

Em direção ao ocidente: o posicionamento dos países ocidentais em relação aos fluxos de deslocados ao longo do tempo

Towards the west: the attitude of western countries regarding the flows of displaced people over time

Giovanna Macieira Rosário*

RESUMO

Este artigo possui como objetivo analisar de que forma a postura dos países ocidentais referente ao fluxo de deslocados — principalmente ao de refugiados — mudou ao longo do tempo. Diante disso, foram definidos dois períodos específicos nos quais a relação entre o Ocidente e os indivíduos deslocados difere fundamentalmente — o período da Guerra Fria, no qual se observa um fluxo predominante no sentido Leste-Oeste, e o período pós-Guerra Fria, no qual faz-se possível verificar a predominância dos fluxos no sentido Sul-Norte. Tendo isso em vista, o artigo busca realizar um exame da influência da dinâmica identitária sobre a mudança de posicionamento dos países da Europa Ocidental e da América do Norte.

Palavras-chave: Refugiados. Ocidente. Identidade. Fluxos.

ABSTRACT

This article intends to analyze how the attitude of the western countries towards the flows of displaced people — especially of refugees — has changed over the years. Therefore, two specific periods of time in which the relationship between the West and the displaced individuals differ have been chosen for this purpose — the Cold War period, in which there was predominant flux in the East-West direction, and the post-Cold War period, in which it is possible to notice the predominance of the South-North flows. With this in mind, the article intends to examine the influence of the identities` dynamics over this shift of attitude of the countries located in Western Europe and North America.

Keywords: Refugees. West. Identity. Flows.

* Graduanda do curso de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: giovannamacieira7@gmail.com.

Introdução

Tendo em vista a importância e a influência dos fluxos migratórios, não apenas sobre as relações entre Estados, mas também sobre a dinâmica política, econômica e social doméstica, este artigo possui como objetivo a compreensão dos fatores que influem sobre a relação entre os Estados ocidentais e o regime² de refugiados. Dessa forma, será analisada a mudança de postura dos países europeus e norte-americanos em relação aos fluxos de deslocados ao redor do globo ao longo do período que compreende o fim da Primeira Guerra Mundial até o século XXI.

Para tanto, será realizado um exame do papel da dinâmica identitária sobre essa mudança de postura dos políticos e das populações ocidentais no que tange aos contingentes populacionais que se dirigem a seus territórios. Dessa forma, serão delimitados dois períodos específicos por meio dos quais se torna possível evidenciar a importância das transformações das bases identitárias, que influem sobre a dinâmica do sistema internacional, para a compreensão da mudança de posicionamento do ocidente diante dos fluxos de deslocados – o período da Guerra Fria e o período caracterizado pela ordem internacional que começou a se estruturar diante do fim da bipolarização da política mundial.

A primeira seção constitui uma retomada histórica de como o regime de refugiado foi estruturado ao longo dos anos e de que forma foi estabelecida a definição de refugiado que prevalece hoje no sistema internacional. Esta perspectiva histórica compreende o período no qual se iniciou o regime de refugiados – o fim da Primeira Guerra Mundial – até o estabelecimento do Alto Comissariado para Refugiados das Nações Unidas (ACNUR) e a formulação da atual definição de refugiado.

Na segunda seção, será realizada uma análise relativa à condição dos refugiados durante a Guerra Fria e a postura dos países ocidentais diante desses fluxos. Assim, atenta-se para a importância do contexto de polarização ideológica que caracterizou as relações internacionais durante esse período, para o local de origem desses refugiados que, em sua maioria, originavam-se do Leste Europeu e para as causas que motivaram seu deslocamento.

2. Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema (KRASNER, 1982).

Em seguida, a terceira seção compreenderá um exame sobre o início dos fluxos de deslocados originários do sul global e os efeitos dessa mudança de eixo de deslocamento de Leste-Oeste para Sul-Norte sobre o regime de refugiados. Faz-se presente nesta seção, o início da mudança de posicionamento dos países ocidentais frente aos novos fluxos.

Na quarta seção será realizada uma análise sobre a influência do fim da dinâmica identitária característica da Guerra Fria sobre o regime de refugiado. Dessa forma, será possível compreender como o desmantelamento da polarização ideológica que marcou a dinâmica do sistema internacional por cinco décadas influiu sobre o tratamento dos refugiados.

Por fim, a última seção do artigo constitui na avaliação dos efeitos da desestruturação da referência identitária, relativa à bipolarização ideológica que caracterizou o período da Guerra Fria, sobre a dinâmica política do século XXI. Assim, faz-se pertinente a observação da dinâmica identitária sobre a atual ascensão do populismo nos países ocidentais.

