



DANIEL GOMES DA SILVA

**A situação dos refugiados do Haiti na República
Dominicana**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Renata de Melo Rosa

BRASÍLIA
2008

DANIEL GOMES DA SILVA

**A situação dos refugiados do Haiti na República
Dominicana**

Banca Examinadora:

–

Profª. Renata de Melo Rosa

Orientador

–

Prof. Wellington Pereira Carneiro

Membro

–

Profª. Aline Maria Thomé Arruda

Membro

BRASÍLIA
2008

Agradeço a minha família, a qual sempre me guiou a um caminho de infinitas oportunidades e a Renata Rosa, minha orientadora, pela paciência com seu orientando.

“Muda, que quando a gente muda o mundo muda
com a gente
A gente muda o mundo na mudança da mente
E quando a mente muda a gente anda pra frente
E quando a gente manda ninguém manda na
gente
Na mudança de atitude não há mal que não se
mude nem doença sem cura
Na mudança de postura a gente fica mais
seguro
Na mudança do presente a gente molda o futuro”

Gabriel, o pensador

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a situação dos refugiados no Haiti no marco dos dilemas relativos ao conceito de refugiado. Nessa ótica, o objeto de estudo refere-se às formas de proteção ao refugiado existentes no plano internacional, a saber, a Convenção de 1951, do Protocolo adicional de 1967, da Declaração de San Jose e do Plano de Ação do México. Assim, confrontando a visão destes documentos à realidade vivida pelos haitianos teremos o resultado da pesquisa. A monografia apresenta a dinâmica histórica pela qual passou o conceito de refugiado e suas alterações ao longo do século XX, até o momento de inauguração do ACNUR; se mostrando ainda útil no discernimento de desafios atuais enfrentados pelo conceito de refugiado enumerado ao final desse século. Também confronta o conceito ante a realidade dos refugiados haitianos, desde a perspectiva histórica, sociológica e ideológica. Por fim, trata da interação dos sistemas de direitos humanos, que nos leva a pensar acerca da subjetividade dos termos encontrados na definição de refugiado, tema sempre aberto a novas perspectivas.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção Internacional dos Refugiados, Direitos Humanos, Non-Refoulement, Refugiados Haitianos, Haiti, Conceito de Refugiado

ABSTRACT

The present work aims to analyse the situation of the Haitian's refugees also remembering the dilemmas relative to the refugee concept. In this sense, it's a must the study of the forms of protection of the refugees existent in the international sphere nowadays, for example the 1951 Convention, the 1967 Protocol, the San Jose Declaration and the México Plan of Action. Therefore, facing the vision of these documents to the reality of the Haitians we will have the result of the research. The work will present us the dynamic history of the modifications passed by the refugee concept, and its alterations suffered during the last century, until the inauguration of ACNUR; showing yet the discussions to the refugee concept that occurs since the end of the XX century. It will also present the confront of the concept to the Haitians refugee's reality, in an historical, sociological and ideological point of view. Concluding, the chapter 3 ends the presentation dealing with the interaction of the system of human rights protection, which lead us to think about the subjectivity of the terms found in the refugee definition, which is always an open theme.

KEY WORDS: International protection of the Refugees, Human rights, Non-Refoulement, Haitian's refugees, Haiti, Refugee Concept.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANUAR – Agência das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento
CIREFCA – Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos
ECOSOC – Conselho Econômico e Social
IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos
OIR – Organização Internacional dos Refugiados
ONU – Organização das Nações Unidas
OUA – Organização da Unidade Africana
PAM – Plano de Ação do México
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Crianças
URSS – União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A dinâmica histórica do direito dos refugiados até sua consolidação como instrumento de proteção internacional	11
1.1 A história da proteção ao refugiado no século XX: da Liga das Nações ao ACNUR.....	11
1.2 O início da proteção consolidada: A Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967 e o conceito de refugiado.....	26
1.3 Outros instrumentos da proteção internacional ao refugiado: o surgimento da definição ampliada.....	29
1.4 Desafios recentes: os deslocados internos, os refugiados ambientais e a subjetividade do termo perseguição.....	32
2 O caso Haitiano: a situação insular com a República Dominicana	36
2.1 Aspectos sócio-históricos da ilha: o fruto do imaginário social de Hispaniola.....	37
2.2 O diálogo estatal da República Dominicana com a migração haitiana.....	42
3 A subjetividade do termo perseguição e o princípio integrador da proteção internacional da pessoa humana	51
3.1 A subjetividade do termo perseguição: em busca de novos caminhos.....	51
3.2 O pensamento envolvido no “Caso de haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana”, em resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos em 18 de agosto de 2000: uma breve exposição da doutrina exposta por Antônio Augusto Cançado Trindade.....	54
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Não muito distante de nós está a figura humana do homo sacer, ou seja, aquele que pode ser morto sem que isso se constitua em crime. A aparição de casos desse tipo se dá principalmente quando ocorre o chamado Estado de Exceção, onde alguns direitos e garantias fundamentais são deixados de lado pelo Estado a fim de promover a volta da ordem, antes instaurada. O problema é que essa figura, apesar de parecer distante de nosso tempo, configurada apenas em regimes totalitários, absolutos, aparece constantemente em nossos dias, sob diversas formas. Pensemos no caso dos favelados no Rio de Janeiro, ou na chacina do Carandiru. No último exemplo, foi expressa a ordem de matança por parte do Estado.

Esses abusos acontecem em nossos dias e refletem a falta de trato aos direitos humanos, entendidos em sua totalidade, abrangendo do direito à vida ao direito a educação. Nesse sentido, a situação dos refugiados exerce importante papel para a proteção das pessoas, na medida em que é mais um impedimento à matança daqueles indesejáveis, aqueles que, se mortos, o fato não se constitui em crime. No caso dos refugiados, protegem-se numa primeira visão as pessoas que fogem de seu país. Num segundo momento, preocupa-se também com a categoria dos deslocados internos e, além disso, com a junção da proteção legal alia-se a proteção, oferecida pela sociedade civil em forma de cooperação para a arrecadação de fundos, ajuda com abrigo e auxílio para adaptação dos refugiados em suas localidades, tentando respeitar o direito à dignidade humana.

Dessa forma, tento trabalhar aqui com esse diálogo da proteção internacional dos refugiados com o caso dos haitianos que sofrem desse mal que afeta nosso mundo.

No primeiro capítulo discorro sobre as formas de proteção internacional apontadas pelos documentos feitos ainda durante o século XX. O ponto de partida se situa no período correspondente à Liga das Nações e sua abrangência *ad hoc* do tema até o período de vigência da ONU, e do ACNUR, que, surgindo junto com a Convenção de 1951, nos oferece base para a proteção efetiva legal no plano internacional. Atento ainda à chamada definição ampliada, categoria inaugurada pelos instrumentos internacionais de espectro mais limitado, que buscam, por meio de Tratados, Convenções ou Memorandos realizados pelos países de determinada região, adaptar o conceito à suas realidades, às suas características específicas. E por último, ainda nesse capítulo, mostro um pouco dos desafios recentes ao conceito de refugiado, a exemplo dos deslocados internos.

No Capítulo II vem à tona a discussão do conceito de refugiado enumerado anteriormente frente ao caso dos refugiados haitianos. É uma forma de debate desses conceitos junto ao problema vivido com a República Dominicana.

Por fim, no Capítulo III enunciamos as bases de uma nova forma de proteção ao refugiado e, em especial, à proteção da pessoa humana frente aos desafios como catástrofes ambientais.

Capítulo I

A dinâmica histórica do direito dos refugiados até sua consolidação como instrumento de proteção internacional.

Este capítulo visa discutir o conceito de refugiado à luz do ordenamento jurídico internacional, assim como apresentar um breve histórico acerca do surgimento do conceito, o qual auxiliará na compreensão de suas limitações e determinações históricas. Pretendo, ao final deste, discutir as possíveis mudanças necessárias ao conceito de refugiado, tal como homologado na Convenção de 51, enunciando também questionamentos feitos a respeito deste conceito, suas limitações e abertura a diversas perspectivas. Para isso, utilizo as mais diversas fontes bibliográficas, entre elas, a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados e o Protocolo de 1967, o qual representa uma emenda à Convenção, além da legislação própria da América Latina, como a Declaração de Cartagena, a de San José e o Plano de Ação do México.

1.1 - A história da proteção ao refugiado no século XX: da Liga das Nações ao ACNUR.

Os refugiados, antes de serem tratados como instrumentos de proteção internacional eram concebidos como problemas pontuais, a serem resolvidos no curto prazo e no âmbito do ordenamento jurídico interno de cada país. Esta população somente começou a ter sua devida importância no cenário internacional advindo da segunda metade século XX. Isso ocorreu pelo

crescimento significativo de seu número¹, fator que acarretou em uma possível ameaça à segurança de alguns Estados – agora já com autonomia própria e território definido² -, muitas vezes penetrados por pessoas que fugiam de seu país de origem.

Com esse conceito de soberania à tona, acrescido ainda do chamado Estado de Direito, a vida das pessoas oscilou entre a dicotomia liberdade vs direito. Quais direitos eram garantidos aos refugiados? Quais liberdades? Naquela época, aqueles que saíam de seus países na condição de refugiados, tinham alguns de seus direitos e liberdades cessados apenas por saírem de seu país?

Os Estados queriam o fim do costume que tinham os refugiados até então: o de andar livremente pelas fronteiras - que antigamente eram menos rígidas -, tanto pelas políticas de hoje com fins de segurança, medo de invasão, ou pela própria manifestação de força, de um ato soberano; sendo que, mais recentemente, adquiriram o medo também dos atos terroristas³ -.⁴

¹ Segundo Eric Hobsbawm, , durante a Segunda Guerra Mundial, 40,5 milhões de refugiados surgiram. Ver *A Era dos extremos – o breve século XX – 1914 – 1991*. 2 ed. 18. reimpressão. São Paulo: Companhia das letras, 1995. p.57.

² Apesar da Era Contemporânea, os Estados até o início do século XX resguardaram algumas propriedades do então Estado moderno: eram tidos como soberanos, refletiam centralização, dotado do domínio sobre população e território. Como impedir que, como tais, os Estados permitissem a livre circulação de pessoas sem algum tipo de bônus em troca? Como sugere BOBBIO: “O elemento central de tal diferenciação consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno.(...) A religião cessa de ser parte integrante da política. Esta última se justifica, agora, a partir de dentro, para os fins a que é chamada a realizar, que são os fins terrenos, materiais e existenciais, do homem: em primeiro lugar a ordem e o bem-estar.” Em: BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. Ed. Universidade de Brasília, 11º ed., 1998. p.425-431.

³ O termo “mais recentemente” diz respeito aos atentados de 11 de setembro, o qual trouxe como consequência uma ampliação do conceito de terrorista e uma consequente restrição ao conceito de refugiado. A crença de que é um momento onde a ameaça terrorista se faz por meio da entrada de refugiados no país de destino. É basicamente representado pela dicotomia conceito de terrorismo (discutido na ONU sem uma definição clara ainda) vs cláusulas de exclusão, presentes na Convenção sobre refugiados de 51.

⁴ O que reflete a constante luta dos paradigmas políticos existentes. A analisar pelos Direitos Humanos, é claro que o estágio de oscilação do Estado em sua forma absolutista e democrática refletiu a luta para a efetivação dos direitos do homem nesse momento. O Estado, que fora criado para servir ao homem, é sua criação, e agora – no início do séc. XX - se torna

Dessa forma, as pessoas que saíam de seu país em busca de refúgio encontravam diversas formas de revés a sua vontade de fuga. Eram impedidos pelas mais variadas razões de chegar à fronteira de seu país para escapar⁵, outrora pelos próprios países de entrar; pela própria população, que pode agir de forma xenófoba, alegando razões como o temor de tomada de seus empregos por estrangeiros.

As manifestações xenófobas são importantes como elemento de análise, já que se trata de um mal que acompanha a humanidade desde que as organizações políticas se formaram, delimitando espaços de acordo com características comuns de indivíduos encontrados numa determinada região. Utilizando-se de critérios como língua, etnia, ascendência, enfim, critérios mais sociológicos que políticos, as nações proclamaram seus espaços, dividindo “nós” e “eles”. Como resultado, os refugiados no séc. XX necessitavam de um amparo maior⁶.

O amparo legal ao refugiado teve início de maneira singular e especial com a proteção aos Russos que fugiram por vários motivos, entre eles: a Revolução Bolchevique, de novembro de 1917, o colapso das frentes antibolcheviques na Rússia Européia, nos anos 1919 -1920, a fome de 1921, e o término da resistência dos “russos brancos” na Sibéria, em 1921⁷. A então chamada Liga das Nações, precursora da ONU, criou o Alto Comissariado para

um dos agentes do refúgio. Em: JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo. Método, 2007. p. 52.

⁵ O que resulta na categoria dos deslocados internos. “Son las personas o grupo de personas que se han visto obligadas a huir de su hogar para evitar los efectos de um conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada y de violaciones de los derechos humanos. Millones de otros civiles que han sobrevivido a desastres naturales, como inundaciones, son también, generalmente, considerados desplazados internos (...) Los civiles pasan a ser internacionalmente reconocidos como refugiados cuando cruzan una frontera internacional para buscar refugio en otro país. Los desplazados internos permanecen, por un motivo u otro, en sus países.”. UNHCR. *Los desplazados internos. Preguntas y respuestas*. Septiembre, 2006.

⁶ HOBBSAWN, Eric. “Etnia e nacionalismo na Europa hoje”. Em: BALAKRISHNAN, Gopal (org.): *Um mapa da questão nacional*. Rio de janeiro. Contraponto, 2000. p.274.

⁷ Segundo J.H. Simpson, *The refugee problem: report of a survey*, Londres, oxford University Press-Royal Institute of International affairs, 1939, p.62. apud ANDRADE, J.H. Fischel de. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 1999. p.77.

Refugiados Russos em 1º de novembro de 1921, com função de apoiar ao afetados dessa situação⁸.

E para isso, designou o norueguês Fridtjof Nansen, cientista e explorador que ficou conhecido no ramo do direito internacional dos refugiados por ter criado o primeiro documento de viagem para os refugiados com seu sobrenome: o passaporte Nansen. Como sugere Trindade; Peytrignet; Santiago⁹ :

Mais de meio milhão de russos se encontravam fora de sua pátria, principalmente na Polônia, Alemanha, nos Bálcãs, França, Turquia e em outros países. Nansen se dirigiu a eles para tratar de aliviar sua situação de refugiados e propor-lhes o retorno a seus lares: ao final de 1921, mais de 380.000 haviam retornado. Para poder fazê-lo, e sempre de acordo com as grandes potências e com a URSS, criou-se o famoso Passaporte Nansen, que foi utilizado em 26 países tendo sido entregue aos russos – e mais tarde aos armênios – que não desejavam retornar. O documento pôde ser usado, antes de tudo, como um Certificado de Identidade, e depois, como peça que permitia ao titular retornar ao país que o havia expedido. Pelo extraordinário trabalho realizado, concedeu-se a Nansen, em 1923, o Prêmio Nobel da Paz.

