

Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Relações Internacionais
TCC em Formato de Artigo Científico Conforme Definido Pelo Regulamento de TCC
Projeto Pedagógico de Curso do Curso de Relações Internacionais em Cumprimento
das DCNs do Curso de Relações Internacionais (MEC/CNE)

Título do Trabalho: Realismo, Liberalismo e a atuação da ONU na recente crise dos refugiados europeia (2015-2021)

Nome do(a) Estudante: Sofia Dragan

Nome do(a) Orientador(a): Daniel Campos de Carvalho

Ano de Depósito: 2021

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal entender a natureza e relevância da atuação da ONU na resolução do problema da recente crise dos refugiados na Europa, à luz de duas grandes teorias das Relações Internacionais: o realismo e o liberalismo. Para isso, buscou-se compreender as principais medidas de participação do ACNUR na resolução do problema dos refugiados e analisar seus reais efeitos e resultados através de notícias coletadas do jornal El País. São duas as hipóteses possíveis de conclusão, sendo a primeira a confirmação das instituições internacionais como mero instrumento de poder das grandes potências, e a segunda a comprovação da relevância delas como independentes e colaboradoras para a manutenção da harmonia e paz no sistema internacional. A metodologia científica deste trabalho monográfico empregará fontes secundárias, abordagem indutiva e investigação qualitativa dos dados.

PALAVRAS CHAVE: Realismo; Liberalismo; ONU; Refugiados; Europa.

ABSTRACT

The main objective of this work is to understand the nature and relevance of the UN's action in solving the problem of the recent refugee crisis in Europe, in the light of two major theories of International Relations: realism and liberalism. For this, we sought to understand

the main measures of UNHCR's participation in solving the refugee problem and analyze their real effects and results through news collected from the newspaper El País. There are two possible hypotheses for conclusion, the first being the confirmation of the international institutions as a mere instrument of power for the great powers, and the second is proof of their relevance as independent and collaborative in the maintenance of harmony and peace in the international system. The scientific methodology of this monographic work will employ secondary sources, an inductive approach and qualitative investigation of the data.

KEYWORDS: Realism; Liberalism; UN; Refugees; Europe.

1. INTRODUÇÃO

O principal propósito da pesquisa é estudar a participação das instituições em grandes questões internacionais, sob a perspectiva das teorias realista e liberal de compreensão da sociedade internacional. Para isso será delimitado e analisado um caso específico: a ONU e seu papel dentro do contexto da crise dos refugiados na Europa que acontece desde 2015 até os dias atuais.

As principais perguntas feitas por essa pesquisa são: qual é a relevância da participação da ONU na crise dos refugiados? Qual é seu papel nessa questão? O que ela tem feito para contornar a situação e qual o efeito dessas ações? A ONU atua como protagonista da participação na resolução desse problema ou é apenas um instrumento de manipulação das grandes potências para perpetuar seus próprios interesses?

Essa pesquisa pretende estudar o discurso e a pretensão de atuação da ONU no contexto da crise dos refugiados, bem como os acontecimentos na realidade através de notícias, para responder às perguntas anteriores. Justifica-se, portanto, que a presente pesquisa é de extrema importância para a sociedade, tendo em vista que o tema das instituições internacionais é sempre atual e relevante. A interação desse agente na sociedade internacional, estudando seus reais efeitos e as consequências da sua atuação são elementos necessários para compreender o todo.

As Relações Internacionais são compostas por diversos âmbitos que devem ser pesquisados para elaborar um cenário que explique seu funcionamento, para tanto as OIGs exercem papel fundamental nessa explicação. Esse trabalho pretende contribuir no sentido de esclarecer mais um ponto de discussão entre as diferentes linhas de pensamento das RI: as

instituições internacionais como detentoras de seu próprio poder e interesse dentro do sistema internacional, ou mero instrumento de perpetuação do poder das maiores potências.

Como a intenção dessa pesquisa é questionar a relevância, de fato, da atuação da ONU, será feita também uma análise das notícias do jornal virtual El País, sobre a crise dos refugiados na Europa desde 2015. Dessa forma, o presente trabalho é uma pesquisa teórica exploratória, com método de abordagem hipotético-dedutivo e investigação qualitativa. São utilizados dados secundários para o estudo de caso. Ele está dividido em 3 partes, sendo a primeira dedicada para exposição teórica sobre as teorias Realista e Liberal, assim como a evolução delas no Debate Neo-Neo e as suas visões acerca das instituições internacionais. A segunda parte é uma contextualização sobre a crise dos refugiados, contendo determinação de termos, delimitação de tempo e espaço, além de uma breve reflexão sobre o problema. Por fim, na terceira parte está a aplicação das duas primeiras dentro da realidade, elucidando o discurso do ACNUR sobre suas propostas de atuação e observando os acontecimentos reais por meio das notícias coletadas no jornal El País.

A primeira hipótese é a comprovação de que as instituições são apenas um conjunto de organizações criadas pelas grandes potências globais com a intenção de justificar certas ações tomadas em âmbito internacional que têm por trás o objetivo de defender seus próprios interesses e perpetuar seu poder perante os outros Estados mais fracos. Portanto, a ONU e outras instituições da sociedade civil global são meros instrumentos de *soft power*¹ de países como, por exemplo, os Estados Unidos. A segunda hipótese é confirmar a efetividade e independência da sociedade civil global, a qual teria seus próprios interesses e garantiria o bom funcionamento do sistema e convivência pacífica dos atores internacionais. Entendendo assim que sua participação em questões importantes é relevante e traz resultados em prol da cooperação e não da competitividade dos Estados.

2. Os Debates nas Relações Internacionais

As relações internacionais são comumente estudadas seguindo a lógica dos debates entre as diversas teorias que foram sendo criadas para tentar explicar o funcionamento do sistema internacional. Como citado no artigo de Kurki e Wight (2013, p. 16, tradução nossa):

¹ Conceito criado por Joseph Samuel Nye Jr. que significa o uso do poder de um Estado de forma branda, influenciando, através da cultura e ideologia, outros atores internacionais de acordo com seus interesses. É o poder exercido sem usar a força.

“A disciplina de RI, em comum com todas as ciências sociais, foi profundamente dividida em muitas questões ao longo de sua história. Uma maneira comum de narrar essa história é em termos dos grandes debates em torno dessas questões-chave.”²

Para tal, as teorias são divididas em quatro debates definidos, e alguns teóricos já discutem um quinto debate, porém ainda carente de estudos e concordância para poder ser definido e legitimado. Os primeiros pensamentos sobre a transformação das Relações Internacionais em ciência acontecem durante e logo após a Segunda Guerra Mundial, junto com isso inicia-se o Primeiro Debate, o qual traz consigo questões epistemológicas e temas como o papel das instituições internacionais, as causas da guerra e como evitá-la. Enquanto o Primeiro se dá entre os teóricos realistas e idealistas, o Segundo Debate é entre tradicionalistas e behavioristas, os quais argumentam, nos anos 60, sobre questões metodológicas.

O Terceiro Debate foi denominado Debate Interparadigmático, ocorre entre 1970 e 1980 entre realistas, pluralistas e marxistas, os quais discutem uma questão-chave que é “como compreender e explicar o processo internacional”. Por fim, o Quarto Debate acontece entre positivistas e pós- positivistas, racionalistas e reflexivistas, abordagem científicista e abordagem interpretativista, sendo o conteúdo do debate as discordâncias imensas sobre o que as Relações Internacionais deveriam estudar e como o deveriam fazer.

De acordo com a necessidade do presente trabalho, será aprofundado apenas o Primeiro Debate, o qual abrange duas grandes teorias das Relações Internacionais: o Realismo e o Liberalismo.

Toda teoria de Relações Internacionais representa síntese do pensar e do agir dos sujeitos na esfera externa. Toda teoria de Relações Internacionais é, na verdade, uma forma de saber internacional, ou melhor, de saberes internacionais complexos e interrelacionados. Representa a maneira organizada de compreender, explicar e decifrar o mundo, revestindo-lhe de cognoscibilidade. (CASTRO, 2012, p. 309)

Assim, a primeira, a mais antiga e a mais conhecida teoria é o Realismo. Como o nome já esclarece, essa corrente de pensamento é pautada na realidade dura e intransponível do cenário internacional. Em contraposição, o Liberalismo surge para fazer frente à rigidez do pensamento realista, trazendo um pouco da idealização para a compreensão da organização mundial.

² No original: “*The discipline of IR, in common with all the social sciences, has been deeply divided on many issues throughout its history. A common way of narrating this history is in terms of the great debates surrounding these key issues.*”

Com vistas a melhor entender esse debate e, conseqüentemente, promover uma discussão mais aprofundada e embasada no presente trabalho, será realizada, a seguir, uma breve exposição acerca de alguns conceitos relevantes, assim como, dos principais autores e pensamentos de cada uma das escolas, realista e liberal. Depois tratar-se-á da evolução do Primeiro Debate para o debate Neo-Neo e da visão dessas correntes teóricas a respeito das instituições internacionais.

