

INGRID TORGA HENTZ FLORES

**O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AO REFÚGIO
E O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA REFUGIADOS**

RECIFE

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AO REFÚGIO
E O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA REFUGIADOS

Monografia final de curso apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientando: Ingrid Torga Hentz Flores

Orientadora: Prof^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

RECIFE

2019

“Na abundância é impossível compreender as lutas da miséria, e a máxima de que todo homem pode, com esforço, chegar ao mesmo brilhante resultado, há de sempre parecer uma grande verdade à pessoa que estiver trinchando um peru...”

(Machado de Assis; *Helena*, 20ª ed, 1996, São Paulo: Editora Ática. P. 105)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Wilkar e Jairo, por acreditarem em mim até quando eu mesma não acreditava, por sempre investirem o melhor no meu futuro e me darem a chance de ter escolhas e oportunidades além do que eles puderam ter. Agradeço por serem o meu porto seguro, por me amarem incondicionalmente e por sempre apoiarem meus sonhos. Eu os amo muito e nunca vou poder agradecer o suficiente.

À minha irmã e grande amor da minha vida, Sofia, agradeço por tudo e muito mais do que é possível colocar em palavras. Agradeço por coisas ainda além de sua compreensão, pois com tão pouca idade ela já me salvou tantas vezes sem nem saber, apenas por existir. Agradeço por ser minha melhor amiga e por despertar em mim o maior amor que eu já fui capaz de sentir.

Ao meu namorado e melhor amigo, Lucas, agradeço por me trazer alegria nos momentos mais angustiantes, por enxergar sempre o melhor em mim e por ser essa pessoa incrível na minha vida. Aos meus amigos queridos, agradeço por aguentarem minhas lamúrias, por me darem forças e por me fazerem sorrir até esquecer os problemas. Em especial à Camila, amiga que fiz durante essa jornada na Universidade e que espero levar para a vida toda.

Agradeço, enfim, à minha professora orientadora, Eugênia, por me guiar nesta etapa da minha vida acadêmica de forma tão proveitosa, por ser tão acessível, prestativa, e por estar sempre disposta a oferecer um ensino de qualidade.

RESUMO

O trabalho em questão trata do sistema internacional de proteção aos refugiados e do Direito dos Refugiados. Aborda o conceito e a importância das Organizações Internacionais para o Direito Internacional, com ênfase no surgimento da Organização das Nações Unidas. Analisa os princípios que regem as relações internacionais e sua relação com o problema dos deslocados no mundo. Fala especificamente dos princípios da cooperação, da solidariedade, da reciprocidade e do *non-refoulement*. Analisa o dever de cooperação dos Estados para com as pessoas em situação de deslocamento e com as instâncias da ONU que cuidam do problema, introduzindo a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Explica o instituto do Refúgio e resgata uma abordagem histórica do envolvimento de Organizações Internacionais com ele, aproveitando para também abordar as normas legais e convenções fabricadas com o objetivo de proteger as pessoas refugiadas, em específico a Convenção de Genebra de 1951 e a Declaração de Cartagena, ou Protocolo de 1967. Apresenta o sistema do ACNUR, suas características, atribuições e competências; e analisa as soluções duradouras apresentadas em seu Estatuto e como elas funcionam na prática. Ainda, comenta o refúgio no ordenamento jurídico brasileiro e a presença do ACNUR no Brasil.

Palavras-chave: direito dos refugiados; cooperação internacional; ACNUR.

SUMÁRIO

Introdução	01
1. ONU, cooperação e o sistema internacional	03
1.1 Noções primordiais sobre Organizações Internacionais e a Organização das Nações Unidas	03
1.2 Os fundamentos da cooperação, da solidariedade e da reciprocidade	06
1.2.1 O princípio basilar do non-refoulement	09
1.3 O dever do Estado de cooperar e o direito de recusar	10
2. Refúgio: origens, previsão na carta da ONU e surgimento do ACNUR	14
2.1 Asilo e Refúgio: diferenças e semelhanças	14
2.2 O surgimento do Refúgio e sua relação com as Organizações Internacionais	17
2.3 ACNUR: previsão na carta da ONU e parcerias com outros órgãos	20
3. O sistema de atuação do ACNUR, as soluções duradouras e o refúgio no Brasil	22
3.1 ACNUR: sistema de atuação	22
3.2 As soluções na prática	25
3.3 Considerações sobre o Refúgio no Brasil	28
Conclusão	32
Referências	34

INTRODUÇÃO

As Grandes Guerras Mundiais foram eventos traumáticos para o mundo, que ganharam destaque na história da humanidade de forma trágica por terem tomado proporções antes inimagináveis, envolvendo boa parte das nações e gerando consequências diretas e indiretas em todas as partes do globo terrestre. Uma dessas consequências foi a onda migratória de milhares de pessoas que buscavam fugir dos conflitos e a consequente criação de órgãos que pudessem ultrapassar as barreiras de nacionalidade e atuar mundialmente com o escopo de prevenir e impedir que as ações violentas do contexto de guerra voltassem a se repetir no mundo.

O presente trabalho analisa a importância das Organizações Internacionais no sistema internacional contemporâneo, a partir de uma das mais importantes, a Organização das Nações Unidas, e também se preocupa em esclarecer os princípios internacionais e os deveres dos Estados que incidem sobre a questão do Refúgio.

O sistema da ONU é composto de diversos organismos, agências e outras entidades, cada qual com atribuições e áreas de atuação, cujo objetivo comum é a manutenção da paz e da segurança, do desenvolvimento sustentável, da proteção aos direitos humanos e fundamentais, entre outras missões realizadas para a harmonia da comunidade internacional. Uma organização tão importante e tão complexa poderia ser estudada por anos sem que fossem esgotadas as ramificações possíveis de pesquisas e estudos a seu respeito.

Portanto, este trabalho pretende colocar em perspectiva o princípio da cooperação internacional voltado para a recepção de refugiados pelos Estados e o papel da ONU, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em relação a este problema mundial.

A relevância desse tema se verifica na cada vez mais presente discussão sobre as ondas migratórias de refugiados que atingem o mundo. Atualmente a população de deslocados já passa da marca dos 70 milhões. São pessoas que deixam seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, grave e generalizada violação de direitos humanos e, principalmente, conflitos armados.

Assim, o aprofundamento nas questões de cooperação internacional e na atuação dos órgãos responsáveis por auxiliar a recepção e advogar pelos direitos dessas pessoas não é só tópico interessante de estudo, mas também necessário para que possamos conhecer melhor as atribuições dessas organizações e sua relação com os Estados.

Segundo o ACNUR, o Brasil tem histórico de ser um país pioneiro e de grande relevância para a proteção internacional de refugiados, sendo um dos primeiros a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e também a integrar o Comitê Executivo da Agência.

O Brasil passou recentemente por mudanças em sua legislação no que diz respeito à migração e às pessoas provenientes de outros países que ingressam no território brasileiro. O antigo Estatuto do Estrangeiro, instituído durante a ditadura militar, adotava uma postura de xenofobia, colocando a segurança nacional acima dos direitos do migrante e dificultando o processo de legalização.

A nova Lei de Migração, sancionada em maio de 2017, vem em substituição ao Estatuto de 1980, trazendo novas perspectivas e diretrizes sobre o movimento migratório no Brasil. Entretanto, aqui pessoas refugiadas também encontram dificuldades para se integrar à sociedade brasileira, e apesar de o Brasil ter uma legislação ampla e favorável aos estrangeiros, ainda não se firmou como um grande aliado mundial para o refúgio.

1. ONU, COOPERAÇÃO E O SISTEMA INTERNACIONAL

1.1 Noções primordiais sobre Organizações Internacionais e a Organização das Nações Unidas

As organizações internacionais se mostram cada vez mais atuantes e necessárias no cenário internacional atual, devido principalmente às crescentes relações entre sujeitos de Direito Internacional e à urgência por maior cooperação entre os Estados¹. Elas possuem expressivo papel no Direito Internacional contemporâneo como parte integrante da sociedade internacional, entendida hodiernamente como o conjunto de Estados, organizações e outros sujeitos de atuação internacional que mantêm entre si relações mútuas de interesse econômico, político, comercial, humanitário, motivadas pela necessidade de cooperação e coexistência internacional pacífica e harmoniosa.

No mundo globalizado, pode-se dizer que às organizações internacionais é atribuída a responsabilidade de carregar uma bandeira da esperança para a união e paz entre as nações e de tomar à frente de vários âmbitos de atuação para o alcance de interesses comuns. Elas representam, em princípio, o rompimento de fronteiras geográficas, políticas, econômicas, culturais e jurídicas entre diferentes Estados e forças na busca por um melhor convívio internacional².

Até relativamente pouco tempo atrás, no entanto, nada disso estava em pauta. Embora se possa dizer que o fenômeno de cooperação e de associação entre povos para um fim em comum exista desde a Antiguidade, e também que a ideia geral de paz mundial a ser alcançada pela colaboração entre nações há muito tempo têm sido reconhecida no pensamento humano (haja vista escritos como os de Kant sobre a paz mundial, em meados do século XVIII³), é certo que somente na contemporaneidade houve mobilização concreta e institucionalizada, que culminou na criação das Organizações Internacionais (OIs), no sentido moderno da expressão.

Marie-Claude Smouts explica que até a Primeira Guerra Mundial as relações entre Estados Nacionais e o próprio Direito Internacional em si era, essencialmente, de

¹ ACCIOLY, Hildebrando; E SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 393.

² BRAGA, Alice Serpa. **Organizações internacionais e o surgimento da ONU**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13072&revista_caderno=16. Acesso em: 20 de Novembro de 2018.

³ Refiro-me à obra de Immanuel Kant, **À Paz Perpétua**, 1795. Título Original: *Zum ewigen Frieden*.

coexistência⁴, ou seja, os Estados apenas conviviam sob os princípios de soberania e não-intervenção, e isso compunha quase tudo o que competia ao Direito Internacional, à época. Mas à medida que as relações se desenvolveram e que houve maior interdependência entre os Estados, nasceu a consciência de que havia certos problemas que estes não podiam resolver sozinhos por meio das instâncias existentes até então⁵.