Além disso, mundialmente ficaram conhecidos seus esforços, que culminaram na criação do Escritório Nansen, uma homenagem póstuma ao seu falecimento, que ocorrera em 1930, ano de início da programação do escritório¹⁰ pela Liga das Nações.

Há de se notar ainda que durante essa fase de evolução do conceito de refugiado – década de 1920-30 -, tiveram participação e também sofreram os povos refugiados armênios, turcos, assírios, assírios-caudeus e assimilados, sendo os armênios os primeiros a se beneficiarem com a extensão do Alto

⁸ Nota-se que o conceito de soberania absoluta está em queda, pois a Rússia, mesmo excluída nessa época da Liga das Nações, resolveu acatar as decisões estipuladas pelo mediador Dr. Nansen. Cf. BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de polícia. Brasília, 2006. p.15.*

⁹ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos humanos, Direito humanitário e Direito dos Refugiados.* Brasília: IIDH, 1996. Disponível em: http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/html/9A61705B9AD3183303256E7E00617187?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody2. Parte III

¹⁰ A idéia do Escritório Nansen veio em 1930, já suas atividades iniciaram-se apenas em 1º de abril ed 1931, com previsão de encerramento em 1939. ANDRADE, J.H. Fischel de, op.cit., p.88.

Comissariado para refugiados Russos, após o evento que hoje é considerado genocídio pela AIEG¹¹:

A AIEG (Associação Internacional dos Estudiosos do Genocídio) reconhece: "A resolução declara, categoricamente, ser "a convicção da Associação Internacional de Estudiosos do Genocídio que a campanha Otomana contra as minorias cristãs do Império, entre 1914 e 1923, tenha constituído um genocídio contra os armênios, assírios e gregos do Ponto e da Anatólia", e pede para o governo da Turquia reconhecer estes genocídios contra as referidas populações, através de um pedido formal de perdão, assim como adotar passos imediatos e significativos para restituição das perdas". Saliente-se que já em 1997 a AIEG reconheceu, formalmente, o Genocídio Armênio. A resolução atual destaca que, enquanto os esforços dos ativistas e estudiosos tem resultado em ampla aceitação do Genocídio Armênio, "pouco tem sido realizado quanto ao reconhecimento de outros genocídios, qualitativamente similares, contra outras minorias cristãs que moravam no Império Otomano". Assírios, bem como gregos do Ponto e da Anatólia foram assassinados numa escala equivalente em termos per capita, ao se comparar com o catástrofe infligido contra a população armênia do Império Otomano - e com o uso dos mesmos métodos, que incluía execuções em massa, deportações e exaustivas marchas forçadas, além da inanição até a morte. A moção da resolução é de autoria do membro da AIEG, Adam Jones, que exige do governo da Turquia reconhecer os genocídios perpetrados contra essas populações, que sempre viveram na região da Ásia Menor há milênios. O termo alusivo aos assírios inclui os caldeus, nestorianos, siríacos, sírios Ortodoxos do Oriente e jacobinos.

No caso, trata-se dos ataques levados a cabo pelo Império Otomano no início do século XX. Direcionando para a problemática dos refugiados à época, disse Andrade¹²:

Com o início da I Guerra Mundial, os turcos tiveram o apoio dos armênios, que formaram o mais antigo reino cristão da história e participaram das batalhas dando-lhes suporte em troca de uma promessa de independência, após a conclusão das hostilidades. A derrota em algumas campanhas fez com que os turcos desconfiassem de seus companheiros, o que resultou em massacres pavorosos, ensejando o primeiro genocídio organizado do século XX.

Todos esses acontecimentos geraram benefícios, perceptíveis na passagem para a década de 30. O surgimento do Escritório Nansen, por exemplo, facilitou a agregação de normas no plano internacional para os

¹¹ Disponível em: <http://www.armenia.com.br/noticias1.htm> , em "notícias que foram destaque entre 10/12/2007 e 19/12/2007. Acessado em 02/01/2008.

¹² Op. cit. p. 79

refugiados com a Convenção de 1933¹³, a qual também trouxe novidades em relação à temática do refúgio, principalmente no que diz respeito ao princípio do *non-refoulement*. Contemporaneamente, retomando o importantíssimo artigo 33 da Convenção de 1951¹⁴ que trata do assunto:

§1º Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Tal princípio, hoje consagrado no direito internacional, sofrera à época resistência por parte de alguns países quanto a sua aplicação. De acordo com Filho¹⁵:

Na década de 30 o desenvolvimento da idéia de que os Estados não poderiam colocar em prática sua repulsa com relação aos refugiados sempre encontrou limites capazes de provocar sérias dificuldades a uma aplicação geral e efetiva do princípio. Além da ressalva motivada por razões de segurança nacional ou ordem pública, as previsões acerca do princípio de *non-refoulement* sempre sofriam outros tipos de limitações, desde medidas administrativas até limitações acerca de quais refugiados poderiam e quais não poderiam ser expulsos em direção ao respectivo país de origem.

Já com a necessidade da criação de um órgão forte para o trato da polêmica do refúgio, o mundo ainda se viu preso à difícil transição política da época e ao descaso dos países quanto à problemática. É crucial lembrar do declínio da Liga das Nações durante a iminência da II Guerra Mundial, fator

¹³ Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados. Agregou para si o conteúdo dos Ajustes de 1926 e 1928, respectivamente: “*Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios*” e “*Ajuste Relativo à Extensão a Outras Categorias de Refugiados de Certas Medidas Tomadas em Favor dos refugiados Russos e Armênios*”. ANDRADE, J.H. Fischel de, op.cit., p.82 – 84.

¹⁴ Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, nº 2545, Vol. 189, p. 137. apud Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados Brasília: Acnur, 2005, p. 58.

¹⁵ FILHO, J.F.Sieber Luz. *Non-Refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAUJO, Nadia de, ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.) O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.p.185.

determinante no processo de destruição de alianças no plano internacional. Critica Celso Lafer¹⁶:

“Dentre as várias razões políticas pode-se mencionar o fato de a Liga das Nações não ter sido o resultado de um esforço conjunto das grandes potências da época, o que resultou em sua conversão numa instituição anglo-francesa, que não reuniu condições e recursos de poder suficientes para instaurar uma ordem pública com a estabilidade desejada; por outro lado, como exemplo de razão econômica, pode-se citar o desaparecimento do padrão-ouro, o que gerou, pela falta de mecanismos de cooperação no plano internacional, o protecionismo e a autarquia.”

A falta de uma ordem mundial concreta, mesmo aquela bipolar da Guerra Fria, aliada à presença de uma organização estatal mais forte do que a fracassada Liga das Nações, que permitisse uma organização dos países, foi fundamental para o descaso de muitos deles¹⁷ para várias questões de cunho internacional à época. Tal era a questão do refúgio, dos direitos humanos, da assistência humanitária, por exemplo. Tratou-se de um período onde as nações pudessem trocar opiniões, aprovar resoluções, de fato se organizar em prol de um objetivo.

O processo de transição, ao menos no campo dos refugiados foi lento e sinuoso. Verificamos ainda ao final da década de 30 o aceno do império Alemão de Hitler, os espanhóis fugidos da Guerra Civil Espanhola e os italianos temerosos pelo fascismo, os quais vieram a gerar dezenas de refugiados.

¹⁶ LAFER, Celso. Comércio e Relações Internacionais. São Paulo. Ed. Perspectiva, 1977. p.s. 66. apud GARCIA, Cristiano Herh. Direito Internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de mestrado em direito público e processo da faculdade de direito de Campos – FDC/UNIFLU, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre orientado pelo professor Doutor Sidney. Campos dos Goytacases, 2007.

¹⁷ Inclusive o Brasil: “À época, o então consultor jurídico do Itamaraty desaconselhou o comprometimento do Estado brasileiro com esse instrumento (**A Convenção de 1933**), afirmando que nenhum interesse tem o Brasil em aderir a uma Convenção aplicável aos refugiados russos, armênios e assemelhados, e que (o)s estrangeiros, que procurarem o Brasil, não sendo indesejáveis, terão o tratamento, que a nossa hospitalidade concede, e gozo dos direitos que as nossas leis lhes atribuem. Não poderão ser submetidos a regime especial, como estabelece a Convenção de 1933; v. correspondência, de 12.3.34, do dr. Clóvis Bevilacqua ao ministro Nabuco, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (Arquivo Histórico do Centro de Documentação do Itamaraty, Rio de Janeiro).” ANDRADE, J.H. Fischel de, op. cit., nota 69, p. 89.

De pouca sorte foi que, para desenvolver algo novo na matéria dos refugiados foi necessário a passagem por fenômenos como os descritos acima. A novidade veio por conta da Convenção de 1938¹⁸, fazendo menção a dois novos fatores da proteção internacional dos refugiados. Um, que altera a perspectiva coletiva única de conquista da condição de refugiado para sua junção à perspectiva individual, e o segundo, que traz uma reflexão sobre a “perseguição”, criando um critério exclusivo a partir disso.

As pessoas que buscavam refúgio tinham de comprovar que não gozavam mais da proteção do *Reich* (motivo de refúgio advindo do simples pertencimento ao grupo, no caso de judeus alemães), e que seus motivos para a fuga não se restringiam à pura conveniência pessoal, e.g., a fuga pela isenção de impostos cobrados na Alemanha nazista (motivo de temor individual, perseguindo o puro interesse egoísta). Deveriam mostrar sérios temores, a perseguição fundada em um temor de perseguição mais do que coletivo, mas individual, respeitando o sério critério, não motivos econômicos, tal como um refugiado econômico, que ainda possui a proteção do país, foge apenas para buscar algo novo. Ele, em qualquer instância pode retornar à sua casa.¹⁹

Por mais críticos que devamos ser, a Liga das Nações, seus resultados e fracassos²⁰ devem ser respeitados, uma vez que foi a primeira instituição a tentar unir os esforços mundiais, esse deve ser considerado um passo adiante na história. Embora um pouco conturbado, ainda assim se fez um passo. Afinal, como impedir de uma vez só que os países, que até 1914 utilizavam a Guerra como meio político, parassem de lutar entre si e se formasse um mundo harmonioso? Segundo Carr :

“A despeito do reconhecimento universal, por todos os países, de que os tratados são em princípio obrigatórios, o direito internacional anterior a 1914 era relutante em considerar absoluto o caráter obrigatório dos dispositivos dos tratados. Deve-se levar em conta o fato de que enquanto os estados interessados na manutenção do *status quo* defendiam com vigor a validade

¹⁸ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha.

¹⁹ Algo hoje similar ao conceito de refugiados econômicos.

²⁰ Exemplo disso foram as poucas adesões à Convenção de 1933; a falha em não criar um conceito que não aquele *ad hoc* para os refugiados.

incondicional dos tratados no direito internacional, um estado cujos interesses houvessem sido adversamente afetados por um tratado normalmente, logo que possível, o repudiava impunemente.”²¹

Basicamente, até então, valia a demanda de guerra sugerida por *Grotius*, um dos fundadores do direito internacional com sua obra *De Jure Belli ac Pacis*, onde a guerra seria legal quando realizada por propósitos e meios justos. Como acrescenta BARROS PLATIAU e SILVA VIEIRA, até a década de 1920, o recurso à guerra era legal perante o Direito Internacional. Mesmo após a Primeira Guerra Mundial, o Pacto da Sociedade das Nações não proibia a guerra ou o uso da força. Apenas em 7 de agosto de 1928, com o Tratado Geral de Renúncia à Guerra – também conhecido como Pacto Kellogg - Briand – a guerra foi prescrita. Isso resultou do surgimento, dentro do sistema internacional, de *opinio júris* de que a guerra era ilegal.²²

Dada a demanda de cooperação técnica no trato das situações de refúgio,²³, mesmo após o término das atividades do escritório Nansen, em 1937, e do Alto Comissariado para Refugiados Provenientes da Alemanha, o mundo se viu obrigado a prestar auxílio aos judeus que tentavam fugir do território nazista²⁴. Surgiu então, em 1º de janeiro de 1939, o Alto Comissariado

²¹ CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2º edição, setembro, 2001.p.236

²² BARROS PLATIAU, Ana Flávia Granja e; SILVA VIEIRA, Priscilla Brito. “A Legalidade da Intervenção Preventiva e a Carta das Nações Unidas”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro/junho 2006 vol. 49. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2006. p. 179 – 193.

²³ Interessante é o fato de, mesmo com a Segunda Guerra Mundial em previsão, os programas destinados a refugiados ainda eram feitos com data de cessação, com a respectiva cláusula de prorrogação, caso fosse necessário. Só com o término da 2ª Guerra Mundial veio o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem forças para se manter em atividade. Mas, como cita JUBILUT: “O próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados prevê, em Seu Estatuto, no artigo 5º, que a Assembléia geral da Organização das Nações Unidas avaliará a necessidade de ele continuar a existir após 31.12.1953, o que tem feito, esporadicamente, até os dias atuais, sempre prorrogando a existência desse órgão.” Em: JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo. Método, 2007.

²⁴ Já com motivos de perseguição desde o início da era Hitler, em 1933.

da Liga das Nações para Refugiados, que não vingou, pois, de acordo com BARBOSA e HORA²⁵:

“Naquele período, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados operava de maneira bastante tímida e limitada, pois, além de esbarrar nas conhecidas dificuldades ligadas aos aspectos de soberania, não dispunha de fundos próprios, o que evidentemente veio a agravar-se com a eclosão da II Guerra Mundial.”

No curto interregno compreendido entre o declínio da Liga e o início da ONU, surgiu o Comitê intergovernamental, sugerido por Franklin D. Roosevelt, em caráter provisório, que ensejou justamente estabelecer um projeto frutífero nesse tempo conturbado.

E de algo serviu esse chamado. Ajudou a consolidar uma nova forma de enxergar o conceito de refugiado, isto é, na ótica objetiva. Atentava a Resolução do Comitê, em 14 de julho de 1938 que “as pessoas que se encontram no âmbito de atividade do Comitê Intergovernamental devem ser (1) pessoas que ainda não partiram de seu país de origem – Alemanha (incluindo Áustria) -, mas que devem emigrar em razão de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial, e (2) pessoas definidas no item (1) que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente alhures”²⁶. Todavia, o Comitê não tinha pretensões mais audaciosas. Devia apenas satisfazer buracos pretéritos deixados pelo Alto Comissariado da Liga.

Clamando então por um novo órgão de proteção, a comunidade internacional estabeleceu a UNRRA, Agência das Nações Unidas para o

²⁵ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília, 2006. p.25.

²⁶ ANDRADE, José. Op. cit. p.104

Auxílio e Reabilitação²⁷, responsável por “promover a repatriação das pessoas cujos casos não pudessem conhecer outra forma de solução permanente”²⁸.