2.1 Conceitos

O primeiro conceito de extrema importância, não apenas para essa discussão, mas para a compreensão integral das relações internacionais, é o de Estado. Afinal, ele é o principal ator internacional, ou “o principal componente do amplo fenômeno personificado da interação internacional” (CASTRO, 2012, p. 99). O Estado, apesar de surgir na literatura pela primeira vez nas escritas de um realista clássico, Nicolau Maquiavel, será amplamente ressignificado ao longo da evolução das Relações Internacionais e, conforme os debates vão surgindo, esse conceito ganha novos vieses e definições. Por isso, pode-se afirmar que o Estado não é único e precisamente delineado, ele está mais para “os Estados”. Os Estados - realista, idealista, marxista - e assim segue a lista dos muitos “ismos” que permeiam os estudos das relações internacionais.

Por isso, faz-se necessário buscar uma definição que mais se adeque à demanda desse trabalho e, para tanto, ela deve ser abrangente, porém precisa. Logo, aqui usaremos os escritos de Pecequillo no qual ela explica que “o Estado fundamenta-se em três aspectos materiais: território, população e governo (que também são definidos por alguns autores como a ideia da totalidade nacional territorial)” (PECEQUILO, 2004, p. 43). Com isso, estabelecemos que o Estado, para ser denominado como tal, deve ter um espaço de existência geograficamente delimitado e fronteiras bem definidas, as quais são povoadas por habitantes que possuem uma identidade em comum e são administrados por um comando político organizado. Além disso, os Estados são soberanos e deve existir o respeito mútuo pela soberania de cada um deles, devendo todos serem considerados iguais e submetidos às mesmas regras e limitações.

Afirmado o poder soberano, isto significa que, dentro dos limites territoriais do Estado, tal poder é superior a todos os demais, tanto dos indivíduos

quanto dos grupos sociais existentes no âmbito do Estado. E com relação aos demais Estados a afirmação de soberania tem a significação de independência, admitindo que haja outros poderes iguais, nenhum, porém, que lhe seja superior. (DALARI, 1998)

Enfim, qualquer fenômeno, acontecimento, material para o qual se é feita uma proposta de estudo há o elemento central responsável pelas ações a serem analisadas, o protagonista em torno do qual gira a argumentação. Ele pode ser concreto ou abstrato, único ou múltiplo, fixo ou variável, mas sempre irá existir. Para a vigente discussão, o elemento central será o Estado, assumindo todas as formas anteriormente citadas, de acordo com a conveniência.

O segundo conceito a ser pontuado é o de Organização Internacional Governamental. Elas vão surgir no século XIX de acordo com as novas necessidades mundiais, as quais exigem instituições que abracem e direcionem o modelo de funcionamento cooperativo do sistema internacional.

Assim, as OIGs surgiram da premência de encontrar soluções para determinadas questões internacionais além da diplomacia tradicional, gerando espaços permanentes para a discussão periódica destas questões, funcionando como mediadoras. Adicionalmente, converteram-se em canais e redes de comunicação entre os Estados, facilitando sua atuação conjunta e a perseguição de interesses e objetivos comuns. A função das OIGs é promover foros de debates e prestar serviços. (PECEQUILO, 2004, p. 67)

Além disso, são organismos criados pelos Estados soberanos e regidos por tratados, buscando sempre avanços na sociedade, na economia, na política e no meio ambiente. Outra função é no aspecto conflituoso, as OIGs devem agir como mantenedoras da paz e do ambiente internacional não conflituoso e competitivo, traçando estratégias para a resolução de problemas nessa área, como por exemplo a questão dos refugiados, a qual será tratada neste trabalho. (HERZ e HOFFMANN, 2004)

Do ponto de vista jurídico, a OIG é uma associação de Estados, que deve estar sedimentada em um tratado internacional, detém órgãos próprios, além de possuir uma personalidade jurídica distinta dos estados-membros. A organização pode ter autonomia parcial ou total em relação aos países que a compõem e deve ser submissa ao direito internacional público. Alguns exemplos das principais Organizações Internacionais Governamentais são a ONU (Organização das Nações Unidas), a OEA (Organização dos Estados Americanos), a OMC (Organização Mundial do Comércio), a OMS (Organização

Mundial de Saúde), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), entre outras. (SOARES, 2002)

2.2 O Realismo

A teoria realista está nos primórdios da elaboração de um conhecimento político, a ciência política em si. Ela nasce junto com filosofia política de grandes nomes como Hobbes e Maquiavel, encontrando sentido nas ideias de contrato social e equilíbrio de poder. Na corrente hobbesiana, o estado de natureza dos homens “todos contra todos” puro e perigoso como ele é, se torna uma ameaça à sobrevivência em sociedade e, portanto, um contrato deve ser feito com o Estado, no qual as pessoas se submetem ao poder deste. Ele, por sua vez, se compromete em garantir a segurança, zelando sempre pelo bem comum e pelo desenvolvimento de sua população.

Esse ambiente hostil e de constante preocupação com a sobrevivência é palco também da teoria realista e, conseqüentemente, o estatocentrismo se mostra como única opção segura de organização da sociedade política, dado que na ausência de um poder superior que a proteja na situação caótica, o homem protegeria a si próprio (autocentralidade do homem que constantemente busca o poder - egoísta, traidor e invejoso). Assim como o homem, o Estado também vive em busca de poder e, portanto, a coexistência dos múltiplos Estados é baseada na competição de todos contra todos, na qual o mais poderoso tem vantagem sobre os outros. Dessa forma, é priorizado o interesse nacional acima de tudo como tentativa de acumular e manter o poder, resultando num choque de interesses no cenário global, em que os Estados são soberanos e defendem única e exclusivamente a sua população. Aqui também entra o equilíbrio de poder, no qual o aumento do poder de um Estado acarreta na necessidade de união dos outros, para realinhar a balança e, conseqüentemente, manter a harmonia.

Esse jogo de forças ocorre em um ambiente anárquico, como é considerado o meio internacional, isto é, a ausência de um governo global corrobora para a predominância da desordem e inexistência de leis. Dentro disso, para a manutenção da própria segurança, os Estados são obrigados a se defenderem por meio de força, portanto, o sistema anárquico é um sistema, também, bélico e as guerras fazem parte da lógica de funcionamento dele. Para os realistas, a realidade internacional é conflituosa por essência e, para mitigar os conflitos, o caminho é a guerra. Como bem dito por Maquiavel: “Donde, em se considerando tudo bem, não será difícil a um príncipe prudente conservar firmes, antes e depois do cerco, os ânimos

de seus cidadãos, desde que não faltem viveres nem meios de defesa.” (MAQUIAVEL, 2010, p. 43) Ilustrando com essa fala que para manter a integridade de um Estado e de sua população, a nação deve ser poderosa e provida de meios de defesa - a força militar.

Para utilidade do vigente trabalho, convêm-se citar como principal autor do Realismo: Hans Morgenthau. Ele, considerado pai do realismo clássico, traz em seu livro “Política entre as Nações” seis princípios do realismo político, que ilustram as premissas básicas para a construção da teoria realista nas Relações Internacionais. É de interesse da argumentação aqui desenvolvida, apontar dois dos seis princípios de Morgenthau - o segundo princípio, o qual resume que poder é o objeto que motiva as relações entre os Estados e também o grande elemento em torno do qual são definidos os interesses; e o terceiro, que complementa o anterior, definindo que os interesses são os grandes motores das ações do Estado e estes se podem se modificar de acordo com a evolução da história.

Normalmente, achamos que políticos pensam e agem em termos de interesse definido como poder, e a experiência da história comprova tal presunção. Ela nos permite como que remontar ou antecipar os passos que um político - passado, presente ou futuro - deu ou dará no cenário político. Olhamos sobre seus ombros quando ele redige seus despachos; ouvimos suas conversas com outros políticos; lemos e até mesmo antecipamos os seus pensamentos. Raciocinando em termos de interesse definido como poder, passamos a pensar como ele. (MORGENTHAU, 2003, p. 7)

2.3 O Liberalismo

A segunda teoria que protagoniza o Primeiro Debate das Relações Internacionais é o Liberalismo, e, para interesse deste estudo, analisaremos as premissas do liberalismo clássico, que é o que “constitui a base para as demais vertentes do liberalismo” (CASTRO, 2012, p. 337). Assim como Hobbes e Maquiavel são para o Realismo, Immanuel Kant pode ser dito como o precursor das ideias dessa corrente de pensamento. Ele acreditava que dentro da comunidade humana, os interesses de todos os homens eram os mesmos, portanto, em contraposição aos hobbesianos, Kant via que a existência em comunidade poderia ser cooperativa, ao invés de competitiva. (BULL, 2002, p. 33-34).