As organizações internacionais multiplicam-se à medida que aumenta a conscientização a respeito dos problemas especificamente internacionais, ante os quais são impotentes os estados, mesmo os que se arrogam a condição de mais poderosos, evidenciando as crescentes necessidades de operação coordenada por parte dos estados. Este seria o “modelo clássico” de expressão das organizações internacionais⁶.

Visto que as Organizações têm tanto impacto no Direito Internacional contemporâneo e nas atividades coletivas dos Estados Nacionais em prol de interesses comuns, é mister, antes de mais nada, conceituar e caracterizar o que vem a ser, juridicamente, uma Organização Internacional e qual o seu papel diante da sociedade internacional.

Esta não é uma tarefa fácil e não se pode dizer que há uma definição exata e completa do que é uma Organização Internacional. A doutrina genericamente se firma em suas características essenciais para estipular um conceito geral, mas ainda assim, devido à imensa gama de objetos e atribuições que incidem sobre essas organizações e ao fato de que elas estão em constante evolução, é difícil chegar a uma conclusão permanente⁷.

Segundo Heredia, as Organizações Internacionais são

associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros⁸

Deste conceito se pode extrair quatro elementos que as caracterizam e as diferenciam de outras entidades: a) composição essencialmente interestatal (sua formação compõe-se de estados soberanos); b) base jurídica convencional (devem sua existência a um ato jurídico anterior e externo, sendo sujeitos de Direito Internacional derivados ou secundários); c) estrutura orgânica e permanente (composta por diversos órgãos institucionais e permanentes,

⁴ SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Editora UnB: Brasília, 2004. p. 131.

⁵ DA SILVA, Edvan Carneiro.; *et al.* **Origem, Características E Classificação Das Organizações Internacionais**. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2609/1599>. Acesso em: 12 de Novembro de 2018.

⁶ ACCIOLY, Hildebrando; **op cit.** P. 394.

⁷ HEREDIA, José Manoel Sobrinho. In: VELASCO. Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales**, 11^a Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999. p. 43.

⁸ *Ibidem*.

que possuem independência funcional dos Estados-membros); e, por fim, d) autonomia jurídica (possuem personalidade jurídica diferente da dos Estados-membros).

Destes aspectos, talvez o mais importante seja este último, a autonomia jurídica, refletida na capacidade das organizações internacionais de manifestarem vontade autônoma própria para realização dos fins para os quais foram instituídas. Sendo dotadas de personalidade jurídica, as OIs possuem direitos e deveres e, sobretudo, capacidade para postulá-los através de reclamações internacionais.

Nos dizeres de Antônio Augusto Trindade, “a personalidade própria possibilita à Organização atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente dos Estados-membros tomados individualmente”⁹, e ainda acrescenta que tal personalidade é indispensável à conclusão dos propósitos da Organização, à medida que a mune de autonomia e autoridade face aos Estados, permitindo-lhe adotar certas decisões obrigatórias para seus membros e fazer valer sua vontade. No entanto, ao dizer isso, o autor está tomando como exemplo uma entidade em específico.

A organização que melhor compreende todas essas características e que, de fato, direciona a discussão em boa parte da doutrina sobre organizações internacionais, é a Organização das Nações Unidas (ONU), por ser justamente a mais importante e expressiva diante da sociedade internacional atual.

O contexto de criação da ONU se deu com a situação de crise em que o mundo se encontrava no período das Guerras Mundiais. Sua predecessora, a Sociedade da Liga das Nações (SdN), foi instaurada após a primeira guerra, com o objetivo de zelar pela paz e equilíbrio mundial, contudo, era composta de “sistemas mais ou menos utópicos de regulação da convivência organizada entre sujeitos de Direito Internacional”¹⁰, e muito se discutiu sobre a existência de sua personalidade jurídica e sua capacidade de contrair obrigações como qualquer sujeito. No fim, com a vinda da segunda guerra e o fracasso da Liga das Nações em cumprir seu objetivo de manter a paz, viu-se a necessidade de criação de um organismo com maior força autônoma. Assim, a Organização das Nações Unidas foi oficializada em 24 de Outubro de 1945 e conta atualmente com 193 países membros.

Segundo sua Carta, os propósitos da ONU são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais (...);
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos (...);
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou

⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. P. 9.

¹⁰ ACCIOLY, Hildebrando; **Op cit.** P. 394

humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns¹¹.

Embora a ONU tenha surgido com o intuito de preservar a paz mundial, as guerras e conflitos armados ainda assolam diversos países do mundo, gerando uma situação de crise humanitária em relação a grupos de pessoas deslocadas de seus territórios nacionais. Não só os conflitos armados, mas também as catástrofes ambientais, as perseguições políticas e a insegurança socioeconômica em alguns países também causam essa situação de deslocamento.

O que a ONU, como Organização Internacional com autonomia frente aos seus Estados-membros, faz no âmbito jurídico, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no sentido de assegurar os direitos desses deslocados e como os Estados se obrigam a esse dever de cooperar são os temas a serem abordados posteriormente.

1.2 Os fundamentos da cooperação, da solidariedade e da reciprocidade

Uma das fontes autônomas de Direito Internacional consiste nos princípios gerais de direito. Os princípios são a base estruturante do direito e têm importância fundamental. Servem como parâmetro hermenêutico à tomada de decisões judiciais e preenchem lacunas que mesmo a extensiva produção legislativa não é capaz de conceber. De acordo com o doutrinador Cretella Júnior: “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”¹².

Outros doutrinadores, como Canotilho, ensinam que princípios são normas de um grau maior de abstração, que se prestam a cumprir um papel fundamental: são fundamento das regras¹³, e Miguel Reale se posiciona no sentido de que “os princípios são enunciados normativos de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento para sua aplicação e integração”¹⁴.

Os princípios gerais do Direito Internacional, portanto, representam os valores da sociedade internacional. E aqueles que apresentam extrema relevância para a matéria dos

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945.

¹² CRETILLA JR., José. *Os cânones do direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, p. 5-52, jan./mar. 1988

¹³ CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1994. P. 1143 e seguintes.

¹⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Filosofia do Direito*, São Paulo, Editora Saraiva, 23ª edição, 1996.

refugiados são os princípios da cooperação, da solidariedade e o princípio norteador do *non-refoulement* ou não-devolução. O princípio da reciprocidade, por sua vez, está relacionado à maneira como os Estados lidam com o tema.

A Carta das Nações Unidas se abre com um preâmbulo, em que são declaradas solenemente as intenções comuns dos países que participaram da Conferência de São Francisco. Logo depois, no Capítulo I da Carta se encontram os propósitos e princípios da organização. Tais propósitos e princípios são as ideias básicas que hão de orientar a atuação dos órgãos e membros das Nações Unidas, são a grande razão de ser da organização¹⁵.

Dentre tais propósitos, como já mencionado anteriormente, está o de conseguir uma cooperação internacional, concernente a assuntos de desenvolvimento comum em uma ampla gama de matérias, visando sempre ao progresso e ao bem estar das populações em cada Estado soberano.

Ainda, o mesmo documento, nos artigos 55 e 56, disciplina a cooperação no âmbito econômico e social:

Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: [...] c) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional. [...]

Art. 56. Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente¹⁶.

Assim, está no cerne das atribuições da ONU e dos Estados-membros cooperar em conjunto para a solução dos problemas internacionais.

O princípio da solidariedade, por sua vez, ressalta que os Estados devem dividir equitativamente os custos e as dificuldades dos desafios globais, atentando sempre à justiça social. Ora, o Direito Internacional dos Refugiados tem como objeto um tema global que depende precisamente do auxílio de um Estado à população de outro Estado, a qual se encontra desprovida de proteção. Justamente por isso o princípio da solidariedade é uma das bases legais na qual se funda o instituto do refúgio¹⁷.

Do mesmo jeito, o princípio da cooperação internacional também é básico para o sustento do Direito Internacional dos Refugiados. Aliás, os dois princípios têm trajetória

¹⁵ HEREDIA, José Manoel Sobrinho. **Op cit.** P. 160

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945.

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**, São Paulo: Método, 2007. p. 96.

semelhante, posto que se consolidaram no contexto pós Segunda Guerra, principalmente através da criação e constituição de diversas organizações internacionais, como a ONU.

A existência dessas organizações só é possível em princípio por causa da aplicação da cooperação internacional. Os fundamentos da cooperação decorrem não só do fato de que todos os Estados devem compartilhar respeitosamente do mesmo espaço global, mas também da cada vez maior variedade de assuntos que necessitam de ações multilaterais e coletivas para serem solucionados¹⁸.

A dimensão do conceito de cooperação internacional é ampla, visto que a própria Carta não define diretrizes ou limites para a cooperação em busca do progresso. Ela pode se referir à colaboração entre Estados num âmbito processual, como em casos de extradição, homologação, rogatórias, mas também se refere a acordos e tratados concernentes às questões mundiais do interesse de todos os estados como sociedade internacional, como a preocupação com o meio-ambiente, com os conflitos armados, com populações em situação de vulnerabilidade e com os deslocados, por exemplo. Assim, também a ajuda humanitária é uma forma de cooperação internacional, e é dever da ONU e de seus estados-membros cooperar e ofertar essa ajuda.

Esse princípio também está presente no preâmbulo da Convenção dos Refugiados de 1951, nos parágrafos 4º e 6º:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional;
Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário¹⁹.

Sendo assim, nota-se, quando se trata da questão dos deslocados, conjuntos de pessoas forçadas a deixar seu país de origem e a buscar refúgio em outros Estados, a cooperação internacional é imprescindível. Abrigar refugiados não se trata apenas de solidariedade, mas de um compromisso com os Direitos Humanos.

No entanto, é muito utópico acreditar que a cooperação entre Estados se dê por pura e simples aceitação harmônica da vontade de outro ente internacional. Celso de Mello acredita que um dos princípios basilares para que haja devida cooperação internacional é o princípio

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ ACNUR. **Convenção Relativa aos Refugiados**. 1951, p.1

da reciprocidade.²⁰ Afinal, a reciprocidade é o instituto necessário para fazer com que Estados soberanos acatem soluções propostas por outros entes internacionais sem que haja ferimento à igualdade ou ao respeito à sua soberania.