Uma Perspectiva Histórica – O Regime de Refugiados ao Longo do Tempo

O fenômeno dos refugiados passou a ser reconhecido como um problema internacional após a Primeira Guerra Mundial. Em um primeiro momento, o status de refugiado restringia-se aos indivíduos que deixavam a Rússia em função da Revolução de 1917. Diante desse enorme contingente populacional que se deslocava em direção a Europa Ocidental – estima-se que, entre 1917 e 1921, um milhão de russos tenham deixado seu país de origem – fora criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados e, em seguida o Passaporte Nansen - documento de identificação dos refugiados, que, inicialmente, atendia apenas aos russos. A partir de 1924, a definição da categoria refugiado, que, até a Segunda Guerra Mundial, seria vinculada a origem do indivíduo, foi expandida de forma a incluir os armênios e, em 1928, os turcos, assírios e sírios (BARNETT, 2002).

Segundo Hobsbawn (1990), o período posterior a Primeira Guerra Mundial teria sido o momento no qual o “princípio da nacionalidade” exerceu maior influência sobre a ordenação do ambiente político internacional. Essa primazia do ideal nacional, ain-

da de acordo com o historiador britânico, seria resultado do colapso dos grandes impérios multinacionais que participaram do conflito mundial – Império Austro-Húngaro, Império Russo e Império Otomano - e do fortalecimento dos Estados Nacionais europeus (HOBSBAWN, 1990).

No entanto, o advento da Segunda Guerra Mundial e os novos fluxos de indivíduos deslocados advindos do conflito inicia um novo estágio do regime internacional de refugiados. Esse novo período do regime seria caracterizado pela construção espacial do refugiado, isto é, o princípio definidor da categoria deixa de estar vinculado à origem do indivíduo e passa a ser associado ao cruzamento de fronteiras (AGUIAR, 2005). Essa transformação da definição da categoria refugiado é resultado da redefinição do princípio moral do Estado que, antes do segundo conflito mundial estava sujeito à nacionalidade, passa a estar sujeito à territorialidade, em virtude das atrocidades que foram cometidas, durante o conflito, em nome de um ideal nacional (AGUIAR, 2005).

Diante dos novos fluxos de deslocados que se encontravam impossibilitados de retornar ao seu país de origem, tem-se a criação da Administração das Nações Unidas Para Auxílio e Reabilitação em 1943 (BARNETT, 2002). Essa agência internacional criada pelas Forças Aliadas foi marcada por uma existência breve devido às tensões advindas da estruturação de uma ordem bipolar e, em 1947, foi substituída pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR), da qual a União Soviética nunca fez parte - segundo o governo soviético a OIR seria apenas um instrumento, criado pelo Ocidente, de auxílio aos traidores do regime (BARNETT, 2002).

Em 1951, a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, além de consolidar a construção espacial desses indivíduos, estabeleceria as bases para a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que, em 1952, viria a substituir a OIR (BARNETT, 2002). A Convenção de 1951, avançou substancialmente em relação às definições anteriores de refugiado ao estabelecer princípios e direitos essenciais que vigoram na atualidade – o princípio da não devolução, o direito do primeiro asilo e o direito de permanecer ou retornar (BARNETT, 2002). No entanto, a Convenção era, ainda, muito limitada geográfica e temporalmente, compreendendo como refugiado qualquer pessoa que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, re-

ligião, 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 (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DO REFUGIADO, 1951, p.2).

No final da década de 50, diante dos novos fluxos de refugiados advindos dos processos de descolonização que aconteciam em um grande número de países do sul global, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceria as dificuldades que os limites estabelecidos pela Convenção de 1951 impunham ao regime de refugiados. O reconhecimento das novas demandas que confrontavam o ACNUR resultaria no Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (FELLER, 2001).

Tendo em vista o objetivo de ampliar a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, o art. 1º, §2º do Protocolo de 1967 estabelece que:

Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 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...” e as palavras “... como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1967, p.1).

Em resposta aos fluxos cada vez mais complexos que começaram a se estruturar no final da década de 60 e que viriam caracterizar as décadas seguintes, o documento formulado pela Organização da Unidade Africana (OUA) - a “Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África” - foi adotado por grande parte dos países africanos em 1969 e ampliou, mais uma vez a definição de refugiado (FELLER, 2001). O documento expandia a definição de refugiado entendida, até então, como indivíduo deslocado em virtude de algum tipo de perseguição, incluindo na categoria os indivíduos que deixam seu país em função de alguma forma de conflito ou violência generalizada:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa

parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969, p.3).