Ao contrário da hobbesiana, a visão kantiana e universalista da moralidade internacional admite a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais, que limitam a ação dos estados; mas esses imperativos não pregam a coexistência e a cooperação entre os estados, e sim a derrubada do sistema de estados e sua substituição por uma sociedade cosmopolita. (BULL, 2002, p. 34)

Com isso, pontua-se que, para a teoria em questão, o Estado é um mal necessário, isto é, dele depende a organização política da sociedade com intuito de promover a liberdade e a coexistência pacífica da população mundial. Ele é um ator internacional importante, porém não o principal, já que outros atores como os indivíduos, as empresas transnacionais e as organizações internacionais também detêm o mesmo nível de relevância dentro de toda a lógica de funcionamento do sistema internacional (motivo pelo qual os liberais igualmente podem receber a denominação de pluralistas).

O liberalismo de linha sociológica enfatiza a importância do pluralismo bem como o fortalecimento da diversidade de atores, da amplitude de relações não somente centradas no e para o Estado. Existe a defesa de uma visão comunitária sociologicamente viável entre os defensores desta linha. Além disso, o liberalismo sociológico traz as sementes da transnacionalização como fundamento da paz, do progresso e da estabilidade internacionais. (CASTRO, 2012, p. 342)

Assinaladas essas ideias, já é percebido o mais característico dos pensamentos liberais: a predominante positividade em relação a natureza humana. Ela permeia praticamente todas as argumentações e teses dessa teoria, escancarando uma idealização a respeito da vida em comunidade, pois acredita-se que é possível viver em harmonia completa através, principalmente, do livre comércio. Apesar de também admitirem o sistema como sendo anárquico, pensa-se que a busca pelo crescimento por meio do comércio tiraria o sentido dos conflitos bélicos, já que estes não são favoráveis ao desenvolvimento econômico.³

Outro elemento valioso para os liberais é a democracia, pois a “democracia liberal por meio de uma cultura política aberta e transparente é ferramenta ímpar para o desenvolvimento de relações amistosas e coesas”. (CASTRO, 2012, p. 344) E, por fim, um tópico de grande interesse para esse trabalho é que os liberais enxergam o direito internacional e as instituições internacionais como instrumentos essenciais para a regulação dos conflitos, ou seja, as OIGs são o meio para atingir a paz e harmonia das relações internacionais.

³ Para discussão mais aprofundada, vide Adam Smith: *A Riqueza das Nações*.

2.4 O Debate Neo-Neo e as OIGs

Definidos os principais aspectos do Realismo e do Liberalismo, formou-se uma base consistente para promover a discussão aqui necessária a respeito do debate Neo-Neo e a visão dessas correntes sobre as Organizações Internacionais Governamentais. Em primeiro lugar, o debate se inicia por volta da década de 80 e perdura até os dias atuais, sendo ele a argumentação de duas correntes teóricas, predominantemente contrárias entre si: o Neorrealismo e o Neoliberalismo. Como o próprio nome já diz, elas são uma evolução das teorias clássicas realistas e liberais, já que revisitam seus principais conceitos antes discutidos, porém adicionando ideias mais condizentes com a nova realidade do mundo e atualizadas consoante os pensamentos mais recentes.

Os principais autores do Neorrealismo são Kenneth Waltz e John Mersheimer, sendo o primeiro considerado o pioneiro na escrita sobre essa teoria. Para Waltz, um “sistema é composto por uma estrutura e por unidades em interação. A estrutura é a componente alargada do sistema que torna possível pensar o sistema como um todo” (WALTZ, 2002, p. 114). Ele entende que a anarquia é a estrutura que, inevitável e invariavelmente, determina o funcionamento de todo o sistema e que, portanto, os Estados - atores centrais das relações internacionais - são condicionados por ela. Sendo assim, a realidade anárquica gera um ambiente de incertezas e desconfiança mútua que, como consequência, estimula o comportamento egoísta e primitivo dos participantes na lógica do sistema internacional. Por isso, para Waltz o objetivo principal dos países deve ser investir em sua segurança para garantir a sobrevivência da nação perante às outras, levando ao equilíbrio de poder, o qual evitaria as guerras.

Diferentemente desse pensamento, John Mersheimer vê os Estados de uma forma mais bruta, em que eles não se contentam em adquirir poder apenas para se equiparar aos seus vizinhos e sobreviver, mas sim para acumular cada vez mais e finalmente se tornar a grande potência hegemônica. Para ele, as “instituições têm mínima influência no comportamento dos Estados e, portanto, a promessa de promover estabilidade no mundo pós-Guerra Fria é pequena.”⁴ (MEARSHEIMER, 2020, p. 7, tradução nossa). Baseando-se nos cinco princípios do realismo (o sistema anárquico, a capacidade militar, a incerteza em relação às intenções dos Estados, a sobrevivência como objetivo principal e o pensamento estratégico de como fazê-lo) ele refuta a idealização em volta das instituições como se elas

⁴ No original: “(...)institutions have minimal influence on state behavior, and thus hold little promise for promoting stability in the post-Cold War world.”

fossem promover a paz e afastar os países da necessidade da guerra. (MEARSHEIMER, 2020, p. 10)

Enfim, é possível compreender de forma mais embasada a visão da teoria Neorrealista a respeito das Organizações Internacionais Governamentais. Se o objetivo principal dos Estados é adquirir e manter cada vez mais poder, as OIGs não passam de um meio para isso, ou seja, elas são um instrumento de *soft power* das grandes potências. Isso quer dizer que, ao invés de se utilizarem do poder bruto das guerras e conflitos militares, como nos tempos antigos, os poderosos investem no poder brando, poder do convencimento, influenciando indiretamente nas decisões dos países menores, de acordo com seus próprios interesses. Alguns exemplos desse poder são a indústria cinematográfica, a difusão do “American Way of Life” e, de acordo com o próprio autor do conceito, a capacidade de controlar instituições internacionais. (NYE, 2004)

O conceito básico de poder é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você quer que eles façam. Existem três maneiras de fazê-lo: a primeira é ameaçá-los com varas; a segunda é suborná-los com cenouras; a terceira é atraí-los ou cooptá-los, de modo que eles queiram o que você quer que queiram. Se você é capaz de seduzi-los de modo que façam o que você quer, isso significará menor dispêndio com cenouras ou varas” (NYE, 2004).

Para melhor elucidar a questão aqui tratada, pode-se observar o funcionamento do FMI (Fundo Monetário Internacional), uma relevante instituição internacional da atualidade. O Fundo, que foi criado com o objetivo principal de recuperar a economia internacional depois da Segunda Guerra Mundial, é uma agência especializada da ONU e possui 189 países-membros, porém os Estados não são vistos como iguais. Isso se dá, pois o poder de voto é estabelecido conforme a quota com que cada país participa da organização, ou seja, a capacidade de influência nas decisões é proporcional ao montante investido.

Essa desigualdade de voz dentro de uma instituição se estende para as outras também. Se não é com poder de voto definido a partir da quantidade de capital, é pelo maior poder de fala dentro da organização, pelo maior espaço, afinal, a OIG não é um organismo a parte do sistema internacional, e que não sofre influência nenhuma do meio em que se encontra. Pelo contrário, as instituições estão inseridas dentro de um contexto histórico, econômico, político e social extremamente potente e que exerce gigante participação e interferência, mesmo que indiretamente, em toda e qualquer decisão a ser tomada pela OIG. Por isso, elas são vistas, pelos realistas, como uma forma de legitimar o poder de uma potência, a qual atua em defesa de seu interesse nacional através da falsa imparcialidade das instituições internacionais.

