



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PEDRO CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

**SITUAÇÕES PROLONGADAS DE REFÚGIO, VULNERABILIDADE HUMANA E O
PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**JOÃO PESSOA
2016**

PEDRO CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

**SITUAÇÕES PROLONGADAS DE REFÚGIO, VULNERABILIDADE HUMANA E O
PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite.

**JOÃO PESSOA
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G635s Gonçalves, Pedro Castanheira do Amaral
Situações prolongadas de refúgio, vulnerabilidade humana e o papel da cooperação internacional [manuscrito] / Pedro Castanheira do Amaral Gonçalves. - 2016.
35 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, Departamento de Relações Internacionais".

1. Situações Prolongadas de Refúgio (SPR). 2. Cooperação internacional. 3. Regime internacional dos refugiados. I. Título.

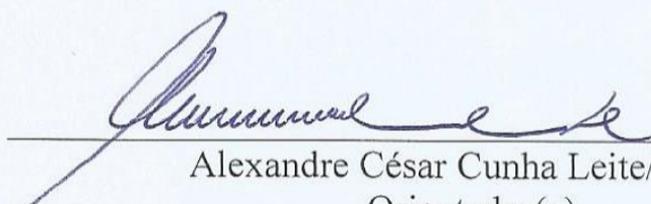
21. ed. CDD 327.17

PEDRO CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

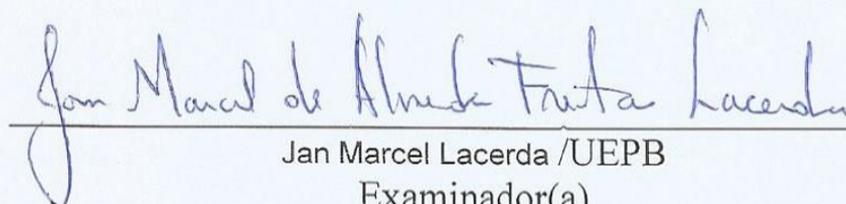
Situações prolongadas de refúgio, vulnerabilidade humana e o papel da cooperação internacional.

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.

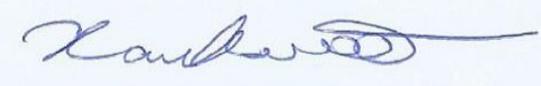
Aprovado(a) em 24 / maio / 2016.



Alexandre César Cunha Leite/UEPB
Orientador(a)



Jan Marcel Lacerda /UEPB
Examinador(a)



Xaman Korai/UEPB
Examinador(a)

SITUAÇÕES PROLONGADAS DE REFÚGIO, VULNERABILIDADE HUMANA E O PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Pedro Castanheira do Amaral Gonçalves

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite

RESUMO

O regime internacional dos refugiados foi fundado, tal como o temos hoje, na década de 1950 com o desenvolvimento da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Este regime surge para mitigar o sofrimento humano, e tem como objetivos a proteção do refugiado e o encontro de soluções duradouras para seus problemas, dependendo para tanto, da cooperação entre os atores do regime, esta, fundamentada em princípios de solidariedade internacional. A crescente dificuldade de criar e manter laços cooperativos, unida à instabilidades progressivamente mais complexas que motivam o deslocamento humano, têm contribuído para o impedimento do regime e portanto, para o desenvolvimento e manutenção de situações prolongadas de refúgio (SPR), que diversificam e acentuam as fontes de vulnerabilidade e de angústia normalmente vivenciadas pelo refugiado. Este trabalho investiga a relação existente entre a cooperação internacional e as SPR, utilizando os “Antigos Assentamentos” e o campo de Mtabila na Tanzânia para comprovar os argumentos utilizados. Conclui-se que a falta de solidariedade internacional assume papel fundamental para a incidência e manutenção de SPR, e que o revigoramento da cooperação internacional é suficiente para facilitar a dissolução de SPR, bem como para reduzir a vulnerabilidade e o sofrimento do refugiado.

Palavras-chave: SPR; cooperação internacional; regime internacional dos refugiados;

ABSTRACT

The international refugee regime was founded, as we have it today, in the 1950's with the development of the 1951 Convention related to the status of Refugees. Such regime was designed to mitigate human suffering, aiming to protect refugees as well as to find and deliver durable solutions to these individuals, depending however, on the existence of cooperation amongst participating actors of the regime built on principles of international solidarity. The ever-growing difficulty to establish and to maintain cooperative relationships, combined with the emergence of progressively complex sources of instabilities that motivate diasporas, have contributed to the impediment of the regime and therefore, to the development and maintenance of protracted refugee situations (PRS), which diversify and intensify the vulnerabilities and the angst usually experienced by refugees. This paper investigates the connection between international cooperation and PRS, attesting the authenticity of the arguments here utilized, by describing the PRS that took place in the “Old Settlements” and the Mtabila camp in Tanzania. It concludes that the lack of international solidarity is of great relevance to the incidence and perpetuation of PRS, and that the strengthening of international cooperation is sufficient to facilitate the dissolution of PRS, as well as to reduce the vulnerability and the suffering of refugees.

Keywords: PRS; international cooperation; international refugee regime;

INTRODUÇÃO

Fluxos migratórios motivados por vulnerabilidades sempre fizeram parte da história da Humanidade (CASTLES, 2003). Os movimentos populacionais enquanto constante na trajetória do Homem seguem uma lógica de sobrevivência: pessoas abandonam tudo o que têm e migram em busca de melhores condições de vida. Outrossim, o deslocamento humano ocorre quando inserido num contexto de luta pela vida, apenas quando há inexistência de alternativas disponíveis que garantam seu bem-estar e sua liberdade (LOESCHER, 2002).

No que concerne ao fenômeno global da migração, é latente que cada fonte de desequilíbrio que aflige o meio político, econômico e/ou social de um Estado ou comunidade, contribui individual e coletivamente para sua intensificação. Neste norte, afirmar que a conjuntura internacional dos séculos XIX e XX, até o presente momento, é marcada por profundas instabilidades: guerras; perseguições étnicas, políticas e religiosas; desastres ambientais; falência de Estados; terrorismo; guerras civis; corrupção e crises financeiras; é reconhecer que este período seja notavelmente caracterizado pela presença de fluxos migratórios.

O sofrimento inexprimível pelo qual passam os migrantes durante seu deslocar, bem como as possíveis instabilidades que podem acentuar, a exemplo de estresse econômico e choques culturais, atraíram progressivamente a atenção da comunidade internacional a partir do século XVII. Foi com o advento da Paz de Vestfália em 1648 que a temática do refúgio recebe pela primeira vez o reconhecimento dos Estados europeus como sendo de relevância para a política internacional¹ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

A significância do refugiado para as relações internacionais traduziu-se na criação de um sistema internacional voltado à sua proteção, bem como sua subsequente evolução e aperfeiçoamento. Assim, no século XX, no decorrer de trinta anos foram criadas diversas organizações internacionais², por meio de um longo processo de negociações entre Estados³, sendo

¹ A partir de 1648 os refugiados assumiram papel central na política internacional, tornando-se parte essencial da história mundial, inseridos em debates e acontecimentos que vão desde a consolidação do sistema de Estados moderno passando por dois conflitos globais, pela guerra fria até a emergência do terrorismo no século XXI (BETTS, 2014, p.62).

² Goodwin-Gil (2008, pp.8-18) ilustra a evolução organizacional internacional de proteção aos refugiados a partir de 1921. De acordo com o autor, foi estabelecido primeiramente o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados em 1921, depois o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR) na década de 1940. Posteriormente criou-se a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e a Reabilitação em 1943, logo, a Organização Internacional para Refugiados (OIR) em 1946 e, por fim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950. Ver também (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, pp.6-16)

³ Goodwin-Gill (2008) demonstra em seu texto a dificuldade de estabelecer um consenso entre Reino Unido, Estados Unidos da América, Jugoslavia e Rússia, que em 1922 torna-se a “União Republicana Socialista Soviética” (URSS), no que tange a delimitação de uma definição para o “refugiado”.

a primeira delas o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados em 1921⁴, estabelecido para lidar a principio com mais de 800 mil migrantes russos que fugiam de uma guerra civil⁵ (GOODWIN-GILL, 2008).

O processo evolutivo destas organizações criadas ao longo de três décadas, encontra-se inserido em um contexto de progresso institucional gradativo e contínuo que se deu por meio de sucessos e falhas, bem como através da criação, da desestruturação e da reposição de organizações internacionais (OIs). Esta evolução culminou por fim em 1949, na substituição da Organização Internacional para Refugiados (OIR)⁶, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e no ano seguinte, na adoção do estatuto do ACNUR pela Assembléia Geral das Nações Unidas (FELLER, 2001a) por meio da Resolução 428 (V) em 14 de dezembro (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Um ano após o surgimento do ACNUR foi elaborada a “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951” (Convenção de 1951), que representa a gênese e o alicerce central da normativa internacional responsável pela proteção de refugiados, sendo, portanto, a base do atual regime internacional dos refugiados. Esta, por sua vez, estabelece princípios voltados à manutenção do bem-estar do indivíduo. Dentre estes, o principal é o de *non-refoulement* (não retorno), que coíbe os Estados de retornar refugiados ao seu país de origem de modo a por suas vidas em risco. Ainda, esta exclui a garantia de proteção a criminosos diversos. A definição de refugiado que segue o documento em seu artigo 1º parágrafo 2º explica o termo como sendo aplicável à pessoa que:

“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”(AGNU. 1951, p.2)

⁴ Jaeger (2001, p.729) argumenta que durante a existência da Liga das Nações, diversas organizações foram criadas para auxiliar o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados no exercer de suas tarefas: O Comitê Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938), o Comitê do Alto Comissariado para Refugiados alemães (1933-1938), O Comitê do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e o Comitê intergovernamental para Refugiados (1938-1947).

⁵ Posteriormente o Alto Comissário para Refugiados da Liga das Nações, Dr. Fridtjof Nansen, foi encarregado de oferecer proteção a Gregos, Turcos, Búlgaros, Armênios, Austríacos e Alemães que, devido à sua vulnerabilidade e necessidade de proteção, geravam tensões interestatais crescentes (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p.8). Erika Feller (2001a, p.130; 2001b, p.584) aponta ainda que o mandato de Nansen foi expandido para proteger Assírios e Assírios caldeus.

⁶ Esta substituição ocorre devido à quatro motivos principais. Primeiramente, em virtude do aumento relativo do número de refugiados em todo o mundo e, em segundo lugar, em razão da incapacidade de se repatriar todos os refugiados devido à sobrecarga dos Estados receptores. A terceira motivação foi o fato de que a OIR havia se tornado uma organização cujo os altos custos operacionais feriam os interesses dos EUA, seu principal financiador. (LOESCHER; BETTS; MILNER. 2008, p.12). Por último, o fator de maior peso foi a determinação da Assembléia Geral das Nações Unidas de criar um mecanismo internacional permanente voltado à proteção dos refugiados (JAEGER. 2001, p.736)

O documento constitui as bases do regime internacional dos refugiados pois estabelece princípios que fundamentaram a construção de um sistema internacional de proteção (FELLER, 2001a), estruturado na responsabilidade nacional de cada Estado (ACNUR, 2012). Como um regime, a Convenção de 1951 define um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão voltados à proteção do refugiado (KRASNER, 2012), que moldam as expectativas e uniformizam os comportamentos dos atores envolvidos, a qual tem por finalidade a facilitação da cooperação e o aumento da eficiência de seus projetos (KRASNER, 2012).

Os regimes seguem, de acordo com Keohane (1982), uma lógica similar a dos contratos em que Estados acordam em participar, visando obter benefícios mútuos, alcançar objetivos de longo prazo de maneira estável e reduzir incertezas futuras. Assim sendo, os regimes tornam-se valiosos para governos quando viabilizam a obtenção de acordos que seriam inatingíveis sem sua existência, superando barreiras cooperativas e proporcionando mais benefícios do que custos (KEOHANE, 1982). Outros fatores a serem considerados em relação aos regimes são sua capacidade de construir reputações, bem como de reforçar e institucionalizar relações de reciprocidade entre Estados (KEOHANE, 1985).

Considerando o que foi exposto acima, a Convenção de 1951 enquanto fundamentando o regime internacional dos refugiados, facilita relações cooperativas e uniformiza comportamentos. No entanto, sua eficiência no que diz respeito a sua capacidade de oferecer proteção e de encontrar soluções depende essencialmente da cooperação internacional, como demonstrado em seu preâmbulo (AGNU, 1951). A cooperação, por sua vez, deve se dar por meio de princípios de solidariedade que envolvem a distribuição de custos e responsabilidades, de modo a dar suporte às capacidades e responsabilidade nacional dos Estados (ACNUR, 2012); (FELLER, 2001a).

