito de asilo foi primariamente associado aos lugares de culto e também a lugares naturais que, por características particulares, eram relacionados à presença divina. Há um sentido de inviolabilidade e segurança nesses locais que devem ser respeitados sob pena de afronta aos deuses⁶.

Portanto, na antiguidade, o asilo delimita-se ao lugar sacro em questão, pois somente dentro do templo ou perto do lugar natural considerado sagrado, é possível gozar de sua proteção; à medida que a pessoa vai se afastando desse lugar, a proteção vai diminuindo até desaparecer⁷.

O que faz o asilo religioso substancialmente diferente do asilo laico⁸ é que, no primeiro, a sacralidade e a inviolabilidade do lugar são atribuídas à vontade divina, suprema e ultra-terrena, à qual evidentemente não é possível opor-se. Por

⁵ ASYLUM. In: **Origins: A Short Etymological Dictionary of Modern English**. 2008. Disponível em: <<http://www.bookrags.com/tandf/asylum-tf/>>. Acesso em: 02 Jul. 2008. Ver Também: ASYLUM. In: **MyEtymology.com**. 2008. Disponível em: <<http://www.myetymology.com/latin/asylum.html>>. Acesso em: 4 mar. 2009; ASYLUM. In: **THE OXFORD POCKET DICTIONARY OF CURRENT ENGLISH**. 2009. Encyclopedia.com. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O999-asylum.html>>. Acesso em: 4 mar. 2009.

⁶ SÉGUR, Philippe. **La crise du droit d'asile**. Paris: Presse Universitaires de France, 1998; CREPEAU, François. **Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires**. Bruxelles: édition Bruylant, édition de l'Université de Bruxelles, 1995.

⁷ SÉGUR, op. cit., 1998.

⁸ O asilo laico é uma concessão do Estado soberano e, portanto, das leis do homem.

esse motivo, parece impossível fazer prevalecer a lei do homem à lei de Deus, já que, por esta última, o indivíduo encontra proteção contra a justiça e a injustiça humana⁹.

O asilo cristão, que apareceu no século IV d.C., conserva as características do asilo religioso pagão. Porém, não se dá somente devido à sacralidade do lugar de culto, mas também é fruto de um senso de dever que nasce da consciência cristã que prega o amor ao próximo e, sobretudo, à idéia de remissão dos pecados. Portanto, se um criminoso se asilava numa igreja para fugir da lei, a garantia de asilo e a proteção que se lhe oferecia era percebida como uma oportunidade de arrepender-se e, se fosse o caso, converter-se¹⁰.

O Direito de Asilo cristão era o direito de encontrar refúgio em qualquer igreja consagrada, fugindo assim, inocentemente ou não, das leis temporais (dos homens). Essa proteção poderia ser encontrada, geralmente, nos templos, mosteiros, bosques sagrados e junto do imperador, sendo, posteriormente, na Idade Média, deslocada, com as “Leis das Sete Partidas”¹¹, para as igrejas e cemitérios¹².

Deve-se salientar ainda que, em várias épocas, muitos criminosos fizeram uso desse recurso para fugir de uma punição justa e não para escapar de outras formas de perseguição. Por esta razão e pelo momento da secularização do poder temporal, o direito de asilo religioso começou a ser obstaculizado e malvisto, além de ser considerado uma fonte de conflito entre a justiça eclesiástica e a laica¹³.

⁹ BONAMINI, Claudia. **Lo status di rifugiato Nell'Unione Europea**. 2003-2004. Tesi di Laurea - Università Degli Studi Di Padova. Facoltà di Scienze Politiche. Indirizzo Politico-Internazionale. Padova, 2003-2004.

¹⁰ SÉGUR, op. cit. , 1998.

¹¹ É considerado o mais importante código de leis da Idade Média e a maior compilação legislativa desde os tempos de Roma. Criada por D. Affonso III, o Sábio, que, no intento de unificar o direito na Espanha, mandou elaborar um código intitulado Lei das Sete Partidas, redigido entre 1256 e 1263 sob orientação do próprio soberano por um grupo de juristas da Universidade de Salamanca, da qual foi fundador. A Lei era composta de Sete Livros: 1º) Código Canônico: definia obrigações do clero e as questões de dogma. Exceção feita ao Título I da lei, que a definia, determinava quem tinha poderes para fazer leis e quais deveriam ser suas motivações, quem tinha poderes para emendá-las, etc; 2º) Imperadores, Reis e Outros Lordes: definia as prerrogativas, direitos e deveres dos governantes; 3º) Justiça e sua Administração; 4º) Leis sobre matrimônio, parentesco, situação das crianças legítimas e ilegítimas, adoção, direitos paternos, escravidão e liberdade, suserania; 5º) Lei Comercial: empréstimos do governo, dívidas, contratos, compras, trocas, feiras, mercados, marinha mercantil, e todas as outras formas de comércio e transações comerciais entre os homens; 6º) Testamentos, Heranças, Guarda de órfãos ou menores; 7º) Lei Criminal: crimes, calúnia, penalidades, punições, indenizações. Leis para administração dos Judeus, Mouros e Heréticos. Cf.: MADEIRA, Hélio Maciel França. **Introdução a História do Direito Português**. Disponível em: <http://helciomadeira.sites.uol.com.br/hd2_arquivos/Almeida_IHDP.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹² RODRIGUES, op. cit., 2006, p. 5.

¹³ SÉGUR, op. cit. , 1998.

No período compreendido entre o século X e XV, o direito de asilo foi objeto de uma gradual alteração, consequência de profundas mudanças ocorridas na Europa. Para Fischel de Andrade,

os séculos X a XIII revelaram uma forte perseguição a diversas minorias, como judeus, hereges e leprosos, segundo a decisão dos príncipes e prelados. O fim do século XIII e os posteriores séculos XIV e XV foram marcados pela dispersão dos judeus rumo ao norte da África, a países europeus, Itália, Turquia, países baixos e a possessões holandesas, espanholas e portuguesas em territórios americanos¹⁴.

A sociedade hospitaleira para com o estrangeiro tornou-se uma sociedade egocêntrica e protecionista de suas fronteiras, gentes, cultura e religião. Culminando esse estado de espírito na repressão, na perseguição, isolamento e condenação ao exílio. A intolerância aliada à xenofobia levou a uma reformulação do direito de asilo. Esse foi um período de conquistas, de afirmação dos Estados e de imposição de uma cultura em detrimento de outras. Enfim, “a construção da identidade dos Estados com a consequente estigmatização da diferença, a todos os níveis”¹⁵. A laicização do asilo teve desdobramentos que culminaram com a sua inclusão, pela primeira vez, em uma constituição europeia durante a Revolução Francesa, com a instituição do asilo político como se verá a seguir.

1.1.2 A inovação da Revolução Francesa: o Direito de Asilo Político.

No século XVI, com a Reforma¹⁶, o poder eclesiástico foi perdendo a importância que outrora lhe fora atribuída na Idade Média, mais precisamente, no âmbito do Instituto do asilo¹⁷.

Conforme ensina Fischel de Andrade, no século XVI, em decorrência da gradual perda de poder dos eclesiásticos, o direito de asilo perdeu a importância a ele concedida anteriormente. O autor afirma que:

com a Reforma, houve a paulatina decadência do poder eclesiástico, o que fez com que o direito de asilo fosse perdendo a reverência a ele

¹⁴ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001a, p. 99-125, p.105.

¹⁵ RODRIGUES, op. cit., 2006, p. 6.

¹⁶ Salvaguardadas as devidas diferenças geopolíticas, históricas e culturais, entre outras, desde o Luteranismo ao Calvinismo e Anglicanismo.

¹⁷ HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Boston, v. 31, n.1, 1990, p. 129-147.

reconhecida na Era Medieval; na fase medieval, instados pela força imanente do liame religioso que conjugava asilo e Igreja e pelo prestígio desta instituição, os governantes da Europa, motivados pela filosofia política universalista, abriram as portas de seus reinos aos que, pelas circunstâncias mais variadas, aí buscavam proteção. A Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo, da França, em 1541¹⁸.

O instituto de asilo deixa de ser competência exclusiva da igreja para dar origem ao que se passou a denominar de *laicização do instituto de asilo*, ou seja, a competência de concessão desse Instituto vai-se transferindo gradualmente para o poder civil¹⁹.

O século XVII foi culminante para o desenvolvimento do instituto de asilo. Nessa época, alguns dos precursores do Direito Internacional, como Suarez, Wolff e aquele que foi considerado, posteriormente, o Pai do Direito Internacional, Grotius, viam o instituto do Direito de Asilo como um Direito Natural e, portanto, uma obrigação do Estado²⁰.

Os Estados que concediam asilo agiam em benefício da comunidade, no estrito respeito do dever humanitário internacional que lhes era incumbido. Grotius defendia que as pessoas expulsas de seus países ou lares tinham o direito de residir permanente em outro Estado, devendo, contudo, requerer asilo e submeter-se ao governo e autoridade legitimamente imposta nesse Estado. Ademais, Grotius estabeleceu a diferenciação entre ofensas políticas e ofensas comuns, vinculando-as à posição de que só se deveria conceder asilo às pessoas perseguidas por ideais políticos e ou religiosos²¹.

No século XVIII reinavam os ideais liberais e os revolucionários que tinham o objetivo de limitar o poder do soberano a fim de que qualquer um pudesse gozar plenamente da própria liberdade.

Nesse contexto se encontra o embrião do conceito moderno de asilo político que foi, pela primeira vez, proclamado numa constituição europeia, ou seja, na Constituição Republicana Francesa de 24 de Junho de 1793, a qual subscreve, no seu artigo 120º, que o povo francês "*Il donne asile aux étrangers bannis de leur*

¹⁸ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados**: evolução histórica 1921-1952. Rio de Janeiro: Renovar, 1996b, p. 14.

¹⁹ RODRIGUES, op. cit., 2006.

²⁰ HATHAWAY, op. cit., 1990.

²¹ RODRIGUES, op. cit., 2006.

*patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans*²².

Desse artigo emerge claramente uma mudança súbita da idéia de asilo:

*innanzi tutto esso non è più limitato ad un luogo specifico, ma si estende a tutto il territorio nazionale, inoltre si restringe notevolmente il dominio di applicazione dello stesso, specificando in modo inequivocabile a chi esso sia diretto: si rivolge infatti ai soggetti che fuggono dalla loro patria "per la causa della libertà", non più quindi a chiunque, e specialmente non più ai criminali*²³.

Como visto acima, somente poderia receber a proteção do povo francês e, então, do Estado, aquela pessoa que esteja sendo perseguida injustamente por sua ação política em defesa da liberdade, devendo o asilo ser negado aos “tiranos”, ou seja, àqueles que são a causa da opressão das liberdades. O direito de asilo deixa de ser um direito humano individual e passa a ser um direito do Estado de acolher ou não um estrangeiro requerente de asilo.

No século XIX, os ideais propostos por Grotius vão, gradualmente, ganhando consistência na comunidade internacional e passam a ser aceitos pelos Estados Nacionais, de modo que, paulatinamente, as pessoas requerentes de asilo que tivessem praticado graves crimes comuns eram entregues aos Estados onde os mesmos foram praticados²⁴. Naquele século, a palavra asilo foi largamente utilizada para as pessoas requerentes de asilo pela prática de crimes políticos. Vigorava, portanto, o princípio da não extradição, exceto se as ofensas políticas cometidas fossem contra os chefes de Estado²⁵.

Com o desenvolvimento do Estado-nação como uma entidade precisa e com soberania sobre o seu território e tudo aquilo que se encontra nele, inclusive pessoas, o significado de direito de asilo mudou radicalmente. Ou seja, se originalmente o direito de asilo era próprio do indivíduo, com as transformações decorridas com o tempo, torna-se um direito exclusivo do Estado que, como hoje, pode concedê-lo ou não. O asilo tornou-se um instrumento para proclamar a identidade e a soberania do Estado.

²² “[...]dá asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria pela causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos” (Tradução livre). Cf.: FRANCE. **La Constitution du 24 juin 1793**. Disponível em: <http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/FR_04.htm>. Acesso em 14 out. 2008. Ver também: SÉGUR, op. cit., 1998.

²³ “Primeiramente, ele não é mais limitado a um lugar específico, mas se estende a todo o território nacional, ademais se reduz notavelmente o domínio de aplicação do mesmo, especificando de maneira inequívoca a quem ele seja direito: se refere aos indivíduos que fogem da sua pátria ‘pela causa da liberdade’, não mais qualquer um, especialmente não mais aos criminosos” (Tradução livre). Cf.: BONAMINI, op. cit., 2003-2004, p. 16.

²⁴ RODRIGUES, op. cit., 2006.

²⁵ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 2001a.

Nesse período o direito de asilo enriqueceu-se do elemento político, elemento que vamos encontrar também na definição de refugiado do artigo primeiro da Convenção de Genebra relativa ao *status* de refugiado de 1951, momento no qual “*i due concetti vengano a compenetrarsi e confondersi*”.²⁶

1.1.3 Direito de asilo, asilo político e refúgio

No século XX, com dois conflitos mundiais, com as migrações em massa conseqüentes da guerra e do extermínio nazista, e com a difusão do paradigma dos direitos humanos, a atenção dos Estados focaliza-se decisivamente em direção ao conceito de Direito de Asilo, “*con cui si vanno a confondere e su cui vanno ad innestarsi i diritti dei rifugiat*”²⁷.

Isso, todavia, vem amiúde presumido como sabido e assimilado pelo direito dos refugiados, como denota o fato de que o termo *asylum-seeker*²⁸ seja comumente utilizado para designar aquele que apresentou demanda pelo status de refugiado e está à espera dessa decisão e para o qual o reconhecimento do status de refugiado seria, então, suficiente para o fim de obter o asilo, em seu sentido amplo.

O costume internacional consolidou a prática da concessão do asilo pelos Estados nacionais. Entretanto, a comunidade internacional carecia, ainda, de um *corpus* normativo. Essa normatização surge com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aprovada no âmbito das Nações Unidas. A Declaração, fruto de um esforço sistemático em educar os povos para a proteção dos direitos humanos, fundou-se inspirada na Revolução Francesa, nos seus princípios de liberdade, igualdade, fraternidade e solidariedade. Conforme seu artigo 14:

1. *Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*

²⁶ “Os dois conceitos vêm a imbricar-se e confundir-se” (Tradução livre). Cf.: BONAMINI, op. cit., 2003-2004, p. 15.

²⁷ “com os quais se vão confundir e sobre os quais vão ser construídos os direitos dos refugiados” (Tradução livre). Cf.: BONAMINI, op. cit., 2003-2004, p. 19.

²⁸ Segundo ACNUR, *Asylum-seeker* (ou solicitante de asilo) é aquela pessoa a qual requereu asilo, que ainda não obteve a decisão final por parte do país que poderá dar-lhe ou não o *status* de refugiado. Cf.: ACNUR (UNHCR). **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2001b, p. 125.

2. *This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations*²⁹.

A Declaração Universal da ONU veio coroar essa prática vigente na sociedade internacional, tornando-a um parâmetro de atuação dos Estados, não os obrigando, no entanto, a conceder o asilo³⁰. Mello corrobora essa afirmação: “Não existe qualquer obrigatoriedade do Estado em conceder o asilo. A sua concessão é um ato discricionário do Estado asilante. O asilo é um direito do Estado, e não do indivíduo”³¹.

Já no entender de Piovesan, a Declaração assegurara o direito de asilo como direito fundamental de todos os seres humanos que são perseguidos. Para ela, o advento dos termos da Declaração constitui-se um grande avanço, como se pode ver nas suas palavras:

ao focar-se os contornos do direito de asilo, percebe-se que a Declaração assegura o direito fundamental de toda pessoa de estar livre de qualquer forma de perseguição. Consequentemente, na hipótese de perseguição decorre o direito fundamental de procurar e gozar asilo em outros países. A perseguição a uma pessoa caracteriza grave violação aos direitos humanos. Vale dizer, cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos³².

Sendo assim, o asilo revela-se como regra geral, ampla, com a finalidade de proteger todas as pessoas que são ou podem ser perseguidas.

*The word “asylum” is not defined in international law; but it has become an umbrella term for the sum total of protection provided by a country to refugees on its territory. Asylum means, at the very least, basic protection - i.e., no forcible return (refoulement) to the frontiers of territories where the refugee’s life or freedom would be threatened - for a temporary period, with the possibility of staying in the host country until a solution outside that country can be found. In many countries it means much more, incorporating the rights set out in the 1951 Convention and even going far beyond those*³³.

²⁹ “1. Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crime de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”(Tradução livre). Cf.: UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Universal Declaration of Human Rights**, 10 December 1948. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

³⁰ MONTEIRO, Lara. Aspectos Históricos e Contemporâneos acerca da Proteção Internacional dos Refugiados. In: **Revista Eletrônica de Direito Internacional**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 597-637, 2007.

³¹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Renovar: Rio de Janeiro, 2004, p.1101.

³² PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.30.

³³ “A palavra asilo não é definida no Direito Internacional; mas ela tem se tornado um termo “guarda-chuva” para a soma total de providências de proteção provida por um país aos refugiados em seu território. Asilo significa, no mínimo, proteção básica – isto é – não forçar o retorno (*refoulement*) para

Ou seja, conforme ACNUR, asilo é uma concessão por parte do Estado de proteção em seu território a pessoas de outros Estados que fogem por temor de perseguição ou perigo grave. Uma pessoa a quem se concede o asilo converte-se em refugiado. A noção de asilo engloba uma série de elementos entre os quais a não devolução, permissão para permanecer no território do país de acolhida e normas relativas ao trato humano³⁴.

O sistema edificado pelas Nações Unidas trata da condição de refugiado e não do refúgio. Nesse sistema também se encontra a figura do asilo, prevista para refugiados reconhecidos, como o país onde poderão residir e prosseguir suas vidas, bem como o conceito de proteção, que engloba a busca de acesso ao procedimento de determinação da condição de refugiado, ao reconhecimento propriamente dito e à obtenção de residência em algum país. Portanto, não se pode afirmar que alguém que esteja sofrendo perseguição almeje ser “reconhecido como refugiado”, mas, o que a pessoa busca é a proteção do asilo³⁵.

Apesar dessa acolhida a estrangeiros perseguidos ser amplamente difundida e praticada, houve a necessidade de positivá-la a fim de torná-la um instituto ainda mais eficaz e efetivo na proteção das pessoas em âmbito internacional. No momento dessa positivação, estabeleceu-se o “direito de asilo” (*asilo lato sensu*)³⁶. E foi a partir do fim do século passado que se teve o desmembramento normativo do gênero “asilo” em duas espécies: asilo político e refúgio.

No continente americano, desenvolveu-se um estatuto jurídico próprio, aplicável pelos países da região aos chamados asilados políticos³⁷. Por tais razões, criou-se, também, uma certa confusão material entre o âmbito de um e de outro, sem contar as dificuldades conceituais, motivo pelo qual diversos autores preferem

as fronteiras dos territórios onde a vida dos refugiados ou liberdade podem ser ameaçadas – por um período temporário, com a possibilidade de permanecer no país hospedeiro, até que uma solução venha ser encontrada. Em muitos países isso significa muito mais, a incorporação dos direitos propostos na Convenção de 1951 e até mesmo mais além desses” (Tradução livre). Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit., 2001b, p.15.

³⁴Id. Ibid.

³⁵ SODER, Rodrigo Magnus. **O direito de asilo na União Européia um olhar normativo sobre a Europa-fortaleza**. 2007. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2007, p. 12.

³⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 37.

³⁷ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 2001a.

tratar autonomamente e manter separados os dois institutos³⁸. Nesse sentido, parece interessante recordar que somente na América Latina se faz essa suposta diferenciação entre conceitos e sistemas, pois no resto do mundo fala-se de asilo e solicitante de asilo para identificar o *status* de refugiado e não de asilado político. Por exemplo, na língua inglesa são utilizados os termos, *refugee*, *asylum* e *asylum seekers*, e em francês, *réfugié*, *asile* e *demandeurs d'asile*.

Cumprido ressaltar que, para alguns estudiosos do tema, não há distinção entre asilo e refúgio. Tal posicionamento é encontrado na maioria dos Estados, principalmente os de cultura anglo-saxã. Para adeptos da unidade dos institutos, tem-se que as pessoas que buscam asilo são todos que deixam seu país de origem e/ou residência habitual e buscam proteção de outro Estado em função de fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo³⁹.

Portanto, ao contrário da América Latina, para os Estados europeus, o asilo político é considerado uma afronta à soberania na medida em que permite aceitar como asilado político pessoas que tenham cometido crimes políticos, o que configura uma causa de exclusão na concessão de refúgio.

A América Latina foi palco do desenvolvimento regional do direito de asilo, na sua forma de asilo político. Diversos fatores explicam o desenvolvimento do direito de asilo no continente americano, mas, preponderantemente, são os conflitos políticos internos e a instabilidade dos governos que propiciam a riquíssima história do asilo na sua vertente latina. Foi um direito construído sob a base de tratados, sem que nenhuma instituição de caráter intergovernamental fosse criada para implementar tais tratados⁴⁰.

Em essência, tanto o sistema latino-americano de asilo político como o Direito de Asilo (*asilo lato sensu*) caracterizam-se por ser uma proteção concedida por um Estado “*frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; basada en el principio de la no devolución y caracterizada por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados*”⁴¹. Em ambos os sistemas, o indivíduo

³⁸ SODER, op. cit., 2007.

³⁹ JUBILUT, op. cit., 2007.

⁴⁰ SODER, op. cit., 2007.

⁴¹ “frente ao exercício da jurisdição do Estado de origem; baseado no princípio de não devolução e caracterizada pelo cumprimento dos direitos internacionais reconhecidos aos refugiados” (Tradução livre). Cf.: AITCHISON, Jean, **Tesauro internacional de terminología sobre refugiados**. San José, Costa Rica: IDDH e ACNUR, 1991, p. 37.

é amparado ou protegido de uma possível extradição, expulsão ou devolução ao Estado onde se deu a perseguição ou onde ela pode produzir-se⁴².

Na América Latina, o asilo político foi codificado em inúmeros tratados regionais, como o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889 (que dedica um capítulo a ele), a Convenção sobre Asilo de Havana de 1928, a Convenção sobre Asilo Político de Montevideu de 1933, o Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideu de 1939 e as Convenções sobre Asilo Diplomático e Territorial de Caracas de 1954. Conforme o artigo II da Convenção de Caracas:

el respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la [jurisdicción] que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o, por actos que puedan ser considerados como delitos políticos⁴³.

Segundo Gross Espiell, na América Latina, conforme o disposto nessas Convenções, *“asilo territorial y refugio son absolutamente sinónimos, pero el asilo territorial (o el refugio) latinoamericano no son conceptos idénticos al de refugiados según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967”⁴⁴*, porque ampliam o conceito de refugiado (ou, nesse caso, asilado). Para Santiago, a clara distinção entre asilo diplomático e asilo territorial aparece a partir do tratado de Montevideu de 1939, *“cuyos 10 primeros artículos están dedicados al asilo diplomático o político, en tanto los artículos 12 a 15 tratan del ‘asilo territorial’ (denominado simplemente ‘asilo’) o refugio dado en territorio extranjero^{45/46}”*. Como se pode ver, nessa época, o asilo

⁴² FERNANDEZ, Jaime Esponda. La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San José: Editorama, 2004, p.79-125.

⁴³“O respeito que se deve, segundo o Direito Internacional, à jurisdição de cada Estado sobre os habitantes do seu território, se deve igualmente, sem nenhuma restrição, à [jurisdição] que possui sobre as pessoas que ingressam com procedência de um Estado, no qual sejam perseguidas por suas crenças, opiniões ou filiação política ou por atos que possam ser considerados como delitos políticos” (Tradução livre). **CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL DE CARACAS**. Acesso em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0037.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2008.

⁴⁴ “Asilo territorial e refúgio são absolutamente sinônimos, mas o asilo territorial (ou refúgio) latinoamericano não são conceitos idênticos ao de refugiados segundo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967” (Tradução livre). Cf.: GROSS ESPIELL, Héctor. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. In: ACNUR (UNHCR). **Asilo y protección de refugiados en América Latina**. Ciudad de Mexico: Universidad Autónoma de México, 1982, p. 33-81, p. 43.

⁴⁵ “Cujos 10 primeiros artigos dedicam-se ao asilo diplomático ou político, enquanto os artigos 12 a 15 tratam do asilo territorial (denominado simplesmente ‘asilo’) ou refúgio dado em território estrangeiro” (Tradução livre). Cf.: SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. In: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005, p. 307-330, p.310.

político era considerado sinônimo do asilo diplomático, enquanto o asilo territorial era um sinônimo de refúgio.

Atualmente, o asilo político pode assumir duas formas: o asilo territorial⁴⁷, concedido quando o indivíduo se encontra no território do Estado ao qual solicita proteção; e o asilo diplomático⁴⁸, concedido em extensões do território do Estado solicitado (embaixadas, navios, aeronaves, etc.), portanto a pessoa ainda está no território do país no qual sofre a perseguição. Em resumo, na América Latina, *“asilado político será quien con arreglo a la calificación del Estado requerido, sea perseguido por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos”*⁴⁹.

Piovesan diferencia refúgio de asilo político ao considerar traços distintivos entre esses institutos. Segundo ela, o refúgio é uma “medida essencialmente humanitária”, contempla motivos raciais, de nacionalidade, religiosos, de grupo social e de opiniões políticas, bastando fundado temor de perseguição (já que esta não precisa ter ocorrido efetivamente), aplica-se fora do país de origem, apresenta cláusulas de cessação, perda e exclusão. Por sua vez, o asilo político é uma “medida essencialmente política”, abarca crimes de natureza política, além de exigir efetiva perseguição⁵⁰, pode ser aplicado no país de origem (no caso do asilo diplomático) e não apresenta quaisquer cláusulas de exclusão, o qual, na atualidade, só continua sendo utilizado na América Latina.

Mesmo sendo diferentes, ambos têm o mesmo objetivo que é a proteção da pessoa humana. Logo, no lugar de se negarem, eles se completam em um só corpo de proteção: o Direito de Asilo (asilo *lato sensu*). Portanto, não se deve confundir o refugiado com o asilado político latino-americano, principalmente pelo fato que, na

⁴⁶ **TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLÍTICO DE MONTEVIDEO DE 1939**. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0608.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁴⁷ O asilo territorial foi regulamentado nesta região pela Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre Asilo Territorial de 1948 e pela Convenção sobre Asilo Territorial de 1954.

⁴⁸ O asilo diplomático se refere à tradição em certos países, em particular na América Latina, que consiste em dar asilo a fugitivos políticos nas embaixadas estrangeiras. Embora estando fora da jurisdição do seu país, não se encontra fora do seu território e por isso não pode ser considerado de acordo com os termos da Convenção de 1951 e é tido, muitas vezes, como uma afronta à soberania do outro país.

⁴⁹ “Asilado político será quem em conformidade com a qualificação do Estado requerido, seja perseguido por delitos políticos ou por delitos comuns cometidos com fins político” (Tradução livre). Cf.: MESA NACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, REPUBLICA DOMINICANA. **Seminario sobre Asilo, Refugio y Non-Refoulement**: a 20 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Santo Domingo, Republica Dominicana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2004, p. 43.

⁵⁰ PIOVESAN, op. cit., 2001, p. 57-58.

condição de asilado político, são aceitos indivíduos que sejam perseguidos por delitos políticos ou por delitos comuns cometidos com fins políticos, enquanto estes são considerados motivos de exclusão de alguém que esteja solicitando refúgio. Assim como não se deve confundir o asilo político, em seus moldes latino-americanos, com o Direito de Asilo, ou seja, o asilo *lato sensu*. E, por fim, não se pode afirmar que alguém que esteja sofrendo perseguição almeje ser “reconhecido como refugiado”. O que a pessoa busca é a proteção do asilo. O reconhecimento da condição de refugiado é, sim, um meio que pode conduzir ao asilo, que é o fim do pedido de proteção internacional⁵¹.

1.2 A consolidação do Instituto do Refúgio

A implementação do Instituto do Refúgio deu-se, num primeiro momento, por meio das atividades da Liga das Nações. A partir desse marco histórico, Fischel de Andrade divide essa primeira fase do estudo dos refugiados, de 1921 a 1951, em duas⁵². A primeira compreende o período de 1921 a 1939, no qual o conceito observava o grupo étnico ou nacional a que o refugiado pertencia (elemento objetivo), sendo ele, por conceituação, definido como membro de um determinado grupo de pessoas perseguidas em seu estado de origem. A segunda fase, de 1938 a 1951, caracteriza-se pela perspectiva individualista daquele que buscava proteção (elemento subjetivo), na qual o fator determinante para a análise da situação de refugiado era “baseado na necessidade de proteger as pessoas, independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma, tinham sido afetadas por um evento político ou social”⁵³.

Já, segundo Hataway⁵⁴, a implementação do Instituto do Refúgio deu-se em três momentos, os quais ele define de acordo com as abordagens jurídica, social e individualista. Sua proposta divide a perspectiva de grupo étnico ou nacional em duas abordagens: jurídica e social. Utilizar-se-á, portanto, a proposta de Hataway por ser mais específica quanto aos grupos de pessoas perseguidas em seus

⁵¹ SODER, op. cit., 2007, p. 12.

⁵² FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., 1996b.