Isso vai ao encontro das ideias de Mearsheimer, o qual entende que os neorealistas possuem poder de operação dentro das instituições internacionais, mas acredita que as regras construídas dentro delas refletem os “cálculos egoístas de interesse próprio”, baseados essencialmente na distribuição internacional do poder. Assim, as grandes potências, detentoras do poder, criam e administram as instituições de forma que elas colaborem para a manutenção do seu status e auxiliem no ganho de mais poder. (MEARSHEIMER, 2020)

Do outro lado estão os Neoliberais, que estão aqui representados pelo célebre autor Robert O. Keohane. Para essa corrente de pensamento, o ambiente anárquico, de fato existente, não propicia um clima de competição entre os Estados, mas de cooperação. Isso ocorreria, pois a desordem de um sistema global sem governo resulta na dependência econômica, comunicacional e social de um país para com o outro, e, para o bom funcionamento desse esquema, é preciso confiança mútua. Essa é a teoria da Interdependência, da qual os neoliberais tanto argumentam e, para eles, ela é o caminho para a harmonia na coexistência, junto com as OIGs. Keohane contrapõe Mearsheimer, acusando-o de não provar efetivamente a “falsa promessa” das instituições, e acredita que elas são essenciais para manter a paz internacional, uma vez que fazem a mediação entre os países, promovendo o diálogo, e resolvem os possíveis conflitos que poderiam causar o fim da convivência em equilíbrio. Segue com suas próprias palavras:

Os realistas interpretam a lógica dos ganhos relativos como mostrando que os estados não cooperarão entre si se cada um suspeitar que seus potenciais parceiros estão ganhando mais com a cooperação do que eles. No entanto, assim como as instituições podem mitigar o medo de trapacear e permitir que a cooperação surja, elas também podem aliviar o medo de ganhos desiguais da cooperação.⁵ (KEOHANE e MARTIN, 2015, p. 45, tradução nossa)

Segundo Keohane e Martin, em um mundo internacional politicamente carente de uma hierarquia governamental, no qual os Estados estão preocupados com seu próprio poder e os interesses são divergentes, as instituições, reduzindo as incertezas e os custos de transação, seriam as mediadoras e reguladoras da garantia de reciprocidade entre os entes estatais, e, portanto, a única possibilidade de paz. (KEOHANE e MARTIN, 2015, p. 50)

Com isso, compreende-se que a visão dos neoliberais a respeito das OIGs é tão idealizada quanto os preceitos de sua teoria, além de ser completamente dominada pela

⁵ No original: “Realists interpret the relative-gains logic as showing that states will not cooperate with one another if each suspects that its potential partners are gaining more from cooperation than it is. However, just as institutions can mitigate fears of cheating and so allow cooperation to emerge, so can they alleviate fears of unequal gains from cooperation.”

concepção positivista da natureza humana e política. A divergência principal no debate Neo-Neo quando se trata da discussão sobre as instituições internacionais é, por conseguinte, a essência da percepção de cada um deles sobre a natureza de toda a humanidade, ou seja, os neorrealistas tendendo ao pessimismo e os neoliberais ao otimismo. Ambos partem da realidade anárquica, e compreendem a participação, mesmo que mínima das OIGs, contudo, discordam quando se trata da função que elas executam e os motivos para sua existência.

3. A Questão dos Refugiados

Com o intuito de promover uma argumentação sobre a atuação das instituições internacionais de forma completa e, possibilitando a análise do desempenho das mesmas de acordo com as teorias de Relações Internacionais antes expostas, faz-se necessário a aplicação de um acontecimento prático, por isso, a segunda parte do presente trabalho é dedicada à questão dos refugiados.

Será feita uma exposição acerca do conceito de refugiado, tanto do ponto de vista jurídico, quanto social e político, para alinhamento de termos que utilizar-se-ão durante a terceira parte deste artigo. Depois, uma breve narrativa sobre o órgão da ONU responsável por tudo que envolve o problema dos refugiados - o ACNUR. Assim como, será repassado o problema em si na contemporaneidade, principalmente após a explosão da crise em 2015, focando no fluxo da imigração que inundou a Europa.

3.1 O Conceito de Refugiado

Homens, mulheres e crianças, a cada instante, são obrigadas a fugir do lugar onde residem habitualmente, com receio de perderem a própria vida, a segurança e a liberdade em razão de guerras, perseguições, discriminações, intolerâncias etc. Estas pessoas, vítimas de violação de direitos humanos, são os refugiados. (SAADEH e EGUCHI)

Para a compreensão do conceito de refugiado, convêm-se inicialmente elucidar a definição legal do que caracteriza uma pessoa em situação de refúgio, portanto, de acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em julho de 1951, o termo se aplica a qualquer pessoa que:

(...) em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1954, p. 2)

Assim, compreende-se que a migração a qual ocorre em decorrência desse temor é forçada e não voluntária, originada por condições indignas de existência para o cidadão de determinada nação e por violações graves aos seus direitos humanos. O deslocamento, além de ser uma característica humana natural (os indivíduos se locomovem desde os primórdios da história), é um direito previsto por lei. Com a tendência do século XIX à internacionalização dos direitos sociais, a figura jurídica do refugiado passa a ser construída e pensada. O indivíduo que foi forçado a se deslocar deve ser protegido por algum Estado e, assim, a partir da Primeira Guerra Mundial e da Liga das Nações, começa a surgir o conceito de refugiado como conhecido atualmente.

Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a condição de refúgio é um status da pessoa que deve ser reconhecido pelo Estado, diferentemente do asilo, que é uma condição do Estado e pode, ou não, ser concedida ao indivíduo. A solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, no Brasil, é feita pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e ocorre após a identificação de dois elementos: um objetivo e um subjetivo. O elemento objetivo seria a perseguição efetiva do país de origem em relação ao solicitante de refúgio, e o elemento subjetivo é o medo pela própria vida que essa situação causa no ser humano. (MINISTÉRIO..., 2014)

Ademais, o refugiado não se isenta das obrigações legais do país em que se encontra, ou seja, ele deve obedecer às leis do mesmo e colaborar para a manutenção da ordem pública. Em contrapartida, os Estados que assinaram a Convenção devem tratar os imigrantes sem discriminação quanto a raça, religião ou país de origem, assim como devem respeitar a prática religiosa dos mesmos. Além de todo o suporte jurídico que deve ser dado ao refugiado, o país deve se responsabilizar pelo seu bem estar, proporcionando alojamento, educação pública, assistência em questão de saúde, enfim, deve ser feita a inserção deste indivíduo na sociedade de maneira digna. Por fim, os Estados assinantes são proibidos de expulsar ou rechaçar o indivíduo em situação de refúgio, a menos que ele seja considerado um perigo sério para a segurança do país. (ACNUR, 1954)

Dadas as devidas definições legais, resta compreender o refugiado do aspecto social e político, isto é, se a migração é um direito de todo ser humano e faz parte de sua natureza,

porque o refugiado é, não raro, considerado um problema para a comunidade internacional? Para iniciar a resposta desse questionamento, cabe pontuar um conceito recente criado pela filósofa espanhola Adela Cortina - a aporofobia.

Convencida de que não são rejeitados tanto os estrangeiros quanto os pobres, procurei no meu dicionário de grego dos tempos do bacharelado um termo para designar o pobre, aquele sem recursos, e encontrei o vocábulo áporos. Contando com ele me permiti construir o termo "aporofobia" por analogia com "xenofobia" e com "homofobia".⁶ (CORTINA, 2017, p. 23, tradução nossa)

Para a autora, o problema da migração não se resume à xenofobia⁷ simplesmente, mas sim à aporofobia, que seria a rejeição sistêmica ao pobre e desprovido de recursos. Ela argumenta que “não repulsam os orientais que podem comprar times de futebol ou trazer, o que antes eram chamados de ‘petrodólares’”⁸ (CORTINA, 2017, p. 21, tradução nossa), ou seja, quando se trata de estrangeiros endinheirados e que chegam ao país com alto poder de consumo, não há discriminação, porém se o cenário é um estrangeiro desprovido de capital, como geralmente são os refugiados, nasce um sentimento de aversão e recusa à recepção dessa pessoa. (CORTINA, 2017)

Outra resposta é dada pelo célebre autor contemporâneo Zigmunt Bauman, em sua obra “Estranhos à Nossa Porta” o escritor discorre acerca do problema dos refugiados, buscando compreender a situação de uma perspectiva crítica sobre o mundo em que vivemos.

Estranhos tendem a causar ansiedade por serem “diferentes” – e, assim, assustadoramente imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar. Pelo que conhecemos, o influxo maciço de estranhos pode ser o responsável pela destruição das coisas que apreciávamos, e sua intenção é desfigurar ou abolir nosso modo de vida confortavelmente convencional. (BAUMAN, 2017, p. 10)

Entende-se que o fato de o refugiado ser desconhecido gera o desconforto de não ter controle sobre as ações deste e, portanto, corre-se o risco de perder o espaço que antes era certo. Lidar com o outro não é uma tarefa fácil e ensaiada, envolve reorganizar situações e comportamentos que já foram há muito estabelecidos, o que gera ansiedade e medo. Para

⁶ No original: “Convencida de que no se rechaza tanto a los extranjeros como a los pobres, busqué en mi diccionario de griego de los tiempos del bachillerato un término para designar al pobre, al sin recursos, y encontré el vocablo áporos. Contando con él me permití construir el término «aporofobia» por analogía con «xenofobia» y con «homofobia»”.

⁷ Segundo o dicionário Oxford Languages, xenofobia é a “desconfiança, temor ou antipatia por pessoas estranhas ao meio daquele que as ajuíza, ou pelo que é incomum ou vem de fora do país”.