Com relação à definição oferecida pela Convenção de 1951 para o termo refugiado, foi estabelecida uma limitação temporal, que excluía os direitos atribuídos pela Convenção aos fluxos migratórios oriundos de acontecimentos que sucederam a 1º de janeiro de 1951. Diante disto, outros protocolos, convenções e declarações de escopo regional e/ou internacional foram elaborados no intuito de preencher lacunas no que concerne a definição e proteção do refugiado. Nesta perspectiva, dois documentos se destacam: Primeiramente, o Protocolo referente ao Estatuto do Refugiado de 1967, que expande o regime internacional dos refugiados ao eliminar a restrição temporal da primeira definição, e a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África de 1969⁷.

⁷ Outros exemplos são a Declaração de Cartagena (1984) e a Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas (1994).

Apesar dos esforços lançados por organizações internacionais, cifras exorbitantes de populações de refugiados e outros migrantes encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade. A exemplo disto, enquanto os refugiados *podem* recorrer a proteções que lhes foram atribuídas pelo Direito Internacional, outras categorias de deslocados, tais quais os deslocados internos, dependem *exclusivamente*⁸ da proteção oferecida pelo Estado ao qual pertencem, *podendo às vezes* receber apoio de OIs por meio de ações governamentais (KALIN, 2014). Além disso, a normativa internacional ignora e por vezes confunde outras categorias de migrantes entre si, como o migrante ambiental e o econômico.

Comumente, no intuito de encontrar saídas para situações de refúgio ou objetivando lidar com populações indesejadas, autoridades locais optam por mover forçosamente massas migrantes a campos de refugiados por períodos indefinidos de tempo. Afastados de centros urbanos, estes acampamentos encontram-se nas margens dos Estados e são marcados pela privação de direitos e pela mera sobrevivência humana, nitidamente insuficiente para constituir um nível de vida aceitável pela comunidade internacional, representando, portanto, um espaço de exceção dentro do Estado (AGIER, 2006); (ACNUR, 2008); (LOESCHER, 2002).

Independentemente das razões que motivam a criação e/ou expansão destes campos, é dever do ACNUR prover assistência aos Estados receptores e às ONGs⁹ envolvidas, para que se possa encontrar formas de aplicar “soluções duradouras” e, portanto, por fim aos problemas enfrentados pelos refugiados (ACNUR, 2011). Estas soluções envolvem objetivos como reassentamento, integração com comunidades locais e repatriamento voluntário (FELLER, 2001b).

A fragilidade destes indivíduos e o descuido relativo a estes torna-se mais evidente quando respostas perduráveis aos seus problemas não são alcançadas, e a alternativa à disposição é perpetuar sua contenção em campos de refugiados. Nestes casos, estas pessoas tendem a se encontrar em situações prolongadas de refúgio (SPR) se o tempo de permanência do indivíduo é igual ou superior à cinco anos¹⁰(ACNUR, 2004); (ACNUR, 2009). Tais situações são caracterizadas por um período temporal extenso no qual o indivíduo encontra-se em estado de limbo, tendo seus direitos básicos violados e suas necessidades sociais, econômicas e psicológicas não atendidas, mesmo anos após deixar o dito campo de contenção (ACNUR, 2004).

⁸ Grifo do autor.

⁹ É importante salientar que, a participação de OIs em situações de refúgio, depende unicamente do consentimento do Estado responsável pela administração do campo em questão, por razões de soberania nacional.

¹⁰ A primeira definição de SPR foi lançada em 2004 pelo ACNUR e estabelecia dimensões quantitativas e qualitativas. De acordo com o documento, SPR eram caracterizadas por 25 mil indivíduos, ou mais, em contenção igual ou superior à 5 anos em campos de refugiados (ACNUR, 2004, p.1). Posteriormente, em 2009, esta definição foi revisada, eliminando o caráter quantitativo, o qual determinava um número mínimo de refugiados para a caracterização do problema (ACNUR, 2009).

A obtenção de respostas para casos de SPR é uma tarefa árdua e complexa. O exercício de encontrar soluções duradouras para estes casos tem se tornado progressivamente mais difícil, levando ao crescimento do período médio de exílio dos refugiados, de 9 anos em 1993 para 17 anos em 2003 (ACNUR, 2004. p.2). Suas soluções não são aplicáveis a todas as situações, devido a notáveis diferenças entre campos, populações refugiadas e suas respectivas etnias e culturas, razões de deslocamento, vulnerabilidades e data de chegada aos campos (ACNUR, 2008). Outro fator decisivo são os desafios de se manter a cooperação entre atores dentro do regime (MILNER, 2014).

O presente artigo objetiva estudar o fenômeno das SPR, ilustrando dois casos específicos: os “Antigos Assentamentos” e o campo de Mtabila na Tanzânia. O enfoque do trabalho dar-se-á no papel do regime internacional dos refugiados focando na atuação do ACNUR e na relevância da cooperação internacional para o encontro de soluções voltadas aos problemas dos burundianos na Tanzânia. Longe de propor um debate teórico acerca da eficácia dos regimes e das OIs, ou de oferecer soluções concretas para SPR, o texto abordará sugestões e reflexões acerca de SPR previamente lançadas por acadêmicos, pela literatura pertinente ao tema e OIs.

Considerando as informações acima expostas, busca-se por meio deste trabalho comprovar a seguinte hipótese: se o fortalecimento da cooperação internacional é o bastante para revigorar o regime internacional dos refugiados e conseqüentemente, suficiente para tornar a busca por soluções de SPR menos complexas e mais efetivas. Caso a hipótese de que a otimização das relações cooperativas entre Estados e OIs mostre-se capaz de cumprir com tal tarefa, argumentar-se-á que esta cooperação se dará por meio de uma crescente diversificação de doadores, bem como da participação mais efetiva na dinâmica de proteção, de maneira que possa melhor preservar os direitos fundamentais dos refugiados, reduzir seu tempo de permanência em campos e levar ao encontro de possíveis soluções para seus problemas.

A primeira parte do presente artigo propõe-se em analisar a emergência e a evolução da proteção normativa dos refugiados desde 1951. Em seguida, discutir-se-á a importância do regime internacional dos refugiados e o papel da cooperação internacional nas relações internacionais. O terceiro tópico examinará o que são situações prolongadas de refúgio, investigando dois casos específicos. Na quarta parte do trabalho serão tecidas considerações finais e apresentar-se-á sugestões e reflexões propostas por acadêmicos e OIs, que discutem propostas para mitigar os efeitos nefastos das SPR, assim como meios que possam levar à sua conclusão.

1. POPULAÇÕES DESLOCADAS E REFUGIADOS: O DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO NORMATIVA DO MIGRANTE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE 1951 e 2010.

Havendo introduzido o tema a ser explorado por este trabalho, esta seção abordará a atuação do ACNUR entre as décadas de 1950 e de 2000. Procurar-se-á destacar os sucessos e constrangimentos enfrentados pela agência diante da evolução do cenário internacional neste período. Busca-se complementarmente discorrer sobre diferentes categorias de migrante e os constantes desafios à sua proteção, no intuito de demonstrar a complexidade dos fatores que envolvem deslocamento humano e a busca por soluções duradouras.

O ACNUR foi, a princípio, uma agência projetada para ter duração de três anos e atuar de forma limitada, com enfoque no reassentamento de refugiados europeus no Ocidente, recebendo escasso suporte político e financeiro dos Estados (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). Sua criação e desenvolvimento estão intimamente conectados à evolução das tensões entre o bloco soviético e ocidental (ELIE, 2007). Tal constatação é comprovada pela forte atuação da agência no amparo e busca por soluções duradouras, voltadas a indivíduos afetados pela expansão do comunismo no continente europeu, através do reassentamento no ocidente em suas primeiras décadas de atuação (FERRIS, 2011).

A orientação eurocêntrica do ACNUR determinada pela Convenção de 1951, sua dependência de doações, bem como seu não envolvimento em questões políticas derivadas do seu estatuto, refletiam os interesses das potências ocidentais que haviam orquestrado sua criação e que desejavam instrumentalizar e limitar o escopo de sua atuação¹¹ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008); (ELIE, 2007); (ESPINOZA, 2009). Quando o ACNUR foi concebido, seu primeiro objetivo era lidar com o número crescente de indivíduos que fugiram do nazismo e do comunismo na Europa (FELLER, 2001b).

As primeiras operações dirigidas pelo ACNUR ocorreram durante a crise de refugiados na Berlin Ocidental (1953) e na crise de refugiados Húngara (1956), (ELIE, 2007), em que húngaros foram reassentados e repatriados em sua grande maioria nos EUA, Canadá e Reino Unido (AMBROSO, 2011). A forte presença da agência e seu bom desempenho operacional durante ambas as crises renderam-lhe o respeito dos Estados, comprovando sua relevância em crises

¹¹ Barnett (2002, p.8) demonstra que além de ser uma agência que possuía orientação eurocêntrica, logo, com atuação limitada geograficamente, o ACNUR tinha, em seus primeiros anos, insuficiente capacidade de executar seu mandato livremente. A agência da ONU trabalhava em função de determinações da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), dependia (e segue dependendo) inteiramente de contribuições financeiras voluntárias, detinha de poucos funcionários, necessita da permissão dos Estados para atuar em seu território e depende diretamente da cooperação entre ONGs, Estados e OIs para cumprir com seu mandato. Por fim, outra limitação indicada é referente à Convenção de 1951, em que esta garante o direito aos refugiados de buscar asilo em outros Estados sem todavia garantir-lhes a obtenção de asilo, visto que esta é uma prerrogativa nacional. Elie (2007, p.5) indica que quando os Estados optam por tornar-se signatários da Convenção de 1951, estes possuem o direito de fazer declarações limitando suas obrigações com refugiados oriundos de eventos ocorridos na Europa.

humanitárias migratórias e, por fim, garantindo-lhe contribuições financeiras substanciais previamente não ofertadas por parte dos EUA¹² (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

O processo de descolonização¹³ do terceiro mundo que toma força a partir da década de 1950 foi essencial para o desenvolvimento normativo e operacional do ACNUR. A emergência de novos Estados independentes resultou no aumento significativo de Estados membros da ONU, afetando conseqüentemente decisões tomadas pela AGNU que por sua vez impactaram o trabalho do ACNUR (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). O surgimento de novos Estados impulsionou o desenvolvimento de casos de apatridia, levando a AGNU a adotar a “Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954”, que estabelece princípios de proteção internacional aos apátridas¹⁴.

O peso dos votos das ex-colônias levava a AGNU a conceder autoridade ao ACNUR¹⁵ por meio do princípio de “bons ofícios” para arrecadar fundos e iniciar programas de assistência que fugiam ao seu mandato original e permitiam a expansão de suas atividades, a exemplo do auxílio dado a refugiados Chineses em Hong Kong (1957) (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008); (ELIE, 2007). Ainda em 1957, a agência atua pela primeira vez no terceiro mundo por meio de seus “bons ofícios” (ELIE, 2007), ao auxiliar a Tunísia a repatriar mais de 180 mil refugiados argelinos que haviam adentrado no país, solidificando as bases de sua futura expansão operacional¹⁶.(LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

¹² Segundo Goodwin-Gil (2008, p.19), o sucesso operacional durante a crise Húngara leva até mesmo o bloco soviético e seus respectivos aliados, que se opunham à agência em protesto aos interesses estadunidenses, a reconhecerem a importância e o potencial do ACNUR.

¹³ O processo de descolonização foi fonte de intenso fluxos migratórios internos e transfronteiriços. Elie (2007, p.12) indica que estes novos Estados eram geralmente fonte e destino de massas migrantes, e que por este motivo, o ACNUR agia cuidadosamente e de forma diplomática, de modo a cumprir com seu mandato em situações delicadas sem constringer os Estados.

¹⁴ Conhecida como a Convenção de 1954, este documento define apátridas como sendo indivíduos que não são considerados nacionais para qualquer Estado sob a ótica de seus respectivos regimentos internos (ACNUR, 2014a). Diversos são os motivos que podem levar pessoas a perderem suas nacionalidades, dentre eles encontram-se a sucessão de Estados, discriminações de natureza diversa, práticas políticas estatais que revoguem nacionalidades e dificuldades em registrar recém-nascidos (ACNUR, 2011, p.22). Apátridas são também descritos como aqueles que não gozam de proteção ou assistência diplomática enquanto fora de seu Estado de origem, *podendo* sob estas circunstâncias, receber padrões de proteção contidos na Convenção de 1951 (ACNUR, 2011, p.23). Apátridas enfrentam inúmeros desafios, entre eles estão o risco a detenção forçada, assim como o acesso limitado ou inexistente à saúde e educação, ao mercado de trabalho, ao direito à propriedade e ao direito à residência (ACNUR, 2010, p.14). Posteriormente em 1961, a “Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia” foi adotada, complementando a Convenção de 1954, determinando medidas destinadas à redução do surgimento de novos apátridas. A “Convenção de 1961” estabelece medidas que visam a prevenção da apatridia no nascimento, bem como a perda de nacionalidade, fundamentadas no direito à nacionalidade previsto pela Declaração Universal de Direitos do Homem (ACNUR, 2014b). Ainda, a “Convenção de 1961” em seu Art. 11 determina que o ACNUR possui um mandato específico para auxiliar estes indivíduos (ACNUR, 2010, p.18), tornando-o a principal agência responsável pela sua proteção.