Tendo em vista as transformações da demanda pelo regime de refugiados e os documentos que contribuíram para a expansão da categoria e por uma maior inclusão dos indivíduos deslocados sob o mandato do ACNUR, a agência estabelece, hoje, como refugiado:

Indivíduos reconhecidos sobre a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951; o Protocolo de 1967; a Convenção da Organização da Unidade Africana Que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África; aqueles reconhecidos de acordo com o estatuto do ACNUR; indivíduos aos quais foram garantidos formas complementares de proteção. Desde 2007, a população de refugiados também inclui pessoas em situação similares as dos refugiados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2017, tradução nossa).³

Diante disso, faz-se evidente a maneira como as novas realidades da política mundial influenciaram, ao longo do tempo, a evolução da definição da categoria refugiado. O século XX, caracterizado por intensas agitações do ambiente internacional, além de ter sido determinante para estabelecimento do refugiado como objeto relevante da política internacional foi, também, fundamental para a ampliação dessa categoria de forma a incluir um maior número de indivíduos.

A Guerra Fria e os Fluxos Migratórios Leste-Oeste

A partir do final da Segunda Guerra Mundial o regime de refugiados seria profundamente marcado pela dinâmica da Guerra Fria. Tendo isso em vista, a construção do refugiado e as estratégias e práticas de controle desses indivíduos - que nesse momento vinham, em sua maioria do leste europeu - estavam vinculadas ao objetivo de reconstrução da Europa Ocidental e de consolidação de uma bar-

3. Refugees include individuals recognised under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees; its 1967 Protocol; the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa; those recognised in accordance with the UNHCR Statute; individuals granted complementary forms of protection; or those enjoying temporary protection. Since 2007, the refugee population also includes people in a refugee-like situation (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

reira ideológica anticomunista (AGUIAR, 2005). Segundo Samuel Huntington (1996), a ordem internacional e o padrão de conflitos, a partir da Segunda Guerra Mundial, passam a estar vinculados a disputas ideológicas. Em um primeiro momento, entre o comunismo, o nazi-fascismo e a democracia liberal, no entanto, diante do fim do conflito que devastou a Europa, os antagonismos consolidam-se entre o comunismo e as democracias liberais (HUNTINGTON, 1996).

Essa nova fase de estruturação do Sistema Internacional, marcada pelo choque entre ideologias e pela rivalidade, de ordem política e econômica, entre Estados Unidos e União Soviética, influenciou fortemente sobre o regime de refugiados. Isto posto, até mesmo a definição de refugiado, estabelecida pela Convenção de 1951, passa a refletir a estrutura ideológica hegemônica ocidental liberal, “assegurando uma concepção individualista e, na prática, centrada na perseguição por opinião política, dos Refugiados” (AGUIAR, 2005, p. 68).

O caráter individualista que passa então a fazer parte do entendimento de quem deveria desfrutar do status de refugiado é resultado do abandono do princípio da nacionalidade que, como dito na seção anterior, até o fim do segundo conflito mundial norteara a definição de refugiado (BARNETT, 2002). No entanto, a nova forma de tratamento dos solicitantes de refúgio, estabelecida pela Convenção de 1951, isto é, a análise da situação de cada deslocado como um caso específico, acabou, também, por facilitar a concepção política desses indivíduos (AGUIAR, 2005).

Em função do contexto de bipolarização e de disputa ideológica que caracterizava a ordem internacional do pós Segunda Guerra, os países ocidentais presentes na Conferência de Plenipotenciários, que redigiu a Convenção de 1951, estavam preocupados, em maior grau, não apenas com a proteção e com a concessão do status de refugiado a qualquer perseguido político, mas, sobretudo aos “que compartilhavam das crenças liberais das democracias ocidentais, em especial quando provenientes de regimes comunistas considerados totalitários” (AGUIAR, 2005 p. 75).

Segundo Herika Feller (2001), que de 2006 a 2013 assumiu o posto de *Assistant High Commissioner for Protection* do ACNUR, a agência, inicialmente, possuía a tarefa de reassentar nos países ocidentais os indivíduos que haviam sido deslocados em função de regimes políticos autoritários - nazi-fascismo e comunismo (FELLER, 2001). Dessa forma, a concessão do status de refugiado que já havia sido dificultada pela limitação temporária e geográfica

ca da Convenção de 1951, que restringia a concepção de refugiado aos indivíduos afetados pelos eventos que ocorreram na Europa até 1951, torna-se ainda mais limitada pelas estratégias de cunho político adotadas pelos Estados.