O princípio da reciprocidade visa à harmonia das relações entre os países. Por este princípio, os direitos e obrigações assumidos por um Estado signatário de um tratado internacional ou que fizer parte de uma associação regional de fins de integração econômica, deverão imperiosamente ser cumpridos pelos Estados também signatários do mesmo tratado, ou que fizerem parte do mesmo bloco. Ou seja, o instrumento de jurisdição internacional deve obrigar a todos os que se comprometeram com ele de forma equânime.

O Estado que, nessas condições, não cumprir com os direitos e obrigações assumidas poderá sofrer represálias em caráter punitivo, como embargos econômicos, por exemplo. Mas a questão central deste sistema é justamente o consentimento do Estado em obrigar-se perante tais jurisdições internacionais²¹.

No que diz respeito à questão dos refugiados, os países signatários que estabelecem relação de reciprocidade, obrigam-se a atentar ao dispositivo normativo da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados e ao princípio da dignidade humana. Assim, cabem aos países signatários proporcionar o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais aos refugiados, ou seja, proteção jurídica e física sob as mesmas bases dos seus cidadãos nacionais.

É certo que a sistematização dos institutos de proteção aos refugiados e imigrantes se deve muito em parte pela existência de reciprocidade mútua entre as nações, em especial às integrantes da Organização das Nações Unidas.

1.2.1 O princípio basilar do non-refoulement

Além dos já mencionados princípios gerais de Direito Internacional, é certo que um dos princípios norteadores do Direito dos Refugiados é o do *non-refoulement*, ou o princípio da não-devolução.

Através dele fica salvaguardado o direito dos refugiados a não serem devolvidos a qualquer país em que possam sofrer perseguição, outras formas de maus-tratos ou tortura. Este princípio é relativamente recente, tendo sido previsto na Convenção Relativa aos Refugiados de 1951, em seus artigos 32 e 33.

²⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 100.

²¹ ACCIOLY, Hildebrando. **Op cit.** p. 286 a 293.

Esses mesmos artigos, no entanto, também consideram a hipótese em que o princípio pode ser afastado, em caso de ameaça à segurança nacional do país receptor ou por motivos de ordem pública. Ou seja, apesar de ser um princípio basilar do comprometimento dos Estados com a proteção aos refugiados, também não descarta a possibilidade do Estado recusar, motivadamente, é claro, a presença de um refugiado em seu território.

Porém, como já dito, os motivos devem ser muito bem justificados, do contrário, os Estados devem se comprometer com a não-devolução, pois o princípio foi pensado claramente em benefício dos refugiados. Acontece que a aplicabilidade deste princípio ainda não é clara e uniforme em toda a sociedade internacional, e seu conceito é tratado como ambíguo e abstrato, o que faz com que os Estados adotem abordagens diversas quanto a ele na prática²². Alguns Estados, por exemplo, entendem que o princípio só é aplicável quando o indivíduo em questão já ultrapassou as fronteiras de seu território com sucesso e passam a empregar medidas para conter a entrada de refugiados em suas fronteiras²³.

Essa e outras práticas semelhantes acabam por enfraquecer a força vinculante dos instrumentos internacionais que impõem o *non-refoulement*, o que invariavelmente pode levar ao não cumprimento desse direito fundamental dos refugiados e solicitantes de refúgio e dificulta a implementação de um sistema de proteção efetivo.

1.3 O dever do Estado de cooperar e o direito de recusar

O Estado-membro da ONU também signatário da Convenção Relativa aos Refugiados, de 1951, se compromete a cooperar com o ACNUR, pelo que dispõe o art. 35 da convenção:

Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas: 1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção. 2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos: a) ao estatuto dos refugiados, b) à execução desta Convenção, e c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados²⁴.

²² OLIVEIRA, Laís Gozales de; **Barreiras fronteiriças contra o princípio de non-refoulement: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado**. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/870>. Acesso dia 05 de Outubro de 2019.

²³ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3rd ed. New York: Oxford University Press Inc, 2011. P. 206-208

²⁴ ACNUR. **Convenção Relativa aos Refugiados**. 1951, p. 16

Não há cláusula de salvaguarda na convenção, de modo que, em tese, o Estado não teria como se eximir da cooperação. Contudo, na prática, podemos afirmar que nem sempre os Estados estão dispostos a cooperar com essas instituições.

Em diversas situações, o dever de oferecer refúgio para as populações em situação de deslocamento passa a ser considerado um problema de ordem pública. Assim, o Estado não estaria obrigado a conceder o asilo, visto que sua obrigação é primeiramente para com o seu próprio povo, e, sobretudo por questões de soberania, é direito do Estado poder dizer quem entra e quem sai de seu território. Não raro, grupos de deslocados encontram fronteiras fechadas às suas necessidades de refúgio.

Tal situação se verifica factualmente na posição atual de países que estão restringindo a entrada de estrangeiros, a exemplo dos Estados Unidos e alguns integrantes da União Europeia²⁵. São impedidos, principalmente, os deslocados vindos de países considerados “de terceiro mundo”, sem nenhum critério ou distinção.

Acontece que no Direito Internacional, a ideia-princípio do consentimento reafirma a ideia tradicional de soberania estatal. Segundo essa ideia, o Estado existe em função de um bem comum, de um objetivo e interesse de todos os indivíduos que o compõe, logo, somente se submeteria à norma internacional por vontade própria, por ato soberano. Nessa perspectiva, todo o ordenamento jurídico internacional estaria submetido a ter sua validade reconhecida pelo ordenamento interno²⁶.

No entanto, diante das transformações contemporâneas no modo de pensar e de se relacionar em nível global, esse sentido tradicional de soberania vem se modificando numa linha mais favorável à sua relativização. A partir disso, o internacionalista Philippe Main considera:

A soberania do Estado não é jamais absoluta, pois ela está limitada pela obrigação de respeitar todas as regras internacionais (gerais ou especiais) que se lhe aplicam. O Estado soberano se define, portanto, em termos relativos, como aquele que não está colocado numa situação de dependência jurídica e geral em face de outro Estado²⁷.

Traduzindo esse pensamento, é certo dizer que não existe Estado soberano absoluto, pois a soberania encontra limites no pressuposto essencial do respeito às regras de

²⁵ O GLOBO. **Governo Trump adota medida para restringir imigração a partir da fronteira com o México**. 09/11/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-trump-adota-medida-para-restringir-imigracao-partir-da-fronteira-com-mexico-23221927>> Acesso em 12 de Agosto de 2019.

²⁶ CÔRTEZ NETO, Honório de Lima. **O Domínio Reservado Dos Estados e a Jurisdição Internacional**. Disponível em: <https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_dezembro2002/corpodiscente/honorio.doc+&cd=1&hl=p t-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso dia: 16 de Abril de 2019.

²⁷ MAIN, Philippe *apud* STRENGER, Irineu. **Relações Internacionais**. São Paulo: LTr, 1998. p.170

convivência internacional. O bem comum deixou de ser fim exclusivo do Estado, passando a ser interesse da comunidade global como um todo.

Segundo Accioly, o Estado possui apenas um único direito fundamental, o de existência. Demais direitos decorreriam do primeiro e seriam, portanto, direitos correlatos: à liberdade, à igualdade, ao respeito mútuo, à defesa e conservação e ao desenvolvimento²⁸. Pode-se concluir, então, que, se atendidos estes direitos, o Estado tem garantida a sua soberania, que deve ser entendida como garantia de direitos e não como mero ato de imposição de vontade.

Assim, o princípio da não-intervenção seria o dever por excelência decorrente do direito de existência dos Estados. Este princípio impossibilita a ingerência de um estado nos negócios de outro estado soberano por meio de imposição de sua vontade. No caso de uma Organização Internacional do qual o estado seja membro e tenha aceitado livremente seu estatuto, as medidas eventualmente tomadas por tal Organização não podem ser qualificadas como intervenção²⁹. Inclusive, deverá ser praticada qualquer intervenção por organização internacional, desde que seja para proteger os direitos humanos e desde que os estados envolvidos sejam membros signatários e, como tais, tenham concordado com a medida³⁰.

Sobre a responsabilidade dos Estados, Accioly afirma que “o princípio fundamental da justiça se traduz concretamente na obrigação de manter os compromissos assumidos e na obrigação de reparar o mal injustamente causado a outrem”³¹.

A existência da classe de refugiados no Direito Internacional não só acarreta consequências jurídicas para os Estados, mas também o direito e a responsabilidade de exercer proteção em favor dos refugiados. O Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é a agência atualmente encarregada desta função, como representante da comunidade internacional, mas os Estados também têm um papel protetor, apesar de seus interesses materiais não serem engajados, e apesar de sua relutância comum em assumir a causa. Além disso, o ‘interesse’ da comunidade internacional está se expandindo, e isso vem levantando novas questões legais e institucionais sobre problemáticas como deslocamento interno, emergências humanitárias complexas e a ‘responsabilidade de proteger’³².

²⁸ ACCIOLY, Hildebrando. Op cit. P. 279

²⁹ *Idem*. P 314.

³⁰ *Idem*. P. 322

³¹ *Idem*. P. 344 e 345

³² GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **Op cit.** Tradução livre de: “The existence of the class of refugees in international law not only entails legal consequences for States, but also the entitlement and the responsibility to exercise protection on behalf of refugees. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) is the agency presently entrusted with this function, as the representative of the international community, but States also have a protecting role, even though their material interests are not engaged, and notwithstanding their common reluctance to take up the cause. Moreover, the ‘interest’ of the international community is expanding, and this is raising new legal and institutional questions on issues such as internal displacement, complex humanitarian emergencies, and the ‘responsability to protect’.” P. 01

Assim, todo Estado é responsável por ato ou omissão que lhe seja imputável, do qual resulte violação de norma jurídica ou obrigação internacional. Este conceito se aplica igualmente às organizações internacionais.