¹⁵ Feller (2001b, p.585) reconhece que no final da década de 1950, a AGNU se apercebeu da necessidade de estender o mandato do ACNUR, para proteger e auxiliar grupos de refugiados não reconhecidos pela Convenção de 1951. Goodwin-Gil (2008, p.20) reconhece que a política de bons relacionamentos da agência com as potências globais foi um fator determinante para sua atividade no terceiro mundo.

¹⁶ De acordo com Loesch, Betts e Milner (2008, p.24), o repatriamento destes argelinos se deu por meio da cooperação entre o ACNUR, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pelo alargamento da Guerra Fria, em que o embate ideológico se alastra, alcançando Estados em desenvolvimento por todo o mundo, intensificando deste modo, a competição entre o bloco soviético e o capitalista na busca por aliados regionais (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). A combinação da forte presença de Estados recém-independentes na AGNU, da política de bons relacionamentos com grandes potências promovida pelo ACNUR e da então conjuntura política internacional, possibilitaram a penetração da agência no terceiro mundo¹⁷, onde problemas relacionados a refugiados haviam sido ignorados até então pelos Estados que contribuam para sua verba operacional (GOODWIN-GIL, 2008).

Foi durante o decênio de 1960 que cifras crescentes de migrantes de categorias distintas afloraram, tornando a comunidade internacional crescentemente consciente das limitações da Convenção de 1951 e da dificuldade de oferecer-lhes assistência¹⁸(LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). Neste lapso temporal, o regime internacional dos refugiados expandiu drasticamente. Surgiram mecanismos regionais e internacionais voltados à proteção de refugiados, dentre eles merecem destaque para os fins deste trabalho a Convenção da Organização de União Africana de 1969¹⁹, e o Protocolo de 1967, que universaliza o ACNUR e torna-o significativamente autônomo (ELIE, 2007).

Tunísia e a Algeria. Segundo os autores, o repatriamento foi possível graças a acordos tripartites que formalizavam os compromettimentos e responsabilidades entre os Estados receptores, o Estado de origem e o ACNUR. Ainda, a forma com que se deu a operação serviu de modelo operacional para a agência durante as décadas de 1960 e 1970. Para Elie (2007, p.7), o envolvimento e o bom desempenho da agência na busca por soluções para os argelinos auxiliaram a expansão de sua atuação no cenário internacional, pois, ao agir contra os interesses da França (ex-metrópole da Argélia), o ACNUR demonstrou sua capacidade de se “emancipar” do controle de grandes potências e de atuar além dos limites da Convenção de 1951.

¹⁷ O subdesenvolvimento foi outro fator que motivou a atuação do ACNUR no terceiro mundo, particularmente na África. De acordo com Loescher, Betts e Milner (2008, p.27), a agência passa a reconhecer na década de 1960 que, situações de refúgio estavam intimamente relacionadas a problemas sociais e econômicos fundamentados no subdesenvolvimento. Neste sentido, os programas de assistência deveriam ser combinados a outros de natureza desenvolvimentista. Ainda, Loescher (2014, p.218) reconhece que durante as décadas de 1960 e 1970, o ACNUR trabalhou arduamente para convencer os Estados recém-independentes da África e Ásia quanto à necessidade de normatizar a proteção do refugiado como forma de se tornarem membros da comunidade internacional.

¹⁸ Elie (2007, p.10) identifica a existência de desafios legais e operacionais enfrentados pelo ACNUR em meio à descolonização do terceiro mundo. Para o autor, a agência encontrou sérias dificuldades com o surgimento de novos Estados, em razão da dificuldade de se identificar a cidadania de cada indivíduo, e neste sentido, de determinar se estes se encaixariam ou não no mandato do ACNUR. Outro empecilho à sua atuação foram as instabilidades internas encontradas nos Estados recém-independentes, bem como o difícil acesso a populações refugiadas.

¹⁹ A Convenção da Organização de União Africana de 1969 assume especial relevância, pois surge em resposta à globalização dos problemas relacionados a refugiados, bem como às falhas presentes na definição de refugiado oferecida pela ONU (BARNETT, 2002, pp.9-10). Esta Convenção também possui grande importância por ser o primeiro mecanismo regional destinado à proteção de refugiados, elaborado com o apoio do ACNUR (ELIE, 2007, p.8);(LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). Este documento ressalta a significância da repartição de encargos entre Estados para a solução dos problemas dos refugiados, do repatriamento voluntário como solução duradoura e complementa a Convenção de 1951 ao expandir a definição de refugiado (FELLER, 2001b, p.586). A definição de refugiado se encontra no Art.1, §2 do documento e afirma que: “O termo refugiado aplica-se também à qualquer pessoa que, devido à uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (OUA, 1969, p.2)”.

Nos anos de 1970, a crescente reincidência de crises humanitárias e o aprofundamento da complexidade de suas causas e soluções, acompanhada do surgimento de atores humanitários cujo escopo de atuação são variados, induziram a AGNU a apontar o ACNUR como coordenador universal de operações humanitárias (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). Este período foi marcado por políticas de reassentamento (AMBROSO, 2011), assim como pelo revigoramento da solidariedade internacional e da repartição de encargos entre Estados (FELLER, 2001b). Apesar de seu balanço positivo, surgiram neste decênio dificuldades à proteção que persistirão por anos²⁰.

Durante as décadas de 1980 e 1990, mudanças substanciais no cenário internacional impactaram o regime internacional dos refugiados, influenciando Estados e comunidades locais a tornar-se mais restritivos frente às políticas de asilo (FELLER, 2001a), revitalizando o repatriamento como uma solução desejável para problemas de refúgio (AMBROSO, 2011). Nos anos de 1980, foram implementadas políticas de asilo rigorosas no primeiro mundo, em resposta ao aumento substancial de migrantes que buscavam asilo ilegalmente, combinado ao agravamento da recessão econômica que reduziu o influxo de suporte financeiro do ACNUR²¹ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Este período tornou nítida a gradual mudança na natureza dos conflitos civis e internacionais, bem como da realidade do refúgio. Refugiados originavam-se principalmente do irromper de conflitos étnicos, municiados por rivalidades da Guerra Fria e pelo subdesenvolvimento

²⁰ Ainda que tenha gozado do fortalecimento da cooperação internacional refletido na coordenação de operações conjuntas de atores humanitários por parte do ACNUR, da solidariedade internacional e do compartilhamento de encargos através do repatriamento e da divisão de custos, os anos de 1970 introduzem dificuldades que se acentuarão nas décadas que seguem. Neste período, o ACNUR passa a lidar com a militarização de campos de refugiados, que por vezes radicalizavam e possibilitavam o recrutamento destes indivíduos para conflitos de natureza variada (ELIE, 2007, p.13). Ainda segundo o autor, ao oferecer assistência a refugiados afiliados a grupos de libertação, a agência operava de forma limitada e constrangida, uma vez que corria o risco de perder sua neutralidade frente aos Estados e sua legitimidade para operar em seus territórios (ELIE, 2007, pp.13-14). Barnett (2002, p.10) argumenta que o regime internacional dos refugiados depende diretamente de considerações econômicas e ideológicas e que, em meados de 1975 o crescimento econômico internacional havia caído, da mesma forma que a oferta global de empregos, resultando em uma série de desafios para o ACNUR. Ainda, ao longo deste período, a distinção entre migrante e refugiado tornou-se difícil de ser estabelecida, dado que intensificaram-se os fluxos migratórios por todo o globo, oriundos em sua grande parte, de países em desenvolvimento que enfrentavam desafios diversos (BARNETT, 2009, p.9). Estes deslocamentos humanos massivos eram facilitados pela globalização, que criara mecanismos sociais e tecnológicos favoráveis à migração ilegal (ESPINOZA, 2009, p.21). Ao mesmo tempo, a dificuldade de reconhecer migrantes e refugiados tornava-se ainda maior, pois, indivíduos que tomavam rotas não-convencionais eram por vezes pessoas que fugiam de perseguições políticas (FERRIS, 2011, p.27). No final dos anos de 1970, os Estados do terceiro mundo enfrentavam desafios políticos, ambientais e econômicos devido à forte presença de refugiados em seus territórios, assim como pelo acentuar da crise econômica mundial, condicionando estes países a hostilizar populações de refugiados e a oferecer asilo na condição de maior assistência internacional (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p.35). A combinação de tais acontecimentos levarão à introdução de políticas migratórias mais severas no Hemisfério norte a partir dos anos de 1980.

²¹ O aumento contínuo e acelerado do número global de refugiados entre 1970 e 1995, fez com que os Estados passassem a perceber o influxo de massas migrantes como ameaças à sua estabilidade política, econômica e social (FELLER, 2001b, p.587), conduzindo-os a criar obstáculos ao acesso legal e físico de seus territórios (LOESCHER, 2002, p.52); (LOESCHER, 2014, p.219); (CASTLES, 2003, p.39); (FERRIS, 2011, pp.25-26), assim como a expulsar refugiados, retornando-lhes por vezes a situações de perigo (FELLER, 2001a, pp.134-135).

em Estados recém-surgidos (FELLER, 2001b). Neste contexto, violações dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário Internacional tornaram-se ferramentas que tinham como finalidade acentuar a vulnerabilidade humana e o desencadear do deslocamento massivo de indivíduos (FELLER, 2001a), a fim de favorecer e fortalecer a predominância de grupos étnicos.

O decênio de 1980 estimulou a incidência de SPR. A busca por soluções duradouras tornou-se uma tarefa árdua, uma vez que, o desinteresse dos Estados de acolher refugiados inviabilizou o reassentamento e a integração local de refugiados. A alternativa de repatriar voluntariamente estes indivíduos, mostrava-se intangível a curto prazo, posto que conflitos étnicos ocorriam majoritariamente em Estados subdesenvolvidos, cujo as perspectivas de uma paz duradoura eram distantes e o descaso pelos Direitos Humanos era latente (FELLER, 2001b). Diante disto, o ACNUR engajou-se em programas de assistência prolongada para milhões de refugiados (FELLER, 2001a); (LOESCHER, 2014), com apoio financeiro mínimo de doadores (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

A década de 1990 traz mudanças substanciais para a política internacional. As esperanças de uma nova ordem mundial, surgidas com o fim da Guerra Fria em 1991, foram esmagadas pelo desencadear de múltiplos conflitos pelo globo. O cessar das hostilidades ideológicas impulsionou e intensificou conflitos políticos e étnicos de natureza civil²², resultando no aumento massivo de refugiados globais (BARNETT, 2002), que passam de 14.7 milhões de indivíduos em 1989 para 18.3 milhões em 1993 (AMBROSO, 2011. p.2).

Diante das mudanças no cenário internacional durante os anos de 1990, a agência passa a atuar no campo humanitário de forma variada, assumindo responsabilidades que envolvem proteção preventiva, proteção temporária, cooperação com agentes militares para prover assistência (FERRIS, 2011), ajuda humanitária massiva em conflitos civis e engajamento em operações de repatriamento (LOESCHER, 2014). O fim da ameaça comunista junto a políticas de asilo restritivas de Estados que patrocinam o ACNUR²³, revitalizaram as políticas de retorno (BARNETT, 2002), tornando o período conhecido como a “década do repatriamento” (FERRIS, 2011).

²² Ambroso (2011, pp.2-4) ilustra que os câmbios trazidos pelo fim da Guerra Fria assumiam valor quantitativo e qualitativo. Segundo o autor, além do colossal aumento da cifra global de refugiados, o cessar das hostilidades ideológicas entre o bloco soviético e o ocidente criou um terreno fértil para a violência na África e no Leste Europeu, que favorece a proliferação de conflitos internos de cunho étnicos-nacionalistas, bem como práticas de limpeza étnica no qual governos e atores não-estatais, como milícias, participavam ativamente. Por último, outro fator marcante deste período é a identificação de trabalhadores humanitários como alvos por parte de grupos armados.