A construção política do refugiado pelos países ocidentais foi facilitada pela ausência dos Estados comunistas na Conferência de Plenipotenciários. A URSS e os países que estavam sob sua zona de influência, desde o início da nova estruturação do regime de refugiado, que teve início nas discussões que sucederam a Segunda Guerra Mundial, criticaram o caráter supostamente ideológico e político do regime que estava sendo formado, chegando mesmo a afirmar que a nova arquitetura do regime não passava de um instrumento dos países capitalistas (AGUIAR, 2005).

Por outro lado, os Estados ocidentais, enfatizavam o caráter humanitário do regime, objetivando, dessa forma, legitimar as ações do mesmo (AGUIAR, 2005). Essa tentativa de despolitizar as ações relativas ao regime fez-se presente no preâmbulo da própria Convenção de 1951:

Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados (...) (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1951, p.1).

Além da concepção política e ideológica que integrou o regime de refugiado durante a Guerra Fria, outro fator pertinente para a análise da dinâmica dos fluxos de deslocados, que realizavam o trajeto leste-oeste, foi a construção econômica desses indivíduos. Dessa forma, se formalmente o regime podia ser concebido pelo seu caráter humanitário e neutro, as práticas e estratégias relativas ao reassentamento, adotadas pelos países ocidentais, refletem a concepção econômica do refugiado como ferramenta de reconstrução da Europa Ocidental (AGUIAR, 2005).

Segundo Feller (2001), inicialmente, quando o ACNUR foi concebido, a atuação da agência consistia em tarefas de natureza legal, com o objetivo de auxiliar no ingresso e na integração dos refugiados nos países que concederiam o refúgio. Esse conteúdo tornou-se predominante no trabalho do Alto Comissariado, uma vez que, na década de 50, esses indivíduos deslocados eram bem recebidos na Europa Ocidental devido às afinidades étnicas, pois eram europeus vindos do leste e, também, em função da necessida-

de de mão de obra que se fazia presente na maioria dos países do continente. (FELLER, 2001).

A concessão ou não do refúgio era, e ainda é, prerrogativa do Estado. Tendo isso em vista, durante a década de 50, os indivíduos que atendiam as necessidades econômicas imediatas dos países ocidentais desfrutavam de maior complacência ao solicitar o refúgio nesses países. Segundo o relatório do ACNUR de 1954, a autorização ao refúgio era livremente concedida aos indivíduos que trabalhavam em ocupações nas quais havia escassez de mão de obra nos países ocidentais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS apud AGUIAR, 2005).

Assim, o resultado do contexto de bipolarização do ambiente internacional no período que precede a Segunda Guerra Mundial é a concessão do status de refugiado aos solicitantes de refúgio em função do seu passado de perseguição política e do seu futuro econômico (AGUIAR, 2005). Diante disso, a repatriação, que antes era vista como melhor solução para a situação dos deslocados, é substituída pelo reassentamento dos indivíduos nos países da Europa Ocidental – caso esses apresentassem as características desejadas pelos mesmos (AGUIAR, 2005).

Os Fluxos Sul-Norte e o Recrudescimento das Fronteiras

Durante a década de 60, o panorama relativo ao regime de refugiados começou a mudar e fazia-se perceptível o aumento do fluxo de deslocados originários de países do sul global, principalmente dos Estados que experimentavam o penoso processo de descolonização (FELLER, 2001). No entanto, faz-se necessário compreender que durante esse período a política mundial ainda era marcada pela bipolarização ideológica do ambiente internacional e, conseqüentemente, a maior parte das “lutas de libertação” também seriam marcadas por essa dinâmica. De acordo com Hobsbawn (1991), as lutas pela independência dos países africanos ou asiáticos teriam sido marcadas pelo ideal anti-imperialista socialista/comunista e, sendo assim, em um contexto de Guerra Fria, “a libertação nacional tornou-se palavra de ordem das esquerdas” (HOBSBAWN, 1991, p. 178).