2. REFÚGIO: ORIGENS, PREVISÃO NA CARTA DA ONU E SURGIMENTO DO ACNUR

2.1 Asilo e Refúgio: diferenças e semelhanças

A acolhida de pessoas perseguidas em razão de sua raça, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou de seu grupo social é um ato encontrado há mais tempo na história da humanidade do que se imagina. Isso nos permite dizer, portanto, que a concessão de proteção a essas pessoas, verificada ao longo de toda a História de forma reiterada, veio a se consolidar como um costume internacional, já que a regra consuetudinária, segundo Paul Reuter, é “o resultado de atos seguidos que constituem precedentes, com ênfase no elemento material constituído pela repetição durante período bastante prolongado de certos atos”³³.

Apesar de tradicionalmente difundida e praticada, a acolhida de estrangeiros perseguidos em um Estado por outro só foi positivada recentemente, quando se concebeu o direito de asilo *lato sensu*, que abrange não só o asilo diplomático e territorial, mas também o instituto do Refúgio.

O direito de asilo está previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 14, que estabelece: “Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”³⁴. A necessidade de positivar tais práticas veio da finalidade de torná-las institutos mais eficazes e efetivos na proteção das pessoas em âmbito internacional.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar proteção em outro e serve de fundamentação jurídica para as modalidades modernas de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, como o asilo e o refúgio.

Ambos os institutos visam à proteção do ser humano em face de perseguição, geralmente realizada pelo Estado, sendo, portanto, similares em sua essência e, dessa maneira, institutos assemelhados. Ademais, os institutos apresentam um caráter de complementaridade, tanto em relação aos sistemas nacionais de proteção – já que somente se verificam quando o pacto social que assegura a proteção do indivíduo pelo Estado falhou – quanto entre si – posto que o instituto do asilo é mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio³⁵.

³³REUTER, Paul. *apud* ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 129.

³⁴ ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948.

³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo : Método, 2007. P. 36

O asilo e o refúgio são dois institutos de natureza tão semelhante que, para alguns estudiosos, não há distinção entre eles, devendo-se sempre falar em asilo. Para os que defendem essa unidade, quem busca asilo é toda pessoa que deixa seu país de origem ou de residência habitual para procurar proteção em outro Estado, já quem busca refúgio solicita a proteção de outro Estado em função de um fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo. Porém, países da América Latina em geral mantêm a tradição de diferenciar as duas práticas, e mesmo assim, há divergências quanto à aplicação de um instituto ou de outro, tanto que por vezes a concessão do asilo é combinada com o instituto mais moderno do refúgio³⁶.

Como se pretende mais a frente estudar a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados ambientada na realidade brasileira, devemos passar a compreender cada instituto de forma específica, já que o Brasil faz parte do grupo que os diferencia.

O asilo, em linhas gerais, é o instituto pelo qual o Estado recebedor tem o poder discricionário de conceder proteção contra perseguição sofrida em outro Estado a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. Modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e apresenta desdobramentos como o asilo territorial, que é concedido quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e asilo diplomático, concedido em extensões do território do Estado solicitado como em embaixadas, navios, ou aviões da bandeira do Estado³⁷.

O refúgio é um instituto do Direito Internacional muito mais recente. É regulamentado em nível internacional por um estatuto, a Convenção de 51, que assegura a algumas pessoas, em função de determinadas circunstâncias, o status de refugiado. Um dos maiores méritos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 foi o estabelecimento de critérios bem-definidos e abrangentes para o reconhecimento do status de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional. São cinco os motivos de perseguição previstos internacionalmente que podem enquadrar o indivíduo como passível de pedir o refúgio: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social.

Tais elementos são elencados nos diplomas internacionais universais que tratam da matéria. No entanto, como a efetivação do reconhecimento e, conseqüentemente, da proteção aos refugiados ocorre no âmbito interno de cada Estado, estes, por sua vez, têm a faculdade de

³⁶ *Idem*. P. 37

³⁷ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as diferenças entre refúgio e asilo**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>> Acesso dia 12 de Dezembro de 2019.

aumentar este rol. Por exemplo, o Brasil adota, além das hipóteses já mencionadas, também a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado³⁸.

O fato de o reconhecimento do status de refugiado estar atualmente vinculado a diplomas e hipóteses legais melhor definidos significa que o instituto não tem uma veia de ato discricionário do Estado concedente, como é no caso do asilo.

Porém, mesmo com o surgimento de critérios mais precisos e tendo saído de uma base flexível para uma definição mais fechada e legalista,

A lei dos refugiados, no entanto, continua a ser um regime legal incompleto de proteção, cobrindo imperfeitamente o que deveria ser uma situação de exceção. De certa forma, isso atenua a situação das pessoas afetadas por violações dos padrões de direitos humanos ou pelo colapso de uma ordem social existente à beira de uma revolução, conflitos civis ou agressão; mas é incompleto na medida em que refugiados e requerentes de asilo ainda podem ser impedidos, inclusive, de proteção temporária, retorno seguro para suas casas ou compensação³⁹.

Verifica-se essa insuficiência da legislação nos casos recentes de violação do direito ao refúgio e à proteção dos refugiados, sobretudo com a crise de refugiados sírios em 2015, que gerou episódios de violência e descumprimento dos Direitos Humanos, como ressalta o especialista e alto-comissário, Volker Türk, em entrevista concedida a ONU Brasil em 2017⁴⁰.

Mas, talvez, o que se queira dizer com insuficiência da legislação na verdade se traduza em uma falha sistemática do sistema internacional em fazer cumprir a proteção aos direitos dos refugiados, visto que a legislação existe, porém, seu acatamento pelos Estados soberanos se dá de maneira precária.

Ainda há um envolvimento mínimo com o significado dos vários direitos que decorrem do reconhecimento do status de refugiado, como o direito a emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, garantias contra o retorno forçado, bem-estar, entre outros. Embora a maior parte da Convenção sobre os Refugiados dedique-se à elaboração justamente desses direitos subsequentes, há mais orientação judicial sobre uma pequena minoria dos direitos estabelecidos pelo tratado. Mesmo na literatura acadêmica, apenas o dever central de

³⁸ BRASIL. **Lei nº 9.474/1997**. “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...)III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”

³⁹ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3rd ed. New York: Oxford University Press Inc, 2011. Tradução livre de: “Refugee law nevertheless remains an incomplete legal regime of protection, imperfectly covering what ought to be a situation of exception. It goes some way to alleviate the plight of those affected by breaches of human rights standards or by the collapse of an existing social order in the wake of revolution, civil strife, or aggression; but it is incomplete so far as refugees and asylum seekers may still be denied even temporary protection, safe return to their homes, or compensation.” P. 01.

⁴⁰ONU Brasil. **‘Certos políticos deixaram de lado a humanidade’, diz oficial da agência da ONU para refugiados**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CEDTee73Izo>. Acesso dia 09 de Julho de 2019.

non-refoulement e, em menor escala, os deveres de não-expulsão e não-penalização, receberam atenção séria⁴¹.

De todo modo, ambos os institutos brevemente comentados visam à proteção da pessoa humana, quando esta se encontra em situação de ameaça em seu país de origem, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade.

Assim, tem-se que os dois institutos, apesar de terem diferenças que os tornam institutos distintos, apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação – livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderão gozar de seus direitos mais fundamentais e manter, deste modo, sua dignidade –, pelo que se tornam complementares e assemelhados, razão pela qual podem ser considerados espécies de um mesmo gênero⁴².

As diferenças entre os institutos são quanto a questões pragmáticas, como o fato de que o Refúgio deve estar associado a um órgão internacional que fiscalize a sua proteção, enquanto o asilo é ato discricionário do Estado; também porque, para aquele, existem regras internacionais que estipulam critérios objetivos para o reconhecimento do status de refugiado, o que não ocorre com este. De fato, o status de refugiado é reconhecido às pessoas que sofrem perseguição por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática mais associada à perseguição política.

2.2 O surgimento do Refúgio e sua relação com as Organizações Internacionais.

O instituto do Refúgio surge no início do século XX, sob a égide da Liga das Nações, que inicialmente se mobilizou em face de um contingente de cerca de dois milhões de russos perseguidos na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que haviam sido desnacionalizados e que se encontravam na Europa e na Ásia⁴³. Por ser um contingente expressivamente grande, “seria impossível uma qualificação individual por meio do instituto do asilo, dado que nenhum Estado estaria disposto a, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional”⁴⁴.

No início, essas pessoas eram assistidas pela Cruz Vermelha – organização internacionalmente conhecida por sua atuação em situações de guerra, principalmente

⁴¹ HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international Law**. New York: Cambridge University Press, 2005. P. 02.

⁴² JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P. 50

⁴³ ANDRADE, José H. Fischel de. **O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)**. Rev. Bras. Polít. Int. 48 (1): 60-96. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03>. Acesso dia 07 de Julho de 2019.

⁴⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P. 44

fornecendo proteção, remédios e comida no intuito de amenizar o sofrimento dos civis envolvidos em conflitos –, porém, com o constante aumento de pessoas sob sua custódia, foi necessário recorrer à ajuda da Liga das Nações.

No período entre guerras, houve eventos como este da migração dos russos que contribuíram para o surgimento de vários outros organismos e instrumentos internacionais que tinham como escopo proteger e definir o conceito de população refugiada.

Os conflitos travados nas duas guerras mundiais tiveram como resultado, *inter alia*, a (re)organização político-institucional tanto doméstica, de determinados países, quanto internacional, da comunidade de Estados. Por um lado, e com o término das hostilidades bélicas, novos Estados surgiram, sendo que muitos dos que continuaram a existir passaram a ter regimes políticos distintos dos de antes do enfrentamento armado. Por outro lado, a comunidade internacional passava a ter uma organicidade institucional inexistente no passado, que tomou forma com a criação da Sociedade ou Liga das Nações (Liga) em 1919, e da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945⁴⁵.

As guerras também ocasionaram grande número de deslocamento de pessoas, número esse que superava, e muito, a situação vivenciada pela Liga das Nações e que pesou na responsabilidade da ONU.