⁸ No original: “no repugnan los orientales capaces de comprar equipos de fútbol o de traer lo que en algún tiempo se llamaban «petrodólares»”

Bauman, os “estranhos à nossa porta” são “personificações do colapso da ordem”, sendo um dos motivos para isso a progressiva individualização da vida em sociedade, isto é, o ser humano carece de uma participação ativa do Estado a medida que é “abandonado a seus próprios recursos”. Por isso, o fato de existir um estranho invadindo nosso espaço seria uma ameaça ainda maior, tendo em vista que vive-se em constante preocupação de sobrevivência própria dentro dessa lógica excludente e singularizadora. (BAUMAN, 2017, p. 35)

Um refugiado costuma ser uma pessoa obrigada a procurar refúgio devido a algum ato cometido ou por alguma opinião política. Bom, é verdade que tivemos que procurar refúgio; mas não cometemos nenhum ato e a maioria de nós nunca sonhou em ter qualquer opinião política radical. O sentido do termo “refugiado” mudou conosco. Agora “refugiados” são aqueles de nós que chegaram à infelicidade de chegar a um novo país sem meios e tiveram que ser ajudados por comitês de refugiados. (ARENDRT, 1943)

3.2 O ACNUR

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) e tem sua origem a partir das Convenções de Genebra e seus Protocolos adicionais, sendo que estes são tratados internacionais cujas normas propõe limitar os crimes de guerra, e definir meios e perspectivas de prestação de auxílio às vítimas de barbáries e violação generalizada dos direitos humanos. Nesse sentido, as Convenções abarcam tanto a proteção de civis, profissionais de ação humanitária e da área da saúde, que não participam diretamente dos combates, quanto a proteção de enfermos, militares feridos e prisioneiros das guerras, de maneira geral, os ex-combatentes nas batalhas.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) informa que: na área do Direito Internacional Humanitário, as Convenções e Protocolos têm como função regular a condução dos conflitos armados internacionais, visando sua limitação, e protegendo as vítimas dos inúmeros crimes de guerra, conforme citado, estipulando também medidas para que sejam evitados os conflitos e findadas as violações de direitos com normas estritas.

De 1867 em diante, realizaram-se quatro Convenções de Genebra, e seus propósitos foram e são a articulação de um padrão regulatório para proteção humanitária, que foi construído em cada uma dessas quatro etapas, até a abrangência de todas as possíveis vítimas das guerras e violações de direitos, desde militares a civis. Na Quarta Convenção de Genebra, de 1949, foi proposto o Estatuto Internacional do Refugiado, que fundamenta a origem do

ACNUR, em 1951, além da formulação de dois anexos protocolares em todas as Convenções, que visam intensificar essa proteção às vítimas de conflitos armados.

De acordo com o ACNUR, o Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar o tratado, em 1951 e, desde então, em território brasileiro o refugiado dispõe da proteção integral do governo, assim podendo obter documentos, estudar e trabalhar, além de exercer os mesmos direitos de um estrangeiro legalizado. Deste modo, as ações para a melhor integração e adaptação no país são pensadas pelo Grupo de Articulação e Cooperação (GAC), criado em parceria com a CONARE pela secretaria de Justiça, para um custeio por parte do Ministério da Justiça em auxílio ao trabalho do ACNUR em diversas regiões.

Dentre suas principais atribuições estão a promoção de convênios internacionais para a proteção de refugiados; a proposição de medidas para melhorar a situação dos refugiados e diminuir a quantidade de pessoas que precisam de proteção; o acolhimento dos refugiados em suas novas comunidades nacionais; o incentivo da aceitação deles por parte do Estado; a colheita de informações sobre os refugiados; a intermediação da relação entre os governos e as organizações governamentais e não governamentais de interesse; a coordenação da ação privada em prol dos refugiados. (ANDRADE, 1997, p. 150)

3.3 A Crise na Europa

A questão migratória, como antes dito, não é um fenômeno recente, ele ocorre desde os primórdios da existência humana e é um acontecimento natural da vivência em sociedade. Assim como, desde sempre houveram episódios de perseguição aos indivíduos por razões diversas, culminando na necessidade de locomoção forçada com vistas à sobrevivência. Por interesse deste artigo, será feito um recorte temporal da última crise de refugiados, a qual vem ocorrendo na Europa desde 2015.

O principal motivo desse fenômeno é a guerra civil da Síria, a qual ocorre desde 2011 e foi desencadeada como consequência da Primavera Árabe. Com o início dos protestos das populações árabes pedindo pela abertura democrática e melhores condições de vida, a resposta dos governos ditatoriais foi uma repressão violenta e armada, a qual resultou em conflitos civis repletos de mortes. Esse foi o caso da Síria, onde os grupos rebeldes se armaram para fazer frente às agressões, torturas e injustiças do governo de Bashar al-Assad, o grande líder político da nação. O resultado disso foi a fuga de, aproximadamente, 6 milhões

de sírios do país, os quais buscaram refúgio, principalmente, na Turquia e nos países europeus. (SILVA, 2021)

Outros países como o Afeganistão e o Sudão do Sul, que estão ou estavam em guerra civil, também geraram um grande fluxo de refugiados que fugiam de seus países em busca de proteção. Essa migração desenfreada leva a uma série de consequências, sendo a primeira a adoção de medidas restritivas por parte dos países que receberam maior quantidade de pessoas, como a Itália em 2018, quando o político de extrema direita, Matteo Salvini, decreta o fechamento dos portos para a entrada de barcos humanitários que resgatavam migrantes no Mediterrâneo.

Outra consequência dessa crise foi o crescimento do sentimento de nacionalismo, gerando uma onda de governos direitistas usando o tema dos refugiados como proposta de campanha para conquistar eleitores. O temor dos nacionais em ceder espaço para tamanha quantidade de “estranhos”, podendo, hipoteticamente, perder oportunidades de emprego e sofrer piora na qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, resulta na intolerância para com esses refugiados, reforçando, ainda mais, a problemática dessa questão. (REZENDE, 2021)

4. A ONU e os Estados

Esta seção do trabalho pretende expor algumas medidas propostas pelo ACNUR para proteger e ajudar os refugiados nos últimos anos, bem como analisar criticamente a aplicação dessas medidas na realidade, por meio do estudo de notícias retiradas do jornal El País sobre a crise na Europa desde 2015 até os dias atuais. Com isso, busca-se enriquecer e problematizar a discussão promovida na primeira parte do artigo.

4.1 A Atuação do ACNUR

Utilizar-se-á, de início, o documento produzido em 2018 pela própria agência da ONU, intitulado “Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo”. (ACNUR, 2018) Um primeiro ponto que aqui é interessante de trazer está na definição que o documento traz para esclarecer como funciona a necessidade de proteção internacional, especificamente no parágrafo que segue abaixo:

O ACNUR não é e nem deseja ser uma organização supranacional. Portanto, não pode substituir a proteção dada pelas autoridades nacionais. Seu papel principal é garantir que os países estejam conscientes de suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com esses compromissos. (ACNUR, 2018, p. 6)

Assim, compreende-se que a ONU e, conseqüentemente, o ACNUR não se beneficiam da transferência, por parte dos Estados nacionais, de parcelas da sua soberania para gozo da instituição internacional, concedendo-lhe poder para operar acima das unidades que a compõem, na qualidade de titular absoluta. (STELZER, 1998, p. 65) Como acima pontuado, o papel da instituição é reforçar para o Estado suas obrigações perante a situação de necessidade de proteção do refugiado, estando, portanto, sujeita ao parecer superior do país. A instituição não teria, dessa forma, a capacidade justificada e legalizada de cobrança da ação e obediência do governo, ao qual cabe, de fato, o poder de decisão para atender, ou não, às súplicas. Essa impotência de uma perante a outra, vai ao encontro das argumentações dos realistas, pois o caráter não supranacional das OIGs fortalece a possibilidade de uso das instituições como instrumentos de manipulação do sistema internacional em prol dos interesses egoístas das grandes nações.

O seguinte ponto que convém citar é a seção que elucida as soluções aplicadas para amenizar a situação dos refugiados, sendo elas divididas em três frentes: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento. A primeira consiste em auxiliar com apoio financeiro e logística de transporte o retorno dos que optam, voluntariamente, por voltar aos seus países de origem; a segunda implica na inserção do imigrante no ambiente em que ele se encontra, providenciando a cidadania do país para que ele goze plenamente de seus direitos jurídicos, sociais, econômicos e culturais; e a terceira é para os casos em que o indivíduo não pode voltar ao seu país de origem e nem permanecer no país de refúgio, por isso, o ACNUR procura outras opções para realocar esse refugiado. (ACNUR, 2018, p.11)

Outro documento que será mencionado adiante é o *Global Appeal 2017*, no qual, anualmente, são providenciadas informações sobre as prioridades, objetivos e gastos financeiros esperados para aquele ano, como uma forma de reportar-se aos governos, doadores privados, parceiros e interessados na organização. Por necessidade específica deste trabalho, o documento escolhido para análise foi o do ano de 2017, já que situa-se no período em que a crise ainda está efervescente, enquanto que já teve margem de tempo para compreensão da situação e para tomadas de iniciativa.