⁵³ CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. In: **Universitas: Relações Internacionais**. Brasília, Vol. 3, N. 2, 2005, p.2.

⁵⁴ HATAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

estados de origem, pois, na fase jurídica, tais grupos recebem um reconhecimento jurídico e, na fase social, assistência internacional, principalmente aos perseguidos pelo Nazismo.

Portanto, conforme Hataway, a instituição do refúgio deu-se por meio de três fases: *the juridical approach of 1920-1935* (abordagem jurídica), caracterizada pelo reconhecimento com base no pertencimento do indivíduo a determinado grupo que necessitasse proteção; *the social approach of 1935-1939* (abordagem social), caracterizada por prover assistência internacional para determinados grupos de refugiados em decorrência de acontecimentos políticos e sociais, principalmente relacionados ao Nazismo; *the individualist approach of 1938-1950* (abordagem individualista), caracterizada pelo exame dos méritos do caso de cada solicitante de asilo⁵⁵.

1.2.1 Perspectiva coletiva, de grupo étnico ou nacional

Essa perspectiva compreende o período de 1921 a 1939, quando os refugiados eram definidos coletivamente por serem parte de determinado grupo étnico ou nacional. Como já visto, Hataway divide a perspectiva coletiva, em abordagem jurídica e abordagem social, as quais serão expostas nos próximos dois itens.

1.2.1.1 Abordagem jurídica (1920-1935)

A aparição dos refugiados como fenômeno de massa teve lugar no final da Primeira Guerra Mundial, com as quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano e a nova ordem criada pelos tratados de paz que alteraram profundamente as bases territoriais da Europa centro-oriental.⁵⁶

Segundo Arendt, a Primeira Guerra

foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra foi capaz, fazendo com que a

⁵⁵ HATAWAY, op. cit., 1991, p. 2-5.

⁵⁶ AGAMBEN, Giorgio. Al di là dei diritti dell'uomo. In: _____. **Mezzi senza fini**: note sulla politica. Torino: Bollati Boringhieri, 1996. p. 20-29.

inflação, desemprego e guerras civis sobreviessem e se alastrassem durante os seguintes anos de 'paz agitada', que culminaram na migração de densos contingentes humanos que não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra⁵⁷.

O término da Primeira Guerra Mundial, no entanto, modificou em escala numérica inédita o padrão de pessoas que não eram bem-vindas a lugar algum e que não podiam ser assimiladas por parte alguma. Como observa Arendt, essas pessoas se converteram no "refugio da terra", pois quando perderam seus lares, sua cidadania e seus direitos se viram expulsos do seu país. Em pouco tempo, foram deslocados de seus países 1.500.000 russos brancos⁵⁸, 700.000 armênios, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos e milhares de alemães, húngaros e romenos. A essas massas em movimento tem-se que acrescentar a situação explosiva determinada por cerca de 30% das populações dos novos organismos estatais criados por tratados de paz conforme o modelo do Estado-nação (por exemplo, Iugoslávia e Tchecoslováquia), que constituíam minorias que tiveram que ser tuteladas por meio de uma série de tratados internacionais, chamados *Minority Treaties*.⁵⁹

Ao final da Primeira Guerra, as potências ocidentais tentaram prover os direitos elementares das minorias étnicas que estavam ameaçadas em decorrência do redesenho das fronteiras nacionais por meio de uma série de Tratados de Minorias. Entretanto, com a deteriorização da situação econômica global que sucedeu a recuperação do início do pós-guerra, rapidamente as minorias se tornaram culpadas de tudo. "*Governments defined broad categories of people as belonging to the nation-state and relegated others to the ranks of outsiders and aliens who threatened national and cultural cohesion*"⁶⁰. Muitos grupos minoritários nacionais foram

⁵⁷ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 300.

⁵⁸ Os Russos Brancos eram partidários das forças contra-revolucionárias, durante a guerra civil russa. O exército branco compreendia algumas das forças russas, tanto políticas como militares, que se opuseram aos Bolcheviques após a Revolução de Outubro e lutaram contra o Exército Vermelho, assim como contra o Exército Verde nacionalista e o Exército Negro anarquista durante a Guerra Civil Russa de 1918 a 1921. A denominação Branco tem dois significados. Primeiro, colocava-se em oposição aos Vermelhos - o Exército Vermelho revolucionário que apoiava o Soviete e o Comunismo. Segundo, a palavra "branco" tem associações monarquistas: historicamente, cada Czar russo era chamado solenemente de czar branco, e o ideal monarquista durante a guerra civil era conhecido como a idéia branca. Cf.: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (org.). **O século XX. O tempo das crises: revoluções, fascismos e guerras**. Vol 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

⁵⁹ AGAMBEN, op. cit., 1996.

⁶⁰ "Os governos definiram amplas categorias de pessoas como pertencentes aos Estados-nação e relegaram outras à condição de estrangeiros e alienígenas que ameaçavam a coesão cultural e

imediatamente naturalizados pelos seus novos países, mas alguns grupos não tiveram esse privilégio.

Para Arendt,

a verdadeira importância dos tratados de minorias não está em sua aplicação prática, mas no fato de que eram garantidos por uma entidade internacional, a Liga das Nações. Minorias haviam existido antes, mas a minoria como instituição permanente, o reconhecido de que milhões de pessoas viviam fora da proteção legal normal e normativa, necessitando de uma garantia adicional dos seus direitos elementares por parte de uma entidade externa, e a admissão de que este estado de coisas não era temporário, mas que os tratados eram necessários para criar um *modus vivendi* duradouro(...)⁶¹.

O caso dos refugiados russos deve ser, ainda, salientado por outro aspecto: o número de apátridas viu-se multiplicado por uma prática política⁶², fruto de atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de imigração, naturalização e nacionalidade. A desnaturalização em massa por motivos políticos foi caminho inaugurado pelo governo russo⁶³ pelos decretos de 28 de outubro e 15 de dezembro de 1921, os quais retiravam a nacionalidade russa daqueles que se encontravam no exterior há mais de 5 anos e, até 22 de junho de 1922, não houvessem obtido o passaporte das novas autoridades ou, ainda, houvessem abandonado a Rússia depois da revolução, em razão de sua discordância com o regime que passou a vigorar⁶⁴. Portanto, antes de se tornarem refugiados, foram, em um primeiro momento, apátridas.

Em 1921, a Liga das Nações, juntamente com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha^{65/66}, produziu a primeira organização oficial para a proteção de

nacional” (Tradução livre). Cf.: LOESCHER, Gil. **Beyond Charity: International Co-operation and the Global Refugee Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 34.

⁶¹ ARENDT, op. cit., 1989, p. 308.

⁶² A partir da Primeira Guerra Mundial muitos Estados europeus começaram a introduzir leis de desnaturalização dos seus próprios cidadãos como, por exemplo, a França, em 1915, que promulgou lei de desnaturalização para os cidadãos naturalizados de origem “inimiga”; em 1921 a URSS, que passou a adotar tal medida em razão de sua discordância com o regime que passou a vigorar na Rússia foram desnacionalizados; em 1922, a Bélgica revogou a naturalização dos cidadãos que haviam cometido atos anti-nacionais durante a guerra Cf.: AGAMBEN, op. cit., 1996. p. 20-29.

⁶³ Vale recordar aqui que a União das Repúblicas Socialistas soviéticas (URSS) foi constituída tão somente em 6 de julho de 1923. Cf.: FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 1996b, p. 37.

⁶⁴ Id. Ibid.

⁶⁵ Doravante, Cruz Vermelha.

⁶⁶ O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ou Movimento da Cruz Vermelha, é uma organização internacionalmente conhecida por sua atuação em situações de guerra. Trabalha para amenizar o sofrimento dos civis envolvidos em conflitos, principalmente fornecendo proteção, remédios e comida. Ao ajudar vítimas de guerra, a atuação da Cruz Vermelha recai sobre o domínio do Direito Internacional Humanitário, mas, como muitas vezes os conflitos bélicos geram refugiados, essa organização acaba, na prática, por assisti-los. Foi idealizada por Henri Dunant, que tinha no

refugiados, o Alto Comissariado para Refugiados Russos⁶⁷, com o objetivo de socorrer os quase 2 milhões de russos que foram obrigados a deixar seu país após a Revolução Russa. A função desse organismo era definir a situação jurídica dos refugiados, repatriá-los ou levá-los a assentamentos. Esse Comissariado era coordenado pelo Delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações, Fridtojf Nansen⁶⁸, que conseguiu sensibilizar a comunidade internacional a fim de tratar de encontrar uma solução permanente para o problema dos refugiados.

Inicialmente, Nansen estava envolvido com os problemas práticos dos refugiados russos e, em particular, com os problemas dos refugiados que necessitavam viajar. Entretanto, esses eram problemas extremamente complexos e não podiam ser resolvidos rapidamente. A maioria simplesmente não podia retornar para casa, tampouco assentar-se espontaneamente na Europa, nem viajar para a América do Norte ou algum outro destino ultra-marinho de imigração⁶⁹.

Em 5 de julho de 1922, sob os auspícios do Alto Comissariado para Refugiados Russos, foi ratificado por 52 países, em Genebra, o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos^{70/71}. Esse acordo não definiu de forma definitiva o que deveria se entender por refugiado russo, porém instituiu o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, idealizado pelo comissário Fridtjof Nansen, que ficou conhecido como Passaporte Nansen destinado a dar aos refugiados russos um *status* jurídico, identificá-los e permitir aos que se refugiavam viajar sobre o território dos países que os reconheciam e retornar ao país que havia expedido o documento. Foi um primeiro passo para dar aos refugiados a possibilidade de começar uma nova vida e radicar-se.

At first, the High Commissioner's staff attempted to protect them by providing consular services and diplomatic interventions with host governments that threatened their expulsion and deportation. Finally, through skillful diplomacy, Nansen tackled the problem head-on by persuading fifty-one

internacionalismo o seu único objetivo, sendo aqui o internacionalismo entendido como a Europa sem fronteiras. Cf.: JUBILUT, op. cit., 2007, p. 74.

⁶⁷ *Office of the High Commissioner for Russian Refugees (1921-1930)*.

⁶⁸ O Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930), além de delegado da Noruega na Liga das Nações, era cientista e explorador, tendo-se aventurado a atravessar a Groenlândia, em 1888, alcançando, poucos anos depois, o ponto mais próximo do Pólo Norte. Em razão do seu profícuo trabalho humanitário, foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz, em 1923, e o ACNUR condecora, até os dias de hoje, as pessoas que atuam a favor da proteção aos refugiados com a "Medalha Nansen".

⁶⁹ LOESCHER, op. cit., 1993.

⁷⁰ Em inglês: *Arrangements with regard to the issue of certificates of identity to Russian refugees of 5 July 1922*.

⁷¹ LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement With Regard to the Issue of Certificates to Russian Refugees**, 5 July 1922. League of Nations, Treaty Series Vol. XIII No. 355. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b4864.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

governments to recognize travel documents termed "Nansen passports" for stateless Russians. With these documents, not only Russian refugees but also others could legally move from areas where their stays were temporary and often illegal to more hospitable areas in Europe and elsewhere.⁷²

Em 31 de Maio de 1924, o mandato do Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi ampliado para proteger os armênios, vítimas do primeiro grande genocídio do século XX⁷³. Por intercessão do Dr. Nansen, nesse ano, foi assinado entre 35 nações, inclusive o Brasil, o Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios, que objetivava estender o sistema de proteção jurídica para os 300 mil armênios que fugiam do genocídio e que se encontravam espalhados pela Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária e por outros países europeus. Desde então, os armênios tiveram o direito de portar o Passaporte Nansen e passaram a ser conhecidos, juntamente com os russos, como refugiados Nansen⁷⁴.

⁷² Em primeiro lugar, a equipe do Alto Comissariado visou protegê-los providenciando serviços consulares e intervenções diplomáticas com os governos hospedeiros que haviam ameaçado sua expulsão e deportação. Finalmente, através de hábil diplomacia, Nansen resolveu o problema diretamente ao persuadir cinquenta e um governos a reconhecer os documentos chamados "Passaportes Nansen" para russos apátridas. Com esses documentos, não apenas os refugiados russos, mas também outros puderam mover-se legalmente de áreas onde suas estadias eram temporárias e frequentemente ilegais para áreas mais hospitaleiras na Europa e em outros lugares (Tradução livre). Cf.: LOESCHER, op. cit., 1993, p. 34.

⁷³ O genocídio armênio é considerado o primeiro grande genocídio do século XX e se constituiu na deportação e massacre de 1,5 milhão de armênios pelo Império Otomano, entre 1915 e 1923. Seus antecedentes remontam o século XI, quando uma série de invasões, migrações, deportações e massacres, reduziu os armênios, povo cristão, a uma população minoritária em seu território original, forçando inúmeros mercadores, personalidades religiosas e intelectuais a migrarem para a Índia, Rússia, Polônia e outros países do Leste Europeu. No século XV, os armênios restantes sobreviviam como camponeses, sob o domínio do Império Otomano, enquanto muitos outros eram artesãos e mercadores em Constantinopla, Esmirna, ou outras cidades menores. No século XIX, a idéia de independência voltou a ganhar força, mas no ano de 1909, o Império Otomano iniciou um massacre que fez vinte mil vítimas. Na Primeira Guerra Mundial, o Império Otomano estava em guerra com a Tríplice Entente, composta por Grã-Bretanha, Rússia e França e, como em todos os países beligerantes, cidadãos do sexo masculino foram convocados em massa. No caso otomano, por se tratar de um império com várias minorias nacionais hostis a Istambul, o recrutamento não foi bem recebido por muitas dessas minorias. Os armênios se rebelaram contra a guerra e contra a interminável opressão otomana. Foram reprimidos com um genocídio em massa; de acordo com fontes armênias, cerca de 1,5 milhão de pessoas foram humilhadas, deportadas, torturadas, estupradas e/ou mortas. Em 15 de abril de 1915, teve início uma operação programada de extermínio do povo armênio conduzida pelo governo dos Jovens Turcos, com prisões de líderes intelectuais e políticos, seguida pela deportação da população e da marcha pelo deserto da Mesopotâmia, onde brutalmente foram assassinados cerca de 1,5 milhão de uma população total de aproximadamente dois milhões de armênios. Cf.: AKÇAM, Taner. **From Empire to Republic: Turkish Nationalism and the Armenian Genocide**. London: Zed Books, 2004.

⁷⁴ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 1996b.

Em 12 de maio de 1926, foi celebrado o *Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees* para definir quem eram os refugiados russos e armênios⁷⁵.

Como já descrito, as primeiras definições do conceito de refugiado centravam-se em dar uma definição jurídica a determinado grupo étnico ou nacional à qual o refugiado pertencia, como por exemplo as definições adotadas pelo acordo de 1926:

Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality.

*Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality*⁷⁶.

Ademais, em 1928, começa a constituir-se, em âmbito internacional, o princípio do *non-refoulement*⁷⁷, por meio do *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees of 30 June 1928*, no qual, pela primeira vez, esse princípio aparece em um instrumento jurídico de Direito internacional, ainda que de forma incipiente⁷⁸. Para Fischel de Andrade, trata-se do “*embrião do princípio de non-refoulement*”, pois recomendava que a expulsão fosse suspensa ou não realizada caso o refugiado não reunisse condições legais para adentrar no país para onde se daria a condução⁷⁹.

Em 1930, Nansen morre e, durante os próximos 10 anos, o regime internacional dos refugiados que ele havia estabelecido e liderado tornou-se totalmente incapaz de lidar com os problemas dos refugiados judeus⁸⁰. Ainda em

⁷⁵ LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees**, 12 May 1926. League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b5802.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁷⁶ “Russo: Qualquer pessoa com origem russa a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade. Armênios: Qualquer pessoa com origem armênia anteriormente súditos do Império Otomano a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da República da Turquia e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade” (Tradução livre). Cf.: LEAGUE OF NATIONS, op. cit., 1926.

⁷⁷ Princípio fundamental do direito dos refugiados, em virtude do qual nenhum Estado poderá devolver o indivíduo ao país de onde ele está fugindo, pondo de nenhum modo o refugiado nas fronteiras do território de onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Posteriormente, na Convenção de 1951, esse princípio passou a ser positivado.

⁷⁸ LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, 30 June 1928. League of Nations Treaty Series, Vol. LXXXIX, No. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cde56.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁷⁹ FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., 1996b, p. 54.

⁸⁰ LOESCHER, op. cit., 1993.

1930, as responsabilidades envolvendo a proteção dos refugiados foram colocadas sob a égide do Secretariado da Liga das Nações, enquanto a responsabilidade pela administração dos demais programas de assistência foi transferida para uma agência que se tornou conhecida como o Escritório Nansen⁸¹.

Em 1933, abriram-se as assinaturas para a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados⁸², elaborada pelo Escritório Nansen. Essa convenção visou ampliar práticas de repatriação e conceder aos refugiados russos e armênios direitos nos seus países de asilo⁸³.

Alguns dos aspectos mais relevantes da Convenção diziam respeito a questões de ordem administrativa, situação jurídica e condições para o trabalho. Segundo Loescher, *“a number of rights to which refugees were entitled were specified, including education, employment in the receiving country, and travel documents”*⁸⁴.

No tocante ao conceito de refugiado, o artigo 1º regravava que

the present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees, as defined by the Arrangements of May 12th, 1926, and June 30th, 1928, subject to such modifications or amplifications as each Contracting Party may introduce in this definition at the moment of signature or accession.⁸⁵

O grande legado da Convenção de 1933 divide-se em dois pontos que merecem destaque: primeiro, a continuidade dada à essência de proteção aos refugiados, ou seja, não houve qualquer restrição na qualificação dos refugiados, pois a utilização da expressão “assimilados” abriu possibilidades maiores do que o até então concebido; segundo, a ampliação do âmbito e solidificação do princípio de *non-refoulement*, pois, no art. 3º dessa Convenção, encontra-se a obrigação de não repelir em qualquer hipótese, aqueles que, porventura, necessitem de proteção internacional⁸⁶.

⁸¹ *Nansen International Office (1930-1938)*.

⁸² *Convention Relating to the International Status of Refugees of 28 June 1933*.

⁸³ LOESCHER, op. cit., 1993.

⁸⁴ “Uma série de direitos que os refugiados receberam foram especificados, incluindo educação, emprego no país receptor e documentos de viagem” (Tradução livre). Cf.: LOESCHER, op. cit., 1993, p. 37.

⁸⁵ “a presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações que cada Estado Contratante pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão” (Tradução livre). Cf.: LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, 28 October 1933. League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁸⁶ LEAGUE OF NATIONS. op. cit., 1933.

1.2.1.2 Abordagem social (1935-1939)

A situação dos refugiados judeus alemães e o êxodo promovido em razão da política atroz e anti-semita adotada pelo governo nazista de Adolf Hitler, que assumiu o poder em 30 de janeiro de 1933, foi se tornando cada vez pior. Após as desnaturalizações maciças do regime nazista⁸⁷, iniciadas pela lei de 14 de julho de 1933, os judeus passaram a ser perseguidos em toda a Alemanha, se tornando cidadãos de segunda classe e perdendo todos os seus direitos, além disso, as desnaturalizações alcançaram um grande número de judeus e imigrados políticos residentes fora do Reich⁸⁸.

Devido à gravidade da situação, em 4 de julho de 1936⁸⁹, por meio de um acordo, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha (Judeus e outros),⁹⁰ o qual defendia que os refugiados não deveriam ser devolvidos à fronteira do Reich⁹¹. Desde então, entra em cena um novo critério definidor, que tende a substituir àquele tradicional da origem nacional: a perseguição.

Dando seguimento a esse acordo, foi redigida a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, de 10 de fevereiro de 1938⁹², que igualou a situação do apátrida à do refugiado e excluiu do rol de proteção aquelas pessoas que deixavam seu país por conveniência⁹³. Tal convenção estabeleceu a proibição da expulsão ou devolução dos refugiados ao território alemão, reiterando o princípio

⁸⁷“A perda da condição nacional por mudança ou incompatibilidade, fruto de atos deliberados dos indivíduos, não é o caso daqueles que se convertem coletivamente em apátridas, não pelo que fizeram ou pensaram, mas pura e simplesmente porque nasceram ou eram membros de uma classe, de uma raça ou de um grupo nacional. Estas desnacionalizações maciças pronunciadas pelos regimes soviético e nazista, independentemente da conduta específica das pessoas e no contexto das restrições à livre circulação das pessoas que caracterizaram o primeiro pós-guerra, fizeram com que o problema dos apátridas de torna-se um problema inédito”. Cf.: LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 144. Ver também: AGAMBEN, op. cit., 1996. p. 20-29.

⁸⁸ LAFER, op. cit., 1988.

⁸⁹ *Provisional arrangement concerning the status of refugees coming from Germany of 4 July 1936*.

⁹⁰ Em inglês: *High Commissioner's Office for Refugees from Germany (1936-1938)*. O problema dos refugiados provenientes da Alemanha não se limitava aos Judeus, pois também eram perseguidos pelos nazistas os inimigos políticos (mesmo arianos), os ciganos, os homossexuais, etc.

⁹¹ LEAGUE OF NATIONS. **Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany**, 4 July 1936. League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d0ae4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁹² *Convention Concerning the Status of Refugees Coming from Germany of 10 February 1938*.

⁹³ LEAGUE OF NATIONS. **Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany**, 10 February 1938. League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

de *non-refoulement*, salvo “en el caso en que la seguridad nacional o el orden público lo hagan necesario”⁹⁴.

A Convenção que foi promulgada em 1938, em benefício dos refugiados provenientes da Alemanha, foi estendida em 1939, por meio de um Protocolo Adicional, às pessoas provenientes da Áustria⁹⁵. Segundo esse protocolo, a expressão “refugiados provenientes da Alemanha” presente no Artigo I do Acordo de 1936 e no Artigo I da Convenção de 1938 refere-se a pessoas que, tendo possuído a nacionalidade austríaca e não possuindo qualquer outra nacionalidade, senão a alemã, provem não gozar, de fato e de direito, da proteção do governo da Alemanha⁹⁶.

*While neither of these conventions received the signatures of more than eight nations, they were significant as first international efforts to elaborate a body of treaty law designed to afford protection to refugees. Although the language of these conventions was purposely limited to benefit narrowly defined national groups and provided only minimal protection for the members of these groups, they were a step toward the formulation of more permanent international laws and institutions*⁹⁷.

Em 1938, a Noruega propôs a unificação dos organismos que tratavam dos refugiados, mediante a criação de um único órgão internacional com essa responsabilidade. Sendo assim, em dezembro de 1938, deu-se a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para os refugiados da Alemanha, ensejando a criação e a regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados⁹⁸ (ACLNR), com sede em Londres, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939⁹⁹.

⁹⁴“no caso em que a segurança nacional ou a ordem pública o façam necessário” (Tradução livre). Cf.: FERNANDEZ, op. cit., 2004, p. 93.

⁹⁵ LEAGUE OF NATIONS. **Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany**, 14 September 1939. League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d1fb4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

⁹⁶ Id. Ibid.

⁹⁷ “Embora nenhuma dessas Convenções tenha recebido assinatura de mais de oito nações, elas foram significantes como os primeiros esforços internacionais para elaborar um corpo de tratados destinados a proporcionar proteção aos refugiados. Apesar do texto dessas convenções ter limitado intencionalmente beneficiar estritamente os grupos nacionais definidos e promovido somente uma proteção mínima para os membros desses grupos, eles foram um degrau em direção à formulação de leis internacionais e instituições mais permanentes” (Tradução livre). Cf.: LOESCHER, op. cit., 1993, p. 36-37.

⁹⁸ Em inglês *High Commissioner's Office for All Refugees* (1938-1946), doravante ACLNR.

⁹⁹ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2006, p. 16.

1.2.2 Perspectiva individualista (1938-1950)

A partir de 1938, a ênfase das definições jurídicas do conceito de refugiado desloca-se para o indivíduo e seu caso pessoal (elemento subjetivo), o que cria a necessidade do estabelecimento de um procedimento de análise. O aparecimento do segundo critério, mais focado na realidade da experiência da perseguição, foi definitivamente influenciado pela ascensão do Nazismo na Alemanha, em 1933, que imediatamente desencadeou perseguições em massa.

Segundo Carneiro,

este critério ampliou a possibilidade do refugio a todas as pessoas que haviam *de fato*, e não apenas *de jure*, perdido a proteção de seu estado de origem, não apenas em base grupal ou jurídica. A perseguição nazista atingiu pessoas definidas em base a razões políticas, (comunistas, social-democratas e sindicalistas) e étnicas; judeus retratados como os grandes vilões, ciganos, eslavos e *michling* (alemães com alguma ascendência judaica). Gradativamente o Nazismo estabeleceu todo um sistema de violência sistemática, onde opositores, líderes, homossexuais, artistas, cientistas e não-árrios em geral foram implacavelmente perseguidos e exterminados¹⁰⁰.

Antes de a Segunda Guerra Mundial chegar ao fim, as movimentações de pessoas na Europa já vinham causando preocupação aos países aliados¹⁰¹. Em consequência disso, no dia 9 de novembro de 1943, na Casa Branca, em Washington, conclui-se o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (UNRRA¹⁰²).

Fischel de Andrade destaca que, quando a UNRRA foi criada, não deveria somente assistir refugiados, mas também coordenar os programas de repatriação, “o que a tornou uma organização pioneira, posto ter sido, na linha dos organismos internacionais até então existentes, a primeira a ser responsável pela assistência e pela repatriação dos refugiados”¹⁰³. Dotada de um amplo mandato, assistia todas as pessoas que eram forçadas pela guerra a abandonar suas casas e colaborava no

¹⁰⁰ CARNEIRO, op. cit., 2005, p.2.

¹⁰¹ EUA, Reino Unido, França e URSS,

¹⁰² Utilizar-se-á a sigla UNRRA, referente ao nome em inglês: *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. A UNRRA foi a primeira organização internacional a incorporar a palavra ‘Nações Unidas’ em seu título e foi criada cerca de dois anos antes do estabelecimento da Organização das Nações Unidas Cf.: FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., 1996b, p. 135-136.

¹⁰³ FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., 1996b, p. 142.

socorro e na reconstrução das regiões devastadas, assistindo, então, não somente os refugiados¹⁰⁴.

Tratava-se de um organismo internacional temporário, ao qual aderiram 44 Estados, e tinha como objetivo prover auxílio e reabilitação às zonas devastadas, bem como prestar socorro e assistência às pessoas deslocadas pela guerra e aos refugiados¹⁰⁵.

Loescher ensina que

*in 1944 and 1945, UNRRA provided temporary emergency assistance for millions of displaced persons (DPs) who fell into Allied hands, thus following the pattern set in the interwar period. UNRRA, however, was not strictly a refugee organization: it aided all who had been displaced by the war, and only incidentally refugees with political fears*¹⁰⁶.

Segundo Hathaway, a concepção mais individualizada para o *status* de refugiado assinalou uma mudança do Direito dos Refugiados, baseada em uma preocupação humanitária generalizada, que visava promover uma proteção em bloco, para um foco mais seletivo, no sentido de assistir pessoas cujos direitos tivessem sido violados¹⁰⁷.

O fim da Segunda Guerra trouxe ainda mais problemas relacionados à questão dos refugiados. Os “novos refugiados” criados pelos dois grandes conflitos não fugiam de perseguições ligadas às suas escolhas políticas. Segundo Arendt, esses

novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, mas sim em virtude daquilo que imutavelmente eram – nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol)¹⁰⁸.

E o que se viu foi a necessidade de criar um organismo que se ocupasse em buscar soluções para os problemas relacionados às milhares de pessoas sem lar, sem país e sem nacionalidade, refugiados e apátridas que se espalhavam por toda Europa. Em 1945 existiam cerca de 11 milhões de deslocados pela Europa, situação

¹⁰⁴ SMERALDI, Simona. **Il Diritto di Asilo Nell'Unione Europea**. 2005. Tesi di Laurea in Diritto dell'Unione Europea - Università Degli Studi Di Roma “La Sapienza”. Facoltà di Scienze Politiche. Indirizzo Politico-Internazionale. Roma, 2005.

¹⁰⁵ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 1996b.

¹⁰⁶ “Em 1944 e 1945, a UNRRA proporcionou assistência emergencial temporária para milhões de pessoas deslocadas (DPs) que caíram nas mãos dos aliados, seguindo o padrão estabelecido no intervalo entre as Guerras. A UNRRA, entretanto, não foi estritamente uma organização para refugiados: ela ajudou todos que foram deslocados pela guerra e em alguns casos os refugiados com temores políticos” (Tradução livre). Cf.: LOESCHER, op. cit., 1993, p. 43.

¹⁰⁷ HATHAWAY, op. cit., 1990.

¹⁰⁸ ARENDT, op. cit., 1989, p. 328.

parcialmente controlada através do Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Controle e Reconstrução, o qual repatriou cerca de oito milhões de pessoas. Entretanto, outros milhões ainda não tinham onde morar¹⁰⁹.

Em junho de 1945, constituiu-se a Organização das Nações Unidas (ONU), cujos objetivos principais eram assegurar a paz e a segurança internacionais, bem como promover a cooperação internacional a fim de atingir o desenvolvimento sócio-econômico e o respeito aos direitos humanos. Como se pode ver, a Segunda Guerra Mundial marcou uma nova concepção de direitos humanos, resultado das atrocidades praticadas pelo holocausto, o que ensejou uma preocupação internacional com a dignidade humana. Nesse contexto, em 1948, a ONU elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um instrumento internacional que consagrou os direitos humanos e constituiu um código de ação comum aos Estados¹¹⁰.