Embora a UNRRA viesse a atuar perto do cessar fogo da II Guerra Mundial, e, portanto, no início do que veio a ser o sistema bipolar da Guerra Fria, EUA e URSS já entravam em atrito culminando mais tarde no fim desse órgão.

Esse imbróglio dizia respeito à questão dos irrepatriáveis, ou, como chamado à época, o *last million*. A UNRRA, responsável temporariamente por ajudar na repatriação, teria que agir de forma diferente para com o “milhão restante”.²⁹ Esses não queriam retornar ao país de origem. Compostos basicamente de 275 mil poloneses, 200 mil judeus, sobreviventes do II Reich, 200 mil espanhóis, 190 mil lituanos, latislavos e estonianos, 150 mil iugoslavos, tanto sérvios como croatas e 100 mil ucranianos³⁰.

Na ótica da URSS, deveria haver a repatriação forçada. Apenas os “traidores” se recusariam a ser repatriados, aqueles refugiados *bona fide* não teriam objeções de retornar. Enquanto, por outro lado, os Estados Ocidentais

²⁷ Mesmo tendo em sua insígnia o termo Nações Unidas, vale ressaltar que a UNRRA foi criada antes do estabelecimento da ONU, o qual somente ocorreu em 25 de junho de 1945, sendo, portanto, um órgão *ad hoc*. Em: GARCIA, Cristiano Herh. *Direito Internacional dos Refugiados – História, Desenvolvimento, Definição e Alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil*. Campos dos Goytacases, 2007. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/CristianoGarcia.pdf>

²⁸ BARBOSA e HORA. Op. cit. p. 16

²⁹ ANDRADE, José. Op. cit. p. 109.

³⁰ O objetivo dos judeus é conhecido: emigrar à Palestina. E quanto a eles é importante citar o nascimento do Estado de Israel, que tornou em tese os palestinos como “indesejáveis”, em favor dos judeus que lá se estabeleceram. Dessa forma, não seriam os palestinos também refugiados? Em nota, JUBILUT (p.26), fornece uma luz à questão. Afirma que os palestinos não são abrangidos pelo sistema de proteção aos refugiados. Uma visão seria a que defende a criação de Israel (feito pela ONU) como uma produção de refugiados palestinos não assumida pela ONU. Se esta ajudou a produzir refugiados palestinos, entrou-se na dicotomia proteção *versus* produção de refugiados, esta última inaceitável perante os princípios da ONU. Por outro lado, há autores defendendo a idéia presente na Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que prevê uma reserva geográfica, gerando então dois órgãos separados para tratar dos refugiados. Um apenas cuidando da situação dos deslocados palestinos (Agência das Nações Unidas para auxílio e Trabalho para Refugiados Palestinos no Oriente Médio) e a outra geral.

visavam garantir a esses refugiados o *status* de refugiados políticos, assim beneficiando-os com todo o sistema de assistência internacional³¹.

O problema dos refugiados continuava em aberto. O “milhão restante” ainda pairava pelo mundo. E os EUA, que colaboraram para minar a UNRRA por divergências ideológicas com a URSS, ajudou a trazer a discussão, agora já para o âmbito da ONU.

No ano de 1946 foi estabelecido um Comitê especial³² designado a produzir um relatório que viria a ser apresentado no ECOSOC e na Assembléia Geral no segundo semestre deste ano. Este mesmo relatório, depois de analisado – no ECOSOC e na AG -, colocou em pauta a criação de um novo órgão para o trato da questão. Estava criada a Comissão Preparatória para a OIR, Organização Internacional para os Refugiados. Esta deu origem a OIR.

Criada, mas ainda sofrendo dos ataques político-ideológicos existentes entre os países socialistas e os ocidentais, a OIR, devido a esses ataques, foi a organização de menor alcance global, muito embora admitisse em seu quadro países alheios às Nações Unidas³³.

Mas ao mesmo tempo, por outro lado, as mesmas desavenças lograram por produzir uma esfera do conceito de refugiado não vista antes. De maneira mais rígida, a OIR buscou alfinetar ao máximo o lado subjetivo da aquisição do refúgio. Eram tantas opiniões, idéias diferentes propostas pelos países que acabaram por aceitar mais um critério subjetivo do que objetivo.

E devido ao fato de ter sido a organização menos global e com os EUA pressionando a extinção da OIR optando “por não mais apoiar um organismo

³¹ GARCIA, Christiano. Op. cit. p.93

³² Comitê Especial de Refugiados e Deslocados.

³³ ANDRADE, José H. Fischel de. “O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946- 1952)”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro/junho 2005, vol. 48. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2005.p. 62-66.

que incluísse entre seus membros Estados que não estivessem de acordo com o movimento internacional livre de pessoas”³⁴ logo deu lugar ao ACNUR.

É bem verdade que devemos analisar a situação dos EUA em buscar promover a liberação do movimento internacional de pessoas. Este provia 60% do orçamento da OIR e se comprometia a receber 40% das pessoas sob mandato da OIR³⁵. Logo, é visível o seu interesse em demandar de maior força política numa organização intimamente ligada a si e ao ideário da população, que tornaria mais forte a posição dos EUA na Guerra Fria – no caso por zonas de ocupação -, tomando para si uma idéia de um país onde ora prevalecera a liberdade.³⁶

Dessa forma, devemos nos ambientar ao conflito da época, que trazia, entre outras novidades, o início de uma era onde os Estados Unidos buscaram ter seu reconhecido poder de nação hegemônica. Isso porque atentou para a criação do Sistema de Bretton Woods, e de seus corolários, a exemplo do Truman, que representa “a primeira clara formulação política de caráter universalista dos Estados Unidos (...) [onde] o presidente norte-americano dirigiu-se ao Congresso, em 12 de março de 1947, para convocar os deputados e senadores a liberarem recursos da ordem de US\$ 400 milhões para conter os movimentos comunistas na Grécia.”³⁷.

Atrelados a esse momento, a busca por um sistema de proteção efetivo e universal que, em tese, fosse menos suscetível aos atritos gerados por EUA

³⁴ ANDRADE, José. Op. cit. p. 87.

³⁵ ANDRADE, José. Op. cit. p.86.

³⁶ Para os Estados Unidos e, em especial o NSC 68, de abril de 1950, redigido pouco antes da Guerra da Coréia, “a guerra fria é, na verdade, uma guerra real, na qual está em jogo a sobrevivência do mundo livre”. Critica CHOMSKY afirmando o constructo ideológico sobre o assunto: “A estrutura básica da argumentação tem a simplicidade pueril de um conto de fadas”, ou seja, para os EUA, “o projeto fundamental do Kremlin é a subversão completa ou a destruição à força da máquina governamental e da estrutura da sociedade”, enquanto a posição dos EUA é de libertação desse mundo das trevas: “Nesses aspectos, o papel norte-americano de superpotência, particularmente nos primeiros anos do pós-guerra, é muito análogo ao que se pode atribuir a um professor, um mentor ou outro tipo de emancipador”. Em: CHOMSKY, Noam. *Contendo a Democracia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.p. 23,35.

³⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra (org). *Relações Internacionais: Dois Séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001. p. 223.

e URSS no trato aos refugiados, teve início com o ACNUR, que herdou da OIR várias de suas atribuições.

A idéia do ACNUR era ser também um órgão apolítico. Em seu capítulo *Disposições Gerais*, traz a citação: “O trabalho do Alto Comissariado terá um carácter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados.”³⁸. Alguns autores criticam tal posição, haja vista o ACNUR ser patrocinado por governos para operar seus programas³⁹. Deve-se entender a necessidade de “boa vontade” dos países para as operações. Todavia “muitos funcionários do ACNUR afirmam ter sido a ênfase colocada na natureza apolítica do trabalho do Alto Comissariado que permitiu que a Organização operasse durante a época tensa da Guerra Fria”⁴⁰.

Este órgão se encaixa dentro daqueles ditos subsidiários no quadro da ONU⁴¹, adotado por voto pela Assembléia Geral em 1950. Em dezembro de 1949, a Assembléia Geral decidiu por criar um Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e, um ano depois, através da Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950, era aprovado o Estatuto sob o qual trabalharia.⁴²

³⁸ Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html. Acessado em 6 de maio de 2008.

³⁹ Although it characterises itself as nonpolitical, UNHCR is a highly political actor and is clearly shaped by the interests of major governments. In mounting massive relief operations, UNHCR is often at the mercy of its donors and host governments. The agency can only carry out its enormous emergency and maintenance programmes if it receives funding from the industrialised states. It can only operate in the countries into which refugees move if host governments give it permission to be there. Thus UNHCR is in a weak position to challenge the policies of its funders and hosts even when those policies fail to respond adequately to refugee problems. In: LOESCHER, Gil. *Forced Migration Review* nº 10. Refugee Studies Centre/ Global IDPproject: April, 2001. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.10.pdf>.

⁴⁰ ACNUR. *A Situação dos Refugiados no Mundo: Cinquenta anos de acção humanitária*. ACNUR, 2000. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>. Acessado em 6 de maio de 2008. p. 22.

⁴¹ “A ONU apresenta três tipos de órgãos subsidiários: (1) os fundos, como, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], (2) os comissariados, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, e (3) programas, como o já mencionado PNUD”. Em: JUBILLUT, op.cit., p.151.

⁴² RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua Evolução Histórica*. Em: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRINET, Gerard & RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op.cit. p.265.

Entra outra discussão nesse ponto. Seria o ACNUR capaz de agir por si só? O que significava a ação humanitária que iria desenvolver? É certo que por estar inserido no âmbito da ONU, esse órgão tem sua peculiaridade quanto à sujeição às forças políticas, visto que há quem financie seus projetos. Não apenas de doações vive o ACNUR. Aproximadamente 95% do seu orçamento vem sendo financiado por 15 governos⁴³.

Cabe assinalar a fundamental importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, já apresentando consigo sua preocupação e respeito ao problema, exibindo em seu corpo o artigo 14, afirmando que “(1). Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” para legitimar o direcionamento do pensamento universal a respeito da matéria a partir de então.

A respeito da função do ACNUR:

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”⁴⁴

E como supracitado, na veemência de organizar um instrumento de proteção universal, de acordo com as propostas da ONU e da sociedade internacional, a ONU, por meio da Assembléia Geral, propôs a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, visto que:

“La Segunda Guerra Mundial había acabado hacía tiempo, pero cientos de miles de refugiados vagaban aún sin destino por el continente europeo o se alojaban en campamentos improvisados. La comunidad internacional había creado, en muchas ocasiones a lo largo del siglo, organizaciones de refugiados

⁴³ BARBOSA e HORA. Op. cit. p.21.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>. Acessado em 5 de maio de 2008.

y aprobado convenciones sobre ellos, pero la protección y la ayuda legal seguía siendo rudimentaria.”⁴⁵

1.2 - O início da proteção consolidada: A Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967 e o conceito de refugiado

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43, §1º assinalando que “Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.”⁴⁶

Faz-se relevante analisar aqui dessa Convenção, pois ela trata da aquisição da condição de refugiado. Vale lembrar que são a definição e os princípios do refúgio utilizados até hoje. Representa a “Carta Magna para determinar a condição de refugiado, bem como para entender seus direitos e deveres.”⁴⁷. Assim entende-se na esfera da Convenção quem é o refugiado, quais os tipos de assistência, direitos sociais aos quais pode usufruir, suas obrigações ante os governos acolhedores e os critérios de cessação da condição de refugiado, quem não está apto a sê-lo.

A Convenção de 1951 define o refugiado em seu §1º alínea “c” como aquele:

⁴⁵ ACNUR. El Muro tras el que los Refugiados se encuentran a salvo. ACNUR, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/revistas/111/>. Acessado em 5 de maio e 2008.

⁴⁶ ACNUR. Série Tratados da ONU , nº 2545, Vol. 189, p. 137. apud ACNUR. Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. Brasília, 2005.

⁴⁷ TRINDADE, A. A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op. cit. p. 226

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

A proteção que antes desse momento era feita em caráter praticamente *ad hoc*, agora passa a ter uma caráter universal⁴⁸. Muito embora houve, à época da convenção a possibilidade da reserva geográfica e aquela chamada temporal.

A reserva geográfica vinha prevista na própria Convenção, em seu artigo 1, §2º, sugerindo que “cada Estado Membro fará, no momento da assinatura, da ratificação ou adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão **(acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; ou na Europa ou alhures)**⁴⁹ do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção. Os Estados poderiam escolher o alcance da Convenção por meio desta cláusula, de acordo com seus interesses de ajuda e responsabilidades. Jubilut explicita o motivo dessa afirmando ser a reserva existente decorrente “da pressão dos Estados Europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente”⁵⁰

Quanto à limitação temporal, essa deriva do entendimento da Convenção de que o refugiado se encaixaria no tempo, nos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, limitação resolvida pelo Protocolo de 1967. Acabava-se assim com a proteção estritamente pós-fato.

Porém, antes de tratar do Protocolo, é necessário apontar outras construções datadas da Convenção de 1951. Em especial no que tange ao

⁴⁸ A Convenção que entrou em vigor em 22 de abril de 1954, tem até julho de 2006 143 Estados-Partes. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf>. Acessado em 6 de maio de 2008.

⁴⁹ Grifo meu.

⁵⁰ Op.cit., p. 84.

princípio do *non-refoulement*. Em outras palavras, seria a proibição de expulsar ou repelir, de acordo com o artigo 33 da Convenção de 1951 em seu §1º⁵¹. Como já foi fora citado, esse conceito apareceu pela primeira vez na década de 30, na Convenção de 1933, mas não teve aceitação devido ao fato dos países alegarem ser mais importante, antes do *non-refoulement*, analisar a questão de segurança nacional e ordem pública que, em tese, viriam a ser afetadas com a chegada do estrangeiro ⁵².

Esse princípio, original do idioma francês, “no contexto do direito internacional dos refugiados, deve ser compreendido como o gênero abrangente de todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional”⁵³. E completa dizendo:

Assim, o termo edifica-se no princípio jurídico segundo o qual o Estado encontra-se impedido em entregar um refugiado a outro Estado que o persiga, abrangendo a proibição do Estado em repelir o refugiado que em seu território busca proteção. Na vigência do princípio, resta proibida a repulsa ou rechaço do refugiado em direção ao Estado que o persegue.

Dito isso, é interessante que se comente rapidamente do Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8.⁵⁴

⁵¹ Só para lembrar: “§1º. Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.”. Em: ACNUR. Op. cit.

⁵² FILHO, José Francisco Sieber Luz. Op. cit. p. 185.

⁵³ FILHO, José Francisco Sieber Luz. Op. cit. p.180.

⁵⁴ ACNUR. Op.cit., p.65

O Protocolo tinha como objetivo colocar um fim na limitação temporal aplicada à Convenção de 51. Explicita o Protocolo⁵⁵ em seu artigo 1º §2º:

Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3º do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...”as palavras “...como consequência dos acontecimentos” não figurassem do §2º da seção A do artigo primeiro.