No entanto, o estabelecimento de restrições mais expressivas à entrada de refugiados pelos países europeus que se iniciou, em menor dimensão, durante a década de 60, iria agravar-se e se tornar um problema expressivo apenas nas décadas de 80 e 90, período ca-

racterizado pela despolarização da ordem mundial (FELLER, 2001). O desmantelamento da ordem mundial que caracterizou o período da Guerra Fria não ocasionou na redução de conflitos. No entanto, fluxos de deslocados originários do sul global, durante as décadas de 80 e 90, não eram mais o produto de guerras por independência que, durante os anos 60, foram marcadas pela forte dinâmica ideológica da Guerra Fria. Durante o período marcado pela despolarização do ambiente internacional, os indivíduos deslocavam-se do sul global para o norte, em maior parte, em função de conflitos étnicos que ocorriam em Estados independentes (BARNETT, 2002).

Somado a essa realidade tem-se, também, o aumento do fluxo de migrantes econômicos (FELLER, 2001). De acordo com Feller (2001), o fluxo de indivíduos que deixavam seu país de origem em função de questões de ordem econômica cresceu exponencialmente durante a década de 90, o que pode ser entendido como resultado das políticas econômicas ortodoxas que prevaleceram no ambiente internacional durante a década de 80 (FELLER, 2001). Tendo isso em vista, o aumento dos fluxos de migrantes econômicos – apesar de representarem uma categoria distinta dos refugiados – em direção ao norte global, acabou por contribuir para a mudança da postura dos países ocidentais em suas fronteiras (AGUIAR, 2005).

A alteração, não apenas da direção dos fluxos de indivíduos deslocados, mas também da causa originária desses fluxos, resultou em uma falta de vontade política e em estratégias restritivas, principalmente por parte dos países europeus ocidentais, em relação ao acolhimento de refugiados (FELLER, 2001). A década de 90 seria, então, marcada pela preocupação dos países ocidentais em impedir os efeitos sistêmicos que conflitos intraestatais poderiam produzir, o que foi acompanhado pelo detrimento do atendimento as populações deslocadas e pela formulação de estratégias para atender as vítimas de conflitos dentro de seu próprio território ou em campos de contenção (AGUIAR, 2005).

Essa mudança de estratégia referente à questão do refugiado pode ser entendida como resultado do processo de securitização dessa categoria – isto é, segundo Emmers (2013), a construção discursiva de algo como uma ameaça, no caso, o refugiado - o que impacta, de forma incisiva, sobre a dinâmica entre os países europeus e esses fluxos de deslocados (EMMERS, 2013). Essa securitização é produto da percepção de que a condição de refugiado não poderia mais ser tratada como uma condição temporária e soluções

definitivas mostravam-se cada vez mais distantes, tendo em vista a relutância dos países ocidentais em acomodá-los como cidadãos e ao caráter dos conflitos e condições de perseguição das quais esses indivíduos fugiam (AGUIAR, 2005).

Diante disso, a securitização do refugiado deteriorou, significativamente, os padrões de tratamento desses indivíduos (AGUIAR, 2005). Assim, a crescente securitização desses deslocados resultou, não somente na diminuição da proteção, mas também, no “encapsulamento do refugiado em condições de vida subumanas, degradantes e politicamente inexistentes, seja nos campos, seja nas “zonas-seguras” criadas nos países de origem” (AGUIAR, 2005).

Tendo em vista a preferência por instrumentos de caráter preventivos, que caracteriza o regime de refugiados na década de 90, em detrimento dos instrumentos de assistência de orientação pós-facto, é apresentado ao Comitê Executivo do ACNUR, em 1991, o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Proteção e Soluções (AGUIAR, 2005). A partir de então, tem-se a criação de novas categorias associadas à questão do refúgio, dentre elas a que abrange pessoas internamente deslocadas (IDP), isto é, pessoas que foram forçadas a fugir de seus territórios, mas que não cruzaram fronteiras (AGUIAR, 2005). O surgimento dos IDPs, no entanto, mostra-se um tanto problemático, uma vez que, os indivíduos que não são entendidos como “verdadeiros refugiados” não desfrutam dos direitos e benefícios concedidos a estes (BARNETT, 2002).

A década de 90, segundo Barnett (2002), seria marcada, então, pelo fim dos interesses dos Estados Ocidentais no regime de refugiados nos moldes que prevaleceram durante o período da Guerra Fria. Dessa forma, apesar dos progressos em relação ao regime e à definição de refugiado, que datam desde o período pós-Primeira Guerra Mundial, a mudança de postura do ocidente frente a esses novos fluxos de deslocados acabariam por bloquear a efetivação desses avanços (BARNETT, 2002).