Em consequência da sua falha na prevenção da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações foi desconstituída juntamente com o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados¹¹¹. Segundo Smeraldi, o mandato da ACLNR *“si concluse il 31 dicembre 1946 in seguito alla cessazione delle attività da parte della Società delle Nazioni, avvenuta con delibera dell’Assemblea della Società il 18 aprile 1946”*¹¹².

Antes mesmo de cessarem as atividades da UNRRA, a problemática dos refugiados e deslocados foi incluída na primeira sessão da Assembléia Geral da ONU, realizada entre 10 de janeiro e 14 de fevereiro de 1946, em Londres. A Assembléia Geral adotou, no dia 12 de fevereiro, uma Resolução que recomendava o estabelecimento de um Comitê Especial para preparar um relatório, a ser examinado na primeira sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)¹¹³ e na segunda parte da primeira Sessão da Assembléia Geral, a ser realizada no fim do segundo semestre daquele mesmo ano, pois considerava de urgência imediata a busca de solução para o problema dos refugiados e dos deslocados, “além da

¹⁰⁹ ACNUR (UNHCR). **An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR**. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2005a, p.6.

¹¹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

¹¹¹ ACNUR (UNHCR), op. cit., 2005a.

¹¹² “Conclui-se em 31 de dezembro de 1946, logo após as atividades da Liga das Nações cessarem, que ocorreu por meio da deliberação da Assembléia da Liga das Nações de 18 de abril de 1946” (Tradução livre). Cf.: SMERALDI, op. cit., 2005, p. 10.

¹¹³ *United Nation Economic and Social Council*.

necessidade imperiosa de distingui-los dos criminosos de guerra, espões e traidores”¹¹⁴.

A segunda parte da primeira sessão da Assembléia Geral realizou-se em Nova York, de 23 de setembro a 15 de dezembro de 1946. No último dia da Sessão da Assembléia, pela Resolução 62(I), foi votada a Constituição da Organização Internacional para os Refugiados¹¹⁵. A deliberação da Constituição contou com 18 abstenções, 30 votos a favor e 5 contra¹¹⁶. Para Andrade, as abstenções refletiam o desinteresse em se tratar dos problemas dos refugiados; enquanto os votos contrários, o desejo dos países socialistas de manter essa questão fora da agenda internacional. Segundo ele,

devido à premência de se centralizar o trabalho de proteção e de assistência aos refugiados e aos deslocados, sob a égide das Nações Unidas, e de se manter esse tema na Agenda internacional, conclui-se, no mesmo dia em que se aprovou a Constituição da OIR, o Acordo sobre Medidas Provisórias a serem tomadas concernentes aos Refugiados e Deslocados¹¹⁷.

O Acordo de 1946 estabelecia que a Comissão Preparatória da IRO deveria dar continuidade aos trabalhos referentes aos refugiados e deslocados durante o período do encerramento das atividades da UNRRA, previsto para meados de 1947, até a existência oficial da Organização Internacional para os Refugiados.

A Constituição da IRO, porém, entrou em vigor somente em 20 de agosto de 1948, tendo como consequência a extinção da Comissão Preparatória¹¹⁸. A substituição da Comissão pela IRO teve importante efeito financeiro na execução dos trabalhos em prol dos refugiados, devido ao fato que “durante a fase inicial, a Comissão Preparatória recebeu tão-somente adiantamentos posteriormente dedutíveis das colaborações, que seriam devidas quando a IRO entrasse em pleno funcionamento”¹¹⁹.

Quando o mundo estava atônito diante dos crimes cometidos pelo nazismo, nasceu a IRO cujo estatuto se conformou aos fins e princípios da Carta das Nações Unidas e introduziu uma nova definição de refugiado, ainda que ancorada na

¹¹⁴ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n. 48, p. 60-96, 2005, p. 64.

¹¹⁵ Doravante utilizar-se-á a sigla IRO, referente ao nome em inglês: *International Refugee Organization*.

¹¹⁶ SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *Derechos Humanos y Protección Internacional de los Refugiados*, XV CDI(1989). Washington, OEA, 1989, p. 217-268.

¹¹⁷ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 1996b, p. 142.

¹¹⁸ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

¹¹⁹ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 2005, p. 66.

concepção clássica dos acordos internacionais dos anos 30. Ademais, o texto constitucional trazia a seguinte definição de refugiado, que se aplicava

1. [...] a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
 - (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham, ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;
 - (b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;
 - (c) pessoas que foram consideradas refugiadas, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
2. [...] estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subseqüentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejosas de se beneficiarem da proteção do governo do seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.
3. [...] tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos, ou foram obrigados a fugir, e foram subseqüentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados.
4. [...] sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade (...)¹²⁰

Ao contrário das definições anteriores pautadas numa perspectiva coletivista, que caracterizavam o refugiado a partir de sua origem ou filiação a um determinado grupo étnico, racial ou religioso, a Constituição da IRO traz uma definição de refugiado mais ampla e individualista, pois demandava a análise da situação de cada indivíduo.¹²¹ Ela estabeleceu um novo sistema de elegibilidade individual que transcende o pertencimento a uma categoria específica coletivamente determinada, fazendo valer a questão individual e a história pessoal¹²².

Paralelamente ao encerramento previsto da IRO¹²³, já se estudava a criação de seu sucessor e vislumbrava-se como principal desafio a busca de critérios que fossem universalmente acatados. Assim, em 03 de dezembro de 1949, começou a

¹²⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Refugees and Displaced Persons** (Constitution of the International Refugee Organization), 15 December 1946. A/RES/62. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1963c.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹²¹ FISCHER DE ANDRADE, op. cit., 1996b.

¹²² MALENA, Micaela. **Il Diritto di Asilo tra Ordinamento Costituzionale e Sistema Europeo di Protezione Multilivello**. 2008. Tese (doutorado) - Università di Bologna. Dottorato di Ricerca in Diritto Costituzionale, Bologna, 2008, p. 21.

¹²³ As atividades da OIR tiveram fim em 28 de fevereiro de 1952, quando já tinha sido criado o atual ACNUR. Cf.: BONAMINI, op. cit., 2003-2004, p. 32.

tomar forma o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cujo Estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950¹²⁴.

A evolução do Direito Internacional dos refugiados intensificou-se entre 1938 e 1950, em particular no que dizia respeito à determinação do *status* de refugiado. Não era mais suficiente ser membro de um grupo de deslocados ou apátridas, era requerida uma análise das razões de cada solicitante para o reconhecimento como refugiado.

1.2.3 Convenção de 1951 e Protocolo de 1967

Assim, o sistema jurídico para os refugiados tem como marco a Resolução 319 A (IV) da Assembleia-Geral da ONU, de 3 de dezembro de 1949¹²⁵ cujo objeto foi a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹²⁶.

Seu Estatuto encontra-se anexado à Resolução 428 (V) da Assembleia Geral n. 428 da ONU, em de 14 de dezembro de 1950¹²⁷. O ACNUR teve o início de suas atividades em 1º de janeiro de 1951, com a tarefa fundamental de conceder proteção jurídica internacional aos refugiados e adotar a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, emendada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. Esses instrumentos jurídicos proporcionaram uma estrutura formal para responder às necessidades gerais dos refugiados, estabelecendo normas para protegê-los no âmbito do Direito Internacional¹²⁸.

O ACNUR foi criado para que os refugiados recebessem a proteção que lhes era devida e não recebeu poderes coercitivos que pudessem determinar o cumprimento de certas ações e iniciativas por parte dos Estados em prol da

¹²⁴ BARBOSA e HORA, op. cit., 2006.

¹²⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, **Refugees and stateless persons**, 3 December 1949. A/RES/319. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹²⁶ Doravante, ACNUR. Em inglês, *United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR.

¹²⁷ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**, 14 December 1950. A/RES/428(V). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹²⁸ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas** – sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952). 2006. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Doutorado em Relações Internacionais, Brasília, 2006.

proteção dos refugiados, todavia representou um passo nessa direção. A missão do ACNUR foi e ainda é garantir o bem-estar dos refugiados. Para isso, o Alto Comissariado busca, até os dias de hoje, assegurar a todos o direito de procurar asilo e encontrar refúgio seguro em outro Estado, ou voltar voluntariamente ao seu país.

Já as origens da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados¹²⁹ podem ser encontradas nos trabalhos do *Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons*, nomeado pelo ECOSOC pela Resolução 248 (IX), de 8 de agosto de 1949, com o mandato de “*consider the desirability of preparing a revised and consolidated convention relating to the international status of refugees and stateless persons and, if they consider such a course desirable, draft the text of such a convention*”¹³⁰

Conforme Dolinger,

o sofrimento inenarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados¹³¹.

A Conferência de Plenipotenciários, realizada em Genebra entre os dias 2 e 25 de julho de 1951, objetivava completar a minuta da Convenção e assiná-la, e contou com a participação de delegações de 26 países, além de representantes do ACNUR, OIR e OIT, sem direito a voto, e da *Cáritas Internationalis*, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de diversas ONGs, como observadores¹³².

A Conferência foi marcada por duas correntes de pensamento distintas: a primeira entendia que a Convenção consistia num instrumento geral e deveria ser

¹²⁹ Doravante, Convenção de 1951, conforme o usual nos textos do ACNUR. Em inglês, *Convention relating to the Status of Refugees of 1951*.

¹³⁰ para considerar a conveniência de preparar uma Convenção relacionada ao status internacional dos refugiados e apátridas, e em caso afirmativo, para preparar o texto dessa convenção” (Tradução livre). Cf.: LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The Scope and content of the principle of nonrefoulement: opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker and NICHOLSON, Frances (eds). **Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 87–177, p. 98-99.

¹³¹ DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado** (Parte Geral). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 209.

¹³² Os 26 países que participaram da Conferência foram os seguintes: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cuja delegação também representou Liechtenstein), Turquia e Venezuela. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores Cf.: ACNUR (UNHCR). **Conferece of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons**: Summary Record of the Nineteenth Meeting. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cda4.html>>. Acesso em: 9 dez. 2008a.

aplicável a todos os refugiados, independentemente de sua origem; a outra, que a Convenção tinha seu alcance limitado e deveria se aplicar somente aos refugiados originados de países europeus¹³³. Os países que sustentavam a primeira corrente foram chamados de “universalistas”¹³⁴, e os segundos de “europeístas”.¹³⁵

A conferência foi finalizada em 28 de julho de 1951 e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi assinada por 12 países¹³⁶, porém só entrou em vigor em 22 de abril de 1954¹³⁷.

Desde então a Convenção é considerada o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados. Ela define quem é refugiado no capítulo 3 e padroniza os tratamentos para aqueles abrigados sob essa definição nos capítulos 5 e 6. A Convenção de 1951 representa um marco na emergência de uma vontade global em encaminhar os problemas de deslocamentos forçados¹³⁸.

O artigo 1º. A., § 2º, da Convenção de 51 traz o conceito de Refugiado, conforme segue:

Para fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹³⁹.

A Convenção aponta quatro elementos definidores da condição de refugiado: o refugiado deve estar fora do seu país de origem; a falta de vontade ou

¹³³ ACNUR (UNHCR), op. cit., 2008a.

¹³⁴ “Compreendia os representantes do Reino Unido, do Egito, da Iugoslávia, do Canadá, da Bélgica, dentre outros. O representante do Reino Unido foi quem mais defendeu a concepção universalista, pretendendo uma definição de refugiado o mais abrangente possível, sem qualquer tipo de limitação.” Cf.: MOREIRA, Julia Bertino. **A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)**. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, São Paulo, 2006, p. 61.

¹³⁵ “Compunha-se pelos representantes da França, dos Estados Unidos, da Itália, da Austrália, dentre outros[...]. Uma das justificativas utilizadas por esses países consistia no fato de que já acolhiam um grande número de refugiados e, caso a definição fosse muito ampla, não teriam condições financeiras de abrigar um contingente maior deles”. Cf.: MOREIRA, op. cit., 2006, p. 61.

¹³⁶ Os 12 países que assinaram a Convenção em julho de 1951 foram: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. Cf.: ACNUR (UNHCR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b73b0d63>>. Acesso em: 9 dez. 2008g.

¹³⁷ LAUTERPACHT e BETHLEHEM, op. cit., 2003.

¹³⁸ ACNUR (UNHCR), op. cit., 2005a.

¹³⁹ ACNUR (UNHCR). **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>> Acesso em: 12 abr. 2008c.

incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e, enfim, a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política¹⁴⁰.

A Convenção estabelece o estatuto pessoal dos refugiados e os padrões mínimos para seu trato, incluindo um enumerado de direitos básicos. Entre esses direitos encontram-se o direito a um emprego remunerado e à assistência social, receber documentos de identidade e passaporte, além de transferir seus bens para o país onde seja admitido com o propósito de reassentar-se. Além disso, a Convenção promove o apoio à naturalização e à assimilação de refugiados, o acesso aos tribunais, à educação, à seguridade social, à habitação, e à liberdade de circulação.

Um dos pontos mais importantes da Convenção é o artigo 33, onde o princípio do *non-refoulement* é sancionado, o qual proíbe a expulsão ou devolução forçada, “*a menos que hayan circunstancias excepcionales claramente definidas y que justifiquen la adopción de tales medidas.*”¹⁴¹ O artigo citado declara que:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para fronteiras dos territórios em que a sua vida ou liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para comunidade do referido país¹⁴².

Esse princípio está na base do conceito de refúgio e do direito de asilo, como o da Convenção, nos quais o objetivo principal é proteger o indivíduo da perseguição. “*È logico quindi che l'impegno fondamentale per gli stati firmatari sia di non respingere i rifugiati non solo verso il paese da cui sono fuggiti, ma anche verso qualsiasi paese dove si possano comunque trovare in pericolo*”¹⁴³.

¹⁴⁰ GOODWIN-GILL, op. cit., 1996.

¹⁴¹ “A menos que existam circunstâncias excepcionais claramente definidas e que justifiquem a adoção de tais medidas” (Tradução livre). Cf.: ACNUR. **Los derechos humanos y la protección de los refugiados**. Volumen I. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2008e, p.19.

¹⁴² ACNUR (UNHCR), op. cit., 2008c.

¹⁴³ “È lógico, então, que o empenho fundamental dos Estados signatários seja não rechaçar os refugiados não somente para o país do qual fugiram, mas também até qualquer país aonde possam encontrar-se em perigo” (Tradução livre). Cf.: BONAMINI, op. cit., 2003-2004.

Consoante o texto da Convenção de 51, “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas maneiras: em primeiro lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa (o que foi interpretado como uma “reserva geográfica”, reconhecendo-se como refugiados apenas pessoas de origem europeia); e, em segundo lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora dela.

Tendo em vista novos acontecimentos ocorridos no cenário internacional, como a descolonização africana, gerando novo fluxo de refugiados, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados¹⁴⁴ foi elaborado e submetido à Assembleia Geral da ONU em 1966. Por meio da Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto do Protocolo ao consentimento dos Estados¹⁴⁵. O Protocolo foi assinado pelo presidente da Assembleia-Geral e pelo Secretário-Geral em Nova York, no dia 31 de janeiro de 1967, e entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, após atingir seis instrumentos de adesão¹⁴⁶.

O Protocolo buscou eliminar as limitações geográficas e temporais contidas na Convenção de 51, a qual estabelecia que somente seriam reconhecidos como refugiados aqueles que tivessem receio de serem perseguidos “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Com o Protocolo de 67, esses termos passaram a não ser mais aplicados à definição de refugiado¹⁴⁷.

Conforme o disposto no Artigo 1º do Protocolo de 1967,

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado" [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.¹⁴⁸

Ainda que o Protocolo de 1967 esteja ligado à Convenção de 1951, ele conserva um caráter próprio, pois é um instrumento jurídico independente, pelo fato de que sua adesão pura e simples é suficiente para que a maior parte das

¹⁴⁴ Doravante, Protocolo de 1967, conforme o usual nos textos do ACNUR.

¹⁴⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Protocol relating to the Status of Refugees**, 16 December 1966. A/RES/2198. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1cc50.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹⁴⁶ O primeiro deles foi depositado pelo Vaticano, seguindo-se pelos da República Centro Africana, Camarões, Gâmbia, Senegal e Suécia. Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit., 2008g.

¹⁴⁷ MESA NACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, op. cit., 2004.

¹⁴⁸ PROTOCOLO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS. 1967. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 413-419.

disposições da Convenção de 1951 se tornem aplicáveis aos Estados que a ele aderirem. Contudo, muitos foram os Estados que preferiram ratificar a Convenção e o Protocolo reforçando, desse modo, a autoridade desses dois instrumentos do Direito Internacional relativos aos refugiados e os únicos de caráter universal. Todos os países da América Latina assinaram a Convenção de 1951, com exceção de Cuba. E, da mesma forma, todos os países que aderiram à Convenção, também o fizeram em relação ao Protocolo de 1967, embora alguns Estados, como por exemplo, os Estados Unidos, tenham optado apenas em ratificar o Protocolo, sem nunca terem ratificado a Convenção de 1951^{149/150}.

1.3 A tradição latino-americana na proteção dos refugiados: a ampliação do conceito de refugiado, a preocupação com os deslocados Internos e a busca de soluções duráveis

Em se tratando da proteção dos refugiados, a América Latina possui uma tradição particular que inclui desde a ampliação do conceito de refugiado proporcionada pela Declaração de Cartagena de 1984; a preocupação com os deslocados internos contida na Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos; até a busca de soluções duráveis para a problemática dos refugiados, como os programas propostos no Plano de Ação do México, como se verá a seguir.

1.3.1 A ampliação do conceito de refugiado: a Declaração de Cartagena

A ampliação do conceito de refugiado deu-se em escala regional, primeiramente pela Convenção para os Refugiados da Organização de Unidade Africana (OUA)¹⁵¹, de 10 de setembro de 1969, e, posteriormente, pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 22 de novembro de 1984.

¹⁴⁹ RODRIGUES, op. cit., 2006.

¹⁵⁰ Ver ANEXO A.

¹⁵¹ Doravante, OUA. A OUA foi substituída em 2002 pela União Africana (UA).

Na década de 1960, movimentos nacionalistas desenrolaram-se nas colônias africanas, levando à sua descolonização e, por conseguinte, à constituição de novos Estados independentes. Algumas delas alcançaram a independência de forma pacífica, enquanto outras tiveram uma transição violenta, a exemplo de Argélia e Ruanda¹⁵², quando novas circunstâncias de refúgio obrigaram a uma interpretação diferente do conceito de refugiado. As vítimas dos conflitos armados e da violência generalizada abriram novas perspectivas para uma ampliação do conceito de refugiado.

Diante disso, foi criada a OUA, em 1963, que tinha, dentre os objetivos firmados em sua constituição, promover unidade e solidariedade entre os Estados africanos, coordenando e intensificando a cooperação entre eles, erradicar todas as formas de colonialismo na África, defender a soberania, integridade territorial e independência desses Estados, visando coordenar e harmonizar suas políticas em diversos temas.

A Convenção da OUA trouxe a primeira definição ampliada de refugiado, conforme o seu Artigo I¹⁵³, que estendeu a proteção às pessoas que buscam refúgio devido à agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou, ainda, a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país. A Convenção da OUA adotou uma definição “*más minuciosa que reflejó las realidades de África durante um período de lucha violenta por la*

¹⁵² SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica. In: _____ (Org.). **Relações Internacionais contemporâneas de 1815 a nossos dias: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997. p. 241-278.

¹⁵³ **Convenção da Organização de Unidade Africana - Artigo I - Definição do termo Refugiado**

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

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

3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da proteção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a proteção de um dos países da sua nacionalidade. Cf.: ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana**, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. 1969. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo2/2couaapr.html>> Acesso em: 7 maio 2008.

autodeterminación y el desarrollo nacional”¹⁵⁴. Nesse sentido, a definição ampliada não descartou os motivos previstos pela Convenção de 51, mas ampliou o seu rol, complementando-a.

Nas décadas de 1970 e 1980, a América Central foi testemunha de conflitos sociais devido à falta de terra dos camponeses pobres, à distribuição desigual de riqueza e ao gozo restringido dos direitos políticos que se converteram em uma batalha da Guerra Fria na medida em que os Estados Unidos e a União Soviética apoiaram lados opostos na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala. Os conflitos armados desse período *“resultaron en más de dos millones de refugiados y personas desplazadas, de los cuales solamente unos 150.000 fueron refugiados bajo la Convención de 1951”*¹⁵⁵.

Devido a esses deslocamentos massivos da população e à crise dos refugiados, em maio de 1981, na cidade do México, o *Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos* da Secretaria de Relações Exteriores do México organizou, em cooperação com o *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) e com os auspícios do ACNUR¹⁵⁶, um Colóquio para examinar os problemas mais delicados e mais imediatos do asilo e dos refugiados, as carências e lacunas da ordem jurídica internacional e o direito interno dos refugiados. Dentro das determinações do Colóquio, destaca-se a Conclusão Nº. 4, a qual diz que:

*4. Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o en parte del territorio del país de origen*¹⁵⁷.

¹⁵⁴ “mais minuciosa que refletiu as realidades da África durante um período de luta violenta pela autodeterminação e o desenvolvimento nacional” (Tradução livre). Cf.: ARBOLEDA, Eduardo. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra(Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2001, p. 81-91, p. 86.

¹⁵⁵ “resultaram em mais de dois milhões de refugiados e pessoas deslocadas, os quais somente 150.000 foram considerados refugiados conforme a Convenção de 1951 (Tradução livre). Cf.: FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001, p. 75-104, p. 91.

¹⁵⁶ SANTIAGO, op. cit., 2005.

¹⁵⁷ “É necessário estender na América Latina a proteção que os instrumentos universais e interamericanos outorgam a refugiados e asilados, a todas aquelas pessoas que fogem de país por causa de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação massiva aos direitos humanos, ou acontecimentos que alterem seriamente a ordem pública, em todo ou em parte do território do país de

Diante da crise humanitária na América Central e a partir das conclusões do Colóquio do México de 1981, realizou-se, na cidade de Cartagena das Índias (Colômbia), de 19 a 22 de novembro de 1984, sob os auspícios do Governo da Colômbia e com a ajuda do ACNUR, da *Universidad de Cartagena de Indias* e do *Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo* (CRESET), o Colóquio sobre *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*¹⁵⁸, no qual o ACNUR e juristas eminentes da América Latina desenharam uma resposta inovadora e criativa, embasada na generosa tradição latino-americana do asilo: a Declaração de Cartagena sobre refugiados¹⁵⁹.

Na Declaração de Cartagena, adotou-se a extensão do conceito de refugiado previsto na Convenção da OUA (artigo I, parágrafo 2), ampliando-o no sentido de amparar pessoas ameaçadas por violência generalizada, conflitos internos e graves violações de direitos humanos. O texto da Declaração de Cartagena traz, na sua terceira conclusão, o seguinte conceito de refugiado:

Terceira – [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública¹⁶⁰.

Por meio da Declaração de Cartagena, os países latinoamericanos não só se preocuparam em regulamentar a proteção aos refugiados, mas foram além: resolveram reconhecer como refugiados também aqueles que sofreram violações dos seus direitos humanos, possibilitando a acolhida de um grupo maior de refugiados, o que corrobora o comprometimento da América Latina com essa problemática.

origem” (Tradução livre). Cf.: **COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf>> Acesso em: 9 dez. 2008, p.1.

¹⁵⁸ Participaram delegados de Belize, Costa Rica, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela. Cf.: SANTIAGO, op. cit., 2005, p. 314.

¹⁵⁹ SPINDLER, William. El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 55, p. 40-41, abr. 2006.

¹⁶⁰ DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. 1984. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 421-430, p. 425-426.

Segundo Franco,

*la Declaración de Cartagena permitió a Latinoamérica adentrarse en los laberintos del derecho de los refugiados dentro de una perspectiva pragmática y de soluciones, significando un paso fundamental en la integración de los principios universales, los valores regionales y la práctica de los estados.*¹⁶¹

A Declaração de Cartagena marcou a proteção dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos, estabelecendo um vínculo entre os domínios do Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos¹⁶². Ela se compõe de quatro partes.

Na primeira parte são apresentadas as conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México em 1981 sobre Asilo e Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, o qual estabeleceu importantes critérios para análise e consideração da matéria.

Na segunda estão os compromissos relativos aos refugiados incluídos na “Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica”¹⁶³ cujos critérios são acolhidos totalmente e transcritos na Convenção.

Na terceira, reproduz uma série de conclusões resultantes do Colóquio ocorrido em Cartagena das Índias, em 1984, sendo sua terceira conclusão a do “conceito ampliado” de refugiado,

Na quarta estabelece uma série de recomendações que tem por objeto reafirmar a necessidade de observar os compromissos em matérias de refugiados presentes na “Acta de Contadora”.

¹⁶¹ “A Declaração de Cartagena permitiu que a América Latina adentrasse nos labirintos do Direito Internacional dos Refugiados dentro de uma perspectiva pragmática e de soluções, significando um passo fundamental na integração dos princípios universais, dos valores regionais e da prática dos Estados” (Tradução livre). Cf.: FRANCO, Leonardo. **Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en America Latina**. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3121.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2008, p. 4.

¹⁶² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001.

¹⁶³ O ‘Grupo de Contadora’ foi criado a 9 de janeiro de 1983 durante uma conferência na ilha panamenha de mesmo nome, com o objetivo de buscar a pacificação da América Central e em particular a conclusão das guerras civis de El Salvador e Guatemala, e do confronto entre Nicarágua e Estados Unidos. O grupo concebido como uma plataforma de negociação política e constituído por representantes diplomáticos do México, Venezuela, Panamá e Colômbia, teve como característica principal procurar novas vias de diálogo e de soluções regionais para impedir que os conflitos centro-americanos fossem incluídos no confronto Leste-Oeste. Em junho de 1984, o grupo apresentou aos cinco países centro-americanos um esboço da ‘Acta de Contadora para la paz y cooperación en Centroamérica’. Cf.: FORMAN, Alicia. **Puentes sobre la Turbulencia/ La Concertación Política Latinoamericana en los Ochenta**. Santiago de Chile: FLACSO, 1990.

A Declaração estabeleceu os fundamentos jurídicos para o tratamento dos refugiados da região, entre eles, o princípio do *non-refoulement*, a importância da integração dos refugiados e a necessidade de erradicar as causas dos movimentos generalizados de populações¹⁶⁴. Ela também preencheu, em parte, essa lacuna ao relacionar os problemas dos refugiados, deslocados e repatriados diretamente com os direitos humanos.

Os aportes da mesma são múltiplos, destacando-se, em suma: a ampliação da definição de refugiado ao estender em suas causas a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; fomentou a ação dos Estados; reiterou a importância do princípio de *non-refoulement* como base da proteção dos refugiados e norma peremptória do Direito Internacional; assinalou a necessidade de os Estados desenvolverem normas mínimas consagradas nos instrumentos básicos de proteção e enquadrou a temática dos refugiados, deslocados e repatriados, em um contexto mais amplo da observância dos Direitos Humanos e da construção da paz na América Latina.

A Declaração de Cartagena não teve a intenção de ser um instrumento obrigatório. Embora não sendo formalmente vinculativa, tornou-se a base da política sobre refugiados na região e foi incorporada na legislação nacional de diversos Estados do continente¹⁶⁵, o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, a criação de uma rede de proteção em nível continental. A Declaração estabeleceu que os Estados podem adotar ou não a ampliação do conceito de refugiado, fato esse que, através dos anos, agiu como um elemento de persuasão importante devido à aceitação e aplicação da Declaração por parte de vários Estados¹⁶⁶, seja de modo formal, pela adoção de normas nacionais, seja pela prática dos processos de reconhecimento da condição de refugiado.

¹⁶⁴ ACNUR (UNHCR), op. cit., 2008e.

¹⁶⁵ Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

¹⁶⁶ LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>> Acesso em: 12 abr. 2008.

1.3.2 A preocupação com os deslocados internos: a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos

Por ocasião do décimo aniversário da Declaração de Cartagena em 1994, a importância desse documento foi ratificada no *Coloquio Internacional en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* ocorrido em San José, Costa Rica, de 5 a 7 dezembro, do qual participaram delegados de 20 países americanos¹⁶⁷. Esse Colóquio visava reavaliar a Declaração de Cartagena e resultou na elaboração da Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos¹⁶⁸.

Deslocados internos são aqueles que, forçada ou obrigatoriamente, fogem de seus lares para evitar efeitos de um conflito armado, situações de violência generalizada, de violações aos direitos humanos, que não cruzaram a fronteira internacional reconhecida. São portanto, “*un gruppo vulnerabile, che si trova in una situazione simile a quella dei rifugiati, questi non hanno però attraversato un confine internazionale e non beneficiano della normativa a favore dei rifugiati, tanto meno ne hanno una propria*”¹⁶⁹.

O *Coloquio Internacional en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena* propôs-se a avaliar o ocorrido no dito decênio e constatou que a raiz da adoção da Declaração de Cartagena desenvolveu um auspicioso proceso para a obtenção de soluções duráveis por meio “*de la integración de éstas en un marco convergente de respeto a los derechos humanos, construcción de la paz y vínculo con el desarrollo económico y social*”¹⁷⁰. As conclusões dos

¹⁶⁷ Os 20 países que participaram do Colóquio foram: Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. Cf.: SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José / Brasília: IIDH / CICV / ACNUR, 1996a, p. 285.