²³ A dependência de doações é, sem dúvida, um dos maiores desafios enfrentados pelo ACNUR. Este fator, enquanto uma atonia institucional, reduz sua capacidade de exercer seu mandato de forma efetiva e independente desde sua criação. Os Estados mais afluentes possuem a capacidade de praticar “earmarking”, isto é, de efetuar doações sob condições específicas, que determinam como, onde e de que forma a verba deve ser investida (LOESCHER, 2014, pp.220-222); (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, pp.91-97); (ESPINOZA, 2009, p.32). No período pós-Guerra Fria, o ACNUR foi forçado a se empenhar para ganhar o suporte e a atenção dos EUA, como forma de poder trabalhar

Durante este período, o repatriamento perde seu caráter estritamente voluntário. Diante de cifras cada vez maiores de refugiados, caberia ao ACNUR determinar a validade desta solução e trabalhar em prol da reintegração destes indivíduos em suas comunidades de origem²⁴ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008); (BARNETT, 2002). Neste decênio marcado por conflitos étnicos intraestatais, o aumento substancial do número global de deslocados internos, atenta à comunidade internacional para seu sofrimento e levanta questões que envolvem a busca por soluções para suas dificuldades (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

A chegada do século XXI trouxe graves desgastes para o regime internacional dos refugiados (FERRIS, 2011). As restrições para a concessão de asilo previamente existentes foram incrementadas e fortalecidas, bem como as retenções de direitos e liberdades de refugiados em asilo, sob a justificativa de questões de segurança no pós 11 de setembro (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). O uso de políticas de repatriamento garantiu a queda do número de refugiados entre os anos de 1990 e 2005 (AMBROSO, 2011) em cerca de 9 milhões, porém, cerca de 66% de todos os refugiados se encontravam em PRS em 2004 por motivos diversos²⁵ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Apesar da predominante inércia dos Estados frente à necessidade de cooperação, o ACNUR assume responsabilidades crescentes para com deslocados internos e vítimas de desastres ambientais (LOESCHER, 2014) entre a década de 1990 e os primeiros dez anos do século XXI, levando a agência a expandir seu mandato e a se envolver em questões políticas essencialmente domésticas de Estados²⁶ (FERRIS, 2011). Neste sentido, surgiram documentos de escopo internacional e regional voltados à proteção destes indivíduos, como os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos” em 1998²⁷, e a “Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África”²⁸ em 2009.

com refugiados que fugiam aos interesses estratégicos do país (FERRIS, 2011, p.25), bem como com indivíduos que não se enquadravam perfeitamente na definição da Convenção de 1951 (BARNETT, 2002, p.12).

²⁴ O ACNUR deveria naquele tempo, promover iniciativas que envolvessem o fortalecimento da proteção, a reabilitação de indivíduos, o desenvolvimento estrutural das áreas de retorno, bem como a contenção e prevenção de novas populações migrantes por meio da cooperação com outras agências da ONU, Estados e ONGs (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, pp.48-59).

²⁵ Dentre estes motivos estão o fortalecimento de políticas restritivas de asilo, a perpetuação de conflitos e instabilidades nos Estados de origem, a queda de doações financeiras ao ACNUR e a falta de engajamento de atores internacionais que atuam nas áreas de paz, segurança e de desenvolvimento, na busca por soluções que envolvem o combate a violações aos Direitos Humanos e a implementação e manutenção da paz (MILNER, 2014, pp. 154-155).

²⁶ De acordo com Loescher, Betts e Milner (2008, p.67), o envolvimento do ACNUR na assistência destes indivíduos surge em decorrência de desastres ambientais que ocorrem em 2004 na Índia e em 2005 no Paquistão, bem como pela existência de aproximadamente 25 milhões de deslocados internos. Ainda segundo os autores, a crescente atenção da comunidade internacional devotada a estes indivíduos, levam a agência a assumir a liderança no que concerne a proteção e a assistência de deslocados internos em suas operações.

²⁷ Em 1998, a AGNU e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) adotaram os “Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”, que identificam direitos e garantias para a proteção de pessoas contra o deslocamento forçado e que se encontram em condição de deslocamento, fundamentados no direito

Não obstante os esforços do ACNUR em expandir e cumprir com seu mandato ao longo de 60 anos, o número global de indivíduos forçosamente deslocados e vulneráveis segue aumentando. Entre 2011 e 2015 o número de refugiados sob mandato da agência aumentou em 3,4 milhões, chegando a 15.1 milhões de indivíduos, enquanto a cifra de deslocados internos subiu em 1.8 milhões em questão de meses, atingindo um total de 34 milhões em meados de 2015 (ACNUR, 2015a, p.4;13). Em 2014, aproximadamente 45% de todos os refugiados do mundo encontravam-se em SPR, situadas em 22 países e 33 campos, das quais tinham duração média esperada de 25 anos (ACNUR, 2014c, p.11).

Como ilustrado ao longo desta seção, o papel da cooperação internacional é central no funcionamento do regime internacional dos refugiados. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, é dever dos Estados cooperar com o ACNUR para o cumprimento de seu mandato, uma vez que este pressupõe e depende do comprometimento dos Estados para com a colaboração com a agência (ACNUR, 2013). Neste sentido, pretende-se explicar a seguir a correlação entre o regime internacional dos refugiados e o papel da cooperação internacional, a fim de aclarar alguns dos fatores que contribuem para o surgimento e a perpetuação de SPR.

2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O MANDATO DO ACNUR: UMA RELAÇÃO MUTUAMENTE INFLUENCIÁVEL E DEPENDENTE.

A fim de aclarar o papel exercido pela cooperação no funcionamento do regime internacional dos refugiados, é preciso, primeiramente, ilustrar a fundamentação teórica na qual o regime é constituído e a cooperação por sua vez, facilitada. Após apresentar a base teórica, pretende-se definir o regime internacional dos refugiados, expor suas características, demonstrar a essência da relação cooperativa existente entre os Estados e o ACNUR, e por fim, identificar e

internacional humanitário e nos direitos humanos. Este documento foi elaborado para guiar os Estados e moldar suas atitudes para com deslocados internos. A definição de deslocado interno que segue nestes princípios identifica estes indivíduos como sendo: “pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado” (p.1). Gibney (2014, p.56) reconhece projetos desenvolvimentistas como sendo um outro fator desencadeante de deslocamento interno. De acordo com o autor, o deslocamento induzido pelo desenvolvimento envolve: “DIDR involves the coordinated and state-sanctioned displacement of communities to facilitate development projects and is typically (though not exclusively) associated with the countries of the global South. What makes this displacement of particular interest is that the (coerced) movement of people is typically justified in utilitarian terms on the grounds that the development project in question (e.g. the building of a dam) will have benefits to the community as a whole (e.g. the electrification of areas without power) that far outweigh the suffering of the relatively small number of people that will be displaced.”.

²⁸ Conhecido como a “Convenção de Kampala”, este documento é o primeiro do mundo a objetivar a aplicação de princípios que possibilitem a prevenção do deslocamento interno, bem como a proteção e assistência de deslocados internos no regime interno de Estados. A Convenção fundamenta-se numa série de outras convenções, protocolos, princípios do direito internacional, bem como de tratados internacionais e regionais para traçar objetivos.

discorrer sobre alguns dos constrangimentos enfrentados por este regime, que refletem no prolongamento do tempo de refúgio.

O pós-Segunda Guerra trouxe consigo novas visões de mundo. Neste período temporal, surge a teoria neoliberalista institucional, que procura explicar, entre outras questões, a razão da criação, da existência e da proliferação de OIs, e igualmente, a forma como estas impactavam as relações internacionais. Esta teoria é fundamentada em princípios realistas, que identificam o Estado como ator central da política global, cujo comportamento é moldado por interesses egoístas alicerçados em termos de poder (STEIN, 2008), como também de sobrevivência. No âmago desta linha teórica encontra-se a idéia de regimes e de cooperação internacional institucionalizada.

2.1 Regimes e a cooperação internacional

A cooperação internacional é difícil de ser alcançada em um sistema internacional anárquico, marcado pelo egoísmo e pela incerteza (KEOHANE, 1982; 1988). Neste sentido, a teoria neoliberal institucionalista busca explicar como a cooperação pode ser facilitada na ausência de hierarquias claras e porque os Estados cooperam. Assim, passou-se a estudar a emergência dos regimes, que são constituídos por princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em áreas específicas da política mundial²⁹, voltados à suavização das relações entre Estados individualistas (KRASNER, 2012).

Os regimes³⁰ servem a interesses de longo prazo, pois favorecem a afinidade de expectativas dos atores neles inseridos, facilitam a circulação de informações, propiciam a obtenção de acordos e

²⁹ Krasner (2012, p.94) diseca sua definição e explica cada fator constitutivo do regime: “Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricões específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva”. Os regimes segundo Keohane (1982, p.338), não estabelecem leis vinculantes *per se* com seu surgimento, devido à ausência de governo central (anarquia internacional e a soberania individual), mas podem não obstante, dar origem a leis e princípios ao longo de sua existência. Segundo Smouts (2004, p.141), “O conceito de regime tem um valor heurístico. Ele permite designar e estudar essas formas de regulação não inscritas nos textos jurídicos que se pode constatar na vida internacional e para as quais nenhum conceito satisfatório existia até então”. As formas de regulação tratadas por Smouts podem ser descritas em termos de solidariedade internacional e reciprocidade difusa.

³⁰ Apesar deste trabalho ter um foco distinto, é necessário esclarecer uma diferença conceitual central inserida no neoliberalismo institucional. Para tanto, discorrer-se-á sobre dois trabalhos principais de Keohane. Em 1985, Axelrod e Keohane publicam um trabalho na revista *International Organization*, no qual os autores passam a estudar a cooperação a partir de “instituições internacionais” (IIs). Para ambos, as instituições internacionais *podem* facilitar a cooperação, reduzem custos de transação e incertezas, possibilitam relacionamentos cooperativos duradouros (entende-se que a cooperação obtida fora do âmbito institucional é curta e incerta) e criam circunstâncias que tornam a trapaça menos provável de acontecer (AXELROD; KEOHANE, 1985. pp. 232-254). Três anos depois, Keohane aclara o termo IIs de maneira concisa, afirmando que “Regimes internacionais são instituições específicas que envolvem Estados e/ou atores transnacionais, que são aplicáveis a assuntos específicos das relações internacionais” e que, “*formal international organizations* are purposive institutions with explicit rules, specific assignments of roles to individuals and groups, and the capacity for action.” (KEOHANE, 1988. p.384). OIs formais são, por sua vez, “palpable entities with headquarters and letterheads, voting procedures, and generous pension plans.” (RUGGIE, 1992. p.573). Espinoza (2009, p.24) afirma

possibilitam a aquisição de resultados superiores aos de suas ações individuais (KRASNER, 2012). Ainda, os regimes reduzem incertezas futuras, minimizam custos operacionais e, de modo geral, facilitam a realização de interesses de maneira coletiva (KEOHANE, 1982), reforçam e institucionalizam a reciprocidade, consolidam reputações (AXELROD; KEOHANE, 1985), tornam mais pesados os custos da defecção e mais vantajosos os benefícios da cooperação (SMOUTS, 2004).

A participação no regime é uma escolha racional³¹ baseada em custos e benefícios, que visa objetivamente, superar barreiras de coordenação e cooperação (KEOHANE, 1982), bem como viabilizar interações em estruturas, nas quais as características da anarquia internacional são reduzidas (AXELROD; KEOHANE, 1985). Segundo Ruggie (1992), os regimes assumem caráter multilateral na medida que seus fatores constitutivos refletem princípios de conduta generalizados voltados a ações específicas, que não favorecem nem priorizam os três Estados ou mais envolvidos, nem tampouco seus interesses particulares.

A cooperação internacional, institucionalizada ou não, *pode* surgir em prol do bem comum, segundo valores altruístas, éticos e idealistas, ou razões de interesses egoístas (KEOHANE, 1988). Neste sentido, esta colaboração é capaz de beneficiar poucos a partir do esforço de muitos, bem como de aliviar ou acentuar injustiças (AXELROD; KEOHANE, 1985). Dentre os fatores necessários para a emergência e manutenção de laços cooperativos, estão a primazia de benefícios frente aos custos, a reciprocidade entre atores, a identificação e punição de “free riders” e a participação de atores com fortes capacidades que estejam comprometidos à uma causa (AXELROD; KEOHANE, 1985).

ainda que “The border between international organizations and international regimes is vague. One of the main differences may be that international organizations play key roles in the creation and maintenance of international regimes”. É válido informar que para Betts (2013, p.31), a definição de regimes proposta por Krasner é difícil de ser operacionalizada, sugerindo, portanto, o reconhecimento de dois elementos centrais que constituem os regimes: normas e OIs. Segundo o autor, estes dois componentes dos regimes estão inseridos na noção de IIs. Ao reconhecer que os regimes e as OIs são instituições específicas (considerando que regimes são constituídos em parte por OIs), é possível assentir que, de modo geral, as instituições *são* regimes. Deste modo, é razoável notar que as instituições podem, em outros termos, propiciar os mesmos benefícios obteníveis dos regimes. Stein (2008, p.204) esclarece porque ocorre tal câmbio terminológico: “Before long, the term regime was placed with that of institution. The key reason is that it allowed those in international relations to connect intellectually with the re-emergence of the study of institutos in economics, political science, and sociology”.