Estima-se que, no período de 1939 a 1947, mais de 53 milhões de pessoas foram deslocadas das suas cidades e países de origem. Com o fim da guerra, a maioria dessas pessoas regressou às suas localidades originárias. No entanto, cerca de um milhão de pessoas decidiu não regressar, por motivos políticos, como explica o consultor jurídico da ACNUR, José Fischel de Andrade:

Os motivos que levaram este “milhão restante” – last million, como é conhecido na literatura especializada – a não optar pela repatriação foram, mormente, de cunho político, podendo-se citar, *inter alia*, a total perda de conexão com seus países de origem, os quais haviam sido anexados por outros ou tiveram instalados, no pós-guerra, novos regimes políticos e sociais⁴⁶.

A controvérsia sobre o que fazer com o “milhão restante” levou à criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), fundada em abril de 1946 e que antecedeu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

A OIR tinha como principais funções a repatriação, identificação, registro, classificação, auxílio, assistência, proteção jurídica e política, transporte e reassentamento dos refugiados⁴⁷. Além disso, a Constituição da OIR colocou sob seu mandato também os

⁴⁵ ANDRADE, José H. Fischel de. **Op cit.**

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Constitution of the International Refugee Organization**, 1946. p. 3.

deslocados internos⁴⁸, que antes não haviam sido mencionados em outros documentos jurídicos convencionais.

As cláusulas da Constituição da OIR trouxeram muitos avanços, em especial no sentido da definição individualista do conceito de refugiado e da descrição das razões de sua perseguição. Quanto à individualização, pode-se dizer que o aspecto coletivo deixou de ser decisivo na concessão do status de refugiado, e a situação do indivíduo passou a ter mais ênfase. Quanto à descrição das razões de perseguição, explica José Fischel de Andrade:

O fato – não só de descrever as razões que faziam de uma pessoa um refugiado, mas também de associar tais razões a um elemento parcialmente subjetivo, nomeadamente, o temor – fez com que todo refugiado tivesse que justificar o temor invocado por meio de sua comprovação, a qual se deveria dar por meio de provas baseadas tanto em fatos objetivos, quanto nos fatores pessoais que o faziam temer perseguição, no presente ou no futuro, mesmo não tendo ele sido perseguido no passado⁴⁹.

Apesar disso, o caráter contínuo do problema dos refugiados prevaleceu sobre a natureza temporária da OIR. Ela foi oficialmente extinta em 31 de dezembro de 1951, porém, como não cessou todas as suas atividades no momento em que deixou de existir, a literatura especializada não chega a um consenso quanto à data de sua real conclusão.

Assim como os demais organismos responsáveis pela proteção dos refugiados, a Organização Internacional para os Refugiados foi criada com um limite temporal de atuação, sendo a data do encerramento de suas atividades o dia 30 de junho de 1950; mas, contrariamente ao esperado, ela somente encerrou as suas ações em 28 de fevereiro de 1952, uma vez que se faziam necessárias preparações para o estabelecimento de um novo organismo competente para tratar do tema⁵⁰.

O novo organismo competente veio a ser o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o qual herdou, no plano global, a maior parte das funções e responsabilidade sobre a proteção dos refugiados após a extinção da Organização Internacional para Refugiados.

Ainda outras Organizações Internacionais fora do sistema da ONU também foram criadas ou continuaram exercendo funções que, direta ou indiretamente, também promoviam a proteção dos refugiados. Nesse sentido temos como exemplo a Organização Internacional para Migração (criada em 1951 com o escopo de assegurar ordem sobre o fluxo migratório internacional, facilitar e dar assistência a imigrantes, etc.); e o já mencionado Comitê Internacional da Cruz Vermelha, uma instituição humanitária que protege a vida e a dignidade

⁴⁸ *Idem.* p. 2.

⁴⁹ ANDRADE, José H. Fischel de. **Op cit.**

⁵⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P 79

de vítimas de conflitos internacionais e internos, com responsabilidades de proteção comparáveis às do ACNUR⁵¹.

2.3 ACNUR: previsão na carta da ONU e parcerias com outros órgãos

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ou ACNUR, foi estabelecido em 1950 como um órgão subsidiário da ONU em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas, que prevê que a Assembleia Geral pode estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho das suas funções⁵². Originalmente, seu mandato deveria durar apenas três anos, porém, é continuamente renovado a cada cinco anos⁵³, por ser um órgão cada vez mais indispensável no combate à crise dos refugiados.

A ONU tem três tipos de órgãos subsidiários: os fundos, como, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), os comissariados, como é o caso do ACNUR, e os programas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁵⁴.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados é um órgão capaz de atuar independentemente, porém deve seguir as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de suas atividades.

Diferentemente da OIR, que era uma organização autônoma, o ACNUR é uma instância das Nações Unidas, e foi estabelecido assim pelo fato de que 18 dos 42 Estados membros da ONU, que faziam parte também da OIR, concordarem que a proteção às populações refugiadas deveria ser realizada pela comunidade internacional como um todo, não sendo responsabilidade apenas do Estado que providenciasse o refúgio, sendo assim, deveria estar inserida no âmbito da ONU⁵⁵.

O ACNUR é a instância que, até hoje, atua no encargo de prover proteção internacional aos refugiados e buscar soluções permanentes ao seu problema⁵⁶. Foi criado e teve seu estatuto estabelecido a partir de um ato unilateral da ONU, a Resolução 428 (V) da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1950. O estatuto do ACNUR é composto por vinte e dois artigos divididos em três capítulos e estabelece sua estrutura e suas funções.

⁵¹ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **Op cit.** P.442-446

⁵² **Carta das Nações Unidas**, 1945.

⁵³ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **Op cit.** P. 428

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agências especializadas, Fundos e Programas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/organismos/>> Acesso em 12 de Dezembro de 2019.

⁵⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P. 79 e 80

⁵⁶ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **Op cit.** P. 20

O ato unilateral que criou o órgão também menciona a cooperação internacional dos Estados-membros da ONU para com a Agência da ONU para Refugiados, exemplificando como esta cooperação dever-se-ia dar:

A Assembleia Geral, (...) 2. Apela aos governos que cooperem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no exercício de suas funções relativas aos refugiados sob a competência do seu mandato, em especial: a) Aderindo às convenções internacionais destinadas à proteção dos refugiados e tomando as medidas necessárias à implementação de tais convenções; b) Estabelecendo acordos especiais com o Alto Comissariado para a execução de medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas necessitadas de proteção; c) Admitindo os refugiados nos seus territórios, sem excluir aqueles que pertencem a categorias mais desamparadas; d) Apoiando o Alto Comissariado em seus esforços para promover a repatriação voluntária dos refugiados; e) Promovendo a integração dos refugiados, especialmente facilitando a sua naturalização; f) Proporcionando aos refugiados documentos de viagem e outros documentos que normalmente são fornecidos aos estrangeiros, especialmente os documentos que possam facilitar seu reassentamento; g) Permitindo aos refugiados que transfiram seus recursos, em especial aqueles necessários ao seu reassentamento; h) Proporcionando ao Alto Comissariado informações acerca do número e da situação dos refugiados, assim como sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito⁵⁷.

Além de sua relação de cooperação com os Estados soberanos, o ACNUR trabalha com organizações não governamentais e outros órgãos dentro do sistema da ONU, como a Organização Mundial da Saúde, a UNESCO, a UNICEF, entre outros, para lidar com as questões intrinsecamente atreladas ao refúgio, isto é, o direito à saúde, à educação, ao bem-estar e à segurança dos refugiados. No próximo capítulo, passamos a conhecer mais sobre o funcionamento sistemático do Alto Comissariado e como se dá sua atuação na prática.

⁵⁷ ONU, **Resolução 428 (V) Da Assembleia Geral Das Nações Unidas**, de 14 de Dezembro de 1950.

3. O SISTEMA DE ATUAÇÃO DO ACNUR, AS SOLUÇÕES DURADOURAS E O REFÚGIO NO BRASIL

3.1 ACNUR: sistema de atuação

Segundo o estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, de 1950, sua dupla função primordial é providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Dessas duas funções, a primeira é a de maior importância, visto que, sem essa proteção internacional para assegurar a admissão e o *non-refoulement* das populações refugiadas, não pode haver possibilidade de encontrar soluções duradouras para o problema.

Ao buscar o primeiro objetivo ele (o ACNUR) procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível⁵⁸.

Trata-se de um trabalho humanitário e apolítico. Humanitário no sentido de que pretende valorizar o ser humano acima de tudo e se estender a todas as populações em situação vulnerável; e apolítico no sentido de não professar política partidária, de não estar vinculado à política. Loescher, no entanto, critica a caracterização do trabalho do ACNUR como apolítico, posto que, em suas palavras, “o ACNUR é um ator altamente político e é claramente moldado pelos interesses dos principais governos”⁵⁹, e justifica sua opinião com base no fato de que o órgão só pode realizar suas atividades se receber financiamento dos estados industrializados e só pode operar nos países em que os governos anfitriões derem permissão para a agência atuar. Assim, “o ACNUR está em uma posição fraca para desafiar as políticas de seus financiadores e anfitriões, mesmo quando essas políticas não respondem adequadamente aos problemas dos refugiados”⁶⁰.

Além disso, podemos dizer que a pretensão de ser apolítico é surreal diante de um problema completamente político que é a crise dos refugiados, e mais, ser humanitário em si

⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 153

⁵⁹ LOESCHER, Gil. **UNHCR and the erosion of refugee protection**. Forced Migration Review. Nº 10. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/unhcr-convention-50/loescher.pdf>. Acesso dia 23 de agosto de 2019.

⁶⁰ *Idem*.

já é uma missão politizada, portanto, ser caracterizado como “humanitário e apolítico” seria uma contradição.