¹⁶⁸ Doravante, Declaração de San José.

¹⁶⁹ “Um grupo vulnerável, que se encontra em situação similar àquela dos refugiados, que não atravessaram uma fronteira internacional e não se beneficiaram da normativa a favor dos refugiados, pois tão pouco têm uma normativa própria” (Tradução livre). Cf.: BECCARO, Alice. **II Regime Internazionale di Protezione e Assistenza degli Sfolati All'interno dei Confini Statali**. 2005. Tesi (Laurea) - Università di Bologna. Tesi di Laurea in Diritto Internazionale, 2005, p. 58.

¹⁷⁰ “Da integração destas em um marco convergente de respeito aos Direitos Humanos, construção da paz e vínculo com o desenvolvimento econômico e social” (Tradução livre). Cf.: **DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS**. 1994. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/sanjose.html> Acesso em: 7 maio 2008.

participantes do Colóquio foram registradas na Declaração de San José, dentre as quais se ressaltam as seguintes:

Primeira. Reconhecer a extrema importância da Declaração de Cartagena no tratamento das situações de refugiados que tiveram origem em conflitos ocorridos na passada década na América Central e, conseqüentemente, sublinhar a conveniência de recorrer à Declaração para encontrar resposta para os problemas pendentes e novos desafios surgidos na América Latina e nas Caraíbas em matéria de deslocamento[...]

Décima oitava. Registrar, com particular interesse, os esforços que estão a ser empreendidos pelo "Conselho Permanente sobre Deslocados Internos nas Américas" como fórum regional inter-agências que se dedica ao estudo e resolução dos prementes problemas que as pessoas deslocadas enfrentam dentro dos seus próprios países por motivos semelhantes aos que causam fluxos de refugiados.[...]

Vigésima. Fazer um apelo aos Estados para que recorram aos fóruns regionais existentes sobre questões como as relativas a assuntos econômicos, segurança e proteção do meio ambiente, com o objetivo de que sejam incluídos nas suas agendas temas relacionados com os refugiados, outras deslocações forçadas e migrações¹⁷¹.

A Declaração de San José aprofundou as relações entre o Direito dos Refugiados e os Direitos Humanos. Essa Declaração reconheceu expressamente as convergências entre os sistemas de proteção da pessoa humana consagrados no Direito Internacional dos Refugiados, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário, ao afirmar que

*la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos y que, por lo tanto, la protección de tales derechos y el fortalecimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas, así como para la prevención de los conflictos, de los éxodos de refugiados y de las graves crisis humanitarias.*¹⁷²

Essa declaração serviu para reanimar e fortalecer o compromisso dos países do continente americano no tratamento e busca de solução dos termos analisados. Em um momento em que a violência ecoava em diversos pontos do mundo, o continente americano se comprometia decididamente em favor da esperança. Nesse sentido, reconheceu que a proteção aos direitos humanos e o fortalecimento do sistema democrático constituem as melhores medidas para prevenir conflitos, fluxos de refugiados e crises humanitárias.

¹⁷¹ **DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS**, Op. Cit., 1994.

¹⁷² "a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos e que, portanto, a proteção de tais direitos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor medida para a busca por soluções duráveis, assim como para a prevenção de conflitos, dos êxodos de refugiados e das graves crises humanitárias" (Tradução livre). Cf.: TRINDADE, op. cit., 2001, p.5.

1.3.3. A busca por soluções duráveis: a Declaração e o Plano de Ação do México

Em 2004, por ocasião do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, com o objetivo de analisar conjuntamente os principais desafios que enfrentava a proteção dos refugiados e de outras pessoas necessitadas de proteção internacional na América Latina e de identificar linhas de ação dentro dos princípios da Declaração de Cartagena, foram realizadas quatro reuniões consultivas preparatórias: em San José, Costa Rica, nos dias 12 e 13 de agosto; em Brasília, Brasil, nos dias 26 e 27 de agosto; em Cartagena das Índias, Colômbia, nos dias 16 e 17 de setembro e em Bogotá, Colômbia, nos dias 6 e 7 de outubro. Como resultado desses encontros, nos quais foi analisada a problemática dos refugiados em cada região, foram elaborados informes aprovados por consenso, que serviram de base para a elaboração da Declaração e do Plano de Ação do México¹⁷³, firmados em 16 de novembro de 2004, na cidade do México, por vinte países latino-americanos¹⁷⁴.

A iniciativa partiu do ACNUR, do Conselho Norueguês para os Refugiados, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, do Instituto Interamericano de Direitos Humanos e dos governos do Brasil, da Costa Rica e do México, que reuniram os governos dos países da América Latina, especialistas e diferentes setores da sociedade civil.

O PAM define as linhas de uma ação regional em matéria de proteção e propõe a adoção de medidas duráveis para a questão dos refugiados, em particular para fazer face às duas situações que necessitavam de urgente resposta: o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e a situação do grande número de colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Costa Rica, Panamá e Venezuela.

O PAM é composto por quatro capítulos, que tratam respectivamente da situação dos refugiados na América Latina, da proteção internacional dos refugiados, da busca de soluções duráveis e de mecanismos de promoção, execução, continuidade e avaliação.

¹⁷³ Doravante, PAM.

¹⁷⁴ **DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO**, para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2008.

O primeiro capítulo ressalta que, decorridos vinte anos da Declaração de Cartagena, ainda subsistem situações de deslocamento forçado, em especial na região andina, cuja amplitude é ofuscada pelo anonimato e a dispersão dos indivíduos que não solicitam formalmente a proteção internacional. Destaca, ainda, que foram iniciados programas de reassentamento no Cone Sul, os quais já estão sendo reconhecidos internacionalmente. Aponta para o fato de que várias situações coexistem na América Latina e podem ser aglutinadas em três tipos principais: países que recebem um número reduzido de solicitantes da condição de refugiados e refugiados dos fluxos migratórios regionais e continentais; países que abrigam um número significativo de refugiados ou solicitantes da condição de refugiados; e países com programas emergentes de reassentamento. Alerta, ainda, que, em alguns países da América Latina, há uma convergência dessas três situações e que, embora alguns países tenham consagrado em nível constitucional o direito de asilo, existe uma necessidade premente de esclarecer e precisar melhor a definição de refugiado.

A definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena foi incluída na legislação de vários países latino-americanos, porém, nos encontros preparatórios à Declaração e ao Plano de Ação do México, constatou-se a necessidade de esclarecer e precisar melhor a definição de refugiado e suas interpretações em circunstâncias específicas,

*en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas de exclusión, la interpretación de las circunstancias específicas y su aplicación a los casos individuales, utilizando la jurisprudencia establecida por los órganos y tribunales de derechos humanos y tomando en cuenta los legítimos intereses de los Estados, a través de un diálogo amplio y abierto con miras a la sistematización de la práctica estatal y la doctrina*¹⁷⁵

O Plano também prevê o exercício de direitos fundamentais por parte dos refugiados e, nele, a qualidade do asilo é considerada fundamental para encontrar soluções duráveis para a problemática dos refugiados.

O primeiro capítulo do PAM recomenda ainda a busca de novas estratégias no que tange à autossuficiência e à integração local, tanto em centros urbanos como

¹⁷⁵ “em particular a interpretação restritiva das cláusulas de exclusão, a interpretação das circunstâncias específicas e sua aplicação aos casos individuais, utilizando a jurisprudência estabelecida pelos órgãos e tribunais de Direitos Humanos e levando em consideração os legítimos interesses dos Estados, por meio de um diálogo amplo e aberto com vistas à sistematização da prática estatal e da doutrina”(Tradução livre). Cf.: **DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO**, op. cit., 2004.

em zonas fronteiriças, assim como o uso estratégico do reassentamento em uma perspectiva de solidariedade regional.

O segundo capítulo do PAM trata da proteção internacional para os refugiados e está subdividido em duas partes principais: investigação e desenvolvimento doutrinal e formação e fortalecimento institucional. Quanto à investigação e ao desenvolvimento doutrinal, as reuniões preparatórias indicaram que se procurasse reconhecer a contribuição da América latina no desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Refugiados. Nesse aspecto, os instrumentos regionais como a Declaração de Cartagena, a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como a doutrina e a jurisprudência desenvolvida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos contribuíram para melhorar as condições dos refugiados na América Latina.

Com o propósito de contribuir com a investigação e o desenvolvimento doutrinal sobre o Direito dos Refugiados, o PAM propõe ações conjuntas entre o ACNUR, os órgãos de direitos humanos do sistema americano e as instituições acadêmicas e de investigação por meio da realização dos seguintes projetos: série de investigação jurídica sobre a proteção internacional dos refugiados na América Latina; elaboração de um manual sobre procedimentos e critérios de aplicação da definição de refugiado na Declaração de Cartagena; e elaboração de um glossário sobre conceitos e termos jurídicos do Direito dos Refugiados.

Quanto à formação e fortalecimento regional, que constituem o objeto da segunda parte do segundo capítulo do PAM, está explicitado o reconhecimento do esforço dos países latino-americanos para institucionalizar o direito de buscar e conceder asilo. Porém, foram também identificadas deficiências nos sistemas de asilo que dificultam o acesso a uma proteção efetiva por parte dos refugiados e dos solicitantes desta condição. Visando contribuir para um conhecimento mais amplo e o uso efetivo dos recursos legais internos na proteção dos direitos dos solicitantes de asilo e dos refugiados e garantir, dessa forma, o direito de buscar e receber asilo, foram propostos três programas a serem executados pelo ACNUR em cooperação com órgãos de direitos humanos, universidades, organizações da sociedade civil e instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos: Programa latino-americano de formação em proteção internacional dos refugiados, dirigido a funcionários de Estado e sociedade civil organizada em redes de proteção;

Programa de fortalecimento das comissões nacionais de refugiados; e Programa de fortalecimento das redes nacionais e regionais de proteção.

O terceiro capítulo do PAM é denominado Soluções Duráveis. Nele é exposto o fato de que as reuniões preparatórias constataram a existência de uma tradição solidária de proteção na América Latina, caracterizando-a como “*una región que há sabido encontrar soluciones a sus propios refugiados dentro del sub-continente*”¹⁷⁶. E, embora o texto reconheça que a repatriação voluntária é um direito individual que deve ser exercido de forma voluntária e em condições de segurança e dignidade, foi reiterada a necessidade de cooperação internacional para colocar em prática soluções efetivas e duráveis, propiciando a cooperação Sul-Sul e valorizando o enfoque criativo da Declaração de Cartagena.

Da análise sobressaíram duas situações regionais que requeriam uma ação urgente: o número crescente de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e a situação dos cidadãos colombianos nas regiões fronteiriças da Colômbia com o Equador, Panamá e Venezuela.

Conforme Carneiro,

no Equador se calcula que existam ao redor de 150 mil colombianos em situação de refúgio, mais de 20 mil reconhecidos pelo governo equatoriano. Na Venezuela igualmente as estimativas rondam os 150 mil, enquanto no Panamá e na Costa Rica, estima-se que haja entre 50 e 100 mil colombianos em cada país, sendo que na Costa Rica foram reconhecidos quase dez mil colombianos como refugiados, gozando da plena proteção do Estado. Ao mesmo tempo deslocados pela violência dentro do território colombiano contamos entre 3 a 4 milhões de pessoas, dando a verdadeira dimensão da crise humanitária na Colômbia¹⁷⁷.

O PAM foi planejado para atender especialmente às necessidades humanitárias das pessoas que fogem da violência na Colômbia e inclui um programa exaustivo para avaliar as necessidades dos refugiados e das comunidades anfitriãs locais, especialmente nas áreas fronteiriças dos países vizinhos, levando em conta as atividades humanitárias complementares e as orientadas para o desenvolvimento.¹⁷⁸

Diante do contexto supra, foram propostos três programas: programa de autossuficiência e integração local “Cidades Solidárias”; programa integral “Fronteiras Solidárias”; e programa regional de “Reassentamento Solidário”.

¹⁷⁶ “uma região que soube encontrar soluções para seus próprios refugiados dentro do sub-continente”(Tradução livre). Cf.: **DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO**, op. cit., 2004.

¹⁷⁷ CARNEIRO, op. cit., 2005, p. 8.

¹⁷⁸ SPINDLER, op. cit., 2006.

O programa “Cidades Solidárias” pretende evitar, na medida do possível, os chamados movimentos irregulares ou secundários e visa, sobretudo, a uma proteção mais efetiva que abarque os direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais do refugiado. Este programa objetiva facilitar a execução de políticas públicas, dentro de uma estratégia social integral, com a colaboração das Nações Unidas e da sociedade civil e o apoio financeiro da comunidade internacional.

O programa “Fronteiras Solidárias” foi fruto da reunião preparatória de Cartagena das Índias na Colômbia, realizada nos dias 16 e 17 de setembro de 2004, que indicou o desconhecimento da dimensão da questão nas fronteiras do Equador, Panamá e Venezuela com a Colômbia, já que os 10.000 refugiados e os 30.000 solicitantes de refúgio representariam, à época, apenas uma fração do total de cidadãos colombianos que transitam ou permanecem nesses países. Esses deslocados, na sua maioria, permanecem “invisíveis”, ou seja, em situação migratória irregular.

O programa regional de “Reassentamento Solidário” foi proposto pelo governo do Brasil, na reunião preparatória ocorrida em Brasília, nos dias 26 e 27 de agosto de 2004. Consiste em um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, com base nos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada. Abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina, no momento em que julgar oportuno, possa receber refugiados que se encontrem em outros países da região, e visa diminuir o impacto da situação humanitária. O texto do PAM destaca que o reassentamento como solução durável na região não deve ser visto como uma carga compartilhada, mas como um dever de solidariedade internacional.

O quarto capítulo do PAM trata dos “Mecanismos de promoção, execução, continuidade e avaliação” e objetiva a execução do Plano por meio de uma série de atividades em vários níveis: nacional, regional e sub-regional e internacional.

As ações duráveis propostas pelo PAM encaminham a questão dos refugiados em direção a um novo paradigma, no qual os refugiados não serão mais postos em campos de refugiados, mas, por meio das três solidariedades é proposta a sua inclusão nas comunidades políticas de seu país ou demais países latino-americanos, como será visto no próximo capítulo, onde as propostas do PAM serão analisadas sob a luz do pensamento de Hannah Arendt.

CAPÍTULO II - O DIREITO A TER DIREITOS: DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO E O VATICÍNIO DE HANNAH ARENDT

*Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos; mas a ação é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens. A atividade do labor não requer a presença de outros, mas um ser que 'laborasse' em completa solidão não seria humano, e sim um animal laborans no sentido mais literal da expressão*¹⁷⁹.

O objetivo deste capítulo é refletir sobre Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, em especial o PAM, à luz do legado intelectual de Hanna Arendt, onde a acepção do “direito a ter direitos” é fundamental à condição humana. O capítulo está subdividido em três partes.

A primeira parte, *Direito Internacional dos Refugiados e as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*, aborda as relações que se estabelecem entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos e entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Humanitário.

A segunda reflete sobre a problemática dos refugiados a partir da obra de Arendt, destacando a sua perspectiva de refugiada e sua opção por uma posição mais política¹⁸⁰ do que filosófica¹⁸¹. Prioriza duas de suas obras *Origens do Totalitarismo* e *A Condição Humana* para refletir sobre as três atividades humanas fundamentais à condição humana: labor, trabalho e ação, esta última compreendida como o exercício da ação política entre os seres humanos no espaço público.

A terceira parte denominada *Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário: humanizando o Direito internacional dos Refugiados* traz informações sobre o contexto político social da Colômbia, especialmente sobre os conflitos armados e a questão do “abarroamento” das fronteiras que foram motivadores da elaboração do PAM e busca, ainda, estabelecer relações entre os três programas solidários que integram o PAM e o legado de Arendt sobre a problemática da condição humana e do “direito a ter direitos”.

¹⁷⁹ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 31.

¹⁸⁰ A opção pela política é justificada por Arendt através da expressão *vita activa*, que significa “uma vida dedicada aos assuntos públicos ou políticos”. Cf.: ARENDT, op. cit., 2007, p. 20.

¹⁸¹ O pensamento filosófico estaria ligado à *vita contemplativa* como aquela dedicada à reflexão e não à ação. Cf.: ARENDT, op. cit., 2007.

2.1 O Direito Internacional dos Refugiados e as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana

Conforme Antônio Augusto Cançado Trindade, a proteção internacional da pessoa humana divide-se em três vertentes: o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados¹⁸². De origens e campos de atuação distintos, esses domínios convergem para o mesmo fim: a defesa do indivíduo contra a arbitrariedade e a violência. Esse autor considera equivocada a visão compartimentalizada das vertentes da proteção internacional da pessoa humana, na medida em que

*la doctrina y la práctica contemporáneas admiten, por ejemplo, la aplicación simultánea o concomitante de normas de protección, sea del derecho internacional de los derechos humanos, sea del derecho internacional de los refugiados, sea del derecho humanitario. Hemos pasado de la compartimentalización a la convergencia, alimentada por la identidad del propósito común de protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias*¹⁸³

Segundo Liliana Jubilut, tendo essas três vertentes o mesmo objetivo, “a proteção do ser humano em seus aspectos mais fundamentais e vulneráveis e do mesmo modo mais efetivo possível”¹⁸⁴, a pessoa humana conta, hoje em dia, com a proteção do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana (ou Direitos Humanos *Lato Sensu*) o qual se subdivide em: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário.

Porém, as convergências dessas três vertentes que hoje se manifestam não equivalem a uma uniformidade total nos planos tanto substantivo como processual, caso contrário não caberia falar de vertentes ou ramos da proteção internacional da pessoa humana¹⁸⁵.

International refugee law is part of a larger mosaic of international human rights law and international humanitarian law. Human rights law constitutes

¹⁸²TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

¹⁸³ “a doutrina e a prática contemporâneas admitem, por exemplo, a aplicação simultânea ou concomitante de normas de proteção, seja de direito internacional dos direitos humanos, seja de direitos internacional dos refugiados, seja de direito humanitário. Passamos da compartimentalização à convergência, alimentada pela identidade do propósito comum de proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias” (Tradução livre) Cf.: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias*. In: ACNUR (UNHCR). **10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**: Memoria Coloquio Internacional. San José, Costa Rica: IIDH-ACNUR, 1995, p.77-168, p. 166.

¹⁸⁴ JUBILUT, op. cit., 2007, p. 58.

¹⁸⁵ TRINDADE, op. cit., 1995.

*the broad framework within which refugee law provisions should be seen. [...] Refugees are entitled to two partially overlapping sets of rights: those rights accorded to them as individuals and guaranteed under international human rights standards and national law, and specific rights related to their status as refugees.*¹⁸⁶

A salvaguarda dos direitos humanos desenvolveu-se inicialmente no plano interno dos Estados, nos quais costuma ter *status* constitucional. A proteção internacional da pessoa humana desenvolveu-se, em especial, a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e tratados posteriores de direitos humanos, e do Direito convencional de caráter humanitário, notadamente a Convenção de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977¹⁸⁷.

Para Hannah Arendt¹⁸⁸, os direitos humanos não são um dado, mas uma construção, uma criação humana que se renova num processo de construção e reconstrução, marcado por marchas e contramarchas, característico do processo histórico.

2.1.1 Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos

Segundo Pita, o Direito Internacional dos Refugiados não pode ser concebido fora do marco do Direito Internacional dos Direitos Humanos, já que é na violação dos Direitos Humanos que se radica a causa fundamental pela qual as pessoas se vêem coagidas a abandonar o seu país e solicitar o refúgio.¹⁸⁹

No mesmo sentido, Iglesias salienta que,

la protección de los refugiados y de las personas desplazadas constituye una forma de garantizar ciertos derechos humanos fundamentales, esenciales para la supervivencia de una categoría de personas tipificadas por elementos caracterizantes propios, que requieren un régimen jurídico

¹⁸⁶ “o Direito Internacional dos Refugiados é parte de um grande mosaico do Direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. O Direito dos Direitos Humanos constitui grande estrutura dentro da qual podem ser vistos pressupostos do Direito dos Refugiados. [...] Os refugiados estão protegidos por dois grupos de direitos parcialmente sobrepostos: aqueles direitos segundo os quais como indivíduos têm a garantia dos padrões do Direito Humano Internacional e do Direito Interno, e os direitos específicos relacionados ao seu status de refugiado” (Tradução livre). Cf.: JASTRAM, Kate; ACHIRON, Marilyn. **Refugee protection: a guide to international refugee law**. Geneva: Inter-Parliamentary Union Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2001, p. 18.

¹⁸⁷ TRINDADE, op. cit., 2003.

¹⁸⁸ ARENDT, op. cit., 1989.

¹⁸⁹ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Loyola, 2003, p. 85-98.

*específico, es hoy ampliamente reconocido que el Derecho Internacional de los Refugiados constituye una parte especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos lato sensu.*¹⁹⁰

Os refugiados podem estar expostos a inúmeras violações de seus direitos humanos que poderão ocorrer tanto em seus países de origem como em todas as fases do ciclo do deslocamento forçado. O direito internacional dos direitos humanos auxilia na proteção dos refugiados fixando normas que estabeleçam o que se poderia considerar como perseguição e proporcionando mecanismos para proteger os refugiados e os solicitantes de asilo contra a devolução e a expulsão; a detenção arbitrária; as ameaças a sua vida e integridade física; a falta de abrigo, alimentação, educação ou cuidados médicos; o abuso sexual ou a separação dos membros de uma família¹⁹¹.

Para Flávia Piovesan,

a proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa a tal proteção¹⁹².

Segundo Trindade, a Declaração de 1984 estabeleceu um claro vínculo entre os domínios do Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. E dez anos depois, a Declaração de San José sobre os Refugiados e Deslocados Internos (1994), de cuja redação ele participou,

*profundizó las relaciones entre el Derecho de los Refugiados y Desplazados y los derechos humanos, dando nuevo énfasis en cuestiones centrales de la actualidad, no tan elaboradas en la Declaración anterior de Cartagena, como, inter alia, las del desplazamiento forzado, y del derecho de refugio en su amplia dimensión, - examinadas bajo la óptica de las necesidades de protección del ser humano en cualesquiera circunstancias, en el universo conceptual de los derechos humanos.*¹⁹³

¹⁹⁰“a proteção dos refugiados e das pessoas deslocadas constitui uma forma de garantir certos direitos humanos fundamentais, essenciais para a sobrevivência de uma categoria de pessoas tipificadas por elementos característicos próprios, que requerem um regime jurídico específico, é hoje amplamente reconhecido que o Direito internacional dos Refugiados constitui uma parte especial do Direito Internacional dos Direitos Humanos lato sensu” (Tradução livre). Cf.: IGLESIAS, María Teresa Ponte. **Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual**. Santiago: Tórculo, 2000, p. 30-31.

¹⁹¹ ACNUR (UNHCR). **Los derechos humanos y la protección de los refugiados**. Volumen II. Ginebra: ACNUR, 2008f.

¹⁹² PIOVESAN, op. cit., 2001, p. 37.

¹⁹³ “aprofundou as relações entre o Direitos dos Refugiados e deslocados e os Direitos Humanos, dando nova ênfase em questões centrais da atualidade, não tão elaboradas na declaração anterior de Cartagena, como, *inter alia*, as do deslocamento forçado, e do Direito de Refúgio em sua dimensão ampla, - examinadas sob a ótica das necessidades de proteção do ser humano em quaisquer circunstâncias, no universo conceitual dos Direitos Humanos” (Tradução livre). Cf.: TRINDADE, op. cit., 2001. p. 1-40, p. 4.

Em síntese, na América Latina, a Declaração de Cartagena enquadrava a proteção dos refugiados no universo conceitual dos Direitos Humanos.

2.1.2 Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário

Desde as suas origens, o Direito Internacional dos Refugiados está vinculado aos conflitos armados, realidade que está mais evidente ainda nos dias atuais. Os conflitos existentes em diferentes regiões continuam obrigando numerosos grupos de pessoas a abandonar seus lares, não tanto em decorrência de perseguições individualizadas, mas de situações de violência generalizada que ameaçam desestabilizar a paz e a segurança internacionais. Para Iglesias, nos dias de hoje, tornou-se urgente a adoção de

*una noción de refugiado lo suficientemente amplia así como fórmulas adecuadas para brindar protección al creciente número de personas que, a raíz de la multiplicación de conflictos armados internos, buscan refugio y asistencia por parte de la Comunidad internacional*¹⁹⁴.

Segundo Andrade, o Direito Internacional Humanitário caracteriza-se por ser um conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o Direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito¹⁹⁵.

Existe um paralelismo conceitual entre o direito internacional dos refugiados e o direito internacional humanitário. Ambos surgem da necessidade de prestar proteção às pessoas que estão no território de um Estado do qual não são nacionais. Além disso, em cada um desses direitos uma Instituição presta proteção e assistência às pessoas que competem ao seu âmbito de aplicação. Cada vez mais os refugiados e outros grupos de pessoas deslocadas são obrigados a deslocar-se em função de conflitos internos ou de guerras civis. Devido a isso, com o passar dos

¹⁹⁴“uma noção de refugiado suficientemente ampla, assim como, fórmulas adequadas para brindar proteção ao crescente número de pessoas que, na raiz da multiplicação dos conflitos armados, buscam refúgio e assistência por parte da Comunidade internacional” (Tradução livre). Cf.: IGLESIAS, op. cit., 2000, p. 62.

¹⁹⁵ FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., 1996b.

anos, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional humanitário têm se aproximado¹⁹⁶.

A Convenção da OUA (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) reconhecem oficialmente as problemáticas relativas aos movimentos de refugiados em grande escala e suas relações com os conflitos armados e os distúrbios internos. Todavia, quando esses instrumentos foram aprovados, eram considerados problemas regionais. Atualmente, porém, admite-se cada vez mais que os movimentos de refugiados e outros deslocamentos forçados têm lugar no contexto de conflitos armados ou de expulsões massivas.

Tanto o Direito Internacional dos Refugiados como o Direito Internacional Humanitário dividem as fortalezas e as debilidades de possuir um organismo internacional de proteção e assistência. Para o direito internacional dos refugiados, a ACNUR, e para o direito internacional humanitário, a Cruz Vermelha.

No início do século XX, como já visto, o Alto comissário, Dr. Fridtjof Nansen, conseguiu mobilizar a comunidade internacional a fim de tratar de encontrar uma solução permanente para o problema dos refugiados¹⁹⁷. Ele logrou criar o *Passaporte Nansen*, destinado a identificar e permitir aos que se refugiavam retornar ao país que havia expedido o documento. Esse auxílio humanitário serviu para despertar a preocupação global com o tema, mais tarde retomado na ONU. A partir do estabelecimento do ACNUR, em 1949, a Cruz Vermelha, que também assistia os refugiados e os deslocados internos, passou a operar de modo complementar nesse campo¹⁹⁸. A troca de experiências na aplicação do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário por esses organismos tende a fortalecer os mecanismos conjuntos de auxílio às vítimas das guerras¹⁹⁹.

¹⁹⁶ BRETT, Rachel; LESTER, Eve. Derecho de los refugiados y derecho internacional humanitario: paralelismos, enseñanzas y perspectivas para el futuro. La opinión de una organización no gubernamental. **Revista Internacional de la Cruz Roja**. Ginebra, CICR, n. 843, p. 713-726, 30 nov. 2001.

¹⁹⁷ SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José / Brasília: IIDH / CICV / ACNUR, 1996.

¹⁹⁸ HICKEL, Marguerite Contat. **La protección de los desplazados internos afectados por conflictos armados: concepto y desafíos**. Disponível em: <<http://www.icrc.ch/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQ4P>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

¹⁹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José / Brasília: IIDH / CICV / ACNUR, 1996, p. 344.

Ademais, diversas normas de caráter humanitário tratam da questão dos refugiados. Exemplos são os Artigos 44²⁰⁰ e 70 (2)²⁰¹ da IV Convenção de Genebra de 1949, o Artigo 73²⁰² do I Protocolo de 1977 e o Artigo 22²⁰³ da Convenção sobre Direitos da Criança de 1989. Este último foi o primeiro tratado de direitos humanos que incluiu explicitamente o Direito Internacional Humanitário e o Direito dos Refugiados e marcou, de modo incontestável, o cruzamento das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana no âmbito convencional.

Sem dúvida, a relação existente entre ambos os ramos do direito internacional e a capacidade do direito internacional humanitário para completar, fortalecer e favorecer o desenvolvimento ou a interpretação de direito internacional

²⁰⁰ “**Artigo 44.** Ao aplicar as medidas de fiscalização mencionadas na presente Convenção, a Potência detentora não tratará como estrangeiros inimigos, exclusivamente na base da sua subordinação jurídica a um Estado inimigo, os refugiados que não gozem de facto da protecção de qualquer Governo”. Cf.: **CONVENÇÃO DE GENEBRA (IV) RELATIVA À PROTECÇÃO DAS PESSOAS CIVIS EM TEMPO DE GUERRA.** 1949. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/49/decretolei42991.asp#ptg>>. Acesso em: 23 abr. 2009

²⁰¹ “**Artigo 77(2).** Os súbditos da Potência ocupante que, antes do início do conflito, tiverem procurado refúgio no território ocupado não poderão ser presos, processados, condenados ou deportados desse território, a não ser que infracções cometidas depois do início das hostilidades ou delitos de direito comum praticados antes do início das hostilidades, segundo a lei do Estado cujo território está ocupado, tivessem justificado a extradição em tempo de paz.” Cf.: **CONVENÇÃO DE GENEBRA (IV) RELATIVA À PROTECÇÃO DAS PESSOAS CIVIS EM TEMPO DE GUERRA,** op. cit., 1949.