³¹ Segundo Keohane (1982, p.332), estas escolhas racionais nem sempre consideram a obtenção de mais benefícios como fatores determinantes de sua participação no regime. Para o autor, atores em desvantagem poderão tomar parte no regime dependendo dos constrangimentos impostos pelo sistema, ou por Estados mais fortes. Nota-se, deste modo, que a participação em regimes não se dá necessariamente por questões idealistas, e sim, devido a interesses calculados. Keohane (1982, p.345) aponta ainda que os Estados que participam do regime, tenderão a ser irresponsáveis, uma vez que assumirão compromissos dos quais, por vezes, dificilmente cumprirão. Neste sentido, ao passo que os regimes reduzem incertezas por meio de mecanismos e facilidades internas, estes também geram inseguranças, dada a possibilidade dos atores não exercerem seus papéis (KEOHANE, 1982. p. 351).

2.2 O regime internacional dos refugiados: O ACNUR e sua relação com a cooperação internacional

A Convenção de 1951 representa a gênese e o alicerce central da normativa internacional responsável pela proteção de refugiados, sendo portanto, a base do atual regime internacional dos refugiados³². O documento estabelece padrões de tratamento mínimo que devem ser respeitados pelos Estados: o direito ao acesso à educação, a emprego, a documentos de viagem e à livre circulação. A convenção prevê o respeito ao princípio de *non-refoulement*, à necessidade da cooperação entre Estados e o ACNUR para o funcionamento do regime e, conseqüentemente, para a devida proteção do refugiado, assim como para o encontro de soluções duradouras³³.

O ACNUR é de essência apolítica, humanitária e social, e em termos legais, constitui uma instituição multilateral intergovernamental, responsável por prover proteção internacional e buscar soluções para os problemas dos refugiados em conjunto aos Estados³⁴ (ACNUR, 2013). A agência

³² Pacheco (2013, pp.170-171), afirma que em meio às normas, destaca-se a obrigação dos Estados de cooperarem mutuamente, e quanto às regras, identificam-se os tratados e a incorporação doméstica destes. Por fim, Pacheco reconhece as decisões dos tribunais internacionais e dos órgãos implementadores das OIs que fazem parte do regime, como procedimentos de tomada de decisões.

³³ No parágrafo 4 do preâmbulo da Convenção de 1951, é reconhecida a importância da cooperação via compartilhamento de encargos para o funcionamento do regime e o cumprimento de seus objetivos: “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional”. A cooperação mostra-se crucial diante dos seguintes fatos: Estados com PIB reduzido tendem a comportar a maior parte dos refugiados (80% destes em 2011); Muitos destes Estados enfrentam problemas relacionados a mudanças climáticas e economias instáveis; o acolhimento de refugiados impõe custos administrativos, econômicos e políticos para os Estados; Populações refugiadas em grandes proporções podem despertar tensões com massas locais, devido a questões religiosas e étnicas entre outras (ACNUR, 2012, pp.197-198). Dentre os direitos e deveres dos refugiados e dos Estados respectivamente, destacam-se os seguintes: No ART. 17 §1 está determinado o direito à obtenção de emprego, o ART 22 §1 garante o acesso à educação básica, o ART. 26 §1 prevê o direito à livre circulação (entende-se portanto como direito de ir e vir), o ART. 27 reconhece o direito a documentos de identificação e de viagem, caso o refugiado encontre-se desprovido destes por razões diversas, o ART. 34 reconhece que os Estados devem tentar ao máximo facilitar a naturalização do refugiado em seu território, e por fim, o ART. 35 §1 determina que os Estados devem cooperar com o ACNUR para o exercício de suas funções, em particular, por meio da facilitação do seu dever de supervisionar a aplicação dos princípios determinados pela Convenção e, no §2 deste mesmo artigo, é explicitado que os Estados proverão o ACNUR com informações relacionadas à condição dos refugiados e à implementação da convenção em seu território, comprometendo-se também à compartilhar informações sobre leis, regulamentações e decretos relacionados a refugiados dentro de sua jurisdição. Segundo o ACNUR (2011, p.28), uma solução duradoura para refugiados é aquela que “ends the cycle of displacement by resolving their plight so that they can lead normal lives”. Estas são: repatriamento voluntário, integração local e reassentamento.

³⁴ Forsythe (2001, p.3) define a imparcialidade da agência como sendo sua capacidade de oferecer atenção de maneira justa e equitativa, de acordo com necessidades individuais relacionadas à saúde e bem-estar. Para o autor, a sua essência humanitária consiste da natureza de seus relacionamentos com outras agências de proteção, governos e organizações intergovernamentais. De acordo com Espinoza (2009, p.47), o termo “proteção” é reconhecido pelo ACNUR como sendo a responsabilidade de um governo de aplicar e respeitar suas normas. Neste sentido, os indivíduos se deslocam quando o Estado mostra-se incapaz ou quando este recusa-se a prover-lhes a devida proteção. O ACNUR (2011, p.11) define a proteção internacional como sendo: “all actions aimed at ensuring the equal access and enjoyment of the rights of women, men, girls and boys of concern to UNHCR, in accordance with the relevant bodies of law (including international humanitarian, human rights and refugee law)”. Betts (2010, p.18) considera que a proteção ao refugiado pode ser relacionada a dois fatores: “first, a set of civil, political, economic, and social rights accorded to refugees and, second, their long-term reintegration within a State (durable solutions), whether in their country of origin (repatriation), the interim host State (local integration), or another State (resettlement)”. Forsythe (2001, pp.4-5) considera ainda que,

promove a implementação da Convenção de 1951 e monitora a conformidade dos Estados para com os direitos e as obrigações previstas no documento, podendo também efetuar recomendações, observações e críticas relacionadas às decisões tomadas por estes (LOESCHER, 2014, p.217).

Neste sentido, cabe ao ACNUR a tarefa de persuadir os Estados a adotarem políticas favoráveis a refugiados de acordo com a normativa internacional e de advogar em favor destes, no entanto, abstendo-se de interferir em assuntos de natureza política de forma litigiosa (FORSYTHE, 2001). Outrossim, o dever da proteção é de responsabilidade central dos Estados, concernindo ao ACNUR a tarefa de intermediar e reforçar tal dever. O dever nacional e a solidariedade internacional se reforçam (ACNUR, 2012), tal cooperação ocorre por meio da oferta de asilo e através do compartilhamento de encargos (BETTS, 2014).

A repartição de responsabilidades, em contraste à obrigação de asilo prevista, por exemplo, no princípio de *non-refoulement*, está relacionada à proteção de indivíduos que se encontram num outro território, e não possui qualquer base legal e normativa estabelecida, deste modo, é sujeita aos interesses dos Estados (BETTS, 2010). Os Estados podem dividir os custos do regime através do reassentamento, oferecendo asilo a refugiados que se encontram em territórios diversos, bem como por meio de contribuições financeiras ao ACNUR³⁵. Em 2010 cerca de 98% do orçamento da agência consistia de doações voluntárias oriundas majoritariamente de Estados (ROPER; BARRIA, 2010. p.1).

Diante disto, notam-se dois aspectos fundamentais do regime. Primeiramente, o ACNUR facilita a cooperação ao estabelecer critérios de reciprocidade fundamentados no dever de proteger, que por sua vez são reforçados pelo papel supervisor da agência e por princípios de solidariedade internacional. Em segundo lugar, o regime depende impreterivelmente da disposição dos Estados de colaborar com atores participantes deste, seja por meio de contribuições financeiras, da oferta de reassentamento, do reconhecimento da autoridade do ACNUR ou da permissão para a atuação e intervenção da agência em seus territórios.

A subordinação parcial do desempenho do ACNUR às vontades dos Estados traz uma série de impedimentos ao regime, que se traduzem no abalo da legitimidade da agência, na dificuldade de manter projetos em continuidade diante da dependência de doações incertas, bem como em inconsistências em seu mandato e natureza. Nas últimas décadas, a autoridade moral do ACNUR e

a ajuda humanitária também faz parte da proteção internacional, uma vez que protege o refugiado de certas violações de direitos sócio-econômicos como a má-nutrição, doenças, hipotermia e morte, mantendo estas pessoas vivas e saudáveis a fim de possibilitar a busca por soluções a seus problemas. Ainda, a presença de trabalhadores humanitários previne a ocorrência de outras violações da normativa internacional.

³⁵ De acordo com o ACNUR (2012, p.199): “Financial support for the costs of protecting and assisting refugees and returnees has long been a part of international cooperation, through humanitarian and development assistance as well as through peace building and peacekeeping actions.”

a vontade dos Estados de cooperar com o regime vem se deteriorando (LOESCHER, 2014), em razão de diversos fatores que conjuntamente, contribuem para impedimentos no regime.

O caráter apolítico do ACNUR é questionável em diversas instâncias. Forsythe (2001) por exemplo, ilustra como o estatuto do ACNUR é contraditório, ao determinar que a agência seja apolítica e ao mesmo tempo, influencie Estados e advogue em favor de refugiados. Nesta continuidade, Betts (2013) demonstra como o grau de penetração normativa do regime internacional no âmbito interno de um Estado, depende essencialmente dos interesses das elites políticas dominantes, que por sua vez, decorrerão diretamente do grau de incentivos, a nível doméstico e internacional, que lhes são ofertados³⁶.

Muitas vezes, para persuadir os Estados a proteger refugiados de maneira devida, o ACNUR deve mostrar-se atuante e proativo, procurando promover o compartilhamento de encargos via alocação de fundos voltados ao desenvolvimento do país, bem como a gestão de populações refugiadas. Todavia, esta é uma tarefa árdua, uma vez que doações efetuadas por Estados tendem a ser dispostas a fins específicos dos contribuintes. Estas contribuições podem ter uso predeterminado segundo interesses individuais que determinam “como, onde e de que forma” devem ser utilizadas pela agência (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008. p.92).

A prática de controle institucional através de finanças, conhecida como “earmarking”, permite o direcionamento dos esforços da agência a objetivos específicos em determinadas regiões ou Estados, sem julgar o fator humanitário como determinante para suas contribuições³⁷ (ROPER; BARRIA, 2010). Ao considerar os interesses dos refugiados apenas de maneira secundária, a ajuda dos Estados conduz outros atores do regime a perceber o ACNUR como uma ferramenta política, ferindo sua legitimidade moral (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008), bem como seu princípio de imparcialidade³⁸ (FORSYTHE, 2001).

³⁶ Betts (2013, p.29-51) argumenta que o alongamento do regime (*regime stretching*) pode ser consistente com as práticas deste, ao assumir tarefas complementares e/ou reforçar prescrições, como também pode assumir caráter inconsistente, contradizendo os propósitos do regime. Os incentivos que determinarão a disposição das elites políticas de um Estado de sujeitar decisões governamentais à normativa internacional, dependerá diretamente dos incentivos ofertados. No caso da Tanzânia, o alongamento consistente do regime deu-se através de ganhos financeiros advindos da ajuda externa, e diplomáticos.

³⁷ Para Espinoza (2009, p.30), a prática de earmarking representa uma deficiência institucional que prejudica o desempenho da agência. Nesta continuidade, Loescher (2014, p.219) defende que a dependência de doações surge como um mecanismo que possibilita o controle do ACNUR.

³⁸ Forsythe (2001, pp.7-18) argumenta que é virtualmente impossível ser absolutamente neutro. O uso de *earmarkings* viola o princípio de imparcialidade do ACNUR, sem necessariamente ferir sua neutralidade. Para o autor, o ACNUR opera segundo ideais de liberalismo social que focam nas necessidades e no bem-estar individual, e portanto, se esforça para projetar tais princípios nas agendas realistas dos Estados, implícita ou explicitamente.

A atuação do ACNUR voltou-se em algumas situações, aos objetivos de doadores ocidentais³⁹ (FORSYTHE, 2001). Claros exemplos desta realidade são dados na atuação proativa do ACNUR no Timor Leste e no Kosovo nos anos de 1990, em paralelo ao desmerecimento do deslocamento humano na África no mesmo período (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008), e no Paquistão em auxílio às populações afetadas pelas intervenções estadunidenses (AGIER, 2006). A perda de legitimidade moral da agência fragiliza seu mandato, posto que sua capacidade de influenciar Estados depende de sua autoridade moral e de suas habilidades persuasivas (FERRIS, 2001).

A capacidade do ACNUR de supervisionar Estados é também limitada. De acordo com Barutciski (2013), a autoridade supervisora foi incumbida à agência por diferentes instrumentos internacionais, no entanto, seu desenho institucional é dotado de mecanismos propositalmente débeis que visam limitar sua independência⁴⁰. Diferentemente de outros tratados associados aos direitos humanos, a Convenção de 1951 não possui foros voltados à proteção do refugiado, uma vez que esta é uma prerrogativa fundamentada em princípios de soberania (BARUTCISKI, 2013), nesta lógica, a extensão deste monitoramento dependerá da inclinação dos Estados para tanto.