Não é regra afirmar que aquele assinante do Protocolo de 67 seja também membro da Convenção de 1951. Em dados de novembro de 2007, o total de Estados-Parte da Convenção de 1951 é de 144, enquanto o total de Estados membros do Protocolo de 67 é idêntico. O “porém” vem no resultado dos países que assinam os dois instrumentos: totalizaram 141. Aqueles que aderiram somente à Convenção de 1951 são: Madagascar, Mônaco, Saint Kitts and Nevis. Enquanto, por outro lado, os que assinaram somente o Protocolo de 67 são: Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela.⁵⁶

Dessas posições quanto à política migratória dos países membros da Convenção e do Protocolo, além dos novos contextos surgidos nos demais continentes, que adaptações, novos instrumentos foram surgindo dada a demanda de uma proteção ampliada, mais adequada a novas realidades.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Essas restrições vêm do interesse do país em relação à sua política migratória: Ser um país receptor de migrantes ou ter suas fronteiras mais fechadas.

1.3 - Outros instrumentos da proteção internacional ao refugiado: o surgimento da definição ampliada.

Até os dias de hoje, a Convenção de 51, emendada pelo Protocolo de 67 sofreu alterações, principalmente devido a novas demandas, que em geral, tendem a aumentar a proteção ao refugiado

Num passado próximo, precisamente na década de 60, de acordo com os vários acontecimentos que dirigiram o olhar eurocêntrico do mundo a outros lugares, percebeu-se que a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 se fizeram insuficientes, incompletos a uma situação gerada em outra localidade que não a Europa e suas proximidades. Nunca no sentido de diminuir o espectro do consagrado estipulado na Convenção de 51 e sempre buscando melhorar a proteção.

Foi o caso da descolonização africana, que teve como exemplo de libertação a guerra da Argélia entre 1954-62. Na “sua dimensão, no seu caráter e nas suas necessidades, estes sucessivos grupos de refugiados eram muito diferentes dos da Europa e exigiam uma nova abordagem quanto à determinação do seu estatuto”⁵⁷.

Desse modo, foi elaborado, junto ao ACNUR, um novo documento que melhor atendesse às expectativas dessa região. Foi a Convenção da OUA⁵⁸ de 1969 sobre Refugiados. A inovação veio na expansão dos critérios de aquisição da condição de refugiado para aqueles que também fugiam da agressão externa, ocupação ou dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem a ordem pública no seu país de origem. As pessoas que fugiam de tumultos, violência ou guerras civis, tinham agora direito a pedir o estatuto de

⁵⁷ ACNUR, The State of the World's Refugees 2000 – Fifty years of humanitarian action. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>. Acessado em 11 de maio de 2008.p.18.

⁵⁸ Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. Entrou em vigor em 20 de junho de 1974. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html

refugiado nos Estados-partes da Convenção da OUA, independentemente de se conseguir ou não determinar um receio fundado de perseguição.⁵⁹

Na mesma intenção moldaram e atentaram os países americanos a redigir um instrumento condizente à sua realidade, também complementando e adaptando o sentido da Convenção de 51.

A situação idealizadora da Declaração de Cartagena de 1984 foi encontrada nas diversas ocorrências na América Central nas décadas de 70 e 80. Era incômoda a fase pela qual passava. Ruiz de Santiago aponta alguns episódios, como o de “salvadorenhos para os países centro-americanos e América do Norte; de índios miskitos e sumos que, da Nicarágua, trasladaram-se para Honduras e, posteriormente, para Costa Rica (...); de guatemaltecos que deixaram seu país e se mudaram para o Estado de Chiapas, no México.”⁶⁰

Esses movimentos fizeram realizar no México um Colóquio, dedicado a examinar os problemas de asilo e refúgio na América, servindo de base para a Declaração de Cartagena de 1984, ao estabelecer alguns parâmetros da ampliação da definição. Esse Colóquio “destacou a necessidade de se estender a proteção internacional a todas as pessoas que fujam de seus países por causa da agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação massiva dos direitos humanos ou acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública do território, em seu todo ou em parte, do seu país de origem”⁶¹.

Só a partir desse movimento que em 1984, pode ser aprovada a Declaração de Cartagena⁶². CARNEIRO⁶³ ainda completa sobre Cartagena:

⁵⁹ ACNUR. Op. cit. p. 60.

⁶⁰ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. “O Direito internacional dos Refugiados: Características e Desenvolvimento na América Latina”. Em: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (ed.) *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras (Seminário de Brasília de 1991)*. IIDH: Brasília, 1992. Parte 2, p. 125.

⁶¹ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op. cit. p.127.

⁶² Auxiliada também pelo CIREFCA – Conferência Internacional sobre refugiados centro-americanos – feita na Guatemala em 1989, que juntamente com o ACNUR e a OEA, ONGs, estabeleceram um importante documento jurídico que auxilia na compreensão da proteção e de seus termos jurídicos envolvidos: é o documento chamado “Princípios e Critérios para a

O conceito de Cartagena portanto, se constrói a partir dos direitos fundamentais da pessoa humana, protegendo-os. A vida, segurança e liberdade, logo se completam a partir da realidade objetiva que ameaça esses direitos, seguindo implicitamente o critério convencional do fundado temor, apenas que aqui, o fundado temor se constrói a partir da realidade local que afeta a pessoa do refugiado. Ou seja, primeiro se generaliza para depois individualizar.(...) o conceito de Cartagena não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais.

Na comemoração do seu décimo e vigésimo aniversário de vida - 1994 e 2004 respectivamente -, a Declaração ganhou novos impulsos. A Declaração de San José, de 1994, é o primeiro exemplo a destacar. O segundo, já no ano de 2004, é conhecido como Plano de Ação do México.

São importantes para reafirmar o compromisso dos países com a questão do refugiado. A Declaração de San José, por exemplo, tonifica a importância do reconhecimento dos deslocados internos, uma nova categoria na espécie do refúgio⁶⁴, enquanto o Plano de ação do México caminha nos rumos das “fronteiras solidárias”, as “cidades solidárias” e o “reassentamento solidário”⁶⁵.

1.4 - Desafios recentes: os deslocados internos e os refugiados ambientais

Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América latina.

⁶³ CARNEIRO, Wellington Pereira. *A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois.*

⁶⁴ TRINDADE, A. A. Cançado. Op. cit. p. 99.

⁶⁵ ACNUR. Plano de Ação do México. Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

Nesse momento cabe ressaltar algumas polêmicas recentes sobre o refúgio. É justo tratar aqui dos deslocados internos e dos refugiados ambientais.

Na ordem acima descrita, devemos saber quem são primeiro os deslocados internos.

Quando há o cruzamento de uma fronteira por pessoas perseguidas, essas logo se encaixam na definição de refugiado⁶⁶. Todavia, há a possibilidade das pessoas tentarem buscar o refúgio temendo a perseguição e, por algum motivo, não conseguem sair do seu país de origem. “Ambos grupos **(refugiados e deslocados internos)**⁶⁷, han abandonado sus hogares por razones, a menudo, similares. Los civiles pasan a ser internacionalmente reconocidos como refugiados cuando cruzan una frontera internacional para buscar refugio em otro país. Los desplazados internos permanecem, por um motivo u outro, em sus países.”⁶⁸

Nesse caso, seria questão do ordenamento jurídico interno? E se for da esfera internacional, qual é o aparato jurídico que o assiste? Mais uma vez, vemos um problema que dialoga com a soberania estatal e a interferência internacional.

Já os refugiados ambientais são aqueles que fogem de seu país de origem devido a razões ambientais. Desastres ecológicos, construção de barragens em meio a populações ribeirinhas, tsunamis, enchentes.

Não devemos confundir os desastres com um período de colheita ruim em uma fazenda. Devemos atentar às causas maiores, que cada vez mais vem sendo provocadas mais pelas mãos do homem do que naturalmente. Isso devido às constantes devastações, a falta de controle sobre o crescimento

⁶⁶ Desde que tenham o devido temor de perseguição, excluindo aqui os migrantes econômicos – e todos os outros indicados nas cláusulas de exclusão –, os quais tem a faculdade de permanecer ou não em seu país de origem. Estes, ao invés de buscarem sua sobrevivência da maneira que age o refugiado, buscam melhores condições de vida no quesito econômico.

⁶⁷ Grifo meu.

⁶⁸ ACNUR. Los Desplazados Internos. Preguntas y Respuestas. UNHCR. 2007.

populacional, desmatamentos, queimadas, caça de animais em extinção, o que torna o meio ambiente desfavorável à vida.

Blanc⁶⁹ nos fornece dados de que em 1995, havia 25 milhões de refugiados ambientais contra 27 milhões de refugiados políticos, religiosos ou de guerra. Também em seu texto, sustenta de acordo com a ONG Ecologistas em Ação, sediada em Madri, que “nos próximos 30 anos, 200 milhões de pessoas serão forçadas a deixar os locais onde vivem. Até 2020, o processo de desertificação expulsará 135 milhões de pessoas de suas casas, sendo 60 milhões na África.”

O argumento do ACNUR seria o de que essas pessoas podem se deslocar dentro de seu país, não sofrendo assim um tipo de perseguição.

Enquanto a réplica viria a dizer que muitas vezes o próprio governo é responsável pelo dano, ao construir usinas hidrelétricas, por exemplo, ou o caso relatado por Pentinat⁷⁰:

El 3 de diciembre de 1984 en Bhopal (India), una fuga de gas venenoso en la planta química de pesticidas de la compañía estadounidense Union Carbide provocó la muerte por envenenamiento de 30.000 personas y la migración forzosa de otros cientos de miles ante la imposibilidad de la vida en la zona.

E, em outras ocasiões, como em Tuvalu⁷¹, onde o Estado se encontra debaixo d'água. Como proceder então nesses casos?⁷²

⁶⁹ BLANC, Cláudio. Refugiados Ambientais: Vítimas do aquecimento global ou protagonistas da destruição do meio ambiente? Em: Aquecimento global, março/ 2008. Ano 1, nº 3. Ed. Online.

⁷⁰ PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. Revista de derecho. Vol. XIX, nº 2, diciembre de 2006, pgs. 85 – 108. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>. Acessado em 17 de maio de 2008.

⁷¹ “O pequeno país de Tuvalu, localizado na Polinésia, acaba de perder uma guerra. Alguns dos cerca de 11.000 habitantes – agora refugiados – já começam o processo de evacuação do território de apenas 26km², o quarto menor do mundo, segundo a ONU. Tuvalu não enfrentou um inimigo poderoso e armado até os dentes, mas perdeu uma guerra contra o aquecimento global”. Disponível em: <http://360graus.terra.com.br/ecologia/default.asp?did=24332>. Acessado em 17 de maio de 2008.

Veremos a seguir como o caso dos haitianos em relação à República Dominicana se encontra. Concluiremos se é possível que o aparato jurídico existente baste para solucionar as adversidades existentes.

⁷² CONISBEE, Molly & SIMMS, Andrew. Environmental Refugees: the case for recognition. New Economics Foundation Disponível em: <http://www.neweconomics.org/gen/uploads/lpce0g55xjx5eq55mfjxbb5523102003180040.pdf> . Acessado em 16 de maio de 2008.

Capítulo II

O caso Haitiano: a situação insular com a República Dominicana

La República de Haití y la República Dominicana (tales son las denominaciones oficiales de los dos Estados) no se han puesto de acuerdo sobre un nombre común para designar esta isla en la que cada uno posee una parte. Los haitianos dicen Haití para designar indiferenciadamente la república de Haití y la isla entera, ellos llaman Nanpanyól o Dominicana, el país vecino. Em cuanto los dominicanos, prefieren llamar la Española a la isla entera y Quisqueya a la parte del territorio que le es propio. Se trata de una imprecisión toponímica que no deja de tener sus consecuencias sobre la representación que los haitianos se hacen de ellos mismos. Es una muestra de que no existe en las conciencias colectivas de haitianos y dominicanos una dimensión insular común. Cada nación vive em una tal ignorancia de su vecino que podrían bien encontrarse sobre islas diferentes.⁷³

A situação destacada acima reflete o clima encontrado nessa ilha. Esse, como se nota, é oriundo desde as épocas passadas.

Localizada no Caribe, a ilha é dividida entre o Haiti e a República Dominicana. O primeiro ocupa 1/3 do espaço, enquanto é de soberania dominicana o restante da ilha denominada Hispaniola. Vejamos o mapa da região⁷⁴:



⁷³ SILIÉ, Rubén y SEGURA, Carlos. *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*. FLACSO. Ed. Buho, 2001. p. 286.

⁷⁴ Disponível em: http://haitiando.blogspot.com/2007_04_01_archive.html

Neste segundo capítulo nos interessa refletir sobre o conceito de refugiado e as pessoas enquadradas na categoria nessa região, muito conturbada devido a inúmeros motivos, dentre os quais aqueles intimamente relacionados à crise do Estado haitiano e a conseqüente desobediência aos direitos humanos derivados da falta de proteção estatal; a postura xenófoba, encontrada nas relações entre haitianos e dominicanos e o constructo histórico que advém de anos e contribui para a formação de um imaginário social perturbador na ilha.

2.1 - Aspectos sócio-históricos da ilha: o fruto do imaginário social de Hispaniola.

Começemos a análise pelo caso da construção do imaginário social na ilha. Esse que enseja traços marcantes da ilha desde a época do colonialismo, onde a influência das potências européias ainda se fazia presente na região.

Seguindo um fragmento do artigo de Hobsbawn, “o que faz uma nação é o passado, o que justifica uma nação em oposição a outras é o passado, e os historiadores são as pessoas que o produzem”⁷⁵. Esse excerto nos dá base para reflexão em cima dos episódios históricos vividos entre o Haiti e a República Dominicana, essa com fins de promover a idéia presente de que há uma consciência anti-haitiana por parte dos dominicanos até os dias de hoje, sendo um agravante da crise dos refugiados haitianos na atualidade.

Entre os fatos históricos se encontram o processo árduo de independência de ambos os países, o massacre de Trujillo em 1937 e as

⁷⁵ HOBBSAWN, Eric. Etnia e nacionalismo na Europa hoje. Em: BALAKRISHNAN, Gopal (org.): Um mapa da questão nacional. Rio de Janeiro. Contraponto, 2000. p.271.

atuações de Balaguer⁷⁶. Todos eles colaboradores de uma formação do anti-haitianismo, presente na mente daqueles que formam hoje a República Dominicana:

Las relaciones entre la República Dominicana y Haití han estado marcadas por fuertes perturbaciones y conflictos, fruto de un pasado de guerras y de tensiones políticas.(...) Hoy en día, los problemas relacionados con la migración de los haitianos hacia la República Dominicana mantienen la vigencia de ese pasado, confiriendo una nueva actualidad a los malentendidos y prejuicios que no sirven a la causa de ninguno de los dos países. Esto ha configurado unos esquemas mentales rígidos en las culturas de ambos países, que privilegian la confrontación al entendimiento.⁷⁷

A começar pela independência, sabe-se que no Haiti aconteceu a primeira revolução de escravos a proclamar sua independência, derrotando o exército francês em 1804. Sua Constituição proclamava sua identidade: uma república negra, batizada com o nome de origem da ilha.