²⁰² “**Artigo 73.** As pessoas que, antes do início das hostilidades, foram consideradas apátridas ou refugiadas, nos termos dos instrumentos internacionais pertinentes aceites pelas Partes interessadas, ou da legislação nacional do Estado de acolhimento ou de residência, serão, em qualquer circunstância e sem qualquer discriminação, pessoas protegidas, nos termos dos títulos I e III da Convenção IV”. Cf.: **PROCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEBRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949 RELATIVO À PROTECÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS.** 1977. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-i-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009

²⁰³ **Artigo 22 - 1.** Os Estados-partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tende obter a condição de refugiada, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou por qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequadas a fim de que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário nos quais os citados Estados sejam partes.

2. Para tanto, os Estados-partes cooperarão, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não-governamentais que cooperem com as Nações Unidas, no sentido de proteger e ajudar a criança refugiada, e de localizar seus pais ou membros da família, a fim de obter informações necessárias que permitam sua reunião com a família. Quando não for possível localizar nenhum dos pais ou membros da família, será concedida à criança a mesma proteção outorgada a qualquer outra criança privada permanente ou temporariamente de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme o estabelecido na presente Convenção. Cf.: **CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA.** 1989. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/crianca.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2009

dos refugiados ainda não conheceu uma evolução que permita responder às situações que se apresentam sobre esses casos²⁰⁴.

Desde as suas origens, o Direito Internacional dos Refugiados está vinculado aos conflitos armados, realidade que está mais evidente ainda nos dias atuais. Os conflitos existentes em diferentes regiões continuam obrigando numerosos grupos de pessoas a abandonar seus lares, não tanto em decorrência de perseguições individualizadas, mas por situações de violência generalizada que ameaçam desestabilizar a paz e a segurança internacionais. Para Iglesias, nos dias de hoje, tornou-se urgente a adoção de

*una noción de refugiado lo suficientemente amplia así como fórmulas adecuadas para brindar protección al creciente número de personas que, a raíz de la multiplicación de conflictos armados internos, buscan refugio y asistencia por parte de la Comunidad internacional*²⁰⁵.

Portanto, as três vertentes convergem para o mesmo fim: a defesa do indivíduo contra a arbitrariedade e a violência. Fato este, importante para compreender a questão da Colômbia quando as três vertentes se encontram na busca de soluções duráveis ao abarrotamento das fronteiras decorrente dos conflitos armados colombianos.

2.2 Uma perspectiva dos refugiados a partir da obra de Hannah Arendt

O pensamento de Hannah Arendt constitui um importante eixo teórico para refletir sobre a questão dos refugiados na atualidade. Ressaltam-se neste subcapítulo algumas de suas idéias mais inspiradoras para a presente investigação. Para uma melhor compreensão do pensamento arendtiano, no que toca aos refugiados, objeto desta dissertação, o presente subcapítulo está dividido em três itens: a condição de refugiada como impulsionadora do pensamento de Hannah Arendt; as origens do totalitarismo e a categorização dos campos de refugiados; e *vita activa*²⁰⁶ e as três atividades fundamentais à condição humana: labor, trabalho e ação²⁰⁷.

²⁰⁴ BRETT e LESTER, op. cit., 2001.

²⁰⁵ “uma noção de refugiado suficientemente ampla, assim como, fórmulas adequadas para brindar proteção ao crescente número de pessoas que, na raiz da multiplicação dos conflitos armados, buscam refúgio e assistência por parte da Comunidade internacional” (Tradução livre). Cf.: IGLESIAS, op. cit., 2000, p. 62.

²⁰⁶ Segundo Arendt, “a expressão *vita activa* é perpassada e sobrecarregada de tradição. É tão velha quanto o nosso pensamento político [...], na filosofia medieval é a tradução consagrada do *bios*

2.2.1 A condição de refugiada como impulsionadora do pensamento de Hannah Arendt.

Arendt interpretou, por meio da sua própria condição de refugiada judia, o conceito de refugiado como vetor de uma nova consciência histórica, demonstrando a necessidade de reinterpretar os Direitos Humanos, que deveriam considerar aqueles que foram privados de tudo, especialmente de movimento e de ação. Para ela,

de todas las libertades específicas que se nos pueden ocurrir al oír la palabra, la libertad de movimiento es desde el punto de vista histórico la más antigua y también la más elemental. El hecho de poder ir hacia donde queramos es el gesto prototípico del ser libre, así como la limitación de la libertad de movimiento ha sido desde tiempos inmemorables la condición previa a la esclavitud [...] tanto la acción como el pensamiento se dan en la forma de movimiento [grifo nosso] y, por tanto, la libertad sirve de fundamento a ambos: libertad de movimiento²⁰⁸.

A partir das reflexões e propostas de Arendt, aqueles que são obrigados a abandonar seus lares, suas comunidades e seus países não podem prescindir do “direito a ter direitos”, ou seja, dos direitos inalienáveis à condição humana, que incluem desde os direitos à sobrevivência biológica até à ação política, o estar entre os homens, o direito a ser visto no espaço público e de agir politicamente. Os exilados, os refugiados e todos aqueles que são deslocados forçadamente de seus países de origem fazem parte de um novo paradigma para as sociedades ocidentais porque colocam em questão conceitos fundamentais do Estado moderno, tais como os Direitos Humanos e a cidadania.

politicus de Aristóteles, já ocorre em Agostinho onde, como *vita negotiosa* ou *actuosa*, reflete ainda o seu significado original: uma vida dedicada aos assuntos públicos ou políticos”. Cf.: ARENDT, op. cit., 2007, p.20.

²⁰⁷ Com relação à ação, que é própria do ser humano e de sua atividade política e está contida na expressão *vita activa*, Arendt afirma: “Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem. Nem um animal nem um Deus é capaz de ação e só a ação depende constantemente da presença de outros”. Cf.: ARENDT, op. cit., 2007, p. 39.

²⁰⁸ “De todas as liberdades específicas que nos podem ocorrer ao ouvir a palavra, a liberdade de movimento é do ponto de vista histórica e também a mais fundamental. O fato de poder ir até onde queiramos é um gesto prototípico de ser livre, assim como a limitação da liberdade de movimento tem sido, desde tempos imemoráveis, a condição prévia da escravidão [...] **tanto a ação como pensamento se dão em forma de movimento** [grifo nosso] e, portanto, a liberdade serve de fundamento a ambos: liberdade de movimento” (Tradução livre). Cf.: ARENDT, Hannah. **Hombres en tiempos de oscuridad**. Barcelona, Espanha: Ed. Gedisa, 1990. p. 19.

Os textos de Arendt são de uma incrível atualidade e, quando ela fala de sua condição sublinha que não a escolheu e que toda pessoa, ao nascer, recebe algo de caráter contingente e não escolhido. Assim, considera a condição de judia como uma condição política, uma determinada configuração do mundo, pois toda a vida começa em um momento definido do tempo, em um lugar concreto, no contexto de uma comunidade determinada e com características físicas e psicológicas particulares. Esse começo não é voluntário, não se escolhe nascer em uma época ou em um corpo cujas características possam ser avaliadas positiva ou negativamente. Nascer é passar a fazer parte de um mundo de relações, de discursos e de normas pelas quais não se opta, mas que de algum modo constituem o ser humano. Assim, para Arendt, assumir que pensava e atuava a partir de sua inserção no mundo como judia não significava uma visão determinista, mas poder pensar por si mesma a partir de uma realidade²⁰⁹.

O fato de ser protagonista de uma história de busca de proteção como refugiada, quando os países europeus fecharam as fronteiras para os refugiados judeus, forneceu a Arendt bases sólidas para refletir e narrar a incapacidade das instituições internacionais na resolução do problema. Esse fato, segundo a autora, conscientizou o mundo de que os Direitos Humanos estavam ligados a um Estado e que o “direito a ter direitos” era antecedente a todo direito defendido nas declarações internacionais então existentes²¹⁰, já que os judeus, quando se tornaram apátridas, perderam todos os direitos, a maioria dos quais diz respeito à condição de ser cidadão de um Estado.

Arendt sempre procurou compreender a realidade, em parte fruto de seus estudos filosóficos iniciados na Alemanha, sob a orientação do filósofo Karl Jaspers, com quem manteve vasta correspondência durante sua vida. Em suas próprias palavras, ela afirma ter sentido primeiramente um “choque filosófico”, um assombro perante a existência, que foi além da mera curiosidade, e a levou a uma intensa autorreflexão, a um pensar consigo mesma que, a partir daí, ela consideraria a marca de todo o filosofar autêntico. Por outro lado, o mundo externo lhe forneceu o que ela chamou de “choque de realidade”, e a levou à opção de refletir sobre a ação

²⁰⁹ BIRULÉS, Fina. Introducción. In: ARENDT, Hannah. **Una revisión de la historia judia y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006.

²¹⁰ ARENDT, op. cit., 1990. Ver também: ARENDT, op. cit., 1989; e ARENDT, op. cit., 2006.

e a condição política do ser humano²¹¹. Essa opção pela condição política é muito bem fundamentada na obra *A Condição Humana*, onde ela explicita sua opção por refletir sobre a *vita activa* como será abordado no item 2.2.3 deste subcapítulo.

No livro *Una revisión de la historia judía y otros ensayos* foram reunidos vários textos que Arendt escreveu sobre a questão dos judeus entre 1942 e 1966²¹², entre os quais figura um dos mais significativos para o presente estudo, *Nosotros, los refugiados*²¹³, publicado originalmente em 1943. Nele, Arendt define o termo refugiado a partir de sua própria experiência como refugiada nos Estados Unidos. Para ela, refugiados são aqueles que tiveram a desgraça

*de llegar a un país nuevo sin medios y que han tenido que recibir ayuda de comités de refugiados. [...] Perdimos nuestro hogar, es decir, la cotidianidad de la vida familiar. Perdimos nuestra ocupación, es decir, la confianza de ser útiles en este mundo. Perdimos nuestra lengua, es decir, la naturalidad de las reacciones, la simplicidad de los gestos, la sencilla expresión de los sentimientos. Dejamos a nuestros parientes en los guetos polacos y nuestros mejores amigos han sido asesinados en campos de concentración, lo que equivale a la ruptura de nuestras vidas privadas*²¹⁴.

Nosotros los Refugiados é um texto germinal, no qual a condição de refugiado é proposta como paradigma de uma nova consciência histórica, fato explícito especialmente na seguinte frase: “*los refugiados empujados de país en país representan la vanguardia de sus pueblos si conservan su identidad*”²¹⁵. Ela entendia que, pela primeira vez, a história dos judeus estava ligada a de todas as outras nações, já que a condição de ser parte do povo judeu era anterior a de ser nacional de um determinado país. Apesar de desnaturalizados, continuavam judeus.

No decorrer de sua obra, em muitos momentos, Arendt insiste que o importante, o verdadeiramente essencial, é pensar a partir da experiência viva. Para ela, o pensamento nasce dos acontecimentos aos quais deve manter-se vinculado

²¹¹ KOHN, Jerome. Introdução. In: ARENDT, Hannah. **Compreender: Formação, exílio e totalidade - ensaios 1930 - 1954**. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

²¹² ARENDT, op. cit., 2006.

²¹³ Publicado originalmente como *We refugees*, em 1943, pela Revista *The Memorial Journal*.

²¹⁴ “de chegar a um novo país sem meios e que tiveram que receber ajuda dos comitês de refugiados [...]. Perdemos nosso lugar, quer dizer, cotidianidade da vida familiar. Perdemos nossa ocupação, quer dizer, a confiança em sermos úteis nesse mundo. Perdemos nossa língua, quer dizer, a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a simples expressão dos sentimentos. Deixamos os nossos parentes nos guetos poloneses e nossos melhores amigos foram assassinados em campos de concentração, o que equivale à ruptura de nossas vidas privadas” (Tradução livre). Cf.: ARENDT, op. cit., 2006. p. 2.

²¹⁵ “os refugiados empurrados de país e país representam a vanguarda de seus povos se conservam a sua identidade” (Tradução livre). Cf.: ARENDT, H. op. cit., 2006, p. 3.

como se fossem os únicos indicadores de orientação do pensamento. A realidade vivida é considerada como o ponto de partida de seus pensamentos e de seu agir²¹⁶.

Dentre a obra de Arendt, dois livros são cruciais para o estudo do tema dos refugiados e a tentativa de compreensão dessa condição na contemporaneidade: *Origens do Totalitarismo* (1951) e *A Condição Humana* (1958), sendo que o primeiro lança as bases teóricas e factuais para a elaboração do segundo.

A reflexão arendtiana contida em *Origens do Totalitarismo* pressupõe a cidadania não apenas como um meio, mas como um princípio substantivo, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos outros como um semelhante, num mundo compartilhado²¹⁷.

Na obra *A Condição Humana*, Arendt reflete acerca do conceito de cidadania e o faz utilizando relatos de participação no espaço público comum existente na *polis* grega. Em suas alusões aos direitos humanos, afirma que não bastam para garantir a um povo o término de sua condição de pária social. Eles haviam sido definidos como *inalienáveis* porque se supunha que eram independentes de todos os governos; mas, no momento em que os seres humanos deixavam de possuir um governo próprio e precisavam recorrer aos seus mínimos direitos, não restava nenhuma autoridade ou instituição para protegê-los²¹⁸.

O ponto de partida das reflexões de Arendt na obra *A Condição Humana* é o isolamento do ser humano, que destrói a capacidade política, ou seja, a ação, mas para que o isolamento atinja a esfera pública e para que ocorra a dominação total do ser humano é necessário também destruir a vida privada e as ramificações sociais, isto é, desenraizar, pois não ter raízes significa, para autora, não ter um lugar reconhecido no mundo.

A publicação póstuma de outras obras também serviu para enriquecer o legado de Arendt e divulgar seus pensamentos na esfera pública e intelectual, como *The Jew as a Pariah*. Essas obras póstumas, bem como suas publicações em vários países e traduções em diversas línguas²¹⁹, são importantes para compreender a própria subjetividade de Arendt, o particularismo de sua condição e de sua

²¹⁶ ARENDT, Hannah. **Entre el pasado y el futuro**. Barcelona: Península, 1996.

²¹⁷ LAFER, op. cit., 1988.

²¹⁸ BIRULÉS, op. cit., 2006.

²¹⁹ ARENDT, Hannah. **Compreender: Formação, exílio e totalidade - ensaios 1930 - 1954**. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

experiência como judia nascida na Alemanha, seu confronto com o nazismo e sua elaboração teórica ao longo dos anos.

Ela compreendeu e expôs com clareza que a condição humana só pode ser exercida no mundo público, que permite a liberdade individual através da palavra viva e da ação vivida. Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos, mas a ação não pode sequer ser imaginada fora da comunidade. Para Arendt, só a ação é uma prerrogativa exclusiva do homem, pois é a única inteiramente dependente da constante presença dos outros²²⁰.

Em sua última obra *The life of the mind*, Arendt trata da *vita contemplativa*, do pensamento, da filosofia, e de certa forma complementa o tema de *A Condição Humana*, livro que se detém e faz uma opção pela *vita activa*, a partir das inquietações políticas suscitadas pelo seu primeiro livro, *Origens do totalitarismo*. No texto de *A Condição Humana*, ela explica a sua opção pela reflexão sobre a *vita activa* e sobre o agir político no espaço público como decorrência de sua própria posição no mundo.

2.2.2. As origens do totalitarismo e a categorização dos campos de refugiados

Em 1951, Arendt publicou o livro *Origens do Totalitarismo*²²¹ e descreveu o aparecimento de um novo sujeito moderno, ou seja, o não sujeito - o refugiado e o apátrida – que resultou da consolidação, em âmbito internacional, de uma nova ordem mundial dividida em Estados-Nação. Sublinhou, ainda, a decadência de um Estado no qual a nacionalidade, e não mais a residência, se converteu no princípio que dá direito à cidadania.

Nessa obra ela afirma que o domínio totalitário visa à abolição da liberdade e não apenas a sua restrição²²². Essa abolição da liberdade é realizada em três etapas: a primeira visa eliminar a pessoa jurídica do indivíduo; a segunda objetiva eliminar a pessoa moral, e isso se consegue ao impossibilitar que o ser humano assuma a condição de vítima e ao corromper a solidariedade humana. Porém, após

²²⁰ ARENDT, op. cit., 2007.

²²¹ Id., op. cit., 1989.

²²² Id. Ibid.

essas duas etapas, ainda subsiste uma terceira, ou seja, a individualidade própria a cada ser humano.

Nas palavras de Arendt,

o primeiro passo essencial no caminho do domínio total é matar a pessoa jurídica do homem. Por outro lado, isso foi conseguido quando certas categorias de pessoas foram excluídas da proteção da lei e quando o mundo não-totalitário foi forçado, por causa da desnacionalização maciça, a aceitá-los como os fora-da-lei; logo a seguir, criaram-se campos de concentração fora do sistema penal normal, no qual um crime definido acarreta uma pena previsível²²³.

No pensamento de Arendt “o fim do sistema arbitrário é destruir os direitos civis de toda a população, que se vê, tão fora da lei, afinal, tão fora da lei em seu próprio país como os apátridas e refugiados”²²⁴. Essa destruição dos direitos civis, ou seja, a morte de sua pessoa jurídica era por ela considerada a condição primordial para que um indivíduo ou um povo seja inteiramente dominado.

Quanto ao segundo momento, ou seja, a eliminação do caráter moral do ser humano, Arendt afirma que

o próximo passo decisivo do preparo dos cadáveres vivos é matar a pessoa moral do homem. Isso se consegue, principalmente, tornando impossível, pela primeira vez na história, o surgimento da condição de mártir [...]. Corromperam toda a solidariedade humana. A noite caiu sobre o futuro. Quando não há testemunhas, não pode haver testemunho²²⁵.

Com isso a autora alertava que, para ser bem sucedido, um gesto deve ter significado social e que os campos de concentração, ao tornar anônima a própria morte e impossível o conhecimento da situação de vida ou morte de um prisioneiro na esfera pública, ou seja,

roubaram da morte o significado de desfecho de uma vida realizada. Em certo sentido, roubaram a própria morte do indivíduo, provando que, doravante, nada – nem a morte – lhe pertencia e que ele não pertencia a ninguém. A morte apenas selava o fato de que ele jamais havia existido²²⁶.

Porém, segundo Arendt, ainda existe um terceiro momento, pois “morta a pessoa moral, a única coisa que ainda impede que os homens se transformem em mortos-vivos é a diferença individual, a identidade única do indivíduo”²²⁷.

Para a autora, essa individualidade poderia ser conservada por um estoicismo persistente, ou seja, no isolamento de uma personalidade sem direitos e sem consciência. Ela entendia que essa parte da pessoa humana, precisamente por

²²³ ARENDT, op. cit., 1989, p. 498.

²²⁴ Id. Ibid., p. 502.

²²⁵ Id. Ibid., p. 502.

²²⁶ Id. Ibid., p. 503.

²²⁷ Id. Ibid., p. 504.

depender tão essencialmente da natureza e de forças que não podem ser controladas pela vontade alheia, seria a mais difícil de destruir e, quando destruída, seria a mais fácil de restaurar, já que depende unicamente do indivíduo. Porém, depois da aniquilação da pessoa jurídica e da morte da moral, a destruição da individualidade é quase sempre bem-sucedida ²²⁸.

Segundo Arendt “a experiência dos campos de concentração demonstra verdadeiramente que os seres humanos podem transformar-se em espécimes do animal humano”²²⁹. Assim, segundo sua reflexão, o ideal do domínio totalitário só é atingido quando os homens se tornam igualmente supérfluos – e isso se consegue nos campos de concentração.

Arendt denomina o campo de concentração como o

mundo dos agonizantes, no qual os homens aprendem que são supérfluos através do modo de vida em que o castigo nada tem ver com o crime, em que a exploração é praticada sem o lucro, e em que o trabalho é realizado sem proveito, é um lugar onde a insensatez é diariamente renovada ²³⁰.

Tornar o ser humano supérfluo significa o desrespeito total pela dignidade humana, já que esta “implica o reconhecimento de todos os homens ou de todas as nações como entidades, como construtores de mundos ou co-autores de um mundo comum” ²³¹.

Os campos de concentração seriam esses lugares onde seres humanos eram transformados em animais, mas, segundo Arendt, eles não se constituem em uma invenção dos movimentos totalitários. Seu uso sistemático deu-se pela primeira vez durante a Guerra dos Bôeres²³², no começo do Século XX, e continuaram a ser

²²⁸ ARENDT, op. cit., 1989.

²²⁹ Id. Ibid., p. 506.

²³⁰ Id. Ibid., p. 508.

²³¹ Id. Ibid., p. 509.

²³² No século XVII, os holandeses estabeleceram uma colônia na extremidade meridional da África do Sul, a Colônia do Cabo. O povoamento cresceu no século XVIII com a chegada de novos imigrantes, inclusive alemães e franceses, formando a comunidade dos bôeres. Em 1814, a Grã-Bretanha assumiu o controle da Colônia do Cabo e muitos bôeres não aceitaram ficar sob o domínio britânico e, entre 1836 e 1837, migraram para o interior e norte da África do Sul. Depois de lutarem contra os zulus, os bôeres criaram as repúblicas de Natal (anexada pelos britânicos em 1843), Orange e Transvaal. A descoberta de ouro em Transvaal atraiu mais imigrantes e em pouco tempo, a Grã-Bretanha anexou o Transvaal (1877). Devido a isso, em 1880, teve início a Primeira Guerra dos Bôeres, quando os bôeres fizeram um levante contra os britânicos e Transvaal recuperou sua independência. Novas descobertas de ouro na região e divergências entre britânicos e bôeres originaram outra guerra, mais sangrenta que a anterior, a Segunda Guerra dos Bôeres, 1899-1902. A primeira aplicação moderna e sistemática de campo de concentração foi feita pelo Reino Unido, durante essa guerra, quando o comandante britânico Horatio Kitchener utilizou os campos como parte de sua estratégia de combate à guerrilha. Kitchener ordenou a destruição das fazendas que abasteciam os guerrilheiros bôeres e deportou os fazendeiros e seus empregados para campos de

usados na África do Sul e na Índia para os “elementos indesejáveis”: neles foi utilizada, pela primeira vez, a expressão “custódia protetora”, que mais tarde foi adotada pelo Terceiro Reich. Esses campos correspondem, em muitos detalhes, aos campos de concentração do começo de regime totalitário; eram usados para “suspeitos” cujas ofensas não se podiam provar e que não podiam ser condenados pelo processo legal comum²³³.

A “custódia protetora”, ou seja, o afastamento dos indivíduos do convívio social fazia parte do funcionamento do próprio regime totalitarista. Dessa forma, para esclarecimento das populações que não estavam confinadas, a propaganda do regime totalitário nazista apresentava essa “custódia protetora” como uma “medida policial preventiva”, isto é, uma medida que retira das pessoas a capacidade de agir ao separá-las da sociedade²³⁴.

No presente estudo é importante salientar a classificação feita por Arendt a respeito dos tipos de campos de concentração, dos quais, por mais estarrecedor que possa parecer, um deles é o campo de refugiados. Para ela:

os campos de concentração podem ser classificados em três tipos correspondentes a três concepções ocidentais básicas de uma vida após a morte: o Limbo, o Purgatório e o Inferno. Ao Limbo correspondem as formas relativamente benignas, que foram populares mesmo em países não totalitários, destinadas a afastar da sociedade todo tipo de elementos indesejáveis – os refugiados, os apátridas, os marginais e os desempregados; os campos de pessoas deslocadas, por exemplo, que continuaram a existir mesmo depois da guerra, nada mais são do que campos para os que se tornaram supérfluos e importunos. O Purgatório é representado pelos campos de trabalho da União Soviética, onde o abandono alia-se ao trabalho forçado e desordenado. O Inferno, no sentido mais literal, é representado por aquele tipo de campos que os nazistas aperfeiçoaram e onde toda a vida era organizada, completa e sistematicamente, de modo a causar o maior tormento possível²³⁵.

Os três tipos de campos de concentração, denominados por Arendt como Limbo, Purgatório e Inferno possuem um traço em comum: os seres humanos que eles comportam são tratados como se já não existissem, como se o que sucedesse com eles não pudesse interessar a mais ninguém, “como se [as pessoas] já

concentração. Famílias inteiras foram confinadas em campos, onde os prisioneiros morriam lentamente de desnutrição ou vitimados por epidemias. O uso dos campos foi fundamental para a vitória dos britânicos, que, com muita dificuldade, venceram a guerra e anexaram o Transvaal e Orange. No final da guerra, cerca de 26.000 bôeres foram mortos naqueles locais, além dos trabalhadores nativos, que viviam nas fazendas que tiveram o mesmo destino. Cf.: WAGENER, Volker. **1902: Fim da Guerra dos Bôeres**. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,834956,00.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009. Ver também: **ANGLO-BOER WAR MUSEUM**. Disponível em: <<http://www.anglo-boer.co.za/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

²³³ ARENDT, op. cit., 1989, p. 491.

²³⁴ Id. Ibid.

²³⁵ Id. Ibid., p. 496.

estivessem mortas e algum espírito mau, tomado de alguma loucura, brincasse de suspendê-las por certo tempo entre a vida e a morte antes de admiti-las na paz eterna”²³⁶.

Ao refletir sobre as implicações filosóficas e, mais especialmente, políticas dos campos de refugiados, Hannah Arendt salientou que “*nadie quiere saber que la historia contemporánea ha creado una nueva clase de seres humanos: la clase de los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos*”²³⁷.

Para Arendt, tanto o incentivo como o silencioso consentimento a essas condições sem precedentes resultam de eventos que, em um período de desintegração política, tornaram milhares de seres humanos apátridas, desterrados, proscritos e indesejados, enquanto o desemprego tornava outros milhões economicamente supérfluos e socialmente onerosos. Por sua vez, segundo ela, “isso só pôde acontecer porque os Direitos dos Homens, apenas formulados mas nunca filosoficamente estabelecidos, apenas proclamados mas nunca politicamente garantidos, perderam, em sua forma tradicional, toda validade”²³⁸.

Arendt argumenta que o fenômeno denominado como isolamento na esfera política não pode ser comparado à solidão na esfera dos contatos sociais. Isolamento e solidão não são a mesma coisa. Para ela o isolamento é aquela situação na qual os indivíduos se vêem quando a esfera política de suas vidas, onde agem em conjunto na realização de um interesse comum, é destituída. No entanto, esse isolamento, embora destitua o ser humano de poder e da capacidade de agir, deixa intactas todas as chamadas atividades produtivas do homem.

No isolamento, o homem permanece em contato com o mundo como obra humana; somente quando se destrói a forma mais elementar de criatividade humana, que é a capacidade de acrescentar algo de si mesmo ao mundo ao redor, o isolamento torna-se inteiramente insuportável. (...) O homem isolado que perdeu seu lugar no terreno político da ação é também abandonado pelo mundo das coisas, quando já não se é reconhecido como *homo faber*, mas como *animal laborans* cujo necessário ‘metabolismo com a natureza’ não é do interesse de ninguém. É aí que o isolamento se torna solidão. (...) Enquanto o isolamento se refere apenas ao terreno político da vida, a solidão se refere à vida humana como um todo”²³⁹.

²³⁶ ARENDT, op. cit., 1989, p. 496.

²³⁷ “ninguém quer saber que a história contemporânea criou uma nova classe de seres humanos: a classe daqueles que são confinados em campos de concentração por seus inimigos e em campos de internamento por seus amigos” (Tradução livre). Cf.: ARENDT, op. cit., 2006, p. 3.

²³⁸ ARENDT, Hannah. op. cit., 1989, p. 498.

²³⁹ ARENDT, Hannah. op. cit., 1989, p. 527.

A solidão comporta a experiência de não pertencer ao mundo que, segundo Arendt, “é uma das mais radicais e desesperadas experiências que o homem pode ter”²⁴⁰. A solidão está ligada ao fato de ser supérfluo e significa não pertencer ao mundo de forma alguma. Em outras palavras ditas pela mesma autora, não ter raízes significa não possuir um lugar reconhecido e garantido pelos outros no mundo e ser supérfluo significa não pertencer ao mundo de forma nenhuma. Conforme Arendt,

o desarraigamento pode ser uma condição preliminar da superfluidade, tal como pode (mas não deve) ser a condição preliminar da solidão. Se a tomarmos em sua essência, sem atentar para as suas recentes causas históricas e o seu novo papel na política, a solidão é, ao mesmo tempo, contrária às necessidades básicas da condição humana e uma das experiências fundamentais de toda vida humana²⁴¹.

Seguindo esse pressuposto, a própria experiência do mundo, que nos chega por via material e sensorial, depende do nosso contato com os outros homens, da elaboração de um senso comum, sem o qual cada um de nós permaneceria fechado em sua própria particularidade. “Somente por termos senso comum, isto é, somente porque a terra é habitada, não por um homem, mas por homens no plural, podemos confiar em nossa experiência sensorial imediata”²⁴².