O ACNUR tem sede em Genebra e conta com vários escritórios continentais, regionais e sub-regionais a fim de facilitar a efetivação da proteção aos refugiados. Tem como responsável um Alto Comissário, que atua diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU e segue, conforme o Estatuto do ACNUR, as diretivas da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Conta, ainda, com um Comitê Executivo, que é um órgão independente, atuando como um órgão da ONU, formado por Estados que demonstram um interesse especial no tema dos refugiados, mesmo que não sejam membros do ACNUR. O Comitê fiscaliza os orçamentos do organismo e elabora recomendações sobre a proteção dos refugiados, fornecendo diretivas para a atuação do órgão, tanto em termos de planejamento quanto de administração⁶¹.

Como se sabe, quando o ACNUR foi estabelecido, o problema dos refugiados era visto como uma questão a ser resolvida pelo governo que providenciasse o refúgio, tanto é que, em 1951, o órgão contava apenas com 33 funcionários e um orçamento de 300 mil dólares, prestando assistência a aproximadamente 400 mil refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial⁶². Com o passar do tempo, as operações deste organismo vêm se ampliando cada vez mais e, atualmente, a agência conta com quase 12 mil funcionários e está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios, prestando assistência a mais de 60 milhões de refugiados pelo mundo.

No início, as ações do ACNUR limitavam-se apenas aos refugiados em si. No entanto, à medida que a discussão sobre este tema foi evoluindo, ou seja, à medida que outras pessoas foram consideradas vulneráveis em situação análoga ao *status* de refugiado, passaram também a ser consideradas pessoas de interesse do ACNUR, a exemplo dos deslocados internos e apátridas.

Sendo assim, de acordo com o próprio ACNUR, as populações sob seu mandato são os tanto os refugiados como também os solicitantes de refúgio, aqueles que estão em *processo* de terem seu reconhecimento como refugiados; os deslocados internos, pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não chegaram a atravessar uma fronteira internacional para buscar a proteção de outro Estado; os apátridas,

⁶¹ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3rd ed. New York: Oxford University Press Inc, 2011. P. 429.

⁶² ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2002. P.03

pessoas sem nacionalidade reconhecida por nenhum país; e os retornados, refugiados e solicitantes de refúgio que retornam voluntariamente a seus países de origem.

Na tentativa de encontrar soluções duradouras para os problemas dessas pessoas de interesse, o ACNUR trabalha com três estratégias: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento, as chamadas soluções duráveis.

Percebe-se que há uma hierarquia entre essas soluções, sendo a repatriação vista como solução mais preferível, como corroborou o Comitê Executivo do ACNUR, ao adotar em 2005 a Conclusão sobre Integração Local nº 104:

Reafirmando que o repatriamento voluntário, a integração local e o reassentamento são as soluções tradicionais duradouras, e que todas permanecem respostas viáveis e importantes para situações de refugiados; reiterando que a repatriação voluntária, em segurança e dignidade, onde e quando viável, continua a ser a solução mais preferida na maioria das situações de refugiados⁶³.

Essa preferência pela repatriação voluntária não se dá pelo fato de essa ser a solução mais adequada à população refugiada, mas, sobretudo, se dá em virtude do fechamento dos países à acolhida dos refugiados⁶⁴. O que acontece é que os países, especialmente os mais desenvolvidos, tendem a se eximir de suas responsabilidades para com as populações refugiadas, daí a preferência pela repatriação. Além disso, ainda que a crise dos refugiados tenha dimensão internacional, “nem a lei internacional geral nem os tratados obrigam os Estados a promover soluções duradouras”⁶⁵, ficando esta responsabilidade à cargo do ACNUR. Assim, no intento de realizar suas funções para com os refugiados do modo mais satisfatório possível, o ACNUR, mediante seu Comitê Executivo, já afirmou a necessidade de se acompanhar de perto as políticas e posições dos Estados⁶⁶.

Afinal, embora se deva reconhecer que há certamente um legítimo interesse do Estado em não permitir a entrada de toda e qualquer pessoa em seu território, sendo também um direito deste se proteger e tomar medidas para a proteção de sua população, do mesmo modo deve-se lembrar também que os Estados assumiram obrigações internacionais em questões de direitos humanos, no que se inclui a proteção internacional dos refugiados⁶⁷.

⁶³ UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme. **Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) – 2005**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4357a91b2.html>. Acesso dia: 22 de agosto de 2019.

⁶⁴ MADUREIRA, André de Lima; SILVA, J. C. Jarochinski; **Desafios À Aplicação De Soluções Duráveis**. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/6_ALM%20OK.pdf. Acesso dia 22 de agosto de 2019.

⁶⁵ GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. **The refugee in international law**. 3.ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 489.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ MURILLO, Juan Carlos. **Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados**. Revista Internacional De Direitos Humanos. Ano 6. Número 10. São Paulo, 2009.

Enfim, há que se reconhecer, por um lado, que o repatriamento voluntário nem sempre é possível e que, por outro, a situação de acampamento não pode se prolongar indefinidamente.

Em contraste à ênfase dada às soluções duradouras, a Convenção de 51 dá prioridade a que os refugiados possam tomar suas próprias decisões e responder aos seus problemas da forma que melhor entenderem, ou seja, enfatiza o direito do refugiado à livre decisão sobre quando procurar e se há necessidade ou interesse de buscar alguma das soluções⁶⁸.

Isso nos leva a fazer uma reflexão sobre como funcionam as três soluções duráveis na prática e como elas se relacionam umas com as outras.

3.2 As soluções na prática

O principal objetivo de um regime de proteção aos refugiados é efetivamente encontrar uma maneira de acabar com o *status* de refugiado, isto é, resolver o problema - seja por meio de retorno ao país de origem, reassentamento em outro lugar ou naturalização no país anfitrião⁶⁹.

Como visto, o repatriamento voluntário é a solução preferida atualmente, porém, nos casos em que esta é improvável, a segunda melhor solução seria a integração local, que consiste na admissão à residência do refugiado no Estado acolhedor e concedente do refúgio, com a consequente e progressiva aquisição de direitos civis. Esta solução conta muitas vezes com a participação da sociedade civil, por meio da atuação de ONG's que se ocupam dos refugiados e outros setores privados⁷⁰.

Nas palavras do Comitê Executivo do ACNUR,

A integração local no contexto dos refugiados é um processo bidirecional dinâmico e multifacetado, que requer esforços de todas as partes interessadas, incluindo a preparação por parte dos refugiados para se adaptarem à sociedade anfitriã sem ter que renunciar à sua própria identidade cultural, e uma correspondente prontidão por parte das comunidades anfitriãs e instituições públicas para receber refugiados e satisfazer as necessidades de uma população diversificada. (...) precisa ser realizada de uma maneira que sustente a viabilidade das comunidades locais afetadas pela presença de refugiados e que a falha em fazê-lo pode resultar em um ônus excessivo para os países de acolhimento⁷¹.

Acontece que integrar os refugiados no país de acolhimento só é possível quando o Governo do país em questão estiver de acordo, pois, segundo o próprio Comitê, “a integração

⁶⁸ HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 913-914.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P. 154

⁷¹ UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme. **Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) – 2005**.

local é uma opção e decisão de soberania a ser exercida pelos Estados”⁷² e, como o número de refugiados tem aumentado, as possibilidades tendem a tornar-se cada vez mais escassas.

É difícil conciliar o caráter discricionário nesse caso em face das obrigações que muitos Estados expressamente aceitaram nos artigos 2 a 34 da Convenção de 51, que estabelece os vários direitos civis, econômicos e sociais a que têm direito as populações exiladas, inclusive o direito de serem tratadas de forma não menos favorável do que outros estrangeiros⁷³. Mesmo nos países que se comprometeram com a Convenção de 51, o Protocolo de 67 e com os princípios da solidariedade e do *non-refoulement*, comprometendo-se consequentemente com uma série de direitos dos refugiados (à educação, ao trabalho, ao bem-estar, entre outros), a decisão sobre integrar localmente os refugiados é discricionária, prevalecendo a soberania do Estado sobre suas obrigações de proteção aos refugiados.

O reassentamento, por sua vez, é solução que constitui a transferência de indivíduos pré-selecionados, já reconhecidos como refugiados, porém que ainda encontram dificuldades ou que têm problemas de integração no primeiro país de acolhida, e que por isso são encaminhados a um terceiro país, mais adequado às suas necessidades⁷⁴. Segundo Jubilut, esta prática se torna possível justamente pelo desenvolvimento recente do sistema universal de proteção aos refugiados, visto que, caso ainda somente existisse o instituto do asilo, que é discricionário, os indivíduos reconhecidos como refugiados em um Estado poderiam não estar necessariamente com o seu *status* assegurado nos demais⁷⁵.

A reinstalação em um terceiro país é, muitas vezes, a única solução restante quando os refugiados não podem voltar para o seu país de origem nem permanecer em segurança no país de refúgio. Geralmente, essa decisão é tomada apenas na ausência de outras opções e quando não há nenhum modo alternativo de garantir a segurança jurídica ou física da pessoa no Estado em questão⁷⁶.

Ocorre que muitos países que primeiro recebem os refugiados, chamados países de primeiro asilo, são eles próprios, frequentemente, geradores de refugiados também, ou se encontram em situação muito precária para oferecer refúgio – como Paquistão, Sudão, Etiópia, Chade, entre outros – e a maioria dos refugiados ficam concentrados em campos inseguros, superlotados e sem condições sanitárias minimamente adequadas. Nestes casos,

⁷² *Idem*.

⁷³ GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. **Op cit.** p. 491

⁷⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** P. 154

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ ACNUR, **Documento De Informação Do Acnur**, 1994. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/q-inf.html. Acesso dia 30 de agosto de 2019.

fatores econômicos, políticos ou de segurança do país acolhedor interferem para tornar necessária a reinstalação dos refugiados num outro local⁷⁷.

Essa solução duradoura também tem como objetivo aliviar o encargo dos países que recebem muitos refugiados, que geralmente são os países limítrofes às zonas de conflito, não só pelo aspecto quantitativo, mas também em matéria política, ajudando-os em suas relações com os países de origem daqueles refugiados⁷⁸. Além disso, partindo de uma perspectiva de solidariedade internacional, o reassentamento pode ajudar a igualar a obrigação a que se comprometeram os Estados-membros da ONU signatários da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 com a acolhida dos refugiados, já que o ônus dessa acolhida acaba quase sempre por recair sobre aqueles países que menos têm condições para acolher.