O Fim da Guerra Fria e a Nova Dinâmica de Identidades

A mudança de postura dos países ocidentais em relação aos novos fluxos de refugiados, que dessa vez não eram europeus, pode ser melhor compreendida como fruto do novo padrão de conflito que, de acordo com Huntington (1996), começava a se

estruturar diante da despolarização do ambiente internacional – o padrão marcado por diferenças identitárias de ordem civilizacional e cultural. Diante disso, os Estados nacionais continuariam a ser os atores centrais das interações internacionais, no entanto, os conflitos globais, diante do colapso do sistema mundial organizado de acordo com a bipolaridade política e ideológica, ocorreriam em função de identidades de ordem cultural (HUNTINGTON, 1996).

Segundo Sawaia (2001), “é inegável a contribuição da referência identitária no momento em que indivíduos, coletividades e territorialidades estão redefinindo-se, reciprocamente, em ritmo acelerado” (SAWAIA, 2001, p.119). O fim da Guerra Fria em 1989 é, precisamente, um desses momentos de redefinição de coletivos que Sawaia (2001) descreve. O desmantelamento do referencial ideológico que havia definido a política mundial durante cinco décadas seria a mais pronunciada característica da dinâmica internacional durante a década de 90. Diante disso, o continente europeu, centro dos acontecimentos que distinguiram o século XX, enfrentará uma das mais significativas redefinições identitárias de todo o sistema internacional (HUNTINGTON, 1996).

Durante a segunda metade do século XX, as identidades do continente europeu foram demarcadas em função das fronteiras ideológicas que determinavam a dinâmica política do continente. Diante disso, os europeus definiam-se em termos de pertencimento aos blocos políticos ideológicos que foram estruturados após o fim da Segunda Guerra Mundial e, dessa forma, o continente europeu fora, durante cinco décadas, marcado pela dicotomia imposta pelo contexto da Guerra Fria (HUNTINGTON, 1996).

Segundo Campbell (1992), a delimitação de um *Other*, faz-se fundamental para o estabelecimento da identidade dos Estados Nacionais e, conseqüentemente, para a formulação da política externa dos mesmos. Isso ocorre, uma vez que, as coletividades se definem a partir daquilo que não são (CAMPBELL, 1992). A queda do muro de Berlim, a reunificação das duas Alemanhas e a dissolução do bloco soviético, representavam a dissolução das bases de referência por meio das quais as identidades dos países europeus se estabeleceram durante a Guerra Fria e, assim, exigiria uma redefinição identitária da Europa, que viria a estabelecer as bases para a mudança de postura dos países pertencentes ao continente e que caracterizaria as décadas seguintes (HUNTINGTON, 1996).

Diante do declínio da polarização ideológica característica da Guerra Fria, as relações entre os europeus tornavam-se cada vez mais estreitas. No ano de 1993 tem-se a consolidação do Mercado Único Europeu e a efetivação do Tratado de Maastricht e a integração europeia passa, então, a abranger questões além das econômicas (UNIÃO EUROPEIA, 2017). A dissolução da dicotomia que dividiu a Europa em duas zonas bem demarcadas em termos ideológicos – o ocidente e o oriente – ocorreria de forma abrupta, o que pode ser evidenciado pela inserção de ex-repúblicas soviéticas no bloco europeu já em 2004 (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

No entanto, impactos da redefinição da identidade dos países europeus ocidentais frente à Europa Oriental não se limitam às relações entre os europeus. Essa dissolução da dicotomia identitária influi, também, sobre a postura dos países ocidentais frente aos crescentes fluxos de refugiados não europeus. Segundo Wendt (1999), a formulação de uma nova identidade coletiva implica a redefinição dos limites do *Self* e do *Other* (WENDT, 1999). Dessa forma, o processo de estruturação de uma nova identidade coletiva europeia em termos homogêneos, pressupõe uma redemarcação da identidade dos países europeus ocidentais frente a um novo *Other* que adentrava seus territórios em números cada vez maiores – os indivíduos deslocados vindos do sul global.

Diante dessa nova realidade, países que possuíam uma forte tradição na recepção de refugiados e na advocacia pelos direitos e pela proteção desses indivíduos, engajavam, cada vez mais, na construção de crescentes barreiras físicas e legais para a entrada de refugiados em seus territórios, até mesmo distanciando-se do sistema legal objetivo de concessão do status de refugiados e recorrendo a procedimentos subjetivos (FELLER, 2001). Dessa forma, os refugiados – que, durante a década de 50 e 60, eram vistos pelos países europeus ocidentais como instrumento fundamental para a reconstrução das economias europeias – passaram, a partir da década de 90 a serem vistos como uma terrível ameaça à estabilidade política, econômica e social desses países (FELLER, 2001).