Ansiosos por expandir suas posses, os haitianos invadiram o restante da ilha a fim de integrá-la a seu domínio. E conseguiram, abolindo a escravidão também do outro lado da ilha.

Entretanto, em 1844, os dominicanos buscaram e conseguiram independência de Porto-Príncipe, vencendo as batalhas entre 1844-56. Isso ante um poderoso Haiti, rico nessa época devido a sua produção açucareira. Os dominicanos já nesses dias manifestavam seu desejo de polarização da ilha frente aos haitianos.

Não demorou para que buscassem apoio junto à Espanha, o qual perdurou até 1865, ano da chamada “segunda independência dominicana”. Estava lançado a partir daí o anti-haitianismo:

Dado que la identidad nacional dominicana se conformo em el siglo XIX, el anti-haitianismo y el pro-hispanismo se constituyeron em elementos importantes de la misma.(...) Estas distintas visiones todavía se pueden

⁷⁶ Joaquín Balaguer foi Presidentet da República Dominicana por três períodos: nos anos 60-62; 70-78 e 86-96.

⁷⁷ SILIÉ, Rubén; INOA, Orlando e ANTONIN, Arnold (ed.). *La Republica Dominicana y Haití frente al futuro*. Santo Domingo: FLACSO, 2002. pgs. i-vi.

apreciar em los textos escolares de ambos países.(...) La diferencia también se evidencia em los nombres que cada país da a la isla que comparten. Los dominicanos llaman “Española” a la isla y “Quisqueya” a su país.Para los haitianos, “Haiti” es tanto el nombre de la isla como del país, refiriéndose a la República Dominicana como “Nanpanyól” o “Dominicana”.⁷⁸

Seguindo esse momento, temos o massacre de Trujillo, já no séc XX, estreando uma onda violenta do anti-haitianismo, ou como é referido na literatura especializada, o “blaqueamento de la frontera”, uma justificativa para o ataque aos haitianos ou àqueles sem documento. Vega⁷⁹ afirma:

(...) los dominicanos enfatizaron sus raíces “españolas” y “católicas”, así como su “blancura racial”, como forma de diferenciarse de um Haiti “negro”, que practicaba el vodu y hablaba creole. La hispanidad y el antihaitianismo eran dos caras de una misma moneda. Una no podía existir sin la otra. Los dominicanos nacieron antihaitianos, pero también antinegros, a pesar de ser una sociedad predominantemente mulata. Los haitianos y los negros fueron identificados como “el enemigo”. Los dominicanos, menos numerosos y más débiles (tanto económica, como militarmente), com relación a los haitianos, durante casi los primeros cien años después de su independencia, tenían que los ejércitos haitianos invadirían de nuevo a su país.

Vários fatores impulsionaram esse caso. O Haiti, antes o lado mais forte da ilha, agora passara a ter um contraponto com a entrada da influência dos Estados Unidos na República Dominicana⁸⁰. Alfonso⁸¹ explica que, de 1916 a 1924, os EUA ocuparam a República Dominicana, ajudando a construir instituições básicas para um estado centralizado, um exército particular e bem treinado a serviço de Rafael Leonidas Trujillo.⁸² Ao passo que também implementaram ações jurídico/políticas e sociais necessárias para a inserção

⁷⁸ WOODING, Bridget e MOSELEY-WILLIAMS, Richard. “Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana”. CID, Santo Domingo, 2004. p.18.

⁷⁹ VEGA, Bernardo. Etnicidad y el futuro de las relaciones dominico-haitianas. In: *Estudios Sociales*, ano XXVI, nº 94, out/dez 1993, p.30

⁸⁰ E também porque “La depresión mundial de los años treinta tuvo um impacto dramático em Haiti. Dicha crisis desalentó la instalación de nuevas empresas extranjeras em el país, lo cual, a su vez, incrementó la crisis económica debido al rápido descenso del valor de las exportaciones haitianas. A partir de esa situación, se estima que alrededor de 300.000 haitianos desembarcaron em Cuba, entre 1913 y 1934, atraídos por la zafra azucarera. Debido a la crisis mundial surgida a finales de la década de veinte y principios de los treinta, en 1936 y 1937 lo governo cubano repatrió cerca de 30.000 haitianos. Así se cierran los canales de la emigración haitiana hacia Cuba y se incrementa la emigración através de la frontera dominico-haitiana hacia la República Dominicana.” Em: PASCUAL MORÁN, Vanessa y FIGUEROA, Delia. La porosa frontera y la mano de obra haitiana em República Dominicana. *Caribbean Studies*, jan/jun vol.33. Universidad Porto Rico.San Juan, 2005. p. 261.

⁸¹ ALFONSO, Haroldo Dilla. Los usos del outro: las relaciones de República Dominicana con Haiti. *Nueva Sociedad* jul/ago 2004, nº 192. Caracas.

⁸² O fato também foi julgado como uma inserção de empresas norte-americanas no mercado açucareiro, através da República Dominicana. SILIÉ, Rubén.op.cit., p.3.

dominicana na economia capitalista mundial, por meio de adequação jurídica, expropriação de terras e repressão do movimento campestino.⁸³

Contrariando o Acordo de 1936 de delimitação fronteiriça e boa vizinhança, Trujillo ordenou uma campanha de limpeza étnica na fronteira do Haiti com a República Dominicana⁸⁴. O massacre tinha ordem eminentemente racista, antihaitiana, sendo os soldados dominicanos instruídos a matar todos aqueles que não possuíam documentos de identidade, assumindo-se a idéia de que todos os dominicanos as possuíam⁸⁵.

Aliado a essa dominicanização da fronteira, estava o desejo de Trujillo de militarizar a mesma, que se converteu em uma área de controle migratório e populacional⁸⁶. Migratório, pois Trujillo exercia o controle da fronteira e fortalecia suas ações com base em leis de seu país, como uma de 1939, cujo principal propósito era o de impedir a entrada de haitianos no país exceto quando estes eram necessários ao corte de cana⁸⁷. E populacional pois existia a prática do processo de povoamento das chamadas colônias, locais perto da fronteira onde os fazendeiros haitianos tinham maior presença, no sentido de assentar militares junto a suas famílias e pessoas que trabalhavam para o governo dominicano. Sendo que também foram trazidos para a fronteira

⁸³ Todos essas passagens devem ser alertadas pensando junto a uma política estadunidense de império. Com interesses firmes na Primeira Guerra Mundial, os norte-americanos influenciavam a política na ilha, resolvendo importar arbitrariamente os “braceros”, trabalhadores para os canaviais. O problema é que os mesmos vinham também do Haiti para trabalhar na República Dominicana, também com fins de ajudar a amenizar a insurreição no Haiti contra as tropas americanas. Isso ocorrendo contra os intelectuais da época e até contra os donos de engenhos dominicanos – já com mentalidade anti-haitianas. Em: VEGA, Bernardo. Etnicidad y el futuro de las relaciones dominico-haitianas. Op.cit.

⁸⁴ Como sugere HOBBSAWN (op.cit., p.274): “A etnia, por outro lado, seja ela qual for, não é programática e muito menos constitui um conceito político. Em certas circunstâncias, pode adquirir funções políticas e, por conseguinte, ver-se associada a projetos, inclusive nacionalistas e separatistas. Há uma profusão de boas razões pelas quais o nacionalismo anseia por uma identificação com a etnia, nem que seja por ela fornecer o *pedigree* histórico que, na grande maioria dos casos, falta tão patentemente à nação.”

⁸⁵ WOODING y MOSELEY-WILLIAMS. Op. cit. p. 20

⁸⁶ VEGA (op.cit., p.32) ainda destaca: “Esto no impidió, sin embargo, que la matanza no afectase a los haitianos ubicados em los ingenios de los norteamericanos, ni que los mismos pudiesen seguir trayendo haitianos durante el período de la zafra, aunque este tráfico estuviese sujeto a fuertes controles por parte del ejército de Trujillo.”

⁸⁷ WOODING y MOSELEY-WILLIAMS. Op. cit. p. 21.

espanhóis, japoneses, judeus e dominicanos de pele clara para realizar “el blanqueamiento” da fronteira⁸⁸.

Dessa forma, a manutenção dessas relações tensas de trabalho, políticas e sociais culminaram no ideário social de xenofobia, de racismo por parte da República Dominicana, muito embora hoje a fronteira não seja um local de batalha e nem a discriminação contra os haitianos seja oriunda tão somente do antihaitianismo, mas também das adversidades econômicas.⁸⁹

Fronteira que hoje apresenta sinais de melhora. Muito pelo interesse dos próprios povos no intercâmbio de mercadorias, afinal, para muitos deles é o seu meio de vida. Diz Silié:

Las autoridades están llamadas a prestar atención al hecho de que em la zona fronteriza se está operrando um cambio muy interesante em lo social y económico. A diferencia del siglo pasado que la gente sencillamente huía de la zona por las pésimas condiciones económicas, em esta etapa se está forjando com cierta solidez una actividad económica que si bien no beneficia exclusivamente a los residentes de la zona, estos no dejan de sentir una mejoría que reconocen se debe a tal actividad. Allí se toma conciencia de que se está forjando una economía transfronteriza

O que não veio para esconder os problemas ainda ativos de infraestrutura, baixa qualidade de vida. Pascual-Morán e Figueroa⁹⁰ atentam a esse fato na cidade fronteira de Ouanaminthe, onde vivem 60 mil pessoas. Cidade que também é rodeada por 100 mil habitantes. Afirmam ainda:

Las principales actividades económicas em esta región son la agricultura y el comercio informal. Debido a su proximidad com la República Dominicana allí se realiza comercio y tráfico de casi todo, incluyendo ropas, discos piratas, productos agrícolas, cocaína y armas. (...) las únicas dos estructuras que tienen facilidades de eletricidad permanente son la iglesia católica del pueblo y la casa parroquial, la cual prove de eletricidad por varias horas al día al

⁸⁸ SILIÉ. Op. cit. p. 225.

⁸⁹ Ainda que recentemente, -para fins de exemplo - o presidente Balaguer, que exerceu mandato de 1994-96 em seu último período presidencial, tenha resgatado algumas idéias um tanto quanto simplórias ao nosso tempo: “La nación dominicana es blanca e hispânica y se há debilitado por la mezcla com otras razas. La nación enfrenta el desafío que representa um Haiti de origen africano com vocación “imperialista”. Los haitianos que se establecen em el país degeneran la fuerza moral y espiritual de los dominicanos, como se evidencia em la “indolência” de las comunidades dominicanas expuestas a la influencia de los migrantes y su cultura. Los haitianos también traen consigo pobreza, ignorancia y enfermedades infecciosas.” WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, p.22.

⁹⁰ Op. cit.

convento adyacente para conservar los alimentos a ser consumidos por las monjas y novicias. Los medios de transportación prácticamente se circunscriben a pequeñas motoras que llevan los ciudadanos desde el cruce de la frontera hasta el centro del poblado y viceversa y carretillas para traer hielo, electrodomesticos, y materiales de construcción desde la frontera.(...) Igualmente se observa el mercado del pueblo repleto de gente y contaminado a la saciedad. La carne, el pescado, los vegetales y las frutas se fraccionan para venderse a precios que los habitantes del pueblo puedan pagar, pero todos ellos van con las huellas de las miles de moscas que adornan todos los productos agrícolas y la comida preparada que se vende en el lugar. Como único sitio de entretenimiento hay una plazoleta em cemento com bancos em medio del mercado, el cual está cargado com aire de la quema de madera para carbón. Este és apilado em montañas grises que reflejan su color en los rostros, el cuerpo y lar ropa, tanto de los vendedores como de sus clientes.

Dessa forma, sabemos já que o problema não se encontra na fronteira. Esta se fez apenas um ponto de partida para a discussão da origem da xenofobia, do racismo, levada a cabo pelo Estado Dominicano para com aqueles haitianos que venham a migrar buscando melhores condições de vida, embora muitos deles tenham o potencial de adquirir o status de refugiados. Fazendo-se assim em mais um motivo – não assumido pelos dominicanos – para a aparição dos refugiados na ilha.

A seguir, discutiremos a questão da migração haitiana em direção República Dominicana; os motivos dessa migração e a política de Estado migratória adotada pela República Dominicana para o trato da questão, que é muito conturbada, atuando em prol da negação do status de refugiado a favor dos haitianos. A questão do reconhecimento do refugiado, tema da pesquisa, se insere na questão migratória, do respeito aos direitos humanos e, como veremos, se faz apenas um caractere dentro de um rol de problemas envolvendo toda a situação na vivida na ilha; não excluindo a necessidade de proteção perante o estatuto do refúgio consagrado internacionalmente.

2.2 - O diálogo estatal da República Dominicana com a migração haitiana

Como citado em parágrafo anterior, a migração haitiana em direção à República Dominicana ocorreu desde que o governo haitiano não propiciou mais um país favorável a uma condição de vida boa à sua população. Muitos

haitianos foram impelidos a buscar uma nova esperança de vida na República Dominicana, país fronteiriço e de mais fácil acesso.

Vários são os motivos que permeiam a necessidade do haitiano de buscar a vida no país vizinho. O Haiti, outrora conhecido como a “pérola das Antilhas”, hoje é um dos países mais pobres da América Ocidental, incapaz de oferecer serviços básicos à sua população. Em traços gerais, as diferenças entre um país e outro, tão próximos, são gritantes, o que torna o Haiti um produtor de migrantes e a República Dominicana, um receptor:

El ingreso per capita de los dominicanos es cuatro veces mayor que el de los haitianos. La esperanza de vida es significativamente menor em Haiti (53 años versus 67 años). La desnutrición y mortalidad infantiles en Haití duplican las tasas del país vecino. La tasa de analfabetismo es del 49% em Haiti, comparada com 15% en la República Dominicana. También las tasas de crecimiento económico muestran diferencias importantes em los últimos tiempos: entre 1991 y 2001 la economía dominicana tuvo un crecimiento anual promedio de 6,3 por ciento, lo que equivale a 4,5 por ciento per capita. Las cifras correspondientes para Haiti son de 0,0 por ciento t menos 2,1 por ciento.⁹¹

Silié⁹² ainda aponta outros motivos para emigrar do Haiti:

Sin embargo la concentración de la población en la capital no resuelve definitivamente los problemas esenciales de los inmigrantes, pues también em Haiti, la concentración de la riqueza es igualmente tradicional; como lo demuestra la afirmación del banco Mundial, de que 4.000 familias que representan el 0,8% de la población global, reciben el 44% del ingreso nacional.(...) Por outra parte, si bien estos nuevos pobladores acuden a la ciudad en busca de mejorar sus condiciones de vida, el 60% de la población de Puerto príncipe, vive en condiciones de pobreza absoluta y em la mayoría de los casos las condiciones ecológicas tienden a ser peores que las existentes em la zona rural⁹³.(...) La degradación de la calidad del suelo y la erosión , principalmente em las montañas que contribuyen a bajar la productividad y em consecuencias los ingresos.(...) Por outra parte, se señala dificultad para acceder gratuitamente o a precios asequibles, a los servicios sociales que em principio debería ofrecer el Estado, em el área de la salud y de la educación principalmente, a lo cual se une la baja calidad de la escasa cobertura ofrecida

⁹¹ WOODING, Bridget y MOSELEY-WILLIAMS, Richard. Op. cit. p. 27.