A primeira citação será baseada na seção que trata das *Global Strategic Priorities*, na qual são expostas as prioridades para o ano e as frentes de atuação. As áreas de enfoque trazidas pelo documento são: ambiente de proteção favorável, processo de proteção justo e documentação, segurança contra a violência e exploração, necessidades básicas e serviços, empoderamento da comunidade e autossuficiência, e, por fim, soluções duráveis. Para atingir esses objetivos são listadas tarefas mais específicas como “buscar melhorias nas leis de cidadania em 41 países, de modo a ser consistente com as normas internacionais sobre a prevenção da apatridia”⁹, aumentar os níveis de registro, manter ou aumentar o abastecimento de água, “buscar melhorias nas relações entre as pessoas que precisam e comunidades locais em 65 situações de refúgio”¹⁰. Além disso, espera-se que as ações impactem indicadores como a porcentagem de apátridas, a porcentagem de mulheres ativas em posições de liderança e o aumento do apoio das comunidades locais em relação aos seus refugiados. (GLOBAL APPEAL, 2017, p.13-14, tradução nossa)

O apelo fornece muitos outros detalhes e propostas, que aqui não precisam ser minuciosamente enumeradas. É essencial, contudo, ressaltar que as prioridades são esclarecidas uma a uma, é apresentado um gráfico com dados sobre as populações que preocupam, bem como o suporte e gerenciamento por meio do qual as atividades serão realizadas, com intenção de elucidar acuradamente o caminho a ser percorrido durante o período que seguirá. Depois é separada uma seção apenas para tratar das necessidades financeiras da organização e justificar o apelo feito para incentivar o aumento das contribuições. Constantemente é pontuado que o ACNUR “busca reduzir as situações de deslocamento forçado incentivando os Estados e outras instituições a criar condições que conduzam à proteção dos direitos humanos e à resolução pacífica de controvérsias.” (GLOBAL APPEAL, 2017)

Embora o número de chegadas à Grécia, até agora, em 2016 seja menor do que para o mesmo período de 2015, o número de pessoas chegando na Itália permanece consistente com o de 2015. O número de candidaturas de asilo na região aumentou em 2016, com a Alemanha recebendo, de longe, a maioria das aplicações. Ainda há pessoas em situação preocupante, que se consideram em trânsito, em países do Oeste dos Balcãs. (GLOBAL APPEAL, 2017, p. 66, tradução nossa)¹¹

⁹ No original: “Seek improvements in citizenship laws in 41 countries, so as to be consistent with international standards on the prevention of statelessness.”

¹⁰ No original: “Seek improvements in relations between people of concern and local communities in 65 refugee situations.”

¹¹ No original: “While the number of arrivals to Greece so far in 2016 is lower than for the same period in 2015, the number of people arriving in Italy remains consistent with that of 2015. The number of applications for asylum in the region increased in 2016, with Germany receiving by far the most applications. There are still people of concern, who see themselves as being in transit, in countries in the Western Balkans.”

Esse parágrafo faz parte da seção denominada *Regional Summaries*, na qual são pontuadas as principais questões em relação aos refugiados de cada uma das seguintes regiões: África, América, Ásia e o Pacífico, Europa e Oriente Médio. Na subdivisão que trata do continente europeu, da qual é retirado o trecho acima, são reforçadas as situações mais importantes e que carecem de atenção, com foco para o conflito na Ucrânia¹², o qual vem gerando grande número de imigrantes em busca de refúgio. Além disso, o ACNUR escreve que na Itália “continuará a apoiar o governo para fortalecer o preparo para emergências em caso de um afluxo ainda maior”¹³, reafirmando o apoio aos países em que a crise é mais alarmante, como nesse caso. (GLOBAL APPEAL, 2017)

O ACNUR separa uma parte para expor suas preocupações sobre a atividade dos países para conter a questão dos refugiados e acusa o continente europeu de estar falhando em demonstrar solidariedade e responsabilidade para com suas obrigações internacionais, além de estar falhando na sua resposta para a enorme massa de pessoas que vêm adentrando o seu território.

A resposta de muitos países não reflete, suficientemente, a gravidade da situação, com a demora dos países em materializar mecanismos de apoio para a recepção da linha de frente e com a introdução de medidas cada vez mais restritivas por vários países, inclusive para a reunificação familiar. O ACNUR está particularmente preocupado com o discurso de preocupação com a segurança nacional, em alguns países do leste europeu, como fundamento para rejeitar pedidos de asilo e limitar o acesso ao território e aos procedimentos para asilo; o funcionamento dos sistemas de asilo sendo limitado por prioridades políticas e sensibilidades; e oportunidades de integração limitadas.¹⁴ (GLOBAL APPEAL, 2017, p. 71, tradução nossa)

Em concordância com isso, o relatório continua o tema da participação dos Estados no capítulo *Strengthening National Systems*, no qual o ACNUR defende que um sistema nacional efetivo, incluindo o governo, a sociedade civil e o setor privado, vai assistir e proteger melhor a população imigrante. São citados três instrumentos que foram recentemente adotados para fortalecer os sistemas nacionais, sendo eles: a Agenda 2030 de

¹² É um conflito armado entre forças separatistas pró-russos das Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk e o governo ucraniano.

¹³ No original: “*In Italy, UNHCR will continue supporting the Government to strengthen emergency preparedness in the event of a larger influx.*”

¹⁴ No original: “*The response of many countries does not sufficiently reflect the gravity of the situation, with mechanisms to support frontline reception countries slow to materialize and the introduction of increasingly restrictive measures by several countries, including on family reunification. UNHCR is particularly concerned about the reliance on national security concerns, in some Eastern European countries, as grounds to reject asylum applications and limit access to territory and asylum procedures; the functioning of asylum systems being constrained by political priorities and sensitivities; and limited integration opportunities.*”

Desenvolvimento Sustentável, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes e o Marco Integral de Resposta aos Refugiados. O ACNUR fornece apoio às instituições estatais para transferir habilidades técnicas de proteção, incluindo a determinação do status de refugiado, a ajuda humanitária de emergência e outros conhecimentos em geral. Finaliza-se destacando que a vontade política e o financiamento previsto, em conjunto com o trabalho da agência serão a chave para a resolução de todas as questões envolvendo o deslocamento populacional. (GLOBAL APPEAL, 2017, p. 90)

Com isso, compreende-se que o ACNUR se preocupa em detalhar seu plano de ação regional, fornecendo dados, informações, estatísticas e números para garantir a transparência com a comunidade internacional. Esse e outros relatórios estão disponíveis para a consulta de todos, agregando detalhes muito bem esmiuçados para justificar cada decisão, apelo e atividade. O cenário que se desenha a partir de toda essa organização e dessa preocupação com a humanidade, com o destino da população e dos Estados, é condizente com o discurso liberal, o qual deposita confiança integral nas instituições internacionais e no seu papel dentro do sistema global. Contudo, faz-se necessário a observação desse plano dentro da realidade mundial e, para confirmar a eficiência dele, serão analisados, a seguir, trechos de algumas notícias jornalísticas desde o início da crise em 2015.