Essa nova postura adotada pela maioria dos Estados ocidentais frente aos fluxos de deslocados compreende-se em um contexto de intensa securitização do refugiado. Nesse sentido, ataques racistas e xenofóbicos aos refugiados e migrantes econômicos vindos do sul global fazem-se cada vez mais presentes e são, muitas vezes, instigados em função de objetivos políticos (FELLER, 2001). Nes-

sa circunstância, o referencial de identidade, quando contraposto à lógica dialética inclusão/exclusão pode ser usado como “[...] proteção contra o estranho, legitimando comportamentos xenófobos e excludentes de diferentes ordens [...]” (SAWAIA, 2001, p.119).

Tendo isso em vista, faz-se possível compreender que, não apenas os deslocados que estavam em busca do refúgio ou de melhores oportunidades de vida – como é o caso do migrante econômico – eram afetados pela nova postura do ocidente no que se refere ao asilo, mas aqueles indivíduos que conseguiam lograr o status de refugiado ou de imigrante legal também eram impactados pela nova dinâmica que se estabelecia no continente europeu. Isso ocorre, uma vez que, a construção do referencial identitário, inerente a lógica dialética inclusão/exclusão, “ocorre pela negação dos direitos e pela afirmação de privilégios. Ela exclui e inclui parcelas da população dos direitos de cidadania, sem prejuízo à ordem e harmonia social” (SAWAIA, 2001, p.124).

Diante desse contexto de exclusão e privação de direitos básicos, refugiados e migrantes, muitas vezes, recorrem à identidade do local de origem para a criação de redes de solidariedade que acabam se tornando espaços de resistência e, ao mesmo tempo, de segregação – nos quais prevalece a cultura compartilhada por esses indivíduos – dentro dos territórios dos países ocidentais (SAWAIA, 2001). No entanto, esses guetos de resistência, frequentemente, acabam por acentuar o sentimento xenófobo ou racista das populações ocidentais a esses indivíduos, uma vez que, de acordo com o psicólogo Jonathan Haidt (2012), a exposição ao multiculturalismo, frequentemente, estimula a manifestação nacionalista em sua vertente mais funesta (HAIDT, 2012).

Considerações Finais

A postura que prevalece hoje nos países europeus em relação ao grande fluxo de deslocados que alcançam suas fronteiras diariamente não é um fenômeno exclusivo da atualidade, apesar de ter sido acentuada nos últimos três anos diante das crises humanitárias que se fazem presentes no Oriente Médio (ZAHRA, 2017). Essa postura marcada pela edificação de barreiras e muros tão pouco se configura como uma atitude natural ou universal; na realidade, o que se torna evidente em relação à dinâmica entre os países europeus e os recorrentes fluxos de refugiados que fazem parte da rea-

lidade do continente europeu desde o início do século XX, é o fato de que, por vezes os países optam pela restrição e, por vezes, chegam até mesmo a competir para receber esses indivíduos (ZAHRA, 2017). Esse contexto de competição, como ilustrado anteriormente, ocorre em virtude de necessidades econômicas, como carência de mão de obra em setores específicos da economia - realidade característica, por exemplo, dos países europeus ocidentais durante o período posterior a Segunda Guerra Mundial (FELLER, 2001).

A crença que emergiu diante do fim da Guerra Fria e que, em certa medida ainda prevalece - de que a globalização e uma ordem liberal internacional direcionaria a humanidade a um esplendor de respeito mútuo e aceitação das diferenças - parece ter ignorado que muitos indivíduos, quando confrontados pelo multiculturalismo, tendem a construção do outro como uma ameaça (HAIDT, 2012). Assim, faz-se fundamental o entendimento da importância da dinâmica identitária de ordem cultural e civilizacional para a compreensão dos eventos que se sucedem no ambiente internacional após o fim da Guerra Fria.

Ao contrário do que previu Francis Fukuyama (1992), o fim da Guerra Fria não seria o fim da história - marcada pela vitória das democracias liberais (FUKUYAMA, 1992). O fim do conflito enunciou, na realidade, o início de uma nova fase - caracterizada por divergências de ordem identitária que afetam diretamente a postura dos países ocidentais em relação aos deslocamentos em massa. Assim, tem-se, nos últimos três anos, uma política marcada por partidos como o Frente Nacional, na França, que expandiu sua presença no legislativo impulsionado por promessas de edificação de barreiras; a decisão da saída do Reino Unido da União Europeia que fora, fortemente, influenciada por discursos sobre o controle das fronteiras; e a ressonância de promessas de construção de muros na América do Norte (ZAHRA, 2017).