⁹² Op. cit. p. 21.

⁹³ O fato de a vida rural não ser tão boa, passando por desemprego e erosão do solo, por exemplo, influencia diretamente na má qualidade de vida de uma população que é, em sua essência, campesina. Silié ressalta: “Um país que todavía mantiene um predominio de la población rural sobre la urbana, ha conocido un proceso de migración rural-urbana, concentrada em la ciudad de Puerto Príncipe, que es practicamente la única receptora de los migrantes internos.”. Op.cit. p. 19

A baixa qualidade de vida a que se refere Silié é exposta em breves linhas aqui pela Pan American Health Organisation⁹⁴:

Water supply and basic sanitation services are still very deficient. No city has a public sewerage system, and there only are isolated wastewater treatment units throughout the country. Solid waste management is a serious problem; bad excreta disposal practices are polluting almost all 18 water sources supplying Port-au-Prince. Drainage systems are inadequate and any major storm produces serious flooding. The growing number of motor vehicles and their inadequate maintenance have created a serious air pollution problem in Port-au-Prince.(...)Every year, approximately 20.000 tons of arable land are lost to the sea due to deforestation and erosion. This phenomenon is aggravated by charcoal production throughout the countryside and heavy agricultural pressure on steep slopes.

E para não justificar a fuga de haitianos apenas por motivos mais econômicos, analisemos algumas assertivas do relatório fornecido pela Human Rights Watch⁹⁵:

Los crímenes violentos continúan proliferando en Haití. La violencia de pandillas criminales, por ejemplo, causó la muerte de 29 personas en el vecindario de Martissant, Puerto Príncipe, en enero del 2007. Los secuestros para obtener recompensas siguen siendo un problema serio, a pesar de que han disminuido considerablemente desde el 2006, cuando se reportaron más de 400 casos de acuerdo con el experto independiente de las Naciones Unidas en temas de derechos humanos en Haití. Los casos de linchamiento se han hecho cada vez más comunes, con informes de 60 muertos por linchamiento y 28 personas mutiladas o seriamente heridas en atentados ocurridos durante el primer semestre del 2007.(...) según el Consejo de Seguridad de la ONU, "la situación de seguridad continúa siendo frágil.(...) El desorden dentro de la policía sigue contribuyendo al clima de inseguridad. La HNP es en gran parte ineficaz al prevenir e investigar crímenes. Miembros de la HNP son responsables de arrestos arbitrarios, así como de aplicar el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza. La policía también enfrenta acusaciones verosímiles de estar involucrada en actividades criminales, incluyendo el tráfico de drogas, como quedó evidenciado con el arresto de cinco oficiales de la HNP tras una incautación de cocaína ocurrida en mayo del 2007. A pesar de que la HNP ha participado en algunas sesiones de entrenamiento, la policía continúa padeciendo de una severa escasez de personal y equipos. La policía comete abusos con impunidad.(...) El sistema sumamente disfuncional del poder judicial en Haití está plagado de corrupción, politización, y una falta de personal, entrenamiento y recursos. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional, que sirve como un estándar reconocido para comparar la corrupción internacional, Haití aparece como el país más corrupto de los 163 países en la muestra del 2006.

⁹⁴ Pan American Health Organisation. Haiti: General situation and trends. Socioeconomic, Political and demographic overview. In: Health in the Americas, Vol.II, 1998. p. 316.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/docs/2247.pdf>

Concordando também a ONU, por meio do *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití*⁹⁶:

Han aumentado las manifestaciones contra el Gobierno, más que nada em relación con el alza del costo de la vida.(...) Existe el riesgo de que las personas que consideran que los procesos de reforma en curso amenazan sus intereses procuren deliberadamente fomentar nuevos disturbios, incluso mediante actos orquestados de violencia.

Motivos não faltam para fundamentar a fuga dos haitianos de seu país. As razões estão por todos os lados em que se as observa: violações de direitos humanos, à ordem pública, à saúde, enfim, um ambiente pouco propício à condução da vida.

O problema principal, e aqui entra o ponto crucial da investigação, surge no momento do tratamento do governo dominicano face aos migrantes – aptos a se tornarem refugiados de acordo com a legislação internacional vigente sobre refugiados -- haitianos. Entendo “refugiados”, pois estes já fogem de um meio impossível de expectativa de vida, dado as extremas condições sociais, políticas e econômicas em que vivem. E como colocado, já existe a proteção disponível aplicada a essas questões⁹⁷. O encaixe poderia ser dado principalmente se fundamentando sobre as graves violações de direitos humanos na região.

E fato é que a República Dominicana repudia o acesso à proteção às pessoas que buscam refúgio em seu território. “Oficialmente, el gobierno

⁹⁶ Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/docs/2327.pdf>

⁹⁷ Encaixam-se na definição ampliada de Cartagena por exemplo, e até mesmo na Convenção de 1951 emendada pelo Protocolo de 1967, onde existe no Haiti o caso da perseguição por gênero, apontada inclusive no relatório da ONU citado acima, que afirma: Según las investigaciones nacionales, los actos de violencia en el hogar parecen ser el tipo de violencia contra la mujer que más denuncias acusa, seguidos por los actos de violencia sexual. En comparación con el período 2004-2006, se ha observado un aumento del número de casos documentados de actos de violencia física y sexual contra la mujer y los menores. ONU, Op. cit.

controla la frontera y otorga la condición de refugiado sólo a una minoría de éstos”⁹⁸.

A alegação para isto reside basicamente na distinção dos refugiados dos imigrantes econômicos. Em caso de impedimento de entrada, a fundamentação incide sobre a idéia de que aquele migrante é econômico, isto é, seus problemas não estão ligados à perseguição política, ideológica. Wooding e Moseley-Williams⁹⁹ explicam sobre a situação:

Si les preguntan por qué vinieron a trabajar en la Republica Dominicana, la mayoría ofrecerá razones obviamente “económicas”. Una respuesta típica sería: “Yo vine aquí porque la familia no puede mantenerse con neustra parcela em Haiti/ la tierra es demasiado cara para comprarla o alquilarla/ no hay trabajo y necesito ahorrar dinero para casarme/ liquidar una deuda/ enviar a mis hijos a la escuela.(...)Pero muchas respuestas también aludirán a las “inseguridades” e “incertidumbres” de Haiti entre las razones para salir.(...) Los desastres naturales son también una causa migratória. La pobreza y la debilidad de sus instituciones hacen de Haiti el país caribeño más vulnerable a los huracanes y tormentas tropicales (como en el caso del huracán Georges em 1998). Las inundaciones pueden ser particularmente dañinas para las fragiles economias campesinas de subsistencia. De igual manera, la árida y empobrecida región del noroeste padece sequías periódicas. La prolongada sequía de finales de los años 90 no terminó en hambruna en parte debido a la cantidad de individuos que abandono la zona, muchos de ellos como “balseros”

Assim, se faz necessário alimentar a idéia de que o controle migratório exercido pela República Dominicana seja intencional, obedecendo alguma política ministrada em seu território, visto que não é por falta de argumentos a necessidade dos haitianos de refúgio.

Quando explanamos a diferença básica entre o imigrante econômico e o refugiado, temos a conclusão básica de que o migrante econômico pode voltar a seu lar quando bem entender¹⁰⁰ – tal o caso daquele citado que buscava, por exemplo, dinheiro para casar. Mas, e no caso de enchentes, de tentativas de

⁹⁸ CORTEN, André y DUARTE, Isis. “Quinientos mil haitianos en Republica Dominicana”. In: *Estddios Sociales: Um asunto dominicano llamado Haiti*. Año XXVII, número 98, oct/dic 1994. p. 15.

⁹⁹ Idem, p. 31

¹⁰⁰An economic migrant normally leaves a country voluntarily to seek a better life. Should he or she elect to return home they would continue to receive the protection of their government. Refugees flee because of the threat of persecution and cannot return safely to their homes in the circumstances then prevailing. UNHCR. The 1951 refugee convention: questions and answers. ACNUR, 2007.

homicídio, seqüestros, perseguição contra as mulheres, eles podem retornar em segurança? Os direitos humanos são diretamente agredidos. Isolados, esses crimes parecem comuns; porém, quando se trata de agrupá-los sem que o Estado se prontifique a resguardar os direitos das pessoas, e a expectativa de vida devido a esses fatos subtrai, há a necessidade da busca da proteção¹⁰¹.

Nesse sentido, maior ainda é a dificuldade, pois o acesso à República Dominicana é verdadeiramente controlado. Uma minoria se encontra dentro daqueles admitidos oficialmente dentro do território Dominicano. Digo oficialmente no sentido de que a maioria dos haitianos, na ânsia por uma vida melhor do outro lado da fronteira, se submete e/ou são submetidos pelos dominicanos a condições de trabalho tão ruins quanto àquelas no Haiti¹⁰², e ainda por cima, sem documentos de identificação¹⁰³, deixando a cargo da arbitrariedade do governo dominicano o ato de expulsá-los a qualquer momento, sem o reconhecimento do refúgio e da necessidade de proteção.

A dificuldade de ser reconhecido como refugiado na República Dominicana pelos haitianos é expressa pelos dados do ACNUR, onde as pessoas de seu interesse representam apenas 34.238 pessoas, entre asilados

¹⁰¹ Fato comprovado dado a elevada busca pela migração por parte dos dominicanos, que hoje gira em torno de 380.000 migrantes. Wooding, B. y Moseley-Williams, R. op. cit. p.37

¹⁰² No Haiti, os refugiados ocupam as seguintes diversidades de cargos: 4,3% deles são profissionais, técnicos e administradores; 8,5% são empregados de oficinas e vendedores; 11,7% ocupam a área de serviços; 31,5% são agricultores e pescadores; 0,2% são operários da indústria; 6,1% são diaristas industriais; 9,6% são operários de construção; 4,7% exercem atividades diversas; 22,9% são trabalhadores especializados em montagem e reparações. Ao chegar ao seu destino, encontram a mesma pobreza do Haiti: "(...) esos empleos generados por este tipo de industrias no implica la solución definitiva a los problemas de pobreza para los trabajadores y sus familias: los salários de esta industria **no les aseguran mas que un nivel de vida mediocre, apenas diferente del que les ofrecen otro tipo de actividades del sector informal de Puerto Príncipe**". Em: SILIÉ, Rubén. Op. cit. p. 20. Grifo meu.

¹⁰³ A falta de documentos de identificação é justificada pelos dominicanos, além do fator ideológico, pelo motivo de serem migrantes passageiros, que logo voltarão ao Haiti. Mais um motivo para justificar a arbitrariedade dominicana no trato da questão. Essa que também padece de investigação, já que há comprovado que os filhos de haitianos, nascidos na República Dominicana tem o direito ao documento de identificação, pela Constituição que garante o *jus soli*. O que não acontece na prática diariamente: "Al parecer, la decisión de si al niño se le puede negar dicho documento porque la madre o le padre son haitianos es sumamente arbitraria"(Wooding y Moseley-Williams, op.cit. p. 53-55), ficando então a aquisição de documentos sujeita aos casos do casamento de haitianos com dominicanos; pelo suborno, na informalidade ou; quando as cédulas são distribuídas com fins eleitorais.(Tejeda, Eddy.Empoderamiento de inmigrantes haitianos y sus descendientes em República Dominicana.Federacion Luterana Muncial (FLM). Santo Domingo, 2005. p. 20-21).

e refugiados, sendo que 17.171 pessoas estão nos EUA. Isso dentre as 380.000 pessoas que pela República Dominicana passam por ano¹⁰⁴.

Também salienta o GARR (Grupo de apoyo a repatriados & refugiados):

Desde 1995 (es decir más de 10 años), las autoridades habían dejado de otorgar el derecho de asilo a los refugiados, principalmente haitianos y haitianas, según las informaciones del Servicio Jesuíta a Refugiados y Migrantes. Mientras que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados no se ocupa ya de la determinación del estatuto de refugiado, dos organismos públicos son responsables del tratamiento de las edmandas de asilo. Se trata de la Oficina nacional para los Refugiados(ONR), organismo encargado de recibir la documentación de los demandantes de asilo, y la Comisión Nacional de los Refugiados (CONARE), encargada de estudiar los expedientes.(...) Después de 10 años, la CONARE há dejado prácticamente sin examinar el conjunto de los expedientes que habían sido sometidos, lo que representa 237 casos documentados según las estadísticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Mientras tanto, el número de refugiados procedentes de Haiti no deja de aumentar “debido a la situación de inestabilidad política que confronta este país”, según el área de Refugiados de la oficina del Servicio Jesuíta em Santo Domingo que se ocupo em 2005 de 537 casos de solicitudes de asilo. Al añadir la familia de cada uno de dichos solicitantes, quiere decir alrededor de 2.000 (dos mil) personas

Essa dificuldade reflète a arbitrariedade que surge da necessidade dominicana de mão-de-obra barata, sem qualificação, disposta a executar serviços que não demandam conhecimento técnico, ou simplesmente não desejados pelos dominicanos. A princípio um movimento que atraía os “braceros” aos bateyes¹⁰⁵, hoje o movimento foi estendido a várias áreas do interesse dominicano:

¹⁰⁴ Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=2105&iso2=HT>.