O ACNUR auxilia as pessoas que, não podendo mais permanecer no Estado que lhes reconheceu *status* de refugiado, buscam integração em outro local através de operações de reassentamento. Seu papel, portanto, é proporcionar ajuda financeira e fazer a interlocução política entre os Estados. No entanto, as necessidades de reassentamento são muito maiores do que o efetivo êxito da medida:

O ACNUR estimou que 1,4 milhão de refugiados estavam em necessidade de reassentamento. No entanto, apenas 81.300 vagas para novos envios foram fornecidas por 29 estados de reassentamento em 2018. Embora esse número represente um aumento de 8% em comparação com 2017 (75.200), a diferença entre a demanda e oferta por locais de reassentamento excederam 90% e continuam a crescer. (...) Um total de 82 operações do ACNUR encaminharam refugiados para reassentamentos em 2018. Turquia (16.000 submissões) e Líbano (8.400) foram as duas maiores operações de reassentamento e representaram cerca de um terço de todos os envios em todo o mundo. Os sírios constituíam a maior população refugiada a ser submetida para reassentamento pelo ACNUR em 2018 (28.200 ou 35% de todas as submissões), (...) ⁷⁹.

Por fim, a terceira solução durável constitui a já mencionada repatriação voluntária, ou seja, o regresso do refugiado ao seu país de origem. Muito embora esta seja a solução preferida pelos Governos dos países de acolhimento - principalmente dos mais desenvolvidos, os quais se encontram mais fechados a estrangeiros e procuram evitar a presença indefinida dos refugiados em seu território⁸⁰-, parece ser também a solução preferida da maior parte dos exilados. No entanto, deve-se ressaltar que a repatriação incentivada pelo sistema de proteção universal aos refugiados é a voluntária. Desse modo, os refugiados têm seus direitos

⁷⁷ GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. **Op cit.** P. 498.

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ UNHCR, **Global Trends: forced displacement in 2018.** Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso dia 03 de setembro de 2019.

⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** p. 155

resguardados e não podem ser devolvidos à força ao seu Estado de origem. Assim coloca o ACNUR,

O repatriamento voluntário continua sendo a solução duradoura escolhida pelo maior número de refugiados e requer medidas apropriadas para garantir que toda escolha seja voluntária, livre de coerção e baseada em informações objetivas, com condições que permitam retornos seguros e dignos. (...) Em 2018, o ACNUR observou vários retornos organizados, às vezes sob pressão, para áreas onde as circunstâncias estavam melhorando parcialmente, mas onde a paz e a segurança não estavam totalmente estabelecidas. (...) Embora o ACNUR não promova retornos a países de origem nessas circunstâncias, o Comissariado reconhece, no entanto, o direito de todos os indivíduos a retornarem voluntariamente ao seu país de origem e monitora o progresso dos retornos enquanto também advoga por melhores condições⁸¹.

É importante que haja informação suficiente para que o refugiado tome a decisão de voltar para o seu país de origem, porque, a partir do momento em que este é repatriado, sua condição de refugiado deixa de existir e ele não estará mais sob a proteção internacional nos moldes decorrentes da situação do refúgio⁸².

3.3 Considerações sobre o Refúgio no Brasil

O número de refugiados cresceu vertiginosamente nos últimos anos e a dificuldade em proteger e acomodar tantas pessoas é verificada pela ONU e pelo ACNUR, que, embora reconheçam as dificuldades econômicas dos países em suas próprias esferas nacionais, principalmente aqueles em desenvolvimento, precisam insistir e incentivar a proteção internacional de refugiados, tendo em vista a situação instável dos países de onde vêm essas pessoas em busca de ajuda.

O Brasil foi o primeiro país sul-americano a aderir, em 1960, à Convenção de 1951 e um dos primeiros a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR. No entanto, o ACNUR, por sua vez, só veio a se estabelecer na América Latina duas décadas depois, com ações importantes empreendidas na América Central, mas mantendo pouca atuação na América do Sul⁸³. Acontece que nos anos de 1970, quase toda a América do Sul vivia regimes ditatoriais, que forçavam o exílio de milhares de cidadãos para o exterior. Dessa forma, o Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados durante esse período, mas com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 e o crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos em geral, além de outros fatores socioeconômicos, o

⁸¹ UNHCR, **Global Trends: forced displacement in 2018**. Op cit.

⁸² JUBILUT, Liliana Lyra. Op cit. p. 155

⁸³ RODRIGUES, Gilberto M. A. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 136

Brasil começou a se tornar mais relevante no cenário internacional e comprometeu-se em nível global e regional com o tema do refúgio.

Com efeito, dentre as bases legais que amparam o refúgio no Brasil, temos a atual Constituição Federal, que traz em seu artigo 4º, dentre os princípios das relações internacionais, a prevalência dos Direitos Humanos (inc. II), a cooperação entre os povos (inc. IX) e a concessão de asilo político (inc. X); e a Lei Nacional sobre Refúgio (Lei 9.474/1997), em que o Brasil adotou a definição ampliada para refugiados, prevista na Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), ao incluir como motivos de reconhecimento do *status* “a grave e generalizada violação de direitos humanos” (Art.1º, III). A lei também criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil.

Também tem grande efeito no cenário brasileiro de proteção aos refugiados a associação com a Cáritas Arquidiocesana, que representa a sociedade civil organizada perante o Conare⁸⁴. A Cáritas Brasileira atua principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, é uma entidade não governamental vinculada à Igreja Católica, e exerce a função do ACNUR num exemplo de competência delegada, em que cabe ao ACNUR estabelecer as regras e fornecer as verbas para a ajuda, e à Cáritas, colocar essas diretrizes em prática tanto no âmbito social (em forma de habitação, medicamentos, alimentação, cursos de português, entre outras) quanto nas questões jurídicas, para isso desenvolvendo parcerias com a sociedade civil⁸⁵.

A lei nacional sobre o refúgio foi redigida com base nas diretrizes preconizadas pelos princípios dos Direitos Humanos e pelo ACNUR, sendo considerada pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo⁸⁶. A partir dela, o Brasil passou a ter “(...) um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul (...)”⁸⁷.

Aliás, não só o Brasil, mas a América Latina em geral, se mostra tradicionalmente engajada com a situação dos refugiados. O continente apresenta as mais modernas legislações para a proteção, identificação e reconhecimento de refugiados, a exemplo da própria legislação brasileira e da legislação colombiana acerca dos deslocados internos (Decreto 250 de 7 de fevereiro de 2005) e a associação de vinte países da América Latina em 2004, deu

⁸⁴ *Idem*. P. 137.

⁸⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** p. 196

⁸⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 152

⁸⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **Op cit.** p. 195

origem ao Plano de Ação do México, que promoveu programas de solução duradoura em resposta ao grande fluxo de refugiados nos maiores centros urbanos do continente e também para a situação de deslocados colombianos nas fronteiras dos seus países vizinhos, à época da crise humanitária na Colômbia⁸⁸. Um desses programas, inclusive, foi proposto pelo Brasil, o chamado Reassentamento Solidário.

No cenário atual, os países têm se mostrado menos solícitos à recepção de refugiados, tanto pela crise econômica que atingiu boa parte do mundo em 2008, e cujos efeitos ainda se se fazem sentir, quanto pela crise humanitária que se sucedeu, com a perseguição e discriminação de minorias étnicas e a luta contra o terrorismo.

Na Europa, muitos “imigrantes ilegais” (ou seja, pessoas que entraram no país por vias irregulares) foram barrados sob o argumento de que se tratavam de migrantes, e não de refugiados, muito embora o ACNUR tenha contestado esse argumento, dizendo que a maioria provinha de países em situação de conflito⁸⁹. É importante lembrar que há uma distinção crucial entre os termos ‘migrante’ e ‘refugiado’. O primeiro refere-se à qualquer pessoa que mude sua residência ou se estabeleça em outro lugar, temporária ou definitivamente, enquanto que o segundo goza de proteção específica do direito internacional, devido à vulnerabilidade inerente à sua condição. É bastante perigoso confundir os dois termos, pois pode comprometer a proteção de um refugiado, que não deve ser penalizado por cruzar fronteiras sem autorização para buscar segurança.

Nesse sentido, outro avanço brasileiro foi a nova Lei de Migração (Lei Nº 13.445/2017), que, segundo Benigno Núñez, vai de encontro à política desses países ao reconhecer juridicamente o migrante como um sujeito de direitos e deveres e promover a não-discriminação e o combate à xenofobia como princípios norteadores da política migratória brasileira, o que representa “uma resposta humanitária e humana a um mundo que caminha para criminalizar o outro, criminalizar um fenômeno social que molda sociedades no planeta desde os primórdios das civilizações”⁹⁰. A Lei de Migração veio substituir o Estatuto do Estrangeiro, da época da ditadura militar, que via o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional.

⁸⁸ LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: https://justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

⁸⁹ NÚÑEZ, Benigno. **Direito Dos Refugiados E A Nova Lei De Migração**. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4477/direito-refugiados-nova-lei-migracao>. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

⁹⁰ *Idem*.

Contudo, mesmo o Brasil sendo referência em matéria de legislação recente, na prática, assim como o resto do mundo, ainda tem um grande caminho a percorrer. Atualmente, há apenas 11.327 casos de refúgio reconhecidos no território nacional⁹¹ enquanto o número de solicitantes de refúgio passa da casa dos 80 mil.

O número de estrangeiros (dentre refugiados e migrantes regulares) no país representa apenas 1% da população nacional. Mesmo assim, em 2015, logo após a onda de solicitações de refúgio de haitianos em 2014, o Brasil registrou um aumento de 633% nos índices de denúncias de xenofobia pelo Disque Denúncia⁹², o que demonstra que o Brasil é um país culturalmente conservador e que o racismo e a xenofobia ainda são problemas latentes na sociedade brasileira.