A crescente cooperação internacional institucionalizada, disseminada nas relações internacionais, é mais um obstáculo para o regime internacional dos refugiados. Betts (2010) demonstra que a cooperação internacional pode ocorrer num contexto de sobreposição de regimes, em que Estados colaboram entre si por meio de estratégias entre-institucionais que lhes permitem burlar compromissos firmados com o regime de refugiados, principalmente através de restrições à penetração de seu território mediante práticas do regime de viagens⁴¹.

³⁹ Dados recentes apontam que do total de US\$ 3.405.132,054 doados ao ACNUR em 2015, US\$ 1.352.454,631 são atribuídos aos EUA, US\$ 262.284,115 foram ofertados pelo Reino Unido, US\$ 191.578,405 pela União Européia e US\$ 173.500,535 pelo Japão, os quatro maiores contribuintes do ano (ACNUR, 2015b).

⁴⁰ Barutciski (2013, p.70) afirma que as agências da ONU de direitos humanos que supervisionam Estados, diferentemente do ACNUR com seu Comitê Executivo (ExCom), não são governadas por comissões geridas por Estados. De acordo com Loescher, Betts e Milner (2008, p.77) “The ExCom is responsible for approving UNHCR’s budget and program for the following year, for reaching conclusivos on international refugee protection policy issues, and for providing guidance on UNHCR’s management, objectives, and priorities”, e tem se tornado ineficiente diante da intensa diversidade de interesses, do uso de *earmarking* para determinar prioridades e da crescente divisão entre os Estados em desenvolvimento e os industrializados, em função da quebra de confiança e da reduzida cooperação entre estes atores.

⁴¹ Betts (2010, pp. 25-35) ilustra como os Estados conseguem burlar os princípios prescritos pelo regime internacional dos refugiados através da sobreposição deste pelo regime de viagens. De acordo com o autor, o Norte Global logra em trapacear frente às suas responsabilidades com refugiados através de políticas restritivas de viagens e imigração. Ao ter sua chegada impedida em seu território, o indivíduo deixa de receber garantias e direitos previstos aos refugiados, uma vez que a não entrada torna o princípio de *non-refloulement* nulo. Esta sobreposição e as subsequentes práticas dos Estados tendem possibilitar deslocamento de encargos, que forcem atores com menos recursos políticos e financeiros a lidar com populações migrantes de maneira injusta. Diante desta realidade, o ACNUR tem se esforçado para manter-se relevante no cenário internacional, procurando expandir seu mandato em diferentes ocasiões, enquanto atua em regimes outros que o dos refugiados. Loescher (2002, p.52) reconhece que as práticas restritivas de asilo são na verdade, um reflexo da securitização do refúgio pelo Estado.

As práticas de *earmarking*, a falta de incentivos externos à proteção de refugiados advinda do baixo compartilhamento de encargos, a parcialidade do ACNUR, os limites impostos à atuação da agência diante das vontades dos Estados, a possibilidade de deslocar encargos e de burlar princípios através da cooperação em outros regimes, bem como a quebra de confiança no regime internacional dos refugiados, contribuem para a redução da cooperação voltada à proteção do refugiado. Estes fatores levam ao impedimento do regime internacional dos refugiados, uma vez que dificultam a busca por soluções duradouras e, conseqüentemente, para a ocorrência de SPR.

3. SITUAÇÕES PROLONGADAS DE REFÚGIO E VULNERABILIDADE HUMANA NA TANZÂNIA.

Considerando as informações apresentadas ao longo deste trabalho, pretende-se nesta seção caracterizar SPR e demonstrar suas conseqüências para o bem-estar humano, bem como para a estabilidade do Estado de acolhimento. Para tanto, objetiva-se primeiramente abordar a temática a partir de uma aproximação teórica, expondo em seguida, os casos de SPR ocorridos nos “Assentamentos Antigos” e no campo de Mtabila na Tanzânia, a fim de comprovar a fundamentação teórica deste trabalho, destacando a vulnerabilidade humana e o papel da cooperação.

As dificuldades de fomentar e manter a cooperação geram obstáculos de difícil superação, em que soluções duradouras tornam-se praticamente inacessíveis. O desinteresse dos Estados desenvolvidos em acolher refugiados iniciado notavelmente na década de 1980, o descontentamento do terceiro mundo diante desta inércia, bem como a manutenção e reincidência de conflitos de caráter étnico que motivaram o deslocamento humano na África e na Ásia, frustraram a conquista do reassentamento, da integração local e do repatriamento voluntário respectivamente. As SPR manifestam-se a partir deste bloqueio de respostas perduráveis aos problemas dos refugiados⁴².

Refugiados encontram-se detidos em SPR ao permanecer por cinco anos ou mais sem que nenhuma solução durável lhes seja ofertada (ACNUR, 2009). Estes indivíduos tendem a permanecer em limbo, e “suas vidas podem não estar em risco, mas seus direitos básicos e suas necessidades econômicas, sociais e psicológicas essenciais permanecem violadas após anos no

⁴² Crisp (2003, pp. 1-4) reconhece quatro fatores que desencadeiam SPR: A incidência de conflitos e a não intervenção da comunidade internacional; o foco no repatriamento como solução ideal (e única aos olhos de muitos); indivíduos que optaram por manter-se em exílio por razões de medo, de cálculos de oportunidade, de falta de capital, de saúde e de identidade compartilhada com o Estado receptor; por fim, os chamados “reféns políticos”, cujo soluções duradouras não foram formalizadas devido à ferramenta burocrática justificada em interesses políticos, econômicos e militares do Estado de asilo.

exílio”⁴³ (ACNUR, 2004, p.1). A maior parte das SPR ocorre em campos ou assentamentos, situados em regiões isoladas ou fronteiriças de Estados frágeis, com níveis ínfimos de desenvolvimento, reduzida infraestrutura e de economia diminuta (ACNUR, 2008).

A introdução do refugiado em campos se dá em função de dois fatores principais: pela forma com que facilitam a proteção do refugiado e a distribuição de ajuda, assim como por motivos de segurança estatal (JAMAL, 2003). Ao concentrar indivíduos em uma área comum, agentes humanitários podem melhor suprir necessidades básicas de sobrevivência, enquanto demonstrando sua real vulnerabilidade à comunidade internacional a fim de atrair doações (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008), o que Ambroso (2011, p.9) chama de “efeito CNN”⁴⁴.

A reclusão de populações refugiadas serve a propósitos de segurança por razões diversas. Ao segregar e conter estes indivíduos, o Estado limita os possíveis impactos que possam vir a causar a populações locais (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008), uma vez que a migração internacional é comumente relacionada a crimes transnacionais, à introdução de grupos armados em campos de refugiados e a tensões interestatais (MILNER; LOESCHER 2011). Isolando potenciais ameaças, pressiona-se a comunidade internacional a assumir responsabilidades, e conserva-se a soberania política, ao se negar a disseminação de estrangeiros pelo país (JAMAL, 2003).

Apesar de servir a propósitos claros, as zonas de contenção de refugiado implicam no aprofundamento da vulnerabilidade humana. Os campos perpetuam a pobreza ao restringir a circulação de indivíduos, levam à escassez material, à instabilidade psicológica, a violências diversas e à exploração sexual (JAMAL, 2003). Estas áreas de atuação humanitária são espaços de exceção⁴⁵, desenhados para manter indivíduos à espera de soluções em condições mínimas de sobrevivência, marcadas pela privação de direitos e pela forte dependência de assistência humanitária (AGIER, 2006).

Graças à incapacidade dos Estados de lidar com números crescentes de refugiados diante da falta de compartilhamento de encargos, o ACNUR é levado a assumir incumbências antes previstas a Estados, oferecendo serviços e estabelecendo sistemas muitas vezes superiores àqueles

⁴³ Tradução livre. Durieux (2009, p.60) afirma que o termo SPR assume conotação qualitativa, que não mede somente a duração do tempo de exílio, mas também a qualidade da vida mantida, que se deteriora ao longo do tempo a medida que soluções duradouras não são encontradas.

⁴⁴ Para Slaughter e Crisp (2009, pp. 6-7) a mídia é uma importante ferramenta de proteção. Segundo os autores, na década de 1990, o ACNUR focou seus esforços em assuntos altamente politizados pela mídia, que não incluíam SPR. Ainda, contribuições financeiras foram direcionadas a crises humanitárias devido a pressão popular motivada por canais de informação. Neste norte, práticas de “earmarking” reduziram esforços e capacidades do ACNUR voltados a SPR.

⁴⁵ É fundamental destacar que esta generalização pode, por vezes, ser imprecisa. Situações de refúgio variam em diversas formas, entre elas, nos fatores que motivaram o deslocamento humano, no grau de afinidade cultural entre população refugiada e o Estado receptor, bem como no contexto que estão inseridas, isto é, em campos ou assentamentos. Estes podem assumir características mais ou menos negativas para o refugiado, por exemplo, de acordo com sua data de fundação.

disponíveis a populações locais⁴⁶ (SLAUGHTER; CRISP, 2009). Milner e Loescher (2011) reconhecem por sua vez que, quando tais serviços são de difícil acesso a cidadãos, as relações entre refugiados e população local podem ser danificadas, gerando descontentamento e tensões.

Vulnerabilidades individuais que surgem a partir da chegada de refugiados e de sua introdução em campos, são agravadas e diversificadas com o desenvolvimento de SPR. As áreas de contenção de refugiados que a princípio preservam indivíduos, acabam por desperdiçar vidas ao privar direitos, impedir a independência individual e perpetuar a pobreza (ACNUR, 2004). O ACNUR (2008) reconhece que ao fugir por violações de direitos humanos, o refugiado se depara com mais desrespeitos e restrições ao viver em campos em SPR.

Com relação ao desamparo de indivíduos em SPR, Crisp (2003) identifica uma série de consequências que impactam seu bem-estar. Segundo o autor, o refugiado garante o direito a vida a custo de uma parcela ou totalidade de sua segurança física, de sua liberdade de movimento, de direitos civis e políticos, assim como de permissão para engajar em atividades remuneradas. O autor (2003) afirma que a manutenção da pobreza induz o indivíduo a engajar em atividades informais, arriscadas e, por vezes, ilícitas, tais como prostituição, exploração da ajuda humanitária, furtos, venda de objetos diversos, agiotagem, abuso de substâncias e repatriamento prematuro.

A dependência de assistência humanitária é mais uma fonte de vulnerabilidade e insegurança. O sistema de cuidado e manutenção do ACNUR, voltado a refugiados vulneráveis, tende a gerar uma “síndrome de dependência”, na qual o indivíduo torna-se incapaz de alcançar a auto-suficiência (AMBROSO, 2011, p.11). Neste sentido, quando SPR levam ao desinteresse de doadores, a quantidade e qualidade de serviços ofertados pela agência é reduzida, aprofundando a fragilidade destes indivíduos, reforçando seu engajamento em atividades informais e ilegais, e assim, tornando-os fonte de instabilidades a nível local e nacional (ACNUR, 2008).

Se a presença de refugiados é uma fonte de insegurança, SPR diversificam e acentuam os riscos em potencial trazidos por estes indivíduos. A presença perdurável destas pessoas pode gerar problemas e desafios em diferentes setores do Estado (ACNUR, 2009). De acordo com o ACNUR (2008), SPR exercem fortes pressões ambientais através da exploração não planejada de recursos, econômicas por meio do acréscimo de gastos governamentais e da competição por mercados, e políticas a nível interno e internacional.

As SPR podem trazer ameaças diretas e indiretas a curto e a longo prazo para o Estado. Loescher e Milner (2004) afirmam que combatentes podem refugiar-se em campos e, devido à forte insatisfação e vulnerabilidade dos refugiados, as zonas de contenção tendem a possibilitar o

⁴⁶ Segundo Slaughter e Crisp (2009, p.8) “In doing so, this model created a widespread perception that the organization was a surrogate state, complete with its own territory (refugee camps), citizens (refugees), public services (education, health care, water, sanitation, etc.) and even ideology (community participation, gender equality).”

recrutamento de indivíduos para guerrilhas e grupos terroristas, podendo ainda servir de fonte de abastecimento de grupos armados mediante desvio de ajuda humanitária. Segundo os autores (2007), refugiados podem desgastar relações diplomáticas entre Estados de origem e receptores, sendo capazes de motivar ataques transfronteiriços direcionados a agentes humanitários e civis.

Dentre as ameaças indiretas previstas por Loescher e Milner (2004), identifica-se na presença prolongada de refugiados a potencialidade de acentuar tensões locais, de desregular balanças de poder entre comunidades, de consolidar hostilidades entre estas pessoas e cidadãos por meio da competição por recursos e oportunidades a nível local, de disseminar práticas violentas existentes no campo para regiões vizinhas, e por fim, de construir e acentuar ideais xenófobos entre cidadãos que podem prejudicar as relações com Estados vizinhos.