¹⁰⁵ Bateyes eram os locais onde se instalavam os cortadores de cana haitianos. Escravidão que durou até os anos 90. Veja o porque da acusação de escravidão: The people are gathered and kept in barracks until a large number are shipped to the bateyes. Their belongings are confiscated and they work in the bateyes from sun up to sun down under the watchful eyes of armed military soldiers. Most of the four hundred bateyes have no running water, no electricity, no cooking facilities, no bathrooms and no school facilities for the children. The people sleep four to six in a small room on bare floors. Although they are paid for their work, one would agree that two dollars for every ton of sugar cane is an impossible wage for anyone to maintain a subsistence level of living. The worker is paid in coupons rather than currency which is discounted at the state store by some twenty percent. So, if a worker could have earned possibly sixty to seventy dollars a month after the various adjustments and discounts, he is barely left with fifteen dollars at the end of a month. In: BERNIER, Barbara. Sugar Cane Slavery: Bateyes in the Dominican Republic. Disponível em: <http://www.nesl.edu/intljournal/vol9/bernier.pdf>

Debemos resaltar los cambios en el mercado laboral respecto a la mano de obra inmigrante. Hasta los años 80 respondía casi exclusivamente a las necesidades laborales de la industria azucarera. Después de la caída de este rubro, los inmigrantes emigraron de los bateyes para trabajar en otros sectores de la agricultura, mayormente en las cosechas de arroz y de café, en la emergente industria de la construcción y en el sector informal urbano. Hoy en día nos encontramos en una tercera fase en que el crecimiento rápido y la diversificación de la economía en los años 90 provocaron una demanda de mano de obra inmigrante en todo país, con la excepción de las áreas más rezagadas, incluyendo las provincias fronterizas y los bateyes.¹⁰⁶

Dessa forma, atua para os migrantes o jogo ideológico, de xenofobia, de racismo, de arbitrariedade no campo das forças políticas e econômicas para a dificuldade de determinação de seu *status* de refugiado. Quando entende que os haitianos são necessários, tal qual na hora de dispor de força de trabalho barata¹⁰⁷, eles são assumidos; enquanto no momento em que a República Dominicana entende que devem sair, esses representam o “cavalo de tróia”, a ameaça aos empregos dos dominicanos; organizando uma invasão pacífica; aumentam os gastos públicos e a economia dominicana não tem condições de recebê-los.

No nosso estudo interessa direcionar a problemática inteira descrita acima de possíveis refugiados partindo dos problemas de direitos humanos. Hoje muitos haitianos não são reconhecidos como refugiados, mas é justa sua afirmação como tal no cenário descrito. É clara a relação entre os migrantes aptos a tornarem-se refugiados citados acima e os direitos afirmados outrora no Capítulo I. E o direito dos refugiados caminha junto aos direitos humanos nesse ponto: a proteção deve ser dada.

Legalmente, fundamenta-se, por exemplo, na Convenção de Direitos Civis e Políticos de 1966, que em seu artigo 7 ressalta que “No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.”; ou ainda sobre o artigo 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que ressalta que “No contracting state shall expel or

¹⁰⁶ TEJEDA, Eddy. Op cit. p. 12.

¹⁰⁷ “(...)Si no fuera por los bajos salarios que reciben los haitianos, las áreas en las que son empleados no serían competitivas.”. Silié, Rubén. Op.cit. p. 10.

return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular group or political opinion.". Diria que esse último seria o fundamento também do asilo, e do non-refoulement.¹⁰⁸

Assim, a fórmula da proteção envolvendo os possíveis refugiados da região se encontra fundamentada sobre um princípio que hoje pertence àqueles reconhecidos como costume internacional, melhor dizendo, o non-refoulement.

Refugees International¹⁰⁹ nos dá uma chave final ao capítulo:

Durante una visita realizada recientemente, los representantes de Refugiados Internacionales y del Servicio Luterano de Inmigración conocieron a un señor que les explicó la situación: "La República Dominicana no respeta las Convenciones de Ginebra [es decir la Convención]. Nosotros, los refugiados, tenemos muchos problemas. No hay seguridad. Hay discriminación. No tengo acceso a servicios de salud. Nuestros hijos no tienen papeles y no pueden ir a la escuela. Luchamos para pagar el alquiler y a veces nos echan de nuestras casas de modo amenazador." Otra persona declaró: "No he regresado a Haití porque el ambiente no está bueno. Uno tiene que esconderse y trasladarse de un sitio a otro porque es una sociedad gobernada por pandillas."(...) El Estado haitiano no tiene la capacidad de controlar sus asuntos internos y está en un estado permanente de inestabilidad, dicen los expertos. Según informaron fuentes de las Naciones Unidas y de las organizaciones no-gubernamentales locales e internacionales, los grupos armados en Haití siguen atacando a la población civil de una manera violenta y con impunidad. Según informa la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), se han disminuido los ataques contra ellos y los secuestros en algunos barrios. Sin embargo, los representantes de MINUSTAH también dicen: "Cuando se reduce la violencia de las pandillas en un sitio, se traslada a otro." Además, señalaron que estas pandillas han reemplazado al estado em ciertos barrios.

¹⁰⁸ Refugees International. Forced Back: International refugee protection in theory and practice. Washington, may 2004.p. 13-15.Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/2993/>

¹⁰⁹ LYNCH, Maureen y CISSÉ, Bernardette. La República Dominicana, Haití y los Estados Unidos Comparten la Responsabilidad de Proteger a los Refugiados. Refugees International y [Servicio Luterano de Inmigración y Refugiados](#), 2007. Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/10026/?output=printer>

Capítulo III

A subjetividade do termo perseguição e o princípio integrador da proteção internacional da pessoa humana.

Na procura pela proteção que deve ser dada ao refugiado, e, muito mais que isso, à pessoa humana como no caso haitiano, é que devemos atentar à ampliação da proteção à pessoa de modo geral.

Neste capítulo final, só nos resta salientar a subjetividade do termo perseguição, em uma constante busca ampliada do conceito de forma a procurar expandir os horizontes da proteção, obviamente que respeitando os limites de atuação do Estado, das ONGs, dos voluntários, de grupos organizados, que muitas vezes não tem como colocar em prática uma ação coletiva teoricamente do melhor posicionamento ideológico hoje possível.

Como é do conhecimento geral, mudanças demoram a acontecer e a sucessão das ações, intenções que focam o bem-estar coletivo dependem invariavelmente do campo de ação mental persuasivo. Ultrapassar velhas barreiras significa também a evolução da produção intelectual, que, no futuro próximo, auxiliará a realização de antigas ambições. Por isso veremos a seguir algumas idéias que hoje pairam sobre as mentes dos intelectuais hoje participantes desse diálogo, enfatizando mais que a proteção do refugiado, da pessoa humana.

3.1 – A subjetividade do termo perseguição: em busca de novos caminhos

Através do tempo, temos percebido que a proteção ao refugiado toma proporções e critérios diversos, não excludentes¹¹⁰. A cada situação, temos novos argumentos que fundamentem o temor de perseguição.

¹¹⁰ Ver Convenção da OUA, a Declaração de San José, por exemplo.

Como já foi visto – a título de exemplo -, a Declaração de Cartagena condena, além dos atos já citados na Convenção de 1951 reiterados pelo Protocolo de 1967, a fuga devido à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos, à violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Isso mostra o devido interesse em proteger ainda mais o direito dos refugiados, em especial, com aproximação aos direitos humanos, quando cita a “violação maciça dos direitos humanos” e a “ordem pública”¹¹¹.

Tudo isso é meramente possível fundando o temor de perseguição numa esfera mais ampla, de acordo com tempo e espaço de aplicação. É um conceito subjetivo. Mas, afinal, o que significa perseguição? Por um critério de exclusão, sabemos algumas vezes o que não é, tal qual as meras migrações cometidas pelos migrantes econômicos, ou os atos permanentemente citados como crimes comuns¹¹², em que o Estado é capaz de fornecer uma proteção.

Todavia, ainda se faz difícil eleger quem está apto a adquirir o *status* de refugiado. Ainda mais quando se pensa em uma definição ampliada, incidente sobre conceitos como “ordem pública”, que é um tanto quanto subjetivo.

Nesse ponto, vem a pesar esse comentário do ACNUR, em seu *Manual de Procedimentos e Critérios Para Determinar a Condição de Refugiado*¹¹³ a respeito do critério subjetivo para definir a aptidão a categoria de refugiado:

A expressão "receando com razão ser perseguida" é a expressão chave da definição. Reflecte os pontos de vista dos seus autores quanto aos elementos constitutivos da noção de refugiado. Substitui o método anterior de definição de refugiado por categorias (i.e., pessoas de uma certa origem não gozando da protecção do seu país) pelo conceito geral de "receio" devido a um motivo relevante. **Uma vez que o receio é subjectivo, a definição envolve um**

¹¹¹ Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html

¹¹² Até porque os refugiados que tenham cometido crimes comuns não são excluídos do temor de perseguição. A exclusão vem para aqueles que cometeram graves crimes em seu país de origem.

¹¹³ Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/handbook/mpc-cap2.html#37>

elemento subjectivo na pessoa que solicita o reconhecimento do estatuto de refugiado. A determinação deste estatuto de refugiado requererá mais uma avaliação das declarações do interessado, do que um julgamento da situação prevalecente no seu país de origem.(...) Pode-se pressupor que, a menos que seja pelo gosto da aventura ou para conhecer o mundo, normalmente ninguém abandona a sua casa e o seu país sem ser compelido por alguma razão imperiosa. Poderá haver muitas razões que sejam imperiosas e compreensíveis, mas apenas uma poderá ser considerada para a determinação da qualidade de refugiado. A expressão "receando com razão ser perseguida" - pelos motivos referidos - indicando uma razão específica torna automaticamente todas as outras razões da fuga irrelevantes para a definição. **Não estão abrangidos os casos de vítimas de fome ou de desastres naturais, a menos que também receiem com razão a perseguição por um dos motivos referidos.** No entanto, esses outros motivos podem não ser totalmente irrelevantes para o processo de determinação do estatuto de refugiado, já que é necessário tomar em consideração todas as circunstâncias para se compreender com rigor o caso do requerente.¹¹⁴

Dessa forma, temos que a amplitude do termo perseguição é enorme. Há elementos subjetivos envolvidos dentro daquele que sofre a perseguição como fora dele, no mundo exterior. O que de fato é um ponto positivo, já que nos permite proteger num espectro maior as pessoas.

De fato, é verdade que em muitos casos a subjetividade pode ser entendida como um critério excludente, já que a alegação para a aquisição do *status* de refugiado não irá ser encontrada na subjetividade de cada um. Assim, é válida a assertiva do elemento objetivo, que se torna um meio de proteção também amplo quando se utiliza o conhecimento do local de procedência do refugiado para aplicar sua aquisição. Reforça essa opinião Cançado Trindade¹¹⁵:

Dentro desta mesma evolução, o critério *subjetivo clássico* de qualificação dos indivíduos – que abandonam seus lares em busca de refúgio – mostra-se em nossos dias anacrônico, tendo cedido lugar ao critério *objetivo* concentrado antes nas *necessidades de proteção*. A consideração de tais necessidades tem passado a ocupar um lugar central no mandato do ACNUR, abarcando um número cada vez mais amplo de pessoas em busca de proteção. A dimensão preventiva desta última, negligenciada no passado, constitui hoje um denominador comum da proteção internacional dos direitos humanos e da proteção internacional dos refugiados, contando inclusive com respaldo jurisprudencial. Como assinalou o próprio ACNUR na II Conferência Mundial de

¹¹⁴ Grifos meus.

¹¹⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRIGNET, Gerard & RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op.cit. Parte IV. Disponível em: http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/9A61705B9AD3183303256E7E00617187?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody3

Direitos Humanos (1993), só se podem considerar os problemas dos refugiados no âmbito dos direitos humanos; esta visão da matéria repercutiu na Declaração de Viena adotada pela Conferência Mundial.

E tal fato já se evidencia nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde veremos a seguir que a doutrina a ser seguida na Corte nos presenteia com uma visão que vai além do refugiado, protege a pessoa humana.

3.2 – O pensamento envolvido no “Caso de Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana”, em resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos em 18 de agosto de 2000: uma breve exposição da doutrina exposta por Antônio Augusto Cançado Trindade.

Neste momento, é importante destacar a relevância da observação das opiniões emitidas pelas Cortes Internacionais, e nesse caso especial, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da qual participa o Brasil e nela tem um de seus principais expoentes da doutrina a respeito dos direitos humanos hoje no mundo: o juiz Antonio Augusto Cançado Trindade. Em relação à importância da observação das opiniões consultivas da Corte diz Nadia de Araújo¹¹⁶:

As decisões da Corte precisam ser conhecidas e utilizadas pelos operadores jurídicos brasileiros. Em decorrência da vigência da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que já é aplicada diuturnamente pelos tribunais, e da aceitação da jurisdição da corte, pelo Brasil, é imperioso respeitar as opiniões consultivas. Estas esclarecem a correta interpretação da Convenção e precisam ser levadas em conta na hora da aplicação da Convenção no ordenamento jurídico nacional.(...) Com essas opiniões, firmou-se o entendimento da Corte sobre os direitos humanos no continente americano, o que impede interpretações unilaterais dos Estados, muitas vezes tendentes a esvaziar o sentido da norma de proteção. Evitou, também, o desvirtuamento de

¹¹⁶ ARAÚJO, Nadia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/numero29/artigo09.pdf>

sua competência consultiva ao estabelecer que seriam inadmissíveis os pedidos com vistas a diminuir direitos de vítimas de violações, já em curso na Comissão.

Dessa forma, é imprescindível a nossa visão sobre alguns excertos da doutrina envolvida no caso de haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana. Para efeitos de conhecimento, o caso supracitado envolve a polêmica das deportações massivas arbitrarias de haitianos da República Dominicana no ano de 1999. Alguns parágrafos iniciais ajudam na compreensão¹¹⁷:

El 12 de noviembre de 1999 la Comisión recibió una denuncia sobre “expulsiones masivas” de las presuntas víctimas que efectuaba el Estado em el curso de ese mês. Diez días después, el 22 de noviembre de 1999, la Comisión emitió una medida cautelar y solicitó a la república Dominicana cesar las “expulsiones masivas” y que, en caso de que éstas procedieran, las realizara satisfaciendo los requisitos del debido proceso. (...) las “expulsiones” se realizan mediante redadas colectivas, sin procedimiento legal que permita identificar adecuadamente la nacionalidad de los “expulsados”, ni su status migratório, ni sus vínculos familiares; simplemente, son separados de sus hogares, sin prévio aviso, sin permitirles llevar sus pertenencias. Las autoridades migratórias seleccionan a las personas a ser deportadas por el color de la piel.(...) los peticionários calculan que más de 20.000 individuos fueron “expulsados o deportados” durante noviembre de 1999. Las autoridades dominicanas emplean fuerza excesiva para asegurar que las presuntas víctimas obedezcan sus ordenes, incluyendo abuso sexual de mujeres; los niños sufren daño psicológico, el temor los impide salir de sus casas; las mujeres de los que son “deportados” tienen que sobrevivir sin nada. (...) la práctica de “deportaciones” y “expulsiones” afecta a dos grupos: trabajadores haitianos documentados e indocumentados y dominicanos de origen haitiano que residen em território dominicano ducumentados e indocumentados.

No caso, foi solicitado à Corte que desenvolvesse medidas provisórias para a cessação do abuso contra os grupos citados. E é nesse ponto que vem a parte interessante da doutrina. Diz Cançado Trindade em seu voto¹¹⁸:

Del mismo modo, la indivisibilidad de todos los derechos humanos se manifiesta tanto en el fenómeno del desarraigo (cf. supra) como en la aplicación de las medidas provisionales de protección. Siendo así, no hay, jurídica y epistemologicamente, impedimento alguno a que dichas medidas, que hasta el presente han sido aplicadas fundamentales a la vida y a la

¹¹⁷ ACNUR. La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI. ACNUR/IIDH. San Jose, 2004. p. 507-539.