4.2 A resposta dos Estados

A primeira notícia é de março de 2016, período em que a maior preocupação é a gestão da crise, que se consolidou no ano anterior, e a busca de soluções efetivas, portanto ela retrata o recente acordo feito entre a União Europeia e a Turquia, o qual consiste em “devolver ao país vizinho todo estrangeiro que chegar ilegalmente à costa grega, inclusive sírios que estejam fugindo da guerra civil no país. Em troca, a UE se compromete a trazer da Turquia um número de refugiados equivalente ao de expulsões.” (ABELLÁN, 2016) Explica-se que o interesse por trás do acordo é, para a Turquia, o avanço do processo de entrada na UE e da isenção de vistos para conquistar a livre circulação dos cidadãos turcos pelo continente, e, para a União, é a contenção da entrada ilegal de refugiados no país, já que essa medida aumentaria a fiscalização dos imigrantes na fronteira. Em uma notícia mais recente, a Turquia expõe seu descontentamento com o fato de que as pretensões, com o acordo, não foram atingidas e nem cumpridas como deveriam pela UE. (EL PAÍS, 2016)

No mesmo dia da primeira, outra notícia chama a atenção, pois trata da resposta da ONU sobre o acordo assinado com os turcos. Nela explica-se a respeito da preocupação do ACNUR com o pacto, o qual permite a expulsão em massa de refugiados, algo que está permanentemente proibido pela Convenção de Genebra. O principal responsável pela agência, Filippo Grandi, discursou que “não é possível assinar nenhum acordo que não salvaguarde as garantias que os refugiados têm no direito internacional” (ABELLÁN, 2016). Em seguida, são detalhadas as argumentações por parte dos que defendem o acordo e dos que não, sendo que os últimos insistem na ilegalidade do pacto, enquanto que os primeiros tentam justificar a legalidade com possíveis brechas na escrita da Convenção. De acordo com notícias posteriores, o acordo foi firmado e entrou em vigor, independente da insatisfação da Organização das Nações Unidas. (EL PAÍS, 2016)

O que pode-se observar disso são duas coisas, sendo a primeira o abuso de poder da União Europeia, em relação à Turquia, tendo em vista o descumprimento das cláusulas de um acordo firmado entre ambos; e a segunda, o desrespeito para com a posição do ACNUR (ACNUR, 2016) e violação das leis firmadas internacionalmente. Fazendo um paralelo com as teorias das Relações Internacionais, vê-se, claramente, uma grande potência manipulando um Estado mais fraco para beneficiar-se e atingir seus próprios interesses egoístas. Além disso, a instituição internacional que deveria ordenar o sistema e impedir o acontecimento dessas injustiças foi, evidentemente, ignorada quando se fez conveniente ao Estado.

Dando seguimento, destacam-se duas notícias envolvendo um dos países mais polêmicos durante a repercussão da questão dos refugiados: a Itália. A primeira, de junho de 2018, é acerca de uma negativa do país europeu em receber um barco que resgatava em torno de 600 migrantes, anunciando que fecharia seus portos para eles. Não é a primeira vez que o país revela um comportamento ultranacionalista e não colaborativo para com a situação dos refugiados. O, então, Ministro do Interior, Matteo Salvini, declara que está “trabalhando para recuperar sete anos de atrasos, de boas intenções e correção política. Nosso objetivo é reduzir os desembarques e aumentar as expulsões. Não vamos passar outro verão com desembarques.” (VERDÚ, 2018). Logo após, pontua-se que um Estado tem direito de não aceitar o desembarque de um barco, porém negar naquelas condições, sem oferecer assistência médica e de itens de primeira necessidade, seria violar os artigos 2 e 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. (EL PAÍS, 2018)

Ministros do Interior e das Relações Exteriores, bem como funcionários da Comissão Europeia e da agência de refugiados das Nações Unidas, se reuniram em Paris na segunda-feira em um esforço para encontrar um mecanismo que permita

que os refugiados sejam distribuídos igualmente pelo continente.¹⁵ (DW, 2019, tradução nossa)

Assim começa a segunda notícia, de julho de 2019, que trata do encontro entre diversos líderes importantes, mas que não teve participação da Itália. O comunicado explica que o Ministro Salvini não compareceu e ainda alegou sobre as decisões estarem sendo tomadas unicamente em Paris e Berlim, dando a entender que não iria aderir às determinações.

O próximo destaque é uma notícia de dezembro de 2018, sobre outro país europeu, a Dinamarca. Discorre-se acerca de uma proposta para enviar imigrantes indesejados, aqueles que “tiverem seus pedidos de asilo negados e que não puderem ser deportados ao país de origem” (CEBRIÁN, 2018), para uma prisão desativada em uma pequena ilha isolada. Denunciando sua postura nada solidária, o governo de centro-direita está buscando dificultar, cada vez mais, a entrada de refugiados no país, com essa, e outras medidas, tais quais a limitação para o reagrupamento familiar. (EL PAÍS, 2018)

Outro país que implementou medidas de caráter duvidoso no que tange ao apoio na crise dos refugiados foi a Hungria. Na notícia de junho de 2018, discute-se sobre uma lei chamada “Lei Stop Soros” que o parlamento ultraconservador húngaro aprovou, a qual consiste em “um pacote de medidas que criminalizam e castigam com penas de até um ano de prisão os indivíduos e grupos que ajudarem imigrantes irregulares, até mesmo se essa ajuda for para assessorá-los e informá-los sobre como pedir asilo.” (SAHUQUILLO, 2018) Novamente, uma decisão que vai totalmente contra as determinações internacionais sobre como agir no caso dos deslocamentos forçados. Inclusive, é citado que algumas entidades internacionais governamentais e não governamentais desaprovaram a atitude do país, alegando grave ameaça aos direitos humanos. (EL PAÍS, 2018)

A sensação que fica, depois dessas últimas notícias é de que os Estados gozam do benefício da impunidade, podendo desacatar orientações, sem sofrer consequências. Por isso, a próxima notícia começa dizendo que “não é possível fazer parte da Europa por causa dos benefícios e se recusar a colaborar nos custos” (EL PAÍS, 2017), ou seja, deve haver colaboração de todos em prol do objetivo a ser atingido. Como forma de punição e tentativa de restabelecer autoridade, a União Europeia impôs sanções aos países que se recusaram a colaborar, como a Polônia, Hungria e República Tcheca, que não receberam mais de 12

¹⁵ No original: “Interior and foreign ministers, as well as officials from the European Commission and the United Nations' refugee agency, met in Paris on Monday in an effort to find a mechanism which would enable refugees to be equally distributed across the continent.”

imigrantes somadas as três. Explica-se que, apesar de todos os Estados estarem falhando na realocação e recepção dos refugiados na Europa, a UE se viu obrigada a penalizar os mais rebeldes para evitar que os outros acreditem que não precisam obedecer aos comandos superiores. (ABELLÁN, 2017)

Conclui-se, portanto, que os Estados não são totalmente livres para descumprirem o que julgam conveniente, porém, analisando as notícias do jornal El País sobre os refugiados desde 2015, não encontra-se sequer uma que fale sobre a punição do ACNUR aos Estados por conta das muitas infrações que aqui, inclusive, foram enumeradas. Com isso, retoma-se a discussão anterior: quão eficiente está sendo a atuação do ACNUR? As últimas notícias parecem responder essa pergunta de forma negativa, já que observamos uma progressiva desobediência dos países europeus para com regras básicas do tratamento correto a ser feito com os refugiados e a inconsequência desses atos. Talvez o motivo principal disso seja o caráter de não supranacionalidade da organização, já comentado anteriormente, pois a instituição se vê sem poder para impor, de fato, suas medidas.

Mas a situação mundial atual não é nada alentadora. Não é possível conceber e permitir que a defesa dos direitos humanos fique submetida a critérios de oportunidade e conveniência dos governos, pois senão todas as conquistas humanitárias poderão facilmente sucumbir. O número de refugiados poderia ser diminuído se a Organização das Nações Unidas (ONU) possuísse maior poder de sanção. Muito embora o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados venha realizando um bom e significativo trabalho na área em estudo, por não possuir poder sancionador efetivo, não pode penalizar os países descumpridores, sejam os que geraram os refugiados, sejam os que deixaram de recebê-los, sejam ainda os que receberam mas desconsideraram direitos elementares daqueles. Enquanto essa ordem mundial não for garantida por um organismo mundial realmente dotado de força e de expressivos poderes de sanção, a situação dos refugiados não será modificada, mas apenas e tão somente atenuada. (SAADEH e EGUCHI)

Assim, os realistas acumulam mais um ponto na argumentação, contudo, não pode-se dizer que não exista esperança para o discurso liberal. Em uma notícia de junho de 2018, comenta-se sobre uma proposição da União Europeia para a criação de centros de imigrantes, às suas portas, que servirão como plataformas de desembarque. O documento do Conselho Europeu diz que “essas plataformas deveriam permitir procedimentos rápidos para diferenciar entre imigrantes econômicos e aqueles que precisam de proteção internacional, de maneira que se reduza o incentivo a embarcar em viagens perigosas” (ABELLÁN, 2018). Essa ação tem, aparentemente, o respaldo da ONU e ACNUR, portanto será feita em parceria, permitindo a atuação da instituição internacional em cooperação com os Estados - o que vai completamente a favor do discurso otimista dos liberais. (EL PAÍS, 2018)

O panorama político internacional em matéria de direitos humanos não parece muito encorajador, nem mesmo nos países que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, se transformaram em garantidores de sua aplicação, dentro e fora de suas fronteiras. Temos um presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que fala de imigrantes que “infectam” as ruas e um ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, que quer estabelecer um censo de ciganos. Tirar os direitos humanos da equação das relações internacionais se transformou no empenho cada vez mais nítido das grandes potências, que tentam transformar em inócuos os avanços legislativos feitos nessa questão desde 1945. (ALTARES, 2018)

Urge romper esta dinâmica em que cada país busca uma forma de se proteger transferindo o problema a outro, em uma atitude individualista e pouco solidária que agrava as consequências da crise humanitária e impede a única forma de sair do atoleiro: o enfoque comunitário. O tempo se esgota. (EL PAÍS, 2016)

CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu promover a discussão entre duas grandes teorias das Relações Internacionais, o Realismo e o Liberalismo, acerca da funcionalidade das instituições internacionais. Na primeira parte, compreendeu-se o cerne de cada uma das duas correntes e criou-se o fundamento de conceitos e ideias que foram utilizadas ao longo do restante da pesquisa. Somado a isso, a discussão foi enriquecida com a escolha de uma relevante questão internacional para ser analisada a partir do arsenal teórico antes proporcionado. Portanto, na segunda parte elucidou-se o problema da crise dos refugiados que ocorre na Europa desde 2015, explicando os principais pontos dessa questão e a participação do ACNUR como órgão responsável. Depois, na terceira parte, aprofundou-se a argumentação por meio da exposição das propostas da ONU para a resolução do problema e das notícias do jornal El País para observar o que, de fato, foi realizado.