Finalmente, é pertinente notar a existência de um ciclo vicioso de vulnerabilidade e instabilidade. De acordo com Loescher e Milner (2004), a baixa qualidade de asilo conduz refugiados a práticas ilegais que geram instabilidades e potencializam conflitos, deste modo gerando insegurança. Os riscos advindos da presença de refugiados, por sua vez, levam os Estados a restringir ainda mais a qualidade de asilo ofertada a estas pessoas, conduzindo deste modo uma relação cíclica mutualmente prejudicial.

3.1 Burundianos na Tanzânia: Da migração à SPR.

A República do Burundi é um Estado sem acesso a oceanos, com cerca de 27.830 KM² de área, densamente povoado com aproximadamente 10.6 milhões de habitantes, cujo a economia depende fundamentalmente da agricultura (BANCO MUNDIAL, 2015). O país tem uma ampla história de migração motivada por conflitos civis de caráter étnico, iniciada na década de 1960 passando pela virada do século (FRENSEN; ONG'AYO, 2010) até os dias atuais⁴⁷. Devido à reincidência de instabilidades no Burundi, diversas SPR ocorreram em países vizinhos durante períodos diversos.

Para melhor compreender o contexto no qual refugiados burundianos têm sido mantidos em SPR por mais de quatro décadas, se faz necessário primeiro analisar o contexto histórico na qual sua diáspora está inserida. Com o fim da Primeira Guerra Mundial, a administração de Ruanda e Burundi foi transferida da Alemanha para a Bélgica (CALVOCORESSI, 2011), que empoderaram a minoria étnica Tutsi por mais de 60 anos, econômica e politicamente (FRENSEN; ONG'AYO,

⁴⁷ Frensen e Ong'ayo (2010, p.21) afirmam que os principais conflitos civis neste período ocorreram em 1965, 1972, 1988, 1991 e 1993. Mais recentemente, em 2015, o país passa a enfrentar mais uma onda de conflitos civis, desta vez motivados pela eleição de Pierre Nkurunziza para um terceiro mandato como presidente.

2010). As sociedades de ambas as colônias compartilhavam dimensões similares, sistemas políticos baseados em tradições comuns e configurações étnicas equivalentes (LEMARCHAND, 2009).

Em 1962 ambos os países tornaram-se independentes, possibilitando a implementação de um sistema de governo republicano em Ruanda, e uma monarquia Tutsi no Burundi (CALVOCORESSI, 2011). Segundo Lemarchand (2009), a proclamação da república de Ruanda deu-se por meio de uma revolução Hutu, que derrubou a monarquia Tutsi instituída pela então metrópole Belga. Ainda de acordo com o autor (2009), tal acontecimento acentuou rivalidades étnicas nos dois países, inspirando Hutus burundianos a buscar autonomia no país, levando-os a destituir o monarca Tutsi em 1965, sem, todavia, remover a dominação Tutsi do país.

Em 1972 ocorre o primeiro genocídio da região dos Grandes Lagos na África, motivada por uma insurreição Hutu falha no Burundi, fortemente combatida por forças governamentais Tutsi em uma espécie de “solução final”, que eliminou Hutus de forma sistemática, aniquilando indivíduos com quaisquer níveis de educação formal, resultando em cerca de 300 mil mortos (LEMARCHAND, 2009. pp.409-417). Em razão deste massacre, aproximadamente 200 mil refugiados burundianos buscaram asilo na Tanzânia (FRENSEN; ONG’AYO, 2010), sendo acomodados em três assentamentos de base agrícola (AMBROSO, 2011).

A maioria destes indivíduos foi posta nas aldeias de Ulyankulu na região de Tabora, e em Katoomba e Mishamo na região de Rukwa, que contavam com infraestruturas que favoreciam o desenvolvimento individual, como escolas, ruas e centros administrativos e, onde cada família recebeu 10 ha de terra, bem como assistência do ACNUR e da comunidade internacional⁴⁸ (ACNUR; DANIDA, 2010). Em 1985 a assistência humanitária aos assentamentos foi cessada, uma vez que estes haviam se tornado economicamente auto-suficientes através da agricultura (AMBROSO, 2011), e encontravam-se sob administração do Estado que lhes oferecia serviços (ACNUR; DANIDA, 2010).

Depois de mais de três décadas em exílio, a maior parte da população destes assentamentos havia nascido na Tanzânia, filhos de refugiados burundianos, que possuíam apenas o status de refugiado e restrições impostas a direitos de buscar emprego e de sair das zonas de contenção. (AMBROSO, 2011). Em 2007 a Tanzânia iniciou uma campanha em conjunto com o ACNUR para integrar 162.156 refugiados burundianos, todavia, o processo de naturalização foi interrompido em 2010 após integrar apenas 750 refugiados, sendo resumido em 2014 (ACNUR, 2014d).

⁴⁸ Entre 1962 e 1985, sob a presidência de Nyerere, a Tanzânia assumiu políticas favoráveis à proteção, ao desenvolvimento e à integração de refugiados diversos, com o apoio do ACNUR (ACNUR; DANIDA, 2010, pp.19-24). É válido ressaltar que neste período, a noção de compromisso com responsabilidades e solidariedade internacional era forte. Um claro exemplo foi a formulação da Convenção de 1969 e sua implementação em 1974, que reforçava estes compromissos.

Outra SPR marcante teve início na década de 1990. Após mais de 20 anos de paz no país, consolidada por meio do genocídio, do medo e de forte repressão, conflitos étnicos emergiram mais uma vez no Burundi em 1988. De acordo com Lemarchand (2009), a comunidade internacional respondeu imediatamente a estas novas instabilidades, pressionando o governo a reformar seu sistema político a fim de possibilitar a manutenção da paz no país, o que culminou em 1993 em uma eleição presidencial multipartidária que elegeu o Hutu Melchior Ndadaye (LEMARCHAND, 2009).

O resultado das eleições levou a minoria Tutsi a crer que haveria uma transferência de poder que levaria a perda do controle institucional do país, motivando o assassinato de Ndadaye, e ocasionando uma onda de violência generalizada pelo país⁴⁹ (LEMARCHAND, 2009). Esta guerra civil que teve duração de nove anos, foi responsável pela destruição do sistema educacional do país, do seu sistema político, de sua economia e de sua infraestrutura social, terminado apenas em 2005 com a eleição de Pierre Nkurunziza como presidente do país⁵⁰ (FRENSEN; ONG'AYO, 2010).

Durante a década de 1990, aproximadamente 260 mil refugiados burundianos se refugiaram na Tanzânia⁵¹ (USCRWR, 2000). Segundo a Anistia Internacional (2009), mais de 36 mil refugiados foram introduzidos no campo de Mtabila neste período temporal⁵². Diante dos impactos advindos do crescente número de refugiados no país, a postura do governo da Tanzânia tornou-se progressivamente negativa frente a refugiados. Com o fim da guerra civil no Burundi, o governo tanzaniano fez uso de intimidações para motivar o repatriamento “voluntário” destes indivíduos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009).

A Tanzânia seguiu pressionando os refugiados de Mtabila a “repatriar voluntariamente”, removendo serviços, proibindo a agricultura e oferecendo incentivos diversos (HOVIL; MBAZUMUTIMA, 2012). Apesar do fundado temor de novas instabilidades em seu país, os burundianos foram finalmente forçados a retornar em 2012 por meio do cessamento do refúgio

⁴⁹ Lemarchand (2009, p.420) reconhece que o assassinato de Ndadaye foi uma forte influência para os eventos que sucederam ao extermínio de aproximadamente 600 mil Tutsis em Ruanda.

⁵⁰ Medidas implementadas em 2003 foram de extrema relevância para a construção da paz no país. De acordo com Calvocoressi (2011, p.560), “Em 2003 foi concebido um acordo de compartilhamento de poder: hutus e tutsis ocupavam as cadeiras da câmara baixa do parlamento na proporção de 60-40 e no senado, 50-50.”

⁵¹ Esta cifra é contestada, uma vez que o Ministério de Assuntos Estrangeiros da Dinamarca (2010) reconhece a entrada de 340 mil refugiados burundianos somente no ano de 1993. Na década de 1990, havia um forte temor de ataques transfronteiriços promovidos por radicais ou agentes do governo burundiano (USCRWR, 2010). A insegurança foi reforçada por diversos relatos feitos pelo governo da Tanzânia e por agentes humanitários, descrevendo a presença de grupos armados em campos, a incidência de crimes diversos como estupros, assassinatos, roubos e tráfico de armas nas zonas de contenção e em áreas vizinhas (USCRWR, 2010).

⁵² Entre 1985 e 2003 a Tanzânia reformou suas políticas de asilo, assumindo postura progressivamente negativa frente a presença de refugiados. De acordo com o Ministério de Assuntos Exteriores da Dinamarca (2010), em 1985 o novo programa de reforma econômica do país restringe a qualidade de asilo ofertada, e em 1995, o número colossal de refugiados no país leva o governo a fechar as fronteiras com o Burundi, e a aprovar leis de asilo restritivas sucessivamente até 2003. Loescher e Milner (2004, p.14) reconhecem a possibilidade de se conectar a determinação de fechar as fronteiras às eleições parlamentares e presidenciais que ocorreriam no mesmo ano, ou seja, uma decisão motivada por oportunidades e ganhos internos.

(uma ferramenta legal prevista no direito do refugiado), sendo transportados de volta ao Burundi em caminhões com o apoio do exército da Tanzânia (HOVIL; MBAZUMUTIMA, 2012)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, este trabalho demonstrou a relação entre a vulnerabilidade humana inserida num contexto de SPR, e o papel que a cooperação internacional, ou a falta desta, exerce para viabilizar e perpetuar um sofrimento por vezes inexprimível vivenciado pelo refugiado. A introdução destes indivíduos em zonas de contenção ocorre para facilitar o exercício humanitário, para atrair atenção internacional, para prover segurança enquanto procura-se alcançar soluções duradouras, bem como para conter possíveis ameaças e danos que venham a causar no Estado de acolhida. Esta contenção prolonga-se em razão da restagnação política dos Estados do regime.

A eficiência do regime internacional dos refugiados é relacionada a cooperação internacional, fundamentada em princípios de solidariedade entre atores do regime. As dificuldades em manter laços cooperativos, seja em razão de práticas de *earmarking* que instrumentalizam o ACNUR, da não-normatividade do compartilhamento de encargos e da consequente falta de incentivos externos à proteção do refugiado, do abalo de sua legitimidade moral, do uso de complexos de regimes para burlar compromissos com refugiados, dos limites à capacidade supervisora da agência e da quebra de confiança entre participantes, levam ao impedimento do regime e ao desenvolvimento de SPR.

As dificuldades de fomentar e manter a cooperação geram obstáculos de difícil superação em que soluções duradouras tornam-se progressivamente inacessíveis. Um indício da crescente complexidade para o alcance de soluções perduráveis é o desenvolvimento de SPR, suas crescentes incidências e durações. O período médio de exílio dos refugiados era de 9 anos em 1993 chegando a 17 anos em 2003 (ACNUR, 2004. p.2), passando para 25 anos em 2014 com cerca de 45% da população global de refugiados em SPR (ACNUR, 2014c, p11).

As consequências de SPR são diversas e nefastas, tanto para refugiados como para Estados acolhedores, como comprovado nos casos dos “Antigos Assentamentos” e do campo de Mtabila na Tanzânia. SPR resultam em violações de direitos humanos, no bloqueio da independência e auto-suficiência do indivíduo, na perpetuação da pobreza e do subdesenvolvimento humano, no engajamento em atividades ilícitas e na perda de vida em decorrência do longo período de espera e da ausência de oportunidades. Estas vulnerabilidades são reforçadas em razão das potenciais ameaças decorrentes da presença de refugiados em SPR para o Estado receptor, que limita a qualidade do asilo para reduzir sua insegurança e para incentivar o repatriamento “voluntário”.

Diante dos casos apresentados, logo então, dos êxitos identificados nos “Antigos Assentamentos” e das falhas encontradas no campo de Mtabila, considera-se imprescindível o empoderamento e o desenvolvimento de capacidades dos refugiados, a fim de tornar-los produtivos e valiosos para o Estado de acolhida, seu país de origem ou um terceiro Estado. Para tanto, é preciso que os atores do regime hajam de forma proativa, oferecendo os estímulos e as oportunidades necessárias para o refugiado desde o momento de sua chegada, segundo princípios de solidariedade internacional, como ocorreu em 1972 na Tanzânia.