Ademais, países europeus, como a Polônia e a Hungria, que foram, durante a Guerra Fria, tradicionais focos de origem dos refugiados, após a dissolução das fronteiras ideológicas que dividiram a Europa durante cinquenta anos, erguem cada vez mais barreiras à entrada de refugiados e migrantes não europeus (ZAHRA, 2017). Dessa forma, o dismantelamento da dicotomia ideológica diante da dissolução do regime soviético e do fim da Guerra Fria, não representou o início de um processo progressivo em direção ao fim da história, a vitória das democracias liberais e, nem mesmo, a preva-

lência dos valores liberais, mas sim a acentuação de um processo de edificação de barreiras identitárias que já tomava forma na década de 60 e 70 em função do aumento dos fluxos de refugiados vindo do sul global.

Nesse sentido, a análise da mudança de postura do ocidente frente aos refugiados e a compreensão desse fenômeno como parte de uma dinâmica identitária que foi gravemente acentuada após o fim da Guerra Fria permite um melhor entendimento sobre a realidade política que prevalece, no século XXI, nos países do norte global. Segundo Eric Kaufmann (2017), a ascensão do populismo nos Estados Unidos e na Europa durante o que seria a maior crise de refugiados da história, não é uma coincidência. Enquanto para os liberais positivos a diversidade cultural é algo a ser valorizado, para políticos populistas e seus eleitores o multiculturalismo seria, não apenas indesejável, mas imoral (KAUFMANN, 2017).

O entendimento da dinâmica de identidades sempre possuiu um papel fundamental para a melhor compreensão, não apenas do regime de refugiados, mas também de todos os processos políticos relacionados a fluxos de indivíduos deslocados. O contexto político e econômico, como observado anteriormente, certamente constitui um fator importante para o entendimento da política mundial, no entanto, faz-se imprescindível que esses contextos sejam apreendidos junto aos conflitos identitários que são, por sua vez, inerentes às relações internacionais.

Referências

AGUIAR, Carolina Moulin. **A Construção Social dos Refugiados e a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**: Do espaço moral do Estado ao indivíduo entre soberanos. 2005. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**: assinada na Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas. Genebra: Suíça. 28 jul. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: Organização das Nações Unidas. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

BARNETT, Laura. NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH: Global governance and the evolution of the international refugee regime. **Unhcr Working Papers**, Toronto, p.1-22, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/3c7529495/global-governance-evolution-international-refugee-regime-laura-barnett.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CAMPBELL, David. **WRITING SECURITY: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minnesota: University Of Minnesota Press, p. 280. 1992.

EMMERS, Ralf. Securitization. In: COLLINS, Alan (Ed.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, p. 131-144. 2013.

FELLER, Erika. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. **International Review Of The Red Cross**, [s.i.], v. 83, n. 843, p. 581-606, set. 2001. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jre4.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco. Tradução de Aulyde S. Rodrigues, p. 418, 1992.

HAIDT, Jonathan. **The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion**. New York: Pantheon Books, p.420. 2012.

HOBSBAWN, Eric J.. **Nações e Nacionalismo Desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 232. 1991.

HUNTINGTON, Samuel P.. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, p. 456. 1996.

KAUFMANN, Eric. **Immigration and White Identity in the West: How to Deal With Declining Majorities**. Foreign Affairs. 8 set. 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-09-08/immigration-and-white-identity-west>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

KRASNER, Stephen D.. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Cambridge, v. 6, n. 2, p.185-205, spring 1982.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África**: assinada na Conferência dos Chefes de Estado e do Governo quando da Sexta Sessão Ordinária. Adis-Abeba: Etiópia. 10 set. 1969. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

SAWAIA, Bader. Identidade - Uma ideologia separatista? In: SAWAIA, Bader (Org.). **As Artimanhas da Exclusão: ANÁLISE PSICOSSOCIAL E ÉTICA DA DESIGUALDADE SOCIAL**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, cap. 7. p. 119-128. 2001.

UNIÃO EUROPEIA. **A história da União Europeia**. 2017. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt>. Acesso em: 6 nov. 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Population Statistics:** The World in Numbers. 2017. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.126157837.180874011.1511890014-1489219148.1502575560>. Acesso em: 15 nov. 2017.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 429. 1999.

ZAHRA, Tara. **Europe's Shifting Borders:** Migration Returns to the Continent. Foreign Affairs. 11 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-02-11/europes-shifting-borders>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

Recebido em: 18.06.2018

Aprovado em: 20.07.2018