Ao longo dessa terceira parte do trabalho pôde ser notada uma incoerência entre discurso e realidade. De um lado está a proposta de ação do ACNUR, com diversos documentos, relatórios, dados, informações, medidas, atitudes, estatísticas e argumentações. Tudo extremamente detalhado e pensado estrategicamente para, de fato, colocar a ONU - uma instituição internacional - como mediadora e precursora da cooperação entre os Estados no sistema internacional. Não há como discordar que o projeto liberal de organização mundial, baseado na interdependência, na confiança e na colaboração entre os agentes é refletido no plano de atuação da instituição internacional em questão.

Entretanto, do outro lado está a realidade retratada pelas notícias. A comunidade internacional, mais especificamente os Estados, não parecem ter acatado a autoridade da ONU e de sua agência como vozes a serem escutadas e seguidas. A desobediência de normas

acordadas internacionalmente, a ignorância perante a expressão clara de opinião e direcionamentos, a violação progressiva de direitos humanos e a individualização da resolução dos problemas denunciam a natureza egoísta e interesseira da qual os realistas tanto falam. Assim, é evidente a incoerência quando se compara os verdadeiros acontecimentos com a prescrição da ONU.

Além disso, parece que o caráter não supranacional das instituições representa um problema para a imposição de respeito dentro do grande jogo de forças que é o ambiente internacional. Enquanto um bloco de Estados pode punir seus insurgentes sem grandes dificuldades, uma organização internacional se vê limitada à esperança de, porventura, ser obedecida. Nessas condições, torna-se extremamente custoso poder afirmar que as instituições internacionais colaboram ativamente para a organização, harmonia e bom funcionamento do sistema. Assim, confirmando a primeira hipótese proposta neste trabalho, todas as evidências aqui trazidas apontam para a instrumentalização das OIGs, que seriam, portanto, meras peças servindo aos interesses das grandes potências, como defendido pelos realistas.

Assim, podemos responder os questionamentos feitos inicialmente. A ONU tem relevância na participação da questão dos refugiados no sentido de propor soluções e caminhos para seguir de forma pacífica, ética e respeitosa, portanto, seu papel é orientar os Estados nas suas tomadas de decisão, coletar informações e dados que possam contribuir para a resolução do problema, auxiliar de forma prática no bem estar e proteção dos refugiados. A elaboração dos relatórios, a construção de campos de refúgio, o fornecimento de itens de primeira necessidade, a intermediação para adquirir documentos e a demonstração de insatisfação quando acordos são violados, são alguns dos exemplos de medidas tomadas para tentar contornar a situação. Entretanto, quando se trata do real efeito dessas medidas, vê-se que elas, não raro, não saem do âmbito discursivo, ou seja, a instituição internacional tem extrema dificuldade em atuar incisivamente e efetivamente no sistema internacional. Portanto, tudo leva a crer que a ONU está mais para um instrumento de manipulação das grandes potências para perpetuar seus próprios interesses, já que os Estados se dão ao luxo de obedecer aos comandos das OIGs apenas quando lhes convêm.

Finalizando, propõe-se que pesquisas futuras investiguem mais a fundo a importância da não supranacionalidade das organizações internacionais. Cabe entender a necessidade dela para a efetividade de atuação das instituições, pois a relevância disso pode afetar, não apenas a qualidade de execução das propostas, como todo o funcionamento harmônico do sistema

internacional. Acredita-se que um trabalho nesse tema seria de grande enriquecimento para o estudo das Relações Internacionais.

BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN, Lucía. Comissão Europeia inicia punição a três países por recusa de refugiados. **El País**, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/13/internacional/1497362399_698761.html Acesso em: 15 jan. 2022;

_____. ONU alerta a UE que está proibida a “expulsão coletiva”. **El País**, 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/08/internacional/1457435676_657104.html Acesso em: 19 jan. 2022;

_____. União Europeia propõe a criação de centros de imigrantes fora das fronteiras do bloco. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/19/internacional/1529419898_385706.html Acesso em: 19 jan. 2022;

_____; PÉREZ, Claudi. União Europeia e Turquia chegam a acordo para expulsar refugiados. **El País**, 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/07/internacional/1457352301_920991.html Acesso em: 19 jan. 2022;

ACNUR. ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia. **ACNUR do Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/08/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/>. Acesso em: 19 jan. 2022;

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137, 22 abr. 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 11 jan. 2022;

_____. Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo. **ACNUR do Brasil**, 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022;

ALTARES, Guillermo. As grandes potências diante dos refugiados: menos direitos, menos humanos. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/21/internacional/1529580999_555219.html Acesso em: 20 jan. 2022;

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro**. Brasília: Conselho Federal da OAB/DF, 1997;

ARENDDT, Hannah. **Nós, os Refugiados**. The Menorah Journal, 1943, tradução de Ricardo Santos;

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa Porta**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017;

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002;

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012;

CEBRIÁN, Belén Domínguez. Dinamarca propõe enviar para uma ilha os imigrantes que não quer. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/04/internacional/1543924465_617697.html Acesso em: 15 jan. 2022;

CORTINA, Adela Orts. **Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia**. 1. ed. Barcelona: Paidós, 2017;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998;

DUNNE, Tim; KURKI, Milja; STEVE, Smith. **International Relations Theories**. 3.ed. United Kingdom: Oxford University Press, 2013;

DW. Fourteen EU states agree to Franco-German 'solidarity mechanism' for migrants. **DW**, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/fourteen-eu-states-agree-to-franco-german-solidarity-mechanism-for-migrants/a-49705193> Acesso em: 15 jan. 2022;

EL PAÍS. De mal a pior. **El País**, 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/27/opinion/1456577572_879744.html Acesso em: 18 jan. 2022;

EL PAÍS. Sanções Exemplares. **El País**, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/opinion/1497540395_674127.html Acesso em: 14 jan. 2022;

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. **The promise of Institutional Theory**. International Security, vol. 20, no1. Cambridge: The MIT Press, 2015;

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010;

MEARSHEIMER, John. **The false promise of International Institutions**. vol. 19, no3. Cambridge: The MIT Press, 2020;

MINISTÉRIO da Justiça e Segurança Pública. Entenda as diferenças entre refúgio e asilo. **Governo Federal**, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>
Acesso em: 12 jan. 2022;

MORGHENTAU, Hans Joachim. **A Política entre as Nações**: A luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003;

NYE, Jr., Joseph S. **Soft Power**: The Means to Success in World Politics. Cambridge: Perseus Book Group, 2004;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: Temas, Atores e Visões. São Paulo: Editora Vozes, 2004;

REZENDE, Milka de Oliveira. Crise dos refugiados. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/crise-dos-refugiados.htm>. Acesso em 13 de janeiro de 2022;

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados** - Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 11 jan. 2022;

SAHUQUILLO, Maria R. Hungria aprova a polêmica lei que criminaliza a ajuda aos imigrantes. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/21/actualidad/1529586785_301024.html Acesso em: 19 jan. 2022;

SILVA, Daniel Neves. Guerra Civil Síria. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/conflicto-na-siria-primavera-que-nao-consegue-se-estabelecer.htm>. Acesso em 14 de janeiro de 2022;

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002;

STELZER, Joana. **Integração Europeia**: dimensão supranacional. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998;

UNHCR. Global Appeal 2017. **UNHCR**, 2017. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GA_2017-Update-Eng_Book_low-res.pdf Acesso em: 18 jan. 2022;

VERDÚ, Daniel. Itália anuncia que fechará seus portos a barco de resgate com 600 migrantes. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/10/internacional/1528642309_207661.html Acesso em: 19 jan. 2022;

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.