Com relação as informações acima expostas, bem como ao problema delimitado, é correto afirmar que a hipótese provou-se verdadeira, pois o fortalecimento da cooperação internacional é suficiente para *facilitar* a obtenção de soluções para SPR, uma vez que a falta de solidariedade internacional é *sem dúvida* um fator decisivo para a incidência e manutenção de SPR, bem como para o aprofundamento e alongamento da vulnerabilidade humana. Neste sentido, a superação de obstáculos à solidariedade internacional, bem como a fomentação de medidas que facilitem esta cooperação, é imprescindível para a dissolução de SPR.

Em razão da confirmação da hipótese, é válido trazer argumentos que possam revigorar a solidariedade internacional. Neste sentido, de especial relevância para o incremento deste princípio, é a proposta de uma responsabilidade de solucionar (R2S) a ser assumida pelos Estados, sugerida por Aleinikoff e Poellot (2014). De acordo com estes autores, o reconhecimento de compromissos de responsabilidades voltadas aos Estados acolhedores e aos refugiados que ali se encontram, fundamentados em princípios de justiça e de distribuição equitativa de encargos, que não interferem em questões de soberania Estatal, reforçaria iniciativas que visam solucionar problemas de SPR.

Os obstáculos identificados neste trabalho que colaboram para impedimento do funcionamento ideal do regime internacional dos refugiados, provavelmente dificultariam a admissão de uma R2S. Neste norte, a fim de possibilitar o reconhecimento de uma R2S, acredita-se ser essencial reforçar a confiança entre atores do regime. Para tanto, sugere-se, em conformidade com Roper e Barria (2010), que o ACNUR crie mecanismos que possibilitem a captação de recursos significativos oriundos de doadores privados. Caso possível, os recursos financeiros doados à agência passariam a ser uma contribuição, ao invés de um investimento.

A diversificação da origem de contribuições financeiras, junto a consequente redução de práticas de *earmarking*, possibilitaria uma atuação mais independente por parte do ACNUR e, portanto, contribuiria para a reaproximação Norte-Sul, bem como para um maior exercício das funções da agência em casos de SPR. Acredita-se portanto, que a fim de se concretizar e revigorar a solidariedade internacional, e de facilitar a solução de SPR, faz-se necessário primeiro encontrar maneiras de se reconstruir e revitalizar a confiança entre atores do regime e depois criar mecanismos que normatizem e regularizem o compartilhamento de encargos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGIER, Michel. NEVES, Paulo (trad.), Refugiados diante da nova ordem mundial. In: **Tempo Social**, v. 18, n. 2, pp. 197-215, nov. 2006.

ALEINIKOFF, Alexander T.; POELLOT, Stephen. The Responsibility to Solve: The International Community and Protracted Refugee Situations. In: **Virginia Journal of International Law**, Charlottesville, v. 54, n. 2, pp. 195-222, Apr. 2014.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. 1998. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPs_2013/GP_Portuguese.pdf?la=en> Acesso em: 05 abr. 2016, 17:24

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Contributions to UNHCR for budget year 2015 (as at 31 December 2015)**. 2015b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/558a639f9.html>> Acesso em: 05 abr. 2016, 21:21

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção para a Redução dos Casos de Apátridia, 1961**. Genebra, maio 2014b. Disponível em <<http://www.unhcr.org/3bbb286d8.html>> Acesso em: 05 maio 2016, 18:45

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954**. Genebra, maio 2014a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bbb25729.pdf>> Acesso em: 05 maio 2016, 18:24

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. DIP. **Note on the mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office**. Oct. 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/526a22cb6.html>> Acesso em: 01 maio 2016, 21:23

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. DIP. **UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note**. Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4b960ae99.html>> Acesso em 01 maio 2016, 21:24

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. EXCOM. **Conclusion on Protracted Refugee Situations**. n. 109. Dec. 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4b332bca9.html>> Acesso em 01 maio 2016, 21:27

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. EXCOM. **Protracted Refugee Situations**. EC/51/SC/ CRP.14, 10 June 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/40c982172.html>> Acesso em 01 maio 2016, 21:17

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends: Forced Displacement in 2014**. 2014c. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.html>> Acesso em 01 maio 2016, 21:15

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Mid-Year Trends 2015**. 2015a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/56701b969.html>> Acesso em 01 maio 2016, 21:04

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967 Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=595> Acesso em: 01 maio 2016, 21:01

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protracted refugee situations: A discussion paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges**. UNHCR/DPC/2008/Doc. 02. 20 Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/492ad3782.html>> Acesso em 01 maio 2016, 20:56

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. State Responsibility and International Solidarity. In: **The State of the World's Refugees: in search of solidarity**. Oxford: OUP, 2012. pp. 191-213.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Tanzania begins granting citizenship to over 162,000 former Burundian refugees, ending more than 40 years of exile**. Briefing Notes, 17 Oct. 2014d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/544100746.html>> Acesso em 23 abr. 2016, 16:50

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. DIP. Resettlement within UNHCR's mandate. In: **UNHCR Resettlement Handbook**. ed. revisada. Genebra, Julho 2011. Capítulo 1, pp. 9-42.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; MINISTÉRIO DE ASSUNTOS ESTRANGEIROS DA DINAMARCA (DANIDA). **Evaluation of the protracted refugee situation (PRS) for Burundians in Tanzania**. Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4cdd4bc29.html>> Acesso em 01 maio 2016, 20:47

AMBROSO, Guido. **The end of history? Conflict, displacement and durable solutions in the post-cold war era**. New Issues in Refugee Research, Research Paper n. 207, UNHCR. May 2011.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Burundian refugees in Tanzania intimidated into returning home**. 29 June 2009. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2009/06/burundian-refugees-tanzania-intimidated-returning-home-20090629/>> Acesso em 23 abr. 2016, 19:23

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: **Nações Unidas, Série de tratados**, vol.189. p.137. 28 de jul. de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em 01 maio 2016, 20:44

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: **World Politics**, v. 38, n. 1. pp. 226-254. Oct. 1985.

BANCO MUNDIAL. **Burundi: Country Overview**. January 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/burundi/overview>> Acesso em 22 abr. 2016, 19:13

BARNETT, Laura. Global governance and the evolution of the international refugee regime. In: **International Journal of Refugee Law**, UNHCR, v. 14, n. 2-3, pp. 238-262. 2002.

BARUTCISKI, Michael. The limits to the UNHCR's supervisory role. In: SIMEON, James C. (ed.), **The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law**. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, Sept. 2013. Capítulo 3, pp. 59-74

BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (ed.), **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Capítulo 5, pp. 60-72

_____. The national politics of international institutions. In: _____. **Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement**. 1 ed. New York: Cornell University Press, 2013. Capítulo 2, pp. 29-53.

_____. The refugee regime complex. In: **Refugee Survey Quarterly**, UNHCR, v. 29, n.1, pp. 12-37. 2010

CALVOCORESSI, Peter. África Central. In: _____. **Política Mundial a partir de 1945**. 9 ed. Porto Alegre: ARTMED EDITORA S.A, 2011. Capítulo 23, pp. 547-563

CASTLES, Stephen. As migrações internacionais no limiar do século XXI: Questões e tendências globais. In: _____. **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios: dos trabalhadores convidados às migrações globais**. 1 ed. Lisboa: Fim de Século, 2005. Capítulo 1, pp. 15- 42.

CRISP, Jeff. **No Solution in Sight: the Problem of Protracted Refugee Situations in Africa.** New Issues in Refugee Research, Working Paper n. 75. UNHCR. Dec. 2003.

DURIEUX, Jean-François. A regime at loss? In: **Forced Migration Review**, Oxford, RSC, n. 33, pp.60-61. 2009

ELIE, Jérôme B. **The UNHCR and the Cold War: a Documented Reflection on the UN Refugee Agency's Activities in the Bipolar Context.** A working-paper of the joint UNHCR/GIIS/GCSP project on "The UNHCR and the Global Cold War, 1971-1984". 2007.

ESPINOZA, Marcia Vera. **The Relation between the UNHCR and Main Donors: Challenges to Global Governance.** 2009. pp. 1-78. Trabalho de Dissertação submetido como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Artes e Estudos Internacionais - Departamento de Política, Universidade de Sheffield, Sheffield, Sept. 2009.

FELLER, Erika. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. In: **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 83, n. 843, pp. 581-606 Sept. 2001b.

_____. The Evolution of the International Refugee Protection Regime. In: **Washington University Journal of Law & Policy**, Saint Louis, vol. 5, pp. 129- 139. 2001a.

FERRIS, Elizabeth G. Humanitarian Principles and International Law. In:_____. **The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action.** 1 ed. Washington: Brookings Institution Press, 2011. Capítulo 1, pp.1-39

FRANSEN, Sonja; ONG'AYO, Antony Otieno. Migration in Burundi: History, Current Trends and Future Prospects. Paper Series: **Migration and Development Country Profiles**, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance, pp. 1-30, Feb. 2010.

FORSYTHE, David. **UNHCR's mandate: the politics of being non-political.** New Issues in Refugee Research, Working Paper n°.33. UNHCR. 10 Mar. 2001

GOODWIN-GILL, Guy S. The Politics of Refugee Protection. In: **Refugee Survey Quarterly**, v.27, n.1, pp. 8-23. 2008

GIBNEY, Matthew J. Political Theory, Ethics, and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (ed.), **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Capítulo 4, pp. 48-59

HOVIL, Lucy; MBAZUMUTIMA, Theodore. **Tanzania's Mtabila Camp finally closed.** Pambazuka News. 13/12/2012. Disponível em: <<http://www.pambazuka.org/governance/tanzania's-mtabila-camp-finally-closed>> Acesso em: 23 abr. 2016, 20:05

JAEGER, Gilbert. On the History of the international protection of refugees. In: **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 83, n. 843, pp. 727-736. Sept. 2001

JAMAL, Arafat. Camps and freedoms: long-term refugee situations in Africa. In: **Forced Migration Review**, Oxford, RSC, n.16, pp. 4-7. Jan. 2003.

KALIN, Walter. Internal Displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (ed.), **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Capítulo 13, pp. 163-175

KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. In: **International Organization**. v. 36, n. 2, pp. 325-355. Spring 1982.

_____. International Institutions: Two Approaches. In: **International Studies Quarterly**, v.32, n. 4, pp. 379-396. Dec. 1988.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. Tradução Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda In: **Rev. Social. Poli**, Curitiba, v. 20, n. 42, pp. 93-110. jun. 2012

LEMARCHAND, René. The Burundi Genocide. In: TOTTEN, Samuel; PARSONS, S. William (ed.), **Century of Genocide: Critical Essays and Eyewitness Accounts**. 3 ed. Nova York: Routledge, 2009. Capítulo 10, pp. 406-426.

LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (ed.), **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Capítulo 17, pp 215-226

_____. The victim: Refugees and Global Security. In: **BLAMING** v. 58, n. 6, pp. 46-53. Nov/Dec. 2002.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James. WEISS, Thomas G. (ed.), **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**. 1 ed. Oxon: Routledge, 2008.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. Protracted refugee situations and state and regional insecurity. In: **Conflict, Security & Development**, v. 4, n. 1, pp. 3-20, abril 2004.

MILNER, James. Protracted Refugee Situations. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (ed.), **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Capítulo 12, pp. 151-162.

MILNER, James; LOESCHER, Gil. Responding to protracted refugee situations: Lessons learned from a decade of discussion. **Forced migration policy briefing 6**, RSC, University of Oxford. Jan. 2011.

ORGANIZAÇÃO DA UNIÃO AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos refugiados em África**. 1001 U.N.T.S. 45. 10 de set. 1969. Disponível em:

<<http://www.estatutorefugiado.org/Content/pdfs/CONVENÇÃO%20DA%20OUA%20QUE%20REG%20OS%20ASPECTOS%20ESPECÍFICOS%20DOS%20PROBLEMAS%20DOS%20REFUGIADOS%20EM%20ÁFRICA%20-%201969.pdf>> Acesso em 01 maio 2016, 20:23

PACHECO, Andrea Pacifico. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. In: **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, pp. 165-182. dez. 2013

ROPER, Steven D; BARRIA, Lilian A. Burden-Sharing in the Funding of the UNHCR: Refugee Protection as an Impure Public Good. In: **Journal of Conflict Resolution**, v. 54, n. 4, pp. 616-637. Aug. 2010.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: **International Organization**, v. 46, n. 3, pp. 561-598. Summer 1992.

STEIN. Arthur A. Neoliberal Institutionalism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. (ed.), **The Oxford Handbook of International Relations**. 1 ed. New York: Oxford University Press, 2008. Capítulo 11, pp. 201-221.

SLAUGHTER, Amy; CRISP, Jeff. **A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations**. New issues in refugee research, Research paper n. 168. UNHCR. Jan. 2009

SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: _____ (org.). **As novas relações internacionais-práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. Capítulo 5, pp.129-153.

United States Committee for Refugees and Immigrants. **U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 2000 - Tanzania**, 1 June 2000. Disponível em:

<<http://www.refworld.org/docid/3ae6a8a514.html>> Acesso em 23 abr. 2016, 18:58