Com essas considerações, Arendt já sinalizava para a reflexão que fez em seu livro *A Condição Humana*, quando classificou os três estágios da *vita activa*.

2.2.3. *Vita activa* e as três atividades fundamentais à Condição Humana: Labor, Trabalho e Ação.

Arendt optou por refletir sobre a *vita activa* para compreender a condição humana, mais especificamente as origens do desenraizamento e do isolamento necessários para a instalação do estado totalitário, que ela identificou na obra *Origens do Totalitarismo* e propôs-se a compreender melhor na obra *A Condição Humana*. Justificou que o essencial é partir da experiência viva e que a opção por refletir sobre a *vita activa* era uma prova desta opção e de sua posição política.

²⁴⁰ ARENDT, op. cit., 1989, p. 527.

²⁴¹ Id. Ibid., p. 528.

²⁴² Id. Ibid., p. 528.

A expressão *vita activa* pertence à tradição de pensamento político. E, segundo Arendt, essa tradição, longe de abranger e conceitualizar todas as experiências políticas da humanidade ocidental, “é produto de uma constelação histórica específica: o julgamento de Sócrates e o conflito entre o filósofo e a *polis*”²⁴³. Tradicionalmente, portanto, a expressão *vita activa* tem seu significado derivado da *vita contemplativa* e deve sua dignidade ao fato de servir às necessidades e carências da contemplação²⁴⁴.

Para Arendt, *vita activa* significa

a vida humana na medida em que se empenha ativamente em fazer algo, tem raízes permanentes num mundo de homens ou de coisas feitas pelos homens, um mundo que ela jamais abandona ou chega a transcender completamente. [...] Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos; mas a ação é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens. A atividade do labor não requer a presença de outros, mas um ser que ‘laborasse’ em completa solidão não seria humano, e sim um *animal laborans* no sentido mais literal da expressão²⁴⁵.

Nos seis capítulos do livro *A Condição Humana*²⁴⁶, Arendt propõe-se a examinar as especificidades e generalidades da condição humana por meio da compreensão e do desvelamento de três atividades fundamentais que integram a *vita activa: labor, trabalho e ação*.

O labor é a atividade associada ao processo biológico e é compartilhada com a condição animal, pelo que Arendt denomina-a como própria do *animal laborans*.

O trabalho não está necessariamente contido no ciclo vital da espécie. Através do trabalho, o *homo faber* cria coisas extraídas da natureza transformando o mundo num espaço de objetos partilhados pelos homens. O *habitat* humano é composto por objetos que se colocam entre a natureza e os seres humanos, unindo-os ou separando-os.

A ação é a condição essencialmente política, pois proporciona ao indivíduo a capacidade de reger o seu próprio destino, é um meio de liberdade e a única forma de expressão da singularidade individual. Ela é a capacidade de começar algo novo e é este fator que permite ao indivíduo expressar a sua identidade.

²⁴³ ARENDT, op. cit., 2007, p. 20.

²⁴⁴ Id. Ibid.

²⁴⁵ Id. Ibid., p. 31.

²⁴⁶ Os seis capítulos são: A condição humana; As esferas pública e privada; Labor; Trabalho; Ação; e *Vita Activa e a Era Moderna*.

Conforme Arendt, a experiência dos refugiados judeus pode ser comparada à redução da vida dessas pessoas a uma vida animal e biológica, na qual o que interessa é a sobrevivência, condição que seria restrita à atividade de labor. Porém, seu objetivo é demonstrar que deve existir uma vida política além dessa vida biológica, da qual os refugiados e apátridas se vêem privados porque são impedidos de uma ação política no espaço público; quando resta, somente, uma união baseada no humanitarismo. Segundo suas palavras ao iniciar a obra

O que proponho nas páginas que se seguem é uma reconsideração da condição humana à luz de nossas mais novas experiências e nossos temores mais recentes. É óbvio que isto requer reflexão; e a irreflexão – a imprudência temerária ou a irremediável confusão ou a repetição complacente de ‘verdades’ que se tornam triviais e vazias – parece ser uma das principais características do nosso tempo. O que proponho, portanto, é muito simples: trata-se apenas de refletir sobre o que estamos fazendo²⁴⁷.

O livro *A Condição Humana* aborda as manifestações mais elementares da condição humana, ou seja, aquelas atividades que tradicionalmente estão ao alcance de todo ser humano. Portanto, o livro limita-se, segundo sua autora, a uma discussão sistemática do labor, do trabalho e da ação, que constituem os três capítulos centrais. Essas são “as capacidades humanas gerais decorrentes da condição humana, e que são permanentes, isto é, que não podem ser irremediavelmente perdidas enquanto não mude a própria condição humana”²⁴⁸. Por outro lado, a finalidade da análise histórica é pesquisar as origens da alienação no mundo moderno.

Nas palavras de Arendt,

com a expressão *vita* activa, pretendo designar três atividades humanas fundamentais: labor, trabalho e ação. Trata-se de atividades fundamentais porque a cada uma delas corresponde uma das condições básicas mediante as quais a vida foi dada ao homem na Terra. O *labor* é a atividade humana que corresponde ao processo biológico do corpo humano. [...] O *trabalho* é a atividade correspondente ao artificialismo da existência humana [...]. A *ação*, única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo²⁴⁹.

A pluralidade está especificada na condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, e ao mesmo tempo ímpares, diferentes,

²⁴⁷ ARENDT, op. cit., 2007, p. 13.

²⁴⁸ Id. Ibid., p. 14.

²⁴⁹ Id. Ibid., p. 15.

a ponto de ninguém ser exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha existir. As três atividades e suas respectivas condições estão relacionadas com as condições mais gerais da existência humana: o nascimento e a morte. O *labor* assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. O *trabalho* e seu produto emprestam certa permanência e durabilidade ao caráter efêmero do tempo humano. A ação, na medida em que funda e preserva os corpos políticos, cria a condição para lembrança, ou seja, para história²⁵⁰.

No entanto, para Arendt, dentre essas três atividades, a ação estaria ligada à capacidade humana de começar e recomeçar, pois

a ação é a mais intimamente relacionada com a condição humana da natalidade; o novo começo inerente a cada nascimento possui a capacidade de iniciativa, todas as atividades humanas possuem um elemento de ação e, portanto, de natalidade. Além disso, como a ação é a atividade política por excelência, a natalidade, e não a mortalidade pode constituir a categoria central do pensamento político, em contraposição ao pensamento metafísico²⁵¹.

Para a autora, essa relação entre a ação e a vida em comum parece justificar a antiga tradução do *zoon politikon* de Aristóteles como *animal socialis*, embora o uso latino da palavra *societas* tenha também originariamente uma acepção claramente política indicativa de uma aliança entre pessoas para um fim específico. Foi somente com o ulterior conceito de uma *societas generis humani*, ou seja, uma ‘sociedade da espécie humana’, que o termo social começa a adquirir o sentido geral de condição humana fundamental²⁵².

A esfera pública, com o significado de ‘mundo em comum’, reúne uns na companhia dos outros e evita, contudo, que uns colidam com os outros. Como explica Arendt,

o mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e que deixamos para trás quando morremos. Transcende a duração da nossa vida tanto no passado quanto no futuro: preexistia nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência. É isto que temos em comum não só com aqueles que vivem conosco, mas também com aqueles que aqui estiveram antes e aqueles que virão depois de nós. Mas esse mundo comum só pode sobreviver ao advento e à partida das gerações na medida em que tem uma presença pública. É o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo²⁵³.

²⁵⁰ ARENDT, op. cit., 2007.

²⁵¹ Id. Ibid., p. 17.

²⁵² Id. Ibid.

²⁵³ Id. Ibid., p. 65.

Segundo Arendt, o termo ‘privado’, em sua acepção original de ‘privação’, deve sua importância à existência de uma esfera pública. Já que,

para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privada da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação ‘objetiva’ com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. (...) O privado não se dá a conhecer, e portanto, é como se não existisse ²⁵⁴.

Esse entendimento da importância da esfera pública demonstra que, sem participar de um ‘mundo em comum’, não importa o que o indivíduo faça, o fato permanece sem importância ou consequência para os outros e vice-versa, pois o que tem importância para ele é desprovido de importância para os outros.

Na obra *A Condição Humana*, ao discutir a esfera do público, ela reconhece que o termo público designa dois fenômenos relacionados: tudo o que vem a público e pode ser visto e ouvido por todos e o mundo comum a todos que é, na verdade, um construto humano, constituído por “coisas criadas que se inserem entre a natureza e o homem unindo-os e separando-os num *habitat* humano”²⁵⁵.

A distinção que Arendt propõe entre labor e trabalho utiliza como base o fato de que as línguas européias antigas e modernas possuem duas palavras de etimologia diferente para designá-las²⁵⁶. Ela também alerta para a distinção entre trabalho manual e intelectual cujas causas são diferentes, mas de características contextuais da Idade Moderna, já que, “nas condições modernas, toda a ocupação deveria demonstrar a sua ‘utilidade’ para a sociedade em geral, e como a utilidade das ocupações intelectuais se tornara mais que duvidosa dada a moderna glorificação do trabalho”²⁵⁷, os intelectuais passaram a almejar a sua inclusão na população trabalhadora e a intitular sua ocupação como trabalho intelectual.

O processo do *labor* move-se no mesmo sentido circular no processo biológico do organismo vivo. Ao contrário do processo de *trabalhar*, que termina quando o objeto está acabado, os produtos do labor, produtos do metabolismo do homem com a natureza, não duram no mundo o tempo suficiente para se tornarem

²⁵⁴ ARENDT, op. cit., 2007, p. 68.

²⁵⁵ LAFER, op. cit., 1988. p. 244.

²⁵⁶ A língua grega diferencia entre *ponein* e *ergazestai*; o latim entre *laborare* e *facere* ou *fabricari*; o francês entre *travailler* e *ouvrer*; o alemão entre *arbeiten* e *werken*. Em todos os casos, só os equivalentes de ‘labor’ têm conotação de dor e atribulação. O alemão *arbeith* aplicava-se originariamente ao trabalho agrícola executado por servos, e não ao trabalho do artífice, que era chamado *werk*. Cf.: ARENDT, op. cit., 2007. p. 90.

²⁵⁷ ARENDT, op. cit., 2007, p. 103.

parte dele. A própria atividade do labor é concentrada exclusivamente na manutenção da vida. O labor é realizado pelo *animal laborans* que, compelido pelas necessidades do corpo, não usa esse corpo livremente como o *homo faber* que utiliza as mãos como seus instrumentos primordiais ²⁵⁸.

Segundo a perspectiva de Arendt, “os ideais do *homo faber*, fabricante do mundo, que são a permanência, a estabilidade e a durabilidade, foram sacrificados em benefício da abundância, que é o ideal do *animal laborans*”²⁵⁹. Isso explica o fato de vivermos em uma sociedade de consumo, já que “o labor e o consumo são dois estágios de um só processo, imposto ao homem pelas necessidades da vida”, ou seja, isto é o mesmo que dizer que “vivemos numa sociedade de operários (“laborers”), ou seja, de homens que laboram” ²⁶⁰.

A condição da vida humana na terra é a natureza de forma que “o mundo e as coisas do mundo constituem a condição na qual esta vida especificamente humana pode sentir-se à vontade na Terra”. Porém, segundo Arendt, existe uma diferença de percepção entre o *homo laborans* e o *homo faber*, pois

aos olhos do *animal laborans*, a natureza é a provedora de todas as boas coisas, que pertence igualmente a todos os seus filhos que as tomam de suas mãos e que se misturam com elas no labor e no consumo. Essa mesma natureza aos olhos do *homo faber*, construtor do mundo, fornece apenas os materiais que, em si, são destituídos de valor, pois todo seu valor reside no trabalho que é realizado sobre eles. Sem tomar as coisas das mãos da natureza e consumi-las, e sem se defender contra os processos naturais de crescimento e declínio, o *animal laborans* jamais poderia sobreviver. Mas, sem se sentir à vontade em meio a coisas cuja durabilidade os torna adequadas aos usos e à construção de um mundo, do qual a própria permanência está em contraste direto com a vida, essa vida jamais seria humana ²⁶¹.

Apesar disso, ou mesmo com esse contexto, ao final da obra, Arendt afirma que a atividade de pensar, que ela diz ter omitido de suas considerações sobre a *vita activa*, ainda é possível e ocorre onde quer que os homens vivam em condições de liberdade política. Para a autora, a constituição tem duas dimensões que esclarecem a relação entre o direito e a política de forma mais concreta: “são elas a da construção pelo *homo faber* do espaço público e a da obtenção do acordo para o agir conjunto por meio da promessa”. ²⁶² Assim a constituição é um construído convencional e não tem uma existência independente, pois as comunidades políticas

²⁵⁸ ARENDT, op. cit., 2007.

²⁵⁹ Id. Ibid., p. 138.

²⁶⁰ Id. Ibid., p. 138-139.

²⁶¹ Id. Ibid., p. 147.

²⁶² LAFER, op. cit., 1988. p.26.

não são produto do pensamento, mas resultado da ação e estão sujeitas e dependem de outros sucessivos atos para subsistirem²⁶³.

O desafio colocado por Arendt, que continua atual na contemporaneidade, passa pela potencialidade do novo que o agir em conjunto proporciona com base na ação dos seres humanos no espaço público.

2.3 Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário: humanizando o Direito Internacional dos Refugiados.

Neste item, pretende-se analisar os três programas que integram o PAM e suas propostas solidárias a partir das idéias de Arendt a respeito do tema refugiados e das necessidades básicas para o exercício da condição humana, procurando mostrar que as propostas de soluções duráveis do PAM podem estar sinalizando um avanço no trato dos refugiados, em uma perspectiva latino-americana *sui generis* e no sentido da humanização do Direito Internacional dos Refugiados.

A situação dos deslocados internos e refugiados colombianos foi um forte motivo impulsionador do PAM e de suas propostas de ações duráveis, para contemplar essa situação, o presente item está subdividido em dois.

O primeiro traz informações fundamentais para o entendimento do contexto sócio-político colombiano e da relação que se estabeleceu entre os conflitos armados e o abarrotamento das fronteiras.

O segundo, denominado *Os três programas que integram o PAM: as três solidariedades e o vaticínio de Hannah Arendt*, analisa as três propostas solidárias do plano de ação do México à luz das idéias de Arendt sobre a condição dos refugiados, as quais são cotejadas por proposições do filósofo político italiano Giorgio Agambem e do sociólogo polonês Zigmund Bauman, para demonstrar o vaticínio do pensamento de Arendt, e a sua atualidade no contexto contemporâneo e na problemática proposta pela presente dissertação.

²⁶³ LAFER, op. cit., 1988.

2.3.1 Informações fundamentais para o entendimento do contexto colombiano: Conflitos armados e o “abarroamento” das fronteiras

A Colômbia é terceiro país mais populoso da América Latina, sua quinta economia e o quarto país latino-americano em extensão. Possui 44.5 milhões de habitantes, 28% dos quais vivem em quatro cidades: Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla. É um país de contrastes e paradoxos que, durante o primeiro século de sua existência independente, passou por nove guerras gerais e 54 revoluções locais, que culminaram na Guerra dos Mil Dias no início do século XX, seguida de confrontos entre os partidos políticos Liberal e Conservador, nos anos 50, e de um conflito armado interno que já dura mais de quatro décadas²⁶⁴.

No contexto atual, o conflito colombiano não pode ser visto sob uma ótica recente. Segundo Ramirez,

resulta de um longo processo de fragmentação territorial, exclusão política, pobreza e uma tradicional polarização política e deve portanto ser visto como um processo de duração média. Os grupos armados ilegais que atualmente operam no país se baseiam em fatores históricos para legitimar suas ações, atacar o Estado e combater as elites políticas e econômicas do país²⁶⁵.

A partir da terceira década do Século XIX, após a dissolução da Grã-Colômbia, tiveram início várias contendas político-ideológicas e lutas pelo poder nas quais se enfrentaram principalmente liberais e conservadores em distintas regiões do país. Entre 1899 e 1903 ocorreu a “Guerra dos Mil Dias”, uma guerra civil que culminou com a derrota dos liberais e assegurou um longo período de hegemonia dos conservadores²⁶⁶.

No decorrer do século XX, a Colômbia tornou-se um dos países mais violentos do mundo. Em 1949, o assassinato do candidato à presidência Jorge Eliecer Gaitán, um líder carismático, despertou a revolta das classes populares em todo o território colombiano. Esse incidente deu início aos confrontos da década de 50, que receberam o nome genérico de *La Violencia* e ocasionaram entre 300 a 500 mil mortos, gerando um enorme deslocamento de camponeses em direção às

²⁶⁴ RANGEL, Alfredo. Colômbia: um país de contrastes. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, n.8, p. 111-121, Out.-Dez. 2007.

²⁶⁵ RAMÍREZ, Marta Lucía. Colômbia: política externa, economia e o conflito. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, n.9, p. 73-95, Jan-Mar. 2009, p.73.

²⁶⁶ RAMÍREZ, op. cit, 2009.

principais cidades do país. Esse período violento foi interrompido pelo golpe militar do General Gustavo Rojas Pinilla, apoiado pelo partido Conservador, cujo governo durou quatro anos (1953-1957). Para dar fim à violência partidária, os dois partidos tradicionais, Liberal e Conservador, chegaram a um acordo com o intuito de alternar-se no poder durante quatro períodos presidenciais, nos 16 anos seguintes. Esse pacto foi denominado Frente Nacional e teve como consequência o fechamento dos espaços políticos²⁶⁷.

Na década de 60, o regime político da Frente Nacional começou a dar sinais de esgotamento e o contexto da Guerra Fria, da Revolução Cubana, da crise interna e institucional colombiana, dos problemas agrários do país, da radicalização dos movimentos juvenis e de alguns setores sindicais foram fatores que, unidos, formaram o embrião da atual situação social e política colombiana²⁶⁸.

As Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC)²⁶⁹ surgiram em 1964, por meio da união de vários grupos que não aceitaram a anistia proposta pelo presidente Alberto Lleras Camargo e se definiram como adotantes de uma ideologia marxista-leninista. Em 1982, esses grupos de camponeses armados optaram por uma ideologia que unisse a luta nos âmbitos político, social, econômico e militar. A partir daí, a organização juntou ao seu nome a denominação Exército do Povo e a sigla EP, passando a denominar-se FARC-EP, e sua estratégia passou de uma situação defensiva para uma posição ofensiva em busca do poder político²⁷⁰.

O Exército de Liberação Nacional (ELN)²⁷¹ surgiu também na década de 60. Buscava derrubar o governo colombiano por meio de uma revolução de cunho marxista. Foi criado por estudantes universitários, sob inspiração cubana e influência dos ideais políticos de Che Guevara, e seus quadros eram formados por ativistas do partido comunista, adeptos teologia da libertação e sindicalistas²⁷².

No início dos anos 70 surgiu o M-19²⁷³, movimento guerrilheiro urbano que reivindicava a vitória eleitoral do general Rojas Pinilla, o qual, segundo seus adeptos, fora usurpada pela Frente Nacional. Tanto as FARC como o ELN eram débeis nas duas primeiras décadas de sua existência e o mesmo ocorria com o M-

²⁶⁷ RANGEL, op. cit, 2007.

²⁶⁸ RAMÍREZ, op. cit, 2009.

²⁶⁹ Doravante, FARC.

²⁷⁰ RAMÍREZ, op. cit, 2009.

²⁷¹ Doravante, ENL.

²⁷² BECCARO, op. cit, 2005.

²⁷³ O M-19 não existe mais atualmente, portanto não configura mais o conflito colombiano. Os grupos que permeneçaram até os dias atuais são as FARC e o ELN. Cf.: RAMÍREZ, op. cit, 2009. p.75.

19, tão pobre quanto os movimentos rurais, mas que compensava essa carência com ações que repercutiam nos meios de comunicação. Essa situação mudou nos anos 80 quando o ELN “encontrou na extorsão às companhias petrolíferas uma imensa fonte de recursos econômicos e as FARC fizeram o mesmo com o recurso do narcotráfico”²⁷⁴.

A década de 80 foi uma das mais convulsionadas do país, quando grandes cartéis da droga enfrentaram o Estado. Foram os anos do narcoterrorismo durante os quais candidatos presidenciais, juízes, parlamentares e centenas de pessoas foram assassinadas. Simultaneamente as guerrilhas das FARC e do ELN fortaleciam-se e ampliavam a sua presença no território colombiano. Nessa mesma década tiveram início as tentativas de negociações de paz entre o governo e os movimentos guerrilheiros. A crise política agravou-se com a penetração do narcotráfico na política e apareceram os grupos paramilitares, que conseguiram articular-se e coordenar-se em uma organização nacional denominada Autodefesa Unida da Colômbia (AUC)²⁷⁵. Essas organizações paramilitares iniciaram uma ação de extermínio daqueles que, em sua opinião, apoiavam a guerrilha, provocando o deslocamento massivo de pessoas em todo o país. Os movimentos guerrilheiros, por sua vez, responderam aos paramilitares com táticas semelhantes, gerando-se assim uma crise humanitária decorrente do conflito armado interno da Colômbia ²⁷⁶.

O governo da Colômbia encorajou o desenvolvimento dos paramilitares ou civis armados no decorrer dos anos 80, com o objetivo de conter o domínio dos movimentos guerrilheiros em determinadas regiões do país. Atualmente, a situação humanitária na Colômbia é caracterizada pelo deslocamento em larga escala devido ao conflito armado. Todas as partes dessa guerra com três lados (governo, paramilitares e grupos guerrilheiros) usam táticas contra os civis incluindo o deslocamento e o recrutamento forçados e a punição coletiva²⁷⁷.

No final dos anos 90, as dificuldades encontradas nas negociações com os grupos insurgentes geraram um processo de reestruturação e modernização do exército com o auxílio dos Estados Unidos. Em 2002, com a eleição de Uribe Valdez para presidente, foram envolvidos na disputa milhares de soldados norte-americanos. Essa política aumentou as denúncias contra os membros das forças

²⁷⁴ RANGEL, op. cit, 2007, p. 114.

²⁷⁵ Doravante, AUC.

²⁷⁶ RANGEL op. cit, 2007

²⁷⁷ BECCARO, op. cit, 2005.

públicas por violações dos direitos humanos, do direito humanitário, execuções extrajudiciais, torturas e desaparecimentos²⁷⁸.

Estatísticas de sociedades civis estimam que a Colômbia possua atualmente 3,8 milhões de deslocados. Entretanto, o governo registrou apenas cerca de 2,4 milhões, alegando que o registro de deslocados teve início apenas no ano de 2002²⁷⁹.

Apesar dos esforços empreendidos pelo governo e pelas organizações internacionais, muitos dos deslocados preferiram não retornar aos seus lares e não fazer parte de programas dos organismos internacionais. A crise humanitária causada pelo conflito interno da Colômbia e o sofrimento que imprime à população civil, em sua maioria mulheres e crianças, preocupam cada vez mais a comunidade internacional, a ONU e a ACNUR²⁸⁰.

*La dimensión del desplazamiento forzado en Colombia aumenta cada día, así como el impacto en Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. No exageramos al decir que la situación es una de las más graves que vive el Hemisferio Occidental*²⁸¹.

Nos últimos anos, com o agravamento dos enfrentamentos, houve um aumento dos deslocamentos dirigidos tanto ao interior do país como aos Estados vizinhos. A origem do atual contexto tem raiz na dinâmica dos próprios confrontos e afeta, sobretudo, as zonas fronteiriças. Segundo a ACNUR, é necessário reconhecer e aceitar a complexidade do conflito armado interno da Colômbia e as implicações práticas que traz no sentido da proteção das vítimas do deslocamento forçado, tanto dentro da Colômbia como nos países vizinhos. A partir desse reconhecimento, é possível identificar a crescente crise humanitária que se estende pela região, em particular nas zonas de fronteira, e entender a importância de contar com uma visão compartilhada de caráter regional para os países andinos²⁸².

²⁷⁸ ACNUR (UNHCR). **Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia**. 28 February 2005e. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66e860.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

²⁷⁹ BECCARO, op. cit, 2005.

²⁸⁰ ACNUR (UNHCR). **Hacia una visión compartida de las víctimas del conflicto colombiano en los países vecinos**. Caracas: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2003.

²⁸¹“A dimensão do deslocamento forçado na Colômbia aumenta a cada dia, assim como o impacto no Equador, Panamá, Peru e Venezuela. Não exageramos ao dizer que a situação é uma das mais graves que vive o Hemisfério Ocidental”. Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003, p. 11.

²⁸² ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003.

Para a ACNUR,

la situación en Colombia se define como un conflicto político armado que usa métodos terroristas -ética y democráticamente inaceptables- y que se financia con el narcotráfico. La naturaleza del conflicto –política y armada- está determinada por los objetivos que persiguen las organizaciones insurgentes, y no por los medios que usan. Y hoy, ciertamente, usan el terrorismo²⁸³.

Com o passar dos anos, o conflito armado tornou-se um componente da realidade nacional colombiana que tem gerado novas situações, como por exemplo, a transferência dos confrontos do campo para a cidade. Conforme a ACNUR, “Ahora los grandes centros urbanos son utilizados como fuente de captación de militantes (las cárceles) y como espacios para acciones de violencia (la vacuna²⁸⁴ y el secuestro político)²⁸⁵.”

Nessa transição do campo para a cidade, o conflito imbricou-se cada vez mais com o narcotráfico e aumentou o uso indiscriminado do terrorismo contra a população civil.

El efecto de esta dinámica –que se suma a la falta de voluntad de las guerrillas para el diálogo de paz - es que el conflicto y la insurgencia pierden base política, mientras la respuesta armada oficial la gana. Así se explica esta última fase: el Estado ha declarado la guerra y la guerrilla ha respondido con actos terroristas. Estamos otra vez en los comienzos de una gran espiral de violencia²⁸⁶.

Segundo dados da ACNUR, alguns dos atores do conflito armado são considerados ilegais, como as FARC, ELN e AUC e outros são considerados legais, como as Forças Armadas da Colômbia. Esses atores se dividem em dois principais setores: um é formado pelos braços civis e políticos dos grupos insurgentes, o outro é constituído pela sociedade civil em suas duas vertentes: a que assume uma atitude passiva, composta pelas vítimas e observadores indiferentes; e a ativa,

²⁸³ “A situação na Colômbia define-se como um conflito político armado que usa métodos terroristas - ética e democraticamente inaceitáveis - e que é financiada com o narcotráfico. A natureza do conflito – política e armada - está determinada pelos objetivos que perseguem as organizações insurgentes, e não pelos meios que usam. E hoje, certamente, usam o terrorismo” (Tradução livre). Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003, p. 20.

²⁸⁴ Nesse sentido, utiliza-se o termo espanhol Vacuna, que denotativamente significa vacina, como o dinheiro que se paga ao crime organizado e à guerrilha colombiana para poder continuar trabalhando em uma atividade econômica sem ser alvo de represálias.

²⁸⁵ Agora os grandes centros urbanos são utilizados como fonte de captação de militantes (prisões) e como espaços para ações de violência (“vacina” e o seqüestro político). (Tradução livre). Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003, p. 22.

²⁸⁶ “O efeito desta dinâmica – que se soma à falta de vontade das guerrilhas para o diálogo de paz - é que o conflito e a insurgência perdem base política, enquanto a resposta armada oficial a ganha. Assim se explica esta última fase: o Estado declarou guerra e a guerrilha respondeu com atos terroristas. Estamos outra vez no começo de uma grande espiral de violência” (Tradução livre). Cf.: ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003, p. 22.

formada pelos simpatizantes do uso da força, os financiadores da guerra e os grupos organizados que apóiam um movimento nacional a favor da paz²⁸⁷.

O conflito sócio-político e armado que a Colômbia tem vivido há mais de 40 anos intensificou-se nos últimos anos provocando uma crise humanitária e de direitos humanos sem precedentes.

A grave crise humanitária e de direitos humanos pela qual atravessa a Colômbia tem se tornado uma preocupação permanente das organizações de direitos humanos, não só pelas implicações que gera para a população civil colombiana, mas também pelas medidas aplicadas pelos Estados fronteiriços para responder a uma de suas maiores consequências: o fluxo de refugiados e deslocados internos que, devido à violência generalizada e à violação massiva dos direitos humanos, cruzam as fronteiras da Colômbia em busca de proteção internacional na Venezuela, Panamá, Equador e outros Estados da região.

Além dos deslocamentos gerados pelos conflitos armados, uma consequência intrínseca a esses fenômenos e fundamental na proteção dos refugiados e deslocados internos é o abarrotamento das fronteiras. É um fenômeno ainda parcamente identificado e pouco definido, no entanto, configura-se tão real como os deslocamentos internos e a ele está intrinsecamente relacionado. Uma das causas do abarrotamento das fronteiras é a tendência ao deslocamento interno, em detrimento do refúgio, devido ao fato de que está cada vez mais difícil atingir um território seguro onde buscar proteção.