¹¹⁸ ACNUR. Op.cit.. p. 534.

integridad personal (artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sean aplicadas también en relación con otros derechos protegidos por la Convención Americana. Siendo todos estos derechos interrelacionados, se puede perfectamente, en mi entender, dictar medidas provisionales de protección de cada uno de ellos, siempre y cuando se reúnan los dos requisitos de la <<extrema gravedad y urgencia>> y de la <<prevención de daños irreparables a las personas>>, consagrados en el artículo 63(2) de la Convención.

Não é de hoje que sua doutrina se posiciona a favor da interação dos direitos humanos. Com ajuda do “Manual de Procedimentos e Critérios Para Determinar a Condição de Refugiado”¹¹⁹, já em 1994 dizia necessário a interação das três vertentes de proteção internacional da pessoa humana, a dizer, os direitos humanos, o direito humanitário e o direito dos refugiados¹²⁰.

Devemos ainda contemplar a questão da proteção com o non-refoulement, princípio importantíssimo para a proteção. E esse não carrega conceitos para aplicá-lo a uma pessoa ou outra. É definitivamente o ponto crucial de ajuda a quem foge de sua moradia e que completa a integração dos direitos humanos:

El principio de non-refoulement revela una dimensión preventiva, buscando evitar el simple riesgo de ser sometido a tortura o a tratos crueles, inhumanos o degradantes (resultante de una extradición, deportación o expulsión).(…) ya no hay como dudar, en mi entender, que el principio del non-refoulement recae en el dominio del jus cogens. La consagración de este principio fundamental del Derecho Internacional de los Refugiados, ampliado por el Derecho Internacional de los Derechos humanos, como siendo de jus cogens, acarrea, indudablemente, una limitación a la soberanía estatal (en materia de extradición, deportación y expulsión), en favor de la integridad y del bien estar

¹¹⁹ Op. cit.

¹²⁰ Cançado Trindade defendia a interação dos direitos com o Manual dizendo: “(...)una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. Las violaciones graves de derechos humanos provocan movimientos de refugiados, algunas veces en escala masiva, y dificultan el logro de soluciones durables para estas personas. Al mismo tiempo, los principios y prácticas relativas a los derechos humanos proporcionan reglas a los Estados y a las organizaciones internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas”. ACNUR. Op.cit. p.31.

Para maiores informações, ver o livro constantemente citado por essa monografia: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRIGNET, Gerard & RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. Disponível em: http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/9A61705B9AD3183303256E7E00617187?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody3

de la persona humana. Corresponde, además, a mi modo de ver, a una inequívoca manifestación de la visión crecientemente antropocêntrica del derecho internacional contemporâneo.¹²¹

Atenção especial deve ser dada a palavras-chave, como proteção preventiva. A idéia nos dias de hoje é estender a proteção e evitar ao máximo que ela seja utilizada. As medidas preventivas em localidades onde a ordem parece dar sinais de inquietação devem ser providenciadas eventualmente a fim de evitar maiores catástrofes.

Para além dos organismos oficiais do Estado, ou simplesmente aqueles que têm o dever de fiscalização, existem diversos entes não-estatais que atuam no sentido de denunciar, colaborar e exercer pressão sobre agentes estatais que deveriam proteger seus cidadãos, uma vez que, o Estado de Direito, hoje consagrado, é dito a favor do cidadão.¹²²

Vale citar que uma das funções do aparato constitucional é justamente limitar o poder do Estado favorecendo a liberdade do cidadão. Tarefa comum aos agentes do Estado é justificar casos de deportação massiva no nível da sociedade internacional em que vivemos hoje? Onde se encontra o mínimo de respeito ao estrangeiro, à pessoa humana?

Mais do que os direitos de terceira dimensão, aqueles representados pelos direitos econômicos, sociais e culturais, hoje demandamos por atitudes junto à quarta dimensão: a dos chamados direitos de solidariedade.

Esses, por sua vez, caminham em direção à integração dos direitos humanos. Despreendem-se para ir a discussões aos fatos do âmbito internacional. Há “uma tendência de *desnacionalização* dos indivíduos , isto é, tendem a ser direitos supranacionais, que não atendem a fronteiras geográfico-territoriais”¹²³. São direitos “sobre o Estado”, e atingem esferas que não alugam

¹²¹ ACNUR. Op.cit. p. 56-62.

¹²² BESTER, Gisela Maria. Direito Constitucional: fundamentos teóricos. São Paulo: Manole, 2005.p. 594.

¹²³ BESTER, Gisela Maria. Op. cit. p. 595.

campos limitados para agir. Nem tampouco escolhem a quem vão atingir: é justo dizer que apenas parcela das pessoas no mundo tem direito ao meio ambiente sadio?

A interação dos direitos humanos e sua busca pelo alcance ilimitado parecem corretas no trato dos problemas que vivemos no mundo hoje. Todavia, o que esperar de uma sociedade pautada por atitudes que tomam em conta ainda o desafio de vencer economicamente. Vale tudo para ser bem-sucedido?

Conclusão

É certo que a proteção a pessoa humana deve ser ampliada, assim como as bases teóricas estão aí em busca de promover tal mudança, buscando sempre aumentar o espectro de proteção.

Mas também é necessário pensar nas bases de aplicação daquilo que foi aprendido da teoria. É possível sua realização na prática? Os interesses envolvidos na situação permitem pensar em um avanço? No caso do Haiti, é de fácil constatação que por muitas vezes a mão-de-obra barata que vai a República Dominicana é uma forma de salvar uma parte da economia desse país, visto que pouco é o gasto em pessoal. Há o interesse da comunidade internacional como um todo em conceber os imigrantes haitianos da República Dominicana como refugiados?

Outras questões passam em mente: é do real interesse dos países e das empresas que se ocupam dessa mão-de-obra barata? Quais seriam as vantagens para a República Dominicana em ter os haitianos reconhecidos como refugiados? Por que o Estado haitiano nunca pensou em denunciar a República Dominicana na Corte Internacional de Justiça?

É difícil crer em vantagens para os Dominicanos. Com o reconhecimento dos refugiados, a utilização de serviços públicos iria aumentar drasticamente, dado que o nível de vida hoje lá fornecido é baixíssimo. Os gastos com esses reparos não seriam tranquilizantes para o governo dominicano. Educação, saúde, moradia, lazer, todos esses seriam encarecedores à mão-de-obra barata haitiana.

Se aceitos como refugiados, os haitianos teriam o resguardo do Estado Dominicano. Esse governo certamente não estaria amparado pela comunidade internacional, capaz de acompanhar e resolver o problema, mesmo que a solução seja em longo prazo. Além do problema de haver outras situações de

maior apelo internacional, tal qual a situação colombiana, é fato que pouco mudaria a situação de vários países na resolução do atrito entre haitianos e dominicanos. A situação se altera para aqueles que são importadores dos produtos concebidos na República Dominicana, visto que com aumento do preço da mão-de-obra, certamente a diferença seria repassada ao importador.

Instituições não-governamentais, que realizam doações, auxílio com verba para gastos na questão estão colaborando, embora sua maior relevância seja na promoção de políticas de cunho mais emergencial, tal como doação de comida, tratamento hospitalar gratuito e formação de corpo voluntário para ajudar na questão. Até porque seu poder de ingerência, de lobby é menor do que qualquer ação tomada pela comunidade internacional.

Sendo assim, é difícil acreditar em uma solução rápida ao problema dos haitianos. Respalhada pelo jogo de interesses no campo internacional, que não propicia a ajuda internacional a todas as questões relativas aos direitos humanos, a República Dominicana se atém aos haitianos como mão-de-obra barata tendo ainda a seu lado a fragilidade dos instrumentos jurídicos que tem por objeto o resguardo dos direitos humanos.

É certo que o direito internacional dos refugiados avançou para diversas áreas. Todavia, esses avanços não foram suficientes para se aplicar ao caso haitiano. Certamente é um problema mais de ordem prática, já que há a garantia da proteção ao refugiado ante as graves violações de direitos humanos que ocorrem na região na teoria. Fica-se a pensar qual seria o próximo passo para resolver o litígio.

Referências bibliográficas

ACNUR. Los Desplazados Internos. Preguntas y Respuestas. UNHCR. 2007.

_____. Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados Brasília: Acnur, 2005.

_____. The 1951 refugee convention: questions and answers. ACNUR, 2007.

_____. La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI. ACNUR/IIDH. San Jose, 2004.

ARAUJO, Nadia de, ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.) O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BALAKRISHNAN, Gopal (org.): *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro. Contraponto, 2000.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de polícia. Brasília, 2006.*

BESTER, Gisela Maria. Direito Constitucional: fundamentos teóricos. São Paulo: Manole, 2005.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução Carmen C. Varriale et al. Ed. Universidade de Brasília, 11º ed., 1998.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2º edição, setembro, 2001.

CHOMSKY, Noam. *Contendo a Democracia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos extremos – o breve século XX – 1914 – 1991*. 2 ed. 18. reimpressão. São Paulo: Companhia das letras, 1995

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo. Método, 2007.

JÚNIOR, Alberto do Amaral e PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 1999.

MAGNOLI, Demétrio. O mundo contemporâneo: relações internacionais, 1945-2000. São Paulo: Moderna, 1996.

MILESI, Rosita (org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH. Edições Loyola, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org). *Relações Internacionais: Dois Séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001.

SILIÉ, Rubén; INOA, Orlando e ANTONIN, Arnold (ed.). *La Republica Dominicana y Haiti frente al futuro*. Santo Domingo: FLACSO, 2002

_____, Rubén y SEGURA, Carlos. *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*.FLACSO. Ed. Buho, 2001.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado(ed.) *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras (Seminário de Brasília de 1991)*. IIDH: Brasília, 1992.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos humanos, Direito humanitário e Direito dos Refugiados*. Brasília: IIDH, 1996

WOODING, Bridget e MOSELEY-WILLIAMS, Richard. “Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana”. CID, Santo Domingo, 2004.

Publicações seriadas

ALFONSO, Haroldo Dilla. Los usos del outro: las relaciones de República Dominicana con Haiti. Nueva Sociedad jul/ago 2004, nº 192. Caracas.

ANDRADE, José H. Fischel de. “O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946- 1952)”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro/junho 2005, vol. 48. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2005.

BARROS PLATIAU, Ana Flávia Granja e; SILVA VIEIRA, Priscilla Brito. “A Legalidade da Intervenção Preventiva e a Carta das Nações Unidas”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro/junho 2006 vol. 49. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2006.

BLANC, Cláudio. Refugiados Ambientais: Vítimas do aquecimento global ou protagonistas da destruição do meio ambiente? Em: *Aquecimento global*, março/ 2008. Ano 1, nº 3. Ed. Online.

CORTEN, André y DUARTE, Isis. “Quinientos mil haitianos en Republica Dominicana”. In: *Estudios Sociales: Un asunto dominicano llamado Haiti*. Año XXVII, número 98, oct/dic 1994.

LOESCHER, Gil. Forced Migration Review nº 10. Refugee Studies Centre/ Global IDPproject: April, 2001. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.10.pdf>.

PASCUAL MORÁN, Vanessa y FIGUEROA, Delia. La porosa frontera y la mano de obra haitiana em República Dominicana. Caribbean Studies, jan/jun vol.33. Universidad Porto Rico. San Juan, 2005

PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. Revista de derecho. Vol. XIX, nº 2, diciembre de 2006, pgs. 85 – 108. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>. Acessado em 17 de maio de 2008.

UNIVERSITAS. Relações Internacionais/ Centro Universitário de Brasília, FAJS. Vol.1, nº1 jul/dez. 2002. Brasília: UniCEUB, 2002.

VEGA, Bernardo. Etnicidad y el futuro de las relaciones dominico-haitianas. In: *Estudios Sociales*, ano XXVI, nº 94, out/dez 1993.

Publicações avulsas encontradas na internet

ACNUR. Estatuto do Alto Comissariado para Refugiados. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html

_____. A Situação dos Refugiados no Mundo: Cinquenta anos de acção humanitária. ACNUR, 2000. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html> . Acessado em 6 de maio de 2008

_____. Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html

_____. El Muro tras el que los Refugiados se encuentran a salvo. ACNUR, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/revistas/111/>

_____. La Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados: Preguntas y respuestas. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf>

_____. Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html

_____. Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/handbook/mpc-0.html>

_____. Haiti: Informaciones sobre país de origen. Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=2105&iso2=HT>

ARAÚJO, Nadia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/numero29/artigo09.pdf>

ARMÊNIA. Notícias. Disponível em: <http://www.armenia.com.br/noticias1.htm>

BERNIER, Barbara. Sugar Cane Slavery: Bateyes in the Dominican Republic. Disponível em: <http://www.nesl.edu/intljournal/vol9/bernier.pdf>.

CARNEIRO, Wellington Pereira. *A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois.*

CONISBEE, Molly & SIMMS, Andrew. Environmental Refugees: the case for recognition. New Economics Foundation Disponível em: <http://www.neweconomics.org/gen/uploads/lplpce0q55xjx5eq55mfjxbb5523102003180040.pdf> . Acessado em 16 de maio de 2008.

GARCIA, Cristiano Herh. Direito Internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de mestrado em direito público e processo da faculdade de direito de Campos – FDC/UNIFLU, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre orientado pelo professor Doutor Sidney. Campos dos Goytacases, 2007. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/CristianoGarcia.pdf>

HUMAN RIGHTS WATCH. Haití: resumen del país. Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/docs/2247.pdf>

LYNCH, Maureen y CISSÉ, Bernardette. La República Dominicana, Haití y los Estados Unidos Comparten la Responsabilidad de Proteger a los Refugiados. Refugees International y *Servicio Luterano de Inmigración y Refugiados*, 2007. Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/10026/?output=printer>

ONU. Consejo de Seguridad: Informe del Secretario general sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas em Haiti. Disponível em: <http://www.acnur.org/pais/docs/2327.pdf>

Pan American Health Organisation. Haiti: General situation and trends. Socioeconomic, Political and demographic overview. In: Health in the Americas, Vol.II, 1998. Disponível em: <http://www.paho.org/english/sha/prflhai.htm>

Refugees International. Forced Back: International refugee protection in theory and practice. Washington, may 2004.p. 13-15.Disponível em:

<http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/2993/>

TEJEDA, Eddy. Empoderamiento de inmigrantes haitianos y sus descendientes em República Dominicana.Federacion Luterana Muncial (FLM). Santo Domingo, 2005. Disponível em:

http://www.flacso.org.do/libros/migracionyderechoshum/INFORME_FLM.pdf.

Tuvalu e os primeiros refugiados ambientais. Disponível em:

<http://360graus.terra.com.br/ecologia/default.asp?did=24332>