A diplomacia brasileira empreende uma política internacional humanitária, que defende amplamente a proteção dos Direitos Humanos. O Brasil deveria, portanto, assumir mais responsabilidades como líder regional diante das demandas de cooperação internacional para a manutenção da paz e dever de proteger⁹³. Infelizmente, em sua condição de país em desenvolvimento, e por causa da crise econômica que vêm assolando o país desde meados de 2014, o Brasil tem enfrentado fatores que dificultam a integração local dos refugiados nos centros urbanos, como os altos índices de desemprego da população nacional.

Embora tenha tido diversos avanços em sua legislação e políticas de proteção internacional, inclusive contribuindo humanitariamente com o ACNUR em outros países, o Brasil ainda não se configura como um grande receptor de refugiados, nem como exemplo de tolerância com relação a migrantes, apesar de ter um território de proporções continentais, ser historicamente um país pacífico e neutro e ter seu povo culturalmente conhecido como receptivo e aberto a estrangeiros.

⁹¹ UNHCR, **Global Trends: forced displacement in 2018**. Op cit.

⁹² O GLOBO. **Denúncias de xenofobia no Disque 100 crescem 633% em 2015**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/denuncias-de-xenofobia-no-disque-100-crescem-633-em-2015-18554954>. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

⁹³ RODRIGUES, Gilberto M. A. Op cit.

CONCLUSÃO

A Organização das Nações Unidas foi concebida com a missão de fomentar a paz e a segurança entre as nações, proteger os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, garantir apoio humanitário às nações em situação de vulnerabilidade, promover o desenvolvimento sustentável e impor o respeito às leis internacionais.

A criação da ONU colocou em prática princípios de cooperação internacional e assistência mútua, que obrigaram a comunidade internacional sob o dever de cooperar para que sejam alcançados esses objetivos de manutenção da paz e harmonia entre Estados Nacionais.

Para tanto, o sistema da ONU conta com organismos e agências, entidades independentes e vinculadas às Nações Unidas por acordos especiais, cujas atribuições e áreas de atuação se subdividem em saúde, finanças, agricultura, cultura e educação, entre outras. Dentre essas, a Agência da ONU para Refugiados, ou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), tem importante papel na defesa de direitos fundamentais básicos dos refugiados, solicitantes de asilo e refúgio, deslocados e apátridas em países anfitriões, além de auxiliar na procura por soluções duradouras para o problema do refúgio.

O ACNUR foi criado em 1949, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, para ajudar milhões de pessoas que haviam fugido e perdido suas casas no contexto da Segunda Guerra Mundial. Ainda hoje, 70 anos depois de sua criação, funciona em prol de refugiados no mundo todo e, segundo seu Estatuto, é de sua competência promover instrumentos internacionais para a proteção desses indivíduos e supervisionar sua aplicação.

O ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duradouras: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento, as quais têm o objetivo de resolver da melhor maneira possível à situação dos refugiados, seja pela sua inserção na sociedade do país acolhedor, pelo realojamento em outro Estado que melhor possa acolhê-lo ou pelo seu retorno ao país de origem quando as condições se provem favoráveis a sua segurança.

Vimos que a solução preferida não só pelos refugiados como também pelos Estados e pelo Comitê Executivo do ACNUR é a repatriação voluntária, apesar do motivo para essa preferência pelos Estados não ser unicamente o melhor interesse dos refugiados, mas o fato de que, apesar de terem se comprometido com a proteção internacional dessas populações, muitos países os veem com desconfiança e muitos fecham suas fronteiras.

Entende-se que há um legítimo interesse dos Estados em preservar seu território e a segurança nacional, afinal, estes têm o direito e o dever de proteger sua população, mas há notadamente também uma tendência ao uso da justificativa de preocupação com a segurança nacional para dificultar o acesso dos refugiados aos seus territórios nacionais, dificultando também o processo de acolhida e o exercício dos direitos dos refugiados. Essa onda de práticas nacionalistas e xenófobas torna cada vez mais comum a violação aos direitos humanos e o não cumprimento dos pactos internacionais de proteção aos refugiados.

Foram feitas algumas considerações sobre a política e o direito brasileiro com relação ao Refúgio e ficou constatado que, apesar de ter sido um dos primeiros países americanos a aderir à Convenção dos Refugiados de 1951, em 1960, e a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR, somente duas décadas depois o Brasil começou a ter papel mais expressivo no cenário internacional em matéria de políticas humanitárias.

É importante destacar que a legislação brasileira sobre o refúgio (Lei. 9.474/1997) foi redigida de acordo com as diretrizes do ACNUR e é tida pela ONU como uma das mais modernas, abrangentes e solidárias do mundo. Apesar disso, o Brasil não pode ser considerado um grande receptor de refugiados ainda e vêm encontrando dificuldades na prática de integração local, devido principalmente à crise econômica.

Em que pese o avanço da nova Lei de Migração, que representa um marco jurídico importante para a proteção de migrantes internacionais, é preciso reconhecer que ela deve ser encarada como o primeiro passo de uma jornada, pois não basta apenas uma legislação específica para solucionar os desafios de um grande fluxo migratório. A sociedade brasileira tem se mostrado conservadora, e episódios de racismo e xenofobia, ainda que velados ou dissimulados, são comuns, principalmente no caso de imigrantes africanos ou latino-americanos. Talvez sejam necessárias mais políticas públicas de inclusão dos migrantes e refugiados e mais incentivos à tolerância e ao respeito à diversidade cultural na sociedade.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; E SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ACNUR, **Documento De Informação Do Acnur**, 1994. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/q-inf.html. Acesso dia 30 de agosto de 2019.
- _____. **A Situação dos Refugiados no Mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2002.
- _____. **Convenção Relativa aos Refugiados**. 1951
- ANDRADE, José H. Fischel de. **O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)**. Rev. Bras. Polít. Int. 48 (1): 60-96. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03>. Acesso dia 07 de Julho de 2019.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- BRAGA, Alice Serpa. **Organizações internacionais e o surgimento da ONU**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13072&revista_caderno=16. Acesso em: 20 de Novembro de 2018.
- BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as diferenças entre refúgio e asilo**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso dia 12 de Dezembro de 2019.
- CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 5ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.
- CÔRTEZ NETO, Honório de Lima. **O Domínio Reservado Dos Estados e a Jurisdição Internacional**. Disponível em: https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_dezembro2002/corpodiscente/honorio.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso dia: 16 de Abril de 2019.
- CRETELLA JR., José. **Os cânones do direito administrativo**. Revista de informação legislativa, Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, p. 5-52, jan./mar. 1988
- DA SILVA, Edvan Carneiro.; *et al.* **Origem, Características E Classificação Das Organizações Internacionais**. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2609/1599>. Acesso em: 12 de Novembro de 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3rd ed. New York: Oxford University Press Inc, 2011.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international Law**. New York: Cambridge University Press, 2005.

HEREDIA, José Manoel Sobrinho. In: VELASCO. Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales**, 11^a Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999.

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

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: https://justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

LOESCHER, Gil. **UNHCR and the erosion of refugee protection**. Forced Migration Review. Nº 10. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/unhcr-convention-50/loescher.pdf>. Acesso dia 23 de agosto de 2019.

MADUREIRA, André de Lima; SILVA, J. C. Jarochinski; **Desafios À Aplicação De Soluções Duráveis**. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/6_ALM%20OK.pdf. Acesso dia 22 de agosto de 2019.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15^a Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MURILLO, Juan Carlos. **Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados**. Revista Internacional De Direitos Humanos. Ano 6. Número 10. São Paulo, 2009.

NÚÑEZ, Benigno. **Direito Dos Refugiados E A Nova Lei De Migração**. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/brasil/direito-dos-refugiados-nova-lei-migracao.htm>. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

O GLOBO. **Denúncias de xenofobia no Disque 100 crescem 633% em 2015**. 27/01/2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/denuncias-de-xenofobia-no-disque-100-crescem-633-em-2015-18554954>. Acesso dia 10 de setembro de 2019.

O GLOBO. **Governo Trump adota medida para restringir imigração a partir da fronteira com o México**. 09/11/2018. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-trump-adota-medida-para-restringir-imigracao-partir-da-fronteira-com-mexico-23221927>. Acesso em 12 de Agosto de 2019.

OLIVEIRA, Laís Gozales de; **Barreiras fronteiriças contra o princípio de non-refoulement**: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/870>. Acesso dia 05 de Outubro de 2019.

ONU BRASIL. **‘Certos políticos deixaram de lado a humanidade’, diz oficial da agência da ONU para refugiados**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CEDTee73Izo>. Acesso dia 09 de Julho de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Incorporada à legislação brasileira através do Decreto Nº 19.841, de 22 de Outubro de 1945.

_____. **Agências especializadas, Fundos e Programas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/organismos/> Acesso em 12 de Dezembro de 2019.

_____. **Constitution of the International Refugee Organization**, 1946.

_____. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948.

_____. **Resolução 428 (V) Da Assembleia Geral Das Nações Unidas**, de 14 de Dezembro de 1950.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Filosofia do Direito**, São Paulo, Editora Saraiva, 23ª edição, 1996.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Editora UnB: Brasília, 2004.

STRENGER, Irineu. **Relações Internacionais**. São Paulo: LTr, 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme. **Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) – 2005**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4357a91b2.html>. Acesso dia: 22 de agosto de 2019.

_____. **Global Trends: forced displacement in 2018**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso dia 03 de setembro de 2019.

PARECER:

A monografia-final de curso de INGRID TORGA HENTZ FLORES apresentada à defesa, de título **O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AO REFÚGIO E O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS** atende aos requisitos formais.

O tema é atual, tendo em vista os deslocamentos de indivíduos e o paradoxo entre o chamado dever de acolhimento e as dificuldades na implementação de uma política de inserção de refugiados, problema que atinge praticamente todas as nações. É analisado esse paradoxo, observando-se a realidade brasileira por último, reflexão própria da autora, que apresenta suas conclusões.

Assim, considerando o texto apresentado, recomendo o trabalho à defesa pública.

É o parecer.

Recife, 27 de outubro de 2019.

Profª Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

Orientador