A Colômbia é exemplo típico do fenômeno do abarrotamento das fronteiras. No consulado americano em Bogotá, para solicitar um visto de entrada, é necessário ser incluído numa lista de espera e aguardar, em média, dois anos e meio para uma entrevista. Uma pessoa perseguida não pode dar-se a esse luxo. Muitas vezes o agente perseguidor está à espreita da primeira oportunidade para atacar. As ameaças, os assassinatos seletivos e os seqüestros, perpetrados por verdadeiras redes de perseguição, dos grupos paramilitares e guerrilhas, bem montadas e interconectadas ao redor do território colombiano, muitas vezes exigem que a fuga seja realizada em questão de dias ou mesmo de horas²⁸⁸.

A Espanha, que possui laços culturais e históricos com a Colômbia, possui ao redor de 500 refugiados colombianos. Enquanto no Equador calcula-se que

²⁸⁷ ACNUR (UNHCR), op. cit, 2003.

²⁸⁸ CARNEIRO, op. cit, 2005.

existam cerca de 150 mil colombianos deslocados, dos quais perto de 20 mil já foram reconhecidos pelo governo equatoriano. Na Venezuela, as estimativas chegam aos 150 mil, enquanto no Panamá e na Costa Rica, estima-se que haja entre 50 e 100 mil colombianos em cada país, sendo que na Costa Rica já foram reconhecidos quase 10 mil colombianos como refugiados. Ao mesmo tempo, os deslocados pela violência dentro do próprio território colombiano estão entre 3 e 4 milhões de pessoas, o que mostra a verdadeira dimensão da crise humanitária na Colômbia²⁸⁹.

As discrepâncias entre esses números demonstram que é cada vez mais difícil atingir um território seguro onde pedir proteção, já que o sistema desenhado pela limitação territorial que visa proteger apenas os sobreviventes encontra ainda outro obstáculo, o de escapar do perigo e sobreviver. Garantir o direito de solicitar refúgio, e não apenas o de obtê-lo, é a grande questão que se configura além do fato de não ser devolvido, mas alcançar um território onde seja possível não ser devolvido²⁹⁰.

O número de solicitantes de refúgio nos países industrializados vem caindo continuamente. Entretanto, o número de deslocados internos no mundo tem aumentado, o que pode significar que essas contradições na conjuntura mundial estão confinando os perseguidos no próprio país em que sofrem perseguição²⁹¹. Não há nada conclusivo, porém essas tendências são extremamente preocupantes e as medidas de segurança contra a ameaça dos grupos terroristas internacionais elevam essas tensões ao máximo.

O fenômeno do abarrotamento das fronteiras em decorrência dos conflitos armados colombianos foi um dos fatores que motivaram a proposição de soluções duráveis quando da formulação do PAM, como será tratado a seguir.

²⁸⁹ CARNEIRO, op. cit, 2005.

²⁹⁰ Id. Ibid.

²⁹¹ Id. Ibid.

2.3.2 Os três programas que integram o PAM: as três solidariedades e o vaticínio de Hannah Arendt

Como já se viu no primeiro capítulo desta dissertação, item 1.3, a tradição latino-americana na proteção dos refugiados ampliou o conceito de refugiado na Declaração de Cartagena, de 1984, e a preocupação com os deslocados internos resultou na Declaração de San José, de 1998. Essa tradição teve como ápice o Plano de Ação do México, cujo diferencial é a busca de soluções duráveis através de programas solidários e de responsabilidade compartilhada.

O Plano prevê o exercício de direitos fundamentais por parte dos refugiados e nele a qualidade do asilo é considerada fundamental para encontrar soluções duráveis para essa problemática. A expressão ‘qualidade do asilo’, associada à busca de soluções duráveis, pode ser interpretada à luz do pensamento de Arendt que classifica em três os tipos de campos de concentração.

Para Arendt, a proteção dos refugiados precisaria ir além da ‘custódia protetora’²⁹² que significa o afastamento dos indivíduos do convívio social e que fez parte do funcionamento do regime totalitarista. Na sua acepção, o simples acolhimento em um campo de refugiados e a satisfação das necessidades biológicas dos indivíduos é uma medida paliativa que retira das pessoas a capacidade de agir politicamente ao separá-los da sociedade.

É pertinente resgatar aqui a classificação feita por Arendt a respeito dos campos de concentração, um dos quais seria o campo de refugiados. Os três tipos corresponderiam às três concepções ocidentais da vida após a morte: o Limbo, o Purgatório e o Inferno. O Limbo representaria os campos utilizados para afastar da sociedade os elementos indesejáveis: refugiados, apátridas, marginais, desempregados e deslocados, por exemplo, que continuaram a existir mesmo depois da guerra. Ele representa atualmente os campos para os que se tornaram supérfluos e importunos como os refugiados. O Purgatório foi comparado aos campos de trabalho da União Soviética, onde o abandono aliou-se ao trabalho forçado e desordenado; e o Inferno, aos campos de concentração “que os nazistas aperfeiçoaram e onde toda a vida era organizada de modo a causar o maior tormento possível”²⁹³.

²⁹² ARENDT, op. cit, 1989, p. 498.

²⁹³ ARENDT, op. cit, 1989, p. 496.

Esses três tipos de campos de concentração, Limbo, Purgatório e Inferno, possuem um traço em comum: os seres humanos que eles comportam são tratados como se já não existissem, como se o que sucedesse com eles não pudesse interessar a mais ninguém.

Com a instigante denominação de “Soluções Duráveis”, o terceiro capítulo do PAM pode nos remeter ao pensamento de Arendt e à sua visão de que os campos de refugiados são, no mínimo, soluções provisórias, pois privam o indivíduo de sua condição humana, em especial do direito a ter direitos, ou seja, do direito de exercer sua condição política no espaço público.

Segundo o conteúdo desse capítulo, as reuniões preparatórias para a sua elaboração constataram a existência de uma tradição solidária de proteção na América Latina, caracterizando-a como uma região que soube encontrar soluções para seus próprios refugiados. Embora o texto do PAM reconheça a repatriação voluntária como um direito individual que deve ser exercido de forma voluntária e em condições de segurança e dignidade, foi reiterada a necessidade de cooperação internacional para colocar em prática soluções efetivas e duráveis, propiciando a cooperação sul-sul e valorizando o enfoque humanista da Declaração de Cartagena de refugiados de 1984.

Sob o olhar desta dissertação, a execução dos três programas propostos pelo PAM, “Cidades Solidárias”, “Fronteiras Solidárias” e “Reassentamento Solidário”, permitem ir além de soluções provisórias como a simples acolhida em um campo de refugiados, e superar a mera proteção física e biológica, ao propor soluções que possibilitem situações favoráveis a um enraizamento territorial e, ainda, a possibilidade de vislumbrar uma possível atuação política dos indivíduos em um espaço público.

Essas possibilidades de inserção territorial, que poderiam levar a uma possível atuação política, permitem a reflexão sobre as prerrogativas arendtianas para o exercício da condição humana. Arendt propôs-se a examinar as especificidades da condição humana por meio da compreensão de três atividades fundamentais que integram a *vita activa: labor, trabalho e ação*. O labor é a atividade ligada ao processo biológico e compartilhada com a condição animal e dela resulta o *animal laborans*. O trabalho proporciona que o *homo faber* transforme o mundo num espaço de objetos partilhados pelos homens, unindo-os ou separando-os. A ação é a condição essencialmente política que proporciona ao

indivíduo a capacidade de reger o seu próprio destino. Ela é a capacidade de começar algo novo e é esse fator que permite ao indivíduo expressar a sua identidade.

Conforme Arendt, a experiência dos refugiados pode ser comparada à redução da vida dessas pessoas a uma vida apenas biológica, na qual o que interessa é a sobrevivência, condição que seria restrita à atividade de labor. Porém, seu objetivo é demonstrar que deve existir uma vida política além dessa vida biológica, da qual os refugiados e apátridas se vêem privados porque são impedidos de uma ação política no espaço público, restando, somente, uma união baseada no humanitarismo.

As três atividades e suas respectivas condições estão relacionadas às condições gerais da existência humana: o nascimento e a morte. O *labor* assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. O *trabalho* e seu produto emprestam certa permanência e durabilidade ao caráter efêmero do tempo humano. A ação, na medida em que funda e preserva os corpos políticos, cria a condição para lembrança, ou seja, para história²⁹⁴.

O programa “Cidades Solidárias” visa promover a autossuficiência e a integração local para os deslocados internos e refugiados instalados nos grandes centros urbanos dos países latino-americanos. Esse programa prevê a criação de centros de orientação para os refugiados, assistindo-os na busca de postos de trabalho, promovendo o treinamento profissional e para pequenos negócios, fomentando a criação de fundos de microcrédito e parcerias com empresários locais, dentre outras iniciativas²⁹⁵.

O programa “Cidades Solidárias” pode ser considerado uma iniciativa que propicia a condição de trabalho e sinaliza para a ação, pois fomenta o enraizamento e o crescimento do indivíduo em uma comunidade e sua vida em comum com outros seres humanos.

Para a Arendt, a relação entre a ação e a vida em comum parece justificar a antiga tradução da expressão *zoon politikon* de Aristóteles para *animal socialis* no latim, embora o uso latino da palavra *societas* tivesse originariamente uma acepção política que indicava uma aliança entre pessoas para um fim específico²⁹⁶. Ao

²⁹⁴ ARENDT, op. cit, 2007.

²⁹⁵ LAVANCHY, op. cit, 2008.

²⁹⁶ ARENDT, op. cit, 2007.

propor a inserção dos refugiados em uma comunidade, o programa “Cidades Solidárias” sinaliza para a ação política e o exercício da cidadania.

O programa “Fronteiras Solidárias” foi criado com base nas observações feitas pelos países fronteiriços à Colômbia que foram mais afetados pelo fluxo de pessoas em direção aos seus territórios - Equador, Panamá e Venezuela - para promover uma resposta humanitária em favor daqueles grupos que mereçam proteção internacional. As ações previstas por esse programa incluem iniciativas para intensificar o desenvolvimento nas áreas fronteiriças de estruturas aptas a atender às necessidades básicas das populações locais e dos refugiados²⁹⁷.

O texto do PAM refere-se a esses refugiados fronteiriços que, na sua maioria, permanecem “invisíveis”, ou seja, em situação migratória irregular. Por meio da proposta desse programa é possível refletir sobre a noção arendtiana de ‘mundo em comum’, que reúne as pessoas na companhia umas das outras e, contudo, evita que se colidam umas com as outras²⁹⁸. Para Arendt, sem participar de um ‘mundo em comum’ não importa o que o indivíduo faça, o fato permanece sem importância ou consequência para os outros e, vice-versa, o que tem importância para ele é desprovido de importância para os outros.

O terceiro programa proposto pelo PAM é o “Reassentamento Solidário”, reconhecido como um dos pontos-chave do Plano. A sua proposta corresponde a um plano de reassentamento regional para os refugiados latino-americanos. Esse programa foi proposto pelo Brasil, por ocasião da reunião preparatória em Brasília, em agosto de 2004, e está fundamentado nos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada. Ele abre a possibilidade de que qualquer país da região possa associar-se ao programa, acolhendo refugiados que se encontrem em qualquer país da América Latina²⁹⁹. Esse programa visa diminuir o impacto da situação humanitária e o texto do PAM destaca que *“el reassentamiento como solución duradera en la region no debe ser visto como una carga comparida sino como um deber de solidariedad internacional”*³⁰⁰.

²⁹⁷ ACNUR (UNHCR). **Plan de Acción de México**: El impacto de la solidariedad regional. San José: Editorama, 2007.

²⁹⁸ ARENDT, op. cit, 2007, p. 65.

²⁹⁹ LAVANCHY, op. cit, 2008.

³⁰⁰ “O reassentamento como solução durável na região não deve ser visto como uma carga compartilhada e sim como um dever de solidariedade internacional” (Tradução livre). Cf.: **DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO**, op. cit, 2004.

O programa de Reassentamento Solidário foi bem recebido pelos países da região e conta com a participação ativa de países com experiência em reassentamento como Brasil e Chile e o apoio de outros que mais recentemente iniciaram as ações de reassentamento, como é o caso da Argentina.

A solidariedade internacional a que se refere o texto do PAM pode ser interpretada à luz do pensamento de Arendt que viu no refugiado o paradigma de uma nova configuração histórica, como já referido no item 2.2 do segundo capítulo, onde também já foi abordada a proposta arendtiana de reinterpretar os Direitos Humanos, de modo a considerar aqueles que foram obrigados a abandonar seus lares, suas comunidades e seus países e que não podem prescindir do direito a ter direitos, ou seja, dos direitos inalienáveis à condição humana, que incluem desde os direitos à sobrevivência até a ação política. Os exilados, os refugiados e todos aqueles que são deslocados forçadamente de seus países de origem fazem parte desse novo paradigma ao colocarem em questão conceitos fundamentais ao Estado moderno, tais como os Direitos Humanos e a cidadania.

Na atual sociedade de consumo, “o labor e o consumo são dois estágios de um só processo, imposto ao homem pelas necessidades da vida”, isto é, “vivemos numa sociedade de operários (“laborers”), ou seja, de homens que laboram”³⁰¹. Mesmo nesse contexto, Arendt afirma que a atividade de pensar, que ela diz ter omitido de suas considerações sobre a *vita activa*, ainda é possível e ocorre onde quer que os homens vivam em condições de liberdade política. Para a autora, a constituição tem duas dimensões que esclarecem a relação entre o direito e a política de forma mais concreta: “são elas a da construção pelo *homo faber* do espaço público e a da obtenção do acordo para o agir conjunto por meio da promessa”.³⁰² Assim, a constituição é um construto convencional e não tem uma existência independente, já que as comunidades políticas não são produzidas pelo pensamento, mas resultam da ação e estão sujeitas e dependentes de outros atos para subsistirem³⁰³. Desse modo, o desafio colocado por Arendt passa pela potencialidade do novo que o agir em conjunto proporciona com base na ação dos seres humanos no espaço público.

Segundo a ACNUR, o Plano de Ação do México pode ser considerado como

³⁰¹ ARENDT, op. cit, 2007, p. 138-139.

³⁰² LAFER, op. cit, 1988. p.26.

³⁰³ LAFER, op. cit, 1988.

*un Programa de Soluciones Duraderas basado en la solidaridad, la responsabilidad compartida y la cooperación internacional centrado principalmente, pero no en exclusividad, en la situación de miles de refugiados colombianos en el área andina y otros países afectados. Se espera que este plan recoja el espíritu pragmático, principista y orientado a las soluciones de la Declaración de Cartagena*³⁰⁴.

A consolidação dos objetivos e programas do PAM carrega em si uma dupla responsabilidade. A primeira, de caráter regional, refere-se à necessidade dos Estados de agirem em concentração para resolver problemas considerados comuns por eles como reflexo de um sentimento de solidariedade internacional e de uma concepção de responsabilidade compartilhada. A segunda responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações Sul-Sul, Norte-Sul e Sul-Norte em nível regional e intercontinental³⁰⁵.

As ponderações do filósofo político italiano Giorgio Agambem e do sociólogo polonês Zigmund Bauman corroboram a atualidade das propostas de Arendt, apontam para o seu vaticínio e sua capacidade de reflexão sobre a condição humana e seus requisitos.

No capítulo *Al di là dei diritti dell'uomo*³⁰⁶, do livro *Mezzi senza fini* Agambem resgata o artigo *We refugees*³⁰⁷, de Arendt, publicado em 1943. Ele retoma as reflexões de Arendt sobre o Estado Nação, especialmente sobre a diferença entre vida política e vida biológica, constituindo-se a última na privação de cidadania e ratifica a proposta de Arendt no sentido de que a teoria política utilize o refugiado como paradigma para repensar a política. Para Agambem, o refugiado é uma figura fundamental na medida em que tensiona a trilogia Território-Estado-Nação já que o refugiado questiona a coincidência entre Estado e Nação e denuncia a violência escondida nos processos de construção de nações, mostrando que a soberania tanto inclui quanto exclui. Segundo Agambem,

³⁰⁴ “Um Programa de Soluções Duráveis baseado na solidariedade, na responsabilidade compartilhada e na cooperação internacional centrado, principal, mas não exclusivamente, na situação de milhares de refugiados colombianos na região andina e outros países afetados. Espera-se que o plano resgate o espírito pragmático pioneiro e orientado para soluções da Declaração de Cartagena” (Tradução livre). Cf.: ACNUR (UNHCR). Documento informativo del proceso conmemorativo. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005b, p. 139-192.

³⁰⁵ CARNEIRO, op. cit, 2005.

³⁰⁶ AGAMBEM, op. cit, 1996.

³⁰⁷ Publicado em espanhol com o título “Nosotros los refugiados” como capítulo do livro “Una revisión de la historia judía y otros ensayos”, pela editora Paidós, Buenos Aires.

*nel declino ormai inarrestabile dello Stato-nazione e nella generale corrosione delle categorie giuridico-politiche tradizionali come la sola categoria nella quale ci sia oggi consentito intravedere le forme e i limiti di una comunità politica a venire*³⁰⁸.

Portanto, conforme o pensamento de Agambem, pensar os refugiados em termos humanitários significa, hoje, prover-lhes a sobrevivência biológica, mas não a garantia de sobrevivência política, a qual, nessa fase de crise do Estado-Nação, não pode mais ser definida com base em um território nacional homogêneo³⁰⁹.

Assim como Agambem, seguindo os passos de Arendt, Baumann também interpreta a questão dos refugiados por meio de uma leitura “bio-política”. Ele considera os refugiados como vidas desperdiçadas, ou seja, resíduos humanos da globalização e do que ele conceitua como “modernidade líquida”. Sob essa ótica, os refugiados se converteram em seres errantes em um espaço transfronteiriço pois, ao não pertencerem a um Estado, são condenados a levar uma vida provisória nas sombras. Sob essa perspectiva, o humanitarismo biológico se converte numa prática excludente, sem uma perspectiva de ação política no espaço global, levando em conta somente a sobrevivência dos indivíduos³¹⁰.

Segundo Baumann, nos últimos duzentos anos de história moderna, considerou-se que os refugiados, os emigrantes voluntários e involuntários, as pessoas deslocadas eram responsabilidade do país de acolhida. Uma vez admitidos, os estrangeiros, tanto os já estabelecidos como os recém chegados, encontravam-se sob a jurisdição exclusiva desse país. A escolha disponível para resolver o problema dos estrangeiros deveria ser entre “soluciones antropófaga y antropoema”. A primeira consistia em absorver os estrangeiros, literalmente, como no canibalismo de antigas tribos, ou em uma versão metafórica, como na assimilação assistida pelo poder e praticada de forma quase universal pelos Estados-Nação, de forma que os estrangeiros fossem assimilados no corpo nacional e deixassem de existir como tal. A segunda solução era 'vomitar a los extranjeros', reuni-los e expulsá-los para fora do poder estatal ou fora do mundo dos vivos³¹¹.

³⁰⁸ “no declínio irreversível do Estado-nação e na geral corrosão das categorias jurídico-políticas tradicionais como a única categoria para na qual seja hoje consentido ver as formas e os limites de uma comunidade por vir” (Tradução livre). AGAMBEM, op. cit, 1996, p. 21.

³⁰⁹ AGAMBEM, op. cit, 1996.

³¹⁰ BAUMAN, Zigmunt, **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

³¹¹ BAUMAN, Zygmund. Vivere e morire nella terra di frontiera planetaria. In: ____ **La società sotto assedio**. Roma: Laterza, 2008

Baumann alerta que os refugiados de hoje são os 'indizíveis'. Em meio aos que se orgulham de sua capacidade de reflexão sobre si mesmos, não são só os intocáveis, mas os impensáveis. No mundo de comunidades imaginadas são os inimagináveis. E ao negar-lhes o direito a ser imaginados, as outras comunidades – autênticas ou que esperam sê-lo – perseguem uma credibilidade para sua própria imaginação.

*Sólo una comunidad que actualmente aparece con frecuencia en el discurso político, pero que no se ve en ningún otro sitio en la vida y el tiempo reales, es decir, la comunidad global, una comunidad inclusiva pero hasta ahora no exclusiva, una comunidad que se corresponde con la visión kantiana de una *Vereinigung in der Menschengattung* (união na espécie humana), puede llevar a los refugiados de hoy fuera del 'no lugar' al que han sido proyectados³¹².*

Segundo Baumann, os campos de refugiados podem ser considerados como um artifício por meio do qual o bloqueio das saídas tornou-se permanente. Os que vivem nesses campos não podem voltar ao lugar de onde vieram; os países que deixaram não desejam a sua volta, suas vidas foram destruídas, suas casas incendiadas ou saqueadas, tampouco existe um caminho diante deles: nenhum governo recebe com alegria um fluxo de milhões de pessoas sem teto.

Están separados del resto del país que les acoge por el velo invisible, pero tupido e impenetrable, de la sospecha y el resentimiento. Están suspendidos en un vacío espacial en el que el tiempo se ha detenido. No están ni instalados ni desplazados, no son ni sedentarios ni nómadas. En los términos en que se narra la Historia de la humanidad, son inenarrables³¹³.

Para Baumann, a comunidade global não é uma exceção ao fato de que todas as comunidades são imaginadas. Porém, ele afirma que a imaginação é uma força concreta, potente e integradora, quando apoiada em instituições criadas e respaldadas socialmente, como é o caso das nações modernas, unidas aos Estados soberanos modernos. No que diz respeito à comunidade global imaginada, o que falta é uma rede institucional também global, formada por agências globais de controle democrático, por um sistema legal globalmente obrigatório e por princípios

³¹²“Só uma comunidade que atualmente aparece com frequência no discurso político, porém que não se vê em nenhum outro lugar na vida e no tempo real, ou seja, a comunidade global, uma comunidade inclusiva mas até agora não exclusiva, uma comunidade que se corresponde com a visão kantiana de uma *Vereinigung in der Menschengattung* (união na espécie humana), pode levar os refugiados de hoje para fora do ‘não lugar’ ao qual foram projetados” (Tradução livre). Cf.: BAUMAN, Zygmund. Los nuevos intocables. **EL País** (Madrid), 10 fev. 2002..

³¹³“Estão separados do resto do país que os acolhe pelo véu invisível, mas denso e impenetrável, da suspeita e do ressentimento. Estão suspensos no vazio espacial no qual o tempo se deteve. Não estão nem instalados nem deslocados, não são nem sedentários nem nômades. Nos termos em que se narra a História da humanidade, são inenarráveis” (Tradução livre). Cf. BAUMAN, op. cit, 2002.

éticos globalmente mantidos. Sua sugestão é que “[a falta de uma rede institucional global] es el principal motivo del llamado, eufemísticamente, 'problema de los refugiados' y el principal obstáculo para su resolución”³¹⁴.

Um traço comum entre Arendt, Agamben e Bauman é a denúncia da situação de exclusão dos refugiados por meio da diferenciação entre a mera sobrevivência (vida biológica) e a vida política. Outro aspecto comum aos três autores é apontar os limites do humanitarismo em ir além da sobrevivência. Entretanto, Arendt vai além ao afirmar que a questão dos refugiados e apátridas é insolúvel no interior da velha organização estatal dos povos. Eles desvelam, muito claramente, a crise do Estado-Nação. E, segundo ela, não se pode enfrentar essa crise pelo acúmulo de injustiças, ou se contentando com a restauração de uma ordem que não corresponde mais nem à consciência jurídica moderna, nem às condições atuais de coexistência dos povos³¹⁵.

As idéias de Arendt são muito oportunas para refletir sobre a condição de refugiado na contemporaneidade, especialmente para analisar as propostas de programas que visam soluções mais duráveis como o PAM. Ao refletir sobre a condição humana e mais especificamente sobre a condição de refugiado, ela opta por um viés político e coloca a ação como fundamental à condição humana. Portanto, pode-se considerar, à luz do pensamento de Arendt, que as propostas solidárias contidas no PAM possuem um desejo de duração e de enraizamento, que vai além do suporte biológico.

³¹⁴ “[a falta de uma rede institucional global] é o principal motivo do chamado, eufemisticamente 'problema dos refugiados' e o principal obstáculo para a sua resolução” (Tradução livre). Cf.: BAUMAN, op. cit, 2002.

³¹⁵ ARENDT, Hannah. **Auschwitz et Jérusalem**. Paris: Deuxièmes Temps, 1991.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os lábios comprimidos contra o tubo de âmbar do cachimbo, a barba esmagada pela gargantilha de ametista, os dedos do pé nervosamente dobrados dentro dos chinelos de seda, Kublai Khan ouvia os relatórios de Marco Polo sem se mover. Era uma daquelas noites em que um vapor hipocondríaco premia o seu coração.

- As suas cidades não existem. Talvez nunca tenham existido. Certamente não existirão nunca mais. Por que enganar-se com essas fábulas consolatórias? Sei perfeitamente que o meu império apodrece como um cadáver no pântano, que contagia tanto os corvos que o bicam quanto os bambus que crescem adubados por seu corpo em decomposição. Por que você não me fala disso? Por que mentir para o imperador dos tártaros, estrangeiro?

Polo reiterava o mau humor do soberano.

- Sim, o império está doente e, o que é pior, procura habituar-se às suas doenças. O propósito das minhas explorações é o seguinte: perscrutando os vestígios de felicidade que ainda se entrevêem, posso medir o grau de penúria. Para descobrir quanta escuridão existe em torno, é preciso concentrar o olhar nas luzes fracas e distantes.³¹⁶

Esta dissertação tomou como objeto de estudo os refugiados, os quais podem ser entendidos como as luzes fracas e distantes narradas pelo personagem Marco Pólo, na obra *As Cidades Invisíveis*, de Ítalo Calvino. Os refugiados no seu brilho, de “luzes fracas e distantes”, sinalizam a crise do Estado e são o refugio da globalização. Para Arendt, eles são a vanguarda de seus povos e indicam o declínio do Estado-Nação, pensamento que é retomado pelo filósofo político Agambem quando afirma que, nos dias atuais, diante do contexto de globalização, a tendência é que os refugiados permaneçam invisíveis e, portanto, vulneráveis e marginalizados. Porém, acreditamos que, ao serem iluminadas por novos pensamentos, eles podem brilhar com mais intensidade.

Neste trabalho, o fio condutor entre os autores que colaboraram para as nossas reflexões, foi o pensamento de Hannah Arendt, filósofa política nascida na Alemanha que, diante do contexto da Segunda Guerra, e da condição de refugiada judia, optou por estudar os pressupostos necessários à condição humana, ou seja, no ‘direito a ter direitos’ como direito inalienável à condição humana, o que inclui desde o direito à sobrevivência biológica até a ação política.

O fenômeno dos conflitos relacionados com divisões étnicas e sociais, violações de direitos humanos e políticas discriminatórias não é novo. Como já foi visto, no decorrer da história da humanidade muitos tiveram que abandonar os seus

³¹⁶ CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo : Cia das letras, 1990, p 57.

lares, cidades ou países, vítimas de circunstâncias que atingiam sua segurança, integridade física e psicológica ou, ainda, seus direitos humanos fundamentais. Trata-se de um fenômeno recorrente, assim como é recorrente a aspiração por refúgio e segurança em outro local.

A tradição latino-americana e, especialmente, as propostas de soluções duráveis do PAM dão visibilidade aos refugiados, no sentido da inteligibilidade de sua condição, quando propõe ações duráveis e o enraizamento dessas pessoas no sentido, inclusive, de proporcionar-lhes ação política no espaço público. Portanto, novas podem ser as formas de procurar compreender os conflitos e deslocamentos de indivíduos e entender se está sendo implementado algo novo e construtivo e se está sendo visto o que as luzes enfraquecidas indicadas por Calvino nas palavras de marco Pólo teimam em nos anunciar.

Diante desse contexto, a resposta à questão formulada na introdução deste trabalho é que a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de San José de 1994, e o Plano de Ação do México de 2004, aplicados ao caso específico dos refugiados na América Latina, podem contribuir para a construção de um regime de tratamento latino-americano *sui generis*, especialmente através das propostas de ações duráveis do PAM como as “Fronteiras Solidárias”, as “Cidades Solidárias” e os “Reassentamentos Solidários”. Esses programas, aqui denominados como as três solidariedades, são sim capazes de proporcionar aos refugiados ir além da vida biológica e enraizar-se, tomar iniciativas de ação e, ao agir entre os indivíduos em uma comunidade, atingir o terceiro estágio da *vita activa* proposta por Hannah Arendt, a ação, o movimentar-se politicamente no espaço público.

O primeiro capítulo desta dissertação proporcionou uma compreensão da constituição do instituto do refúgio e sua consolidação sob uma perspectiva coletiva (jurídico-social) e individualista, atentando para a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, e forneceu bases teóricas para refletir sobre a problemática do refugiado, mais especialmente sobre a tradição latino-americana de proteção ao refugiado.

No decorrer dos séculos, o instituto de asilo vem assumindo vários significados: desde o seu entendimento como prática religiosa, passando por um instrumento de afirmação da identidade e autoridade do Estado, até chegar, atualmente, a seu imbricamento ao *status* do refugiado, quando o Direito Internacional dos Refugiados passa a ser considerado como uma das três vertentes da proteção da pessoa humana.

O direito de receber e dar asilo remonta à Grécia, quando estava vinculado principalmente à sacralidade e à inviolabilidade do lugar, configurando, nesse período e na Idade Média, o asilo religioso. Posteriormente, a laicização do asilo teve desdobramentos que culminaram com a sua inclusão, pela primeira vez, em uma constituição europeia durante a Revolução Francesa, com a instituição do asilo político. Se até a Idade Média o direito de asilo era próprio do indivíduo, tornou-se um direito exclusivo do Estado que pode concedê-lo ou não, caracterizando-se como um instrumento para proclamar a identidade e a soberania do Estado.

Apesar da acolhida a estrangeiros perseguidos ser amplamente difundida e praticada, notou-se a necessidade de positivá-la, a fim de torná-la um instituto ainda mais eficaz e efetivo na proteção das pessoas em âmbito internacional. No momento dessa positivação, estabeleceu-se o “direito de asilo” (*asilo lato sensu*).

Na América Latina, diversos fatores explicam o desenvolvimento regional do direito de asilo, mas, preponderantemente, são os conflitos políticos internos e a instabilidade dos governos que propiciam a riquíssima história do asilo na sua vertente latina. Foi um direito construído sob a base de tratados, sem que nenhuma instituição de caráter intergovernamental fosse criada para implementar tais tratados. Sendo assim, deu-se na América Latina o desmembramento normativo do gênero “asilo” em duas espécies: asilo político e refúgio.

Mesmo sendo diferentes, asilo político e refúgio possuem o mesmo objetivo que é a proteção da pessoa humana e se completam em um só corpo de proteção: o direito de asilo (*asilo lato sensu*). Portanto, não se deve confundir o refugiado com o asilado político latino-americano, principalmente pelo fato de que, na condição de asilado político, são aceitos indivíduos perseguidos por delitos políticos ou por delitos comuns cometidos com fins políticos; enquanto esses delitos são considerados motivos de exclusão do solicitante de refúgio.

Outro aspecto ressaltado no primeiro capítulo desta dissertação é a consolidação do Instituto do Refúgio, tanto na sua perspectiva coletiva, em sua abordagem jurídica (1920-1935) e social (1935-1939), quanto na perspectiva individualista (1938-1950) que evolui até a Convenção de 1951.

A perspectiva coletiva compreende o período de 1921 a 1939, quando os refugiados eram definidos coletivamente por serem parte de determinado grupo étnico ou nacional. A partir de 1938, a ênfase das definições jurídicas do conceito de refugiado deslocou-se para o indivíduo e seu caso pessoal (elemento subjetivo), o

que criou a necessidade do estabelecimento de um procedimento de análise. O aparecimento do segundo critério, mais focado na realidade da experiência da perseguição, foi definitivamente influenciado pela ascensão do Nazismo, na Alemanha, em 1933, que imediatamente desencadeou perseguições em massa. A evolução do Direito Internacional dos Refugiados intensificou-se entre 1938 e 1950, em particular no referente à determinação do *status* de refugiado. Não era mais suficiente ser membro de um grupo de deslocados ou apátridas, mas passou a ser requerida uma análise das razões de cada solicitante para o reconhecimento como refugiado.

A Convenção de 1951 é considerada o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados, já que define quem é refugiado, conceito utilizado até os dias de hoje, e padroniza os tratamentos para aqueles abrigados sob essa definição. Além disso, representa um marco na emergência de uma vontade global em encaminhar os problemas de deslocamentos forçados.

Entretanto, em se tratando da proteção dos refugiados, a América Latina possui uma tradição particular que inclui desde a ampliação do conceito de refugiado proporcionada pela Declaração de Cartagena de 1984, a preocupação com os deslocados internos contida na Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos; até a busca de soluções duráveis para a problemática dos refugiados, como os programas propostos no Plano de Ação do México, como se verá a seguir.

A Declaração de Cartagena preencheu em parte essa lacuna ao relacionar os problemas dos refugiados, deslocados e repatriados, diretamente com os direitos humanos, ao ampliar a definição de refugiado, ao estender suas causas à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos, à violação maciça dos direitos humanos ou a outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Embora não sendo formalmente vinculativa, tornou-se a base da política sobre refugiados na região e foi incorporada à legislação nacional de diversos Estados do continente, o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, a criação de uma rede de proteção em nível continental. A Declaração estabeleceu que os Estados podem adotar ou não a ampliação do conceito de refugiado, fato esse que através dos anos agiu como um elemento de persuasão importante devido à aceitação e aplicação da Declaração por parte de vários Estados, seja de modo formal, com a adoção de normas

nacionais, seja na prática dos processos de reconhecimento da condição de refugiado.

Já a Declaração de San José aprofundou as relações entre o Direito dos Refugiados e os Direitos Humanos. Essa Declaração reconheceu expressamente as convergências entre os sistemas de proteção da pessoa humana consagrados no Direito Internacional dos Refugiados, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário, ao afirmar que a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos e que, portanto, a proteção de tais direitos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor medida para a busca de soluções duráveis

O segundo capítulo permitiu o estudo do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, mais especificamente o Plano de Ação do México (PAM), à luz do legado intelectual de Hanna Arendt, em especial da aceção do “direito a ter direitos” como própria da condição humana. Nesse capítulo foram abordadas as relações que se estabelecem entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos e entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Humanitário consideradas *três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana* (ou Direitos Humanos *Lato Sensu*). De origens e campos de atuação distintos, esses domínios convergem para o mesmo fim: a defesa do indivíduo contra a arbitrariedade e a violência. Isso importa para compreender a questão da Colômbia, quando as três vertentes se encontram na busca de soluções duráveis ao abarrotamento das fronteiras decorrente dos conflitos armados colombianos.

O fato de ser protagonista de uma história de busca de proteção por meio da condição de refugiada forneceu a Arendt bases sólidas para refletir e narrar a incapacidade das instituições internacionais na resolução do problema, no momento em que os países europeus fecharam as fronteiras para os refugiados judeus. Esse fato, segundo a autora, conscientizou o mundo de que os direitos humanos estavam ligados a um Estado e que o “direito a ter direitos”, quer dizer, o exercício pleno da condição humana, é antecedente a todo direito defendido nas declarações internacionais então existentes. Ou seja, a proteção só era efetiva a partir do pertencimento a um Estado-Nação.

Para Arendt, a cidadania é o ‘direito a ter direitos’, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é dada *a priori*, mas resulta de um

construto da convivência coletiva e requer o acesso a um espaço público comum. Em síntese, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum.

O desafio colocado por Arendt, ainda atual na contemporaneidade, passa pela potencialidade do novo que o agir em conjunto proporciona, a partir da ação dos seres humanos no espaço público.

No aprofundado estudo do totalitarismo e das condições que permitiram a sua efetivação, como os campos de concentração, Arendt encontrou um fértil terreno para pensar a condição humana e suas possibilidades mínimas de realização. É possível relacionar a categorização que Arendt faz dos três tipos de campos de concentração (limbo, purgatório e inferno) com as três atividades essenciais à condição humana que ela irá estudar posteriormente no livro de mesmo nome. Daí a conclusão de Hannah Arendt, calcada na realidade das pessoas deslocadas com base na experiência do totalitarismo, de que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos é uma construção coletiva que requer o acesso ao espaço público.

O Plano de Ação do México representa um passo adiante no fortalecimento da proteção aos direitos humanos e na afirmação da universalidade da dignidade humana. A consolidação dos objetivos e programas do PAM carrega em si uma dupla responsabilidade. A primeira, de caráter regional, refere-se à necessidade de os Estados agirem em conjunto para resolver problemas considerados comuns por eles como reflexo de um sentimento de solidariedade internacional e de uma concepção de responsabilidade compartilhada. A segunda responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações em nível regional e intercontinental.

Os programas solidários, sob o olhar desta dissertação, permitem ir além da acolhida em um campo de refugiados, além da proteção física, pois permitem o vislumbre de um enraizamento territorial e até de uma possível atuação política dos indivíduos em um espaço. O terceiro capítulo do PAM possui a instigante denominação de “Soluções Duradouras” e pode nos remeter ao pensamento de Hanna Arendt e de sua perspectiva de que os campos de refugiados são, no mínimo, soluções provisórias, pois privam o indivíduo de sua condição humana, em

especial do direito a ter direitos, ou seja, do direito de exercer sua condição política no espaço público.

O PAM pode representar um avanço na problemática dos refugiados, especialmente no que tange aos três programas solidários que o integram e que podem ser analisados sob um prisma arendtiano como um ir além da questão biológica, ou seja, buscar soluções mais duráveis do que a simples sobrevivência.

Ao propor os programas Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário, o PAM proporciona aos refugiados a vivência das duas primeiras fases da *vita activa*, formada pelas atividades básicas labor, trabalho e ação, às quais Arendt refere-se como basilares e estruturais para a condição humana. Porém, o biológico representado pelo labor proporciona apenas condições de existência para o *animal laborans*. Para Arendt, o trabalho do *homo faber*, que constrói objetos de uso comum reconhecidos por todos, seria o segundo estágio da condição humana, e a ação representaria o terceiro estágio, entendido especialmente como o agir político, ou seja, o ato de reconhecer e ser reconhecido em um espaço público comum e de pertencer a uma comunidade.

Os programas “Fronteiras Solidárias”, “Cidades Solidárias” e “Reassentamento Solidário” promovem a possibilidade de enraizamento em comunidades concretas. Porém, o próximo desafio da problemática latino-americana dos refugiados é chegar à ação no sentido de participação política que, segundo o que vaticinou Arendt, é a mais essencial e plena vivência da condição humana.

REFERÊNCIAS

ACNUR (UNHCR). **An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR**. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2005a

ACNUR (UNHCR). **Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cda4.html>>. Acesso em: 9 dez. 2008a.

ACNUR (UNHCR). **Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons: summary record of the twenty-second meeting**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cde10.html> >. Acesso em: 9 dez. 2008b.

ACNUR (UNHCR). **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>> Acesso em: 12 abr. 2008c.

ACNUR (UNHCR). **Definición ampliada de refugiado en América Latina: incorporación de la Declaración de Cartagena en la legislación de la región**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2541.pdf> >. Acesso em: 17 jun. 2008d.

ACNUR (UNHCR); IIDH. **Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas**. San José: Editorama, 2001a.

ACNUR(UNHCR). Documento informativo del proceso conmemorativo. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005b, p. 139-192

ACNUR (UNHCR). **Hacia una visión compartida de las víctimas del conflicto colombiano en los países vecinos**. Caracas: ACNUR, 2003

ACNUR (UNHCR). **Los derechos humanos y la protección de los refugiados**. Volumen I. Ginebra: ACNUR, 2008e.

ACNUR (UNHCR). **Los derechos humanos y la protección de los refugiados**. Volumen II. Ginebra: ACNUR, 2008f.

ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005c.

ACNUR (UNHCR). **Plan de Acción de México: El impacto de la solidaridad regional**. San José: Editorama, 2007.

ACNUR (UNHCR). **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2001b.

ACNUR (UNHCR). **Refugiados: legislação y estándares internacionales básicos**. Ciudad de Mexico: Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005d.

ACNUR (UNHCR). **Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia**. 28 February 2005e. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66e860.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

ACNUR (UNHCR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b73b0d63>>. Acesso em: 9 dez. 2008g.

AGAMBEN, Giorgio. Al di là dei diritti dell'uomo. In: _____. **Mezzi senza fini: note sulla politica**. Torino: Bollati Boringhieri, 1996. p. 20-29.

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. In: **Revista Tempo social**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.197-215, 2006.

AITCHISON, Jean, **Tesouro internacional de terminología sobre refugiados**. San José, Costa Rica: IDDH e ACNUR, 1991.

AKÇAM, Taner. **From Empire to Republic: Turkish Nationalism and the Armenian Genocide**. London: Zed Books, 2004.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. Asilo e não-violência. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). In: **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 169-175.

ANGLO-BOER WAR MUSEUM. Disponível em: <<http://www.anglo-boer.co.za/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

ARBOLEDA, Eduardo. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra(Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2001, p. 81-91.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDDT, Hannah. **Auschwitz et Jérusalem**. Paris: Deuxtemps Tierce, 1991.

ARENDDT, Hannah. **Compreender: Formação, exílio e totalidade - ensaios 1930 - 1954**. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ARENDDT, Hannah. **Entre el pasado y el futuro**. Barcelona: Península, 1996.

ARENDDT, Hannah. **Hombres en tiempos de oscuridad**. Barcelona, Espanha: Gedisa, 1990.

ARENDDT, Hannah. Nosotros los refugiados (1943). In: _____. **Una revisión de la história judia y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARENDDT, Hannah. **Una revisión de la história judia y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006.

ASYLUM. In: **Origins: A Short Etymological Dictionary of Modern English**. 2008. Disponível em: <<http://www.bookrags.com/tandf/asylum-tf/>>. Acesso em: 02 Jul. 2008

ASYLUM. In: **MyEtymology.com**. 2008. Disponível em: <<http://www.myetymology.com/latin/asylum.html>>. Acesso em: 4 mar. 2009.

ASYLUM. In: **The Oxford Pocket Dictionary Of Current English**. 2009. Encyclopedia.com. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O999-asylum.html>>. Acesso em: 4 mar. 2009.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2006.

BARRENNE, Jeannette Irigoien (Comp.). **Derecho de Refugiados en el sur de América Latina**. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile/ACNUR, 1996.

BARRENNE, Jeannette Irigoien (Comp.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 1993.

BAUMAN, Zygmund. Vivere e morire nella terra di frontiera planetaria. In: _____. **La società sotto assedio**. Roma: Laterza, 2008

BAUMAN, Zigmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmund. Los nuevos intocables. **EL País** (Madrid), 10 fev. 2002.

BECCARO, Alice Beccaro. **Il Regime Internazionale di Protezione e Assistenza degli Sfolati All'interno dei Confini Statali**. 2005. Tesi (Laurea) - Università di Bologna. Tesi di Laurea in Diritto Internazionale, 2005.

BENHABIB, Seyla. The rights to have rights: Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state. In: _____. **The rights of others**. Aliens, residents and Citizens. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.49-69.

BIRULÉS, Fina. Introducción. In: ARENDT, Hannah. **Una revisión de la historia judía y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006, p. IX-XXVII.

BONAMINI, Claudia. **Lo status di rifugiato Nell'Unione Europea**. 2003-2004. Tesi di Laurea - Università Degli Studi Di Padova. Facoltà di Scienze Politiche. Indirizzo Politico-Internazionale. Padova, 2003-2004.

BORRAS PENTINAT, Susana. Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho**. Valdivia, vol.19, n.2, p.85-108, dez. 2006.

BRAMWELL, Anna (ed.) **Refugees in the Age of Total War**. London: Unwin Hyman, 1988.

BRETT, Rachel; LESTER, Eve. Derecho de los refugiados y derecho internacional humanitario: paralelismos, enseñanzas y perspectivas para el futuro. La opinión de una organización no gubernamental. **Revista Internacional de la Cruz Roja**. Ginebra, CICR, n. 843, p. 713-726, 30 nov. 2001.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo : Cia das letras, 1990.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**. Brasília, Vol. 3, N. 2, 2005.

CARRILLO, Juan Enrique Urquidí. Consideraciones históricas en torno al asilo. In: **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Ciudad de Mexico, N. 13, p. 877-888, 1981.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádía de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001, p. 17-26.

CASTILLA, Camilo Echandía. El fin de la invulnerabilidad de las FARC. **Nueva Sociedad**. Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 217, set./out. 2008, p. 4-13.

COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA. 1981. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf>> Acesso em: 9 dez. 2008.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. 1989. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/crianca.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2009

CONVENÇÃO DE GENEBRA (IV) RELATIVA À PROTECÇÃO DAS PESSOAS CIVIS EM TEMPO DE GUERRA. 1949. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/49/decretolei42991.asp#ptg>>. Acesso em: 23 abr. 2009

CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL DE CARACAS. 1954. Acesso em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0037.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2008.

COHEN, Roberta; SÁNCHEZ-GARZOLI, Gimena. El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas.** San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001, p.41-73.

CORCUERA, Santiago. Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. In: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.** San José: Editorama, 2005, p. 193-230.

CORRALES, Johana Barreneche. **Refugiados Colombianos no Brasil: Interpretações das suas travessias internas.** 2007. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Ciência Política. Mestrado em Ciência Política, Campinas, 2007.

CORREA, Patricio Rubio. Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano. In: NAMIHAS, Sandra(Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados.** Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2001, p. 108-126.

CREPEAU, François. **Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires.** Bruxelles: édition Bruylant, édition de l'Université de Bruxelles, 1995

CRUZ, Sandra Carolina Leguizamon. **Movimiento tranfronterizo de colombianos hacia Venezuela 1999-2004: del desconocimiento de los compromisos internacionales, al conocimiento de los primeros refugiados.** 2005. Dissertação (mestrado) – Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas. Maestría en Relaciones Internacionales, Bogotá, 2005.

D'ALOTT, Alberto. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina.** San José: Editorama, 2004, p.161-184.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. 1984. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 421-430.

DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS. 1994. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/sanjose.html> Acesso em: 7 maio 2008.

DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO, para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>> Acesso em: 7 maio 2008.

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponível em: <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/186>>. Acesso em: 27 set. 2007.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado** (Parte Geral). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

DUBLANC, María Laura Gianelli. El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Estudio comparativo de la legislaciones nacionales. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San José: Editorama, 2004, p.242-507.

EGUIGUREN, Francisco. Los desplazados internos: situación jurídica y propuestas de acción. In: BARRENNE, Jeannette Irigoien (Comp.). **Derecho de Refugiados en el sur de América Latina**. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile/ACNUR, 1996, p. 29-35.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nation Environmental Programme, (UNEP), 1985, p.1-41.

FERNANDEZ, Jaime Esponda. La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San José: Editorama, 2004, p.79-125.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas** – sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952). 2006. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Doutorado em Relações Internacionais, Brasília, 2006.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001a, p. 99-125.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. De la determinación de la condición de refugiado. In: BARRENNE, Jeannette Irigoien (Comp.). **Derecho de Refugiados en el sur de América Latina**. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile/ACNUR, 1996a, p.70-80.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Derecho de los Refugiados en América Latina: reflexiones sobre su futuro. In: NAMIHAS, Sandra(Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2001b, p. 92 - 107.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996b.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 48, p. 60-96, 2005.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001c, p. 75-104.

FLORES, Antonio Carrillo. El asilo político en México. **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Ciudad de Mexico, N. 11, p. 27-38, 1979.

FORMAN, Alicia. **Puentes sobre la Turbulencia/ La Concertación Política Latinoamericana en los Ochenta**. Santiago de Chile: FLACSO, 1990.

FRANCE. **La Constitution du 24 juin 1793**. Disponível em: <http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/FR_04.htm>. Acesso em 14 out. 2008.

FRANCO, Leonardo. El asilo y la protección de los Refugiados en América Latina: acerca de la confusión terminológica "asilo-refugio". In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001, p. 175-190.

FRANCO, Leonardo. **Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en America Latina**. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3121.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2008.

FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San José: Editorama, 2004.

FRANCO, Leonardo; NORIEGA, Jorge Santistevan de. La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

GARCIA, Cristiano Hehr. **Direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. 2007. Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Fluminense. Faculdade de Direito de Campos. Programa de Mestrado em Direito Público e Processo, Campos dos Goytacases, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy. After the Cold War: asylum and the refugee concept move on. **Forced Migration Review**. Oxford, n. 10, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.fmr.org>>. Acesso em: 2 out. 2008.

GOODWIN-GILL, Guy. The language of protection. **International Journal of Refugee Law**. Volume 1, N.1, p. 6-19, 1989

GOODWIN-GILL, Guy. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GOODWIN-GILL, Guy. Refuge or asylum: International Law and the search for solutions to Refugee Problem. In: ADELMAN, Howard; LAMPIER, Michael. **Refugee or Asylum a choice for Canada**. Toronto: York Lanes Press Ltd, Toronto, 1990.

GONIN, Patrick et LASSAILLY-JACOB, Véronique. Les réfugiés de l'environnement: Une nouvelle catégorie de migrants forcés ? **Revue Européenne des Migrations Internationales**. Volume 18, N.2, p. 139-160, 2002.

GROSS ESPIEL, Héctor. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. In: ACNUR (UNHCR). **Asilo y protección de refugiados en América Latina**. Ciudad de Mexico: Universidad Autónoma de México, 1982, p. 33-81.

HANLAN, Hope. Prefacio. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San José: Editorama, 2004, p. 13-15.

HADDAD, Emma. Who is (not) a refugee? **EUI Working Paper SPS 2004/6**. Florence(Italy): European University Institute, 2004.

HATAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Boston, v. 31, n.1, 1990, p. 129-147.

HICKEL, Marguerite Contat. **La protección de los desplazados internos afectados por conflictos armados: concepto y desafíos**. Disponível em: <<http://www.icrc.ch/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQ4P>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

IGLESIAS, María Teresa Ponte. **Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual**. Santiago: Tórculo, 2000.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. **International Review of the Red Cross**. Vol. 83, N. 843, September 2001, 727-737.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

JASTRAM, Kate; ACHIRON, Marilyn. **Refugee protection: a guide to international refugee law**. Geneva: Inter-Parliamentary Union Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? **Journal of Refugee Studies**. Oxford, Vol. 19, No. 1, p. 22-44, 2006.

KOHN, Jerome. Introdução. In: ARENDT, Hannah. **Compreender: Formação, exílio e totalidade - ensaios 1930 - 1954**. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 7-28.

KRAUTHAUSEN, Ciro. Poder y Mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana. **Nueva Sociedad**. Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 130, mar./abr. 1994, p. 112-125.

LAFER, Celso. A reconstrução dos Direitos Humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, vol.11, n.30, p. 55-65, 1997.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The Scope and content of the principle of nonrefoulment: opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker and NICHOLSON, Frances (eds). **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 87–177.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>> Acesso em: 12 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement With Regard to the Issue of Certificates to Russian Refugees**, 5 July 1922. League of Nations, Treaty Series Vol. XIII No. 355. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b4864.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees**, 12 May 1926. League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b5802.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, 30 June 1928. League of Nations Treaty Series, Vol. LXXXIX, No. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cde56.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, 28 October 1933. League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany**, 4 July 1936. League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d0ae4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany**, 10 February 1938. League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

LEAGUE OF NATIONS. **Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany**, 14 September 1939. League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d1fb4.html>>. Acesso em: 23 abr. 2008

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia. **Nueva Sociedad**. Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 192, jul./ago. 2004, p. 72-84.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity: International Co-operation and the Global Refugee Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MADEIRA, Hélcio Maciel França. **Introdução a História do Direito Português**. Disponível em: <http://helciomadeira.sites.uol.com.br/hd2_arquivos/Almeida_IHDP.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

MAFROLLA, E. M. L'evoluzione del regime internazionale in materia di asilo: tra sovranità territoriale e dovere umanitario. **Rivista dei diritti dell'uomo**. vol. XIV, n. 2, p. 532 – 558, Summer 2001.

MALENA, Micaela. **Il Diritto di Asilo tra Ordinamento Costituzionale e Sistema Europeo di Protezione Multilivello**. 2008. Tese (doutorado) - Università di Bologna. Dottorato di Ricerca in Diritto Costituzionale, Bologna, 2008.

MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os refugiados no século XXI. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Loyola, 2003. p. 197-210.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Renovar: Rio de Janeiro, 2004.

MESA NACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, REPUBLICA DOMINICANA. **Seminario sobre Asilo, Refugio y Non-Refoulement: a 20 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. Santo Domingo, Republica Dominicana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2004.

MEZA, Ricardo Vargas. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. **Nueva Sociedad**. Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 192, p. 117-131, jul./ago. 2004.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Migrações Forçadas**: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>> Acesso em: 12 abr. 2008.

MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados**: realidade e perspectivas. Brasília: Loyola, 2003.

MONTEIRO, Lara. Aspectos Históricos e Contemporâneos acerca da Proteção Internacional dos Refugiados. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 597-637, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. **A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)**. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, São Paulo, 2006.

MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo, ano 4, vol. 2, p. 57-76, dez. 2005.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, vol.20, n.57, p.183-196, ago. 2006.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana**, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. 1969. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo2/2couaapr.html> > Acesso em: 7 maio 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001. p. 27-64.

PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados**: realidade e perspectivas. Brasília: Loyola, 2003, p. 85-98.

PROTOCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEBRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949 RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS. 1977. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-i-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009

PROTOCOLO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS. 1967. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos**

Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 413-419.

PULIDO, Maria Claudia; BLANCHARD, Marisol. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina.** San José: Editorama, 2004, p.185-208.

RAMÍREZ, Marta Lucía. Colômbia: política externa, economia e o conflito. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política.** Brasília, n.9, p. 73-95, Jan.-Mar. 2009.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. **Nueva Sociedad.** Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 192, p. 144-156, jul./ago. 2004.

RANGEL, Alfredo. Colômbia: um país de contrastes. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política.** Brasília, n.8, p. 111-121, Out.-Dez. 2007.

REIS, Rossana Rocha. Os Direitos Humanos e a Política Internacional. **Revista de Sociologia Política,** Curitiba, n. 27, p. 33-42, nov. 2006.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol.19, n. 55, p. 149-164, jun. 2004.

REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (org.). **O século XX. O tempo das crises: revoluções, fascismos e guerras.** Vol 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

RESTREPO, Luis Alberto. La difícil recomposición de Colombia. **Nueva Sociedad.** Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires, vol. 192, p. 46-58, jul./ago. 2004.

ROBINSON, Nehemiah. **Convention Relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation.** New York: Institute of Jewish Affairs, 1953.

RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. **CEEApIA Working Paper n.º 18/2006.** Ponta Delgada (Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Out/2006.

RODRIGUES, José Noronha. Anais do Direito de Asilo. **CEEApIA Working Paper n.º 12/2008.** Ponta Delgada (Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Set/2008.

SAN JUAN, César; MANLY, Mark. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina.** San José: Editorama, 2004, p.21-75.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolución y convergencias. In: NAMIHAS, Sandra(Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2001, p. 6-40.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **Derechos Humanos y Protección Internacional de los Refugiados**, XV CDI(1989). Washington, OEA, 1989, p. 217-268.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. El derecho internacional de los refugiados: desarrollos en América Latina y sus perspectivas en el nuevo milenio. **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Ciudad de Mexico, N. 29, p. 101-122,1999.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005, p. 307-330.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José / Brasília: IIDH / CICV / ACNUR, 1996.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O problema das migrações forçadas no nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Loyola, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica. In: _____ (Org.). **Relações Internacionais contemporâneas de 1815 a nossos dias: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1997. p. 241-278.

SÉGUR, Philippe. **La crise du droit d'asile**. Paris: Presse Universitaires de France (PUF), 1998.

SEPÚLVEDA, César. México ante el asilo. Utopía y realidad. **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Ciudad: N. 11, p. 9-26, 1979.

SEPÚLVEDA, Magdalena. El tratamiento de los solicitantes de asilo y refugiados a la luz de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y las normas del derecho internacional de los derechos humanos. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005, p. 331-360.

SINHA, S. Prakash. **Asylum and international law**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1971.

SMERALDI, Simona. **Il Diritto di Asilo Nell'Unione Europea**. 2005. Tesi di Laurea in Diritto dell'Unione Europea - Università Degli Studi Di Roma "La Sapienza". Facoltà di Scienze Politiche. Indirizzo Politico-Internazionale. Roma, 2005.

SOUZA E SILVA, Celso. O Brasil e os Organismos Internacionais para as migrações. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 2, p. 144-155, 1997.

SODER, Rodrigo Magnus. **O direito de asilo na União Européia um olhar normativo sobre a Europa-fortaleza**. 2007. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2007.

SPINDLER, William. El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 55, p. 40-41, abr. 2006.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília:CICV/IIDH/Escofo, 1988,

THE OXFORD POCKET DICTIONARY OF CURRENT ENGLISH. 2009. Encyclopedia.com. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O999-asylum.html>>. Acesso em: 4 mar. 2009.

TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLÍTICO DE MONTEVIDEO DE 1939. Acesso em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0608.pdf>>. Disponível em 23 abr. 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Aproximaciones y convergencias revisitadas: Diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004). In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005, p. 139-192.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José / Brasília: IIDH / CICV / ACNUR, 1996a.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias. In: ACNUR (UNHCR). **10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**: Memoria Coloquio Internacional. San José, Costa Rica: IIDH-ACNUR, 1995, p. 77-168.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Derecho internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: aproximaciones y convergencias. BARRENNE, Jeannette Irigoien (Comp.). **Derecho de Refugiados en el sur de**

América Latina. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile/ACNUR, 1996b, p.3-22.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios de Direito Internacional Contemporâneo.** Brasília: Editora da UnB, 1981.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas:** lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001. p. 1-40.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Protocol relating to the Status of Refugees**, 16 December 1966. A/RES/2198. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1cc50.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Protocol Relating to the Status of Refugees**, 30 January 1967. United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Refugees and Displaced Persons (Constitution of the International Refugee Organization)**, 15 December 1946. A/RES/62. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1963c.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, **Refugees and stateless persons**, 3 December 1949. **A/RES/319**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**, 14 December 1950. A/RES/428(V). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)**, 1 February 1946. A/RES/6. Online. UNHCR Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f09b4.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, **Universal Declaration of Human Rights**, 10 December 1948. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

VELEZ, Francisco Galindo. El asilo en América Latina: uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la**

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. San José: Editorama, 2005, p. 235-272.

WAGENER, Volker. **1902:** Fim da Guerra dos Bôeres. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,834956,00.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

WALKER, Christopher. Armenian refugees: accident of diplomacy or victims of ideology? In: BRAMWELL, Anna (ed.) **Refugees in the Age of Total War**. London: Unwin Hyman, 1988.