

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: ANÁLISE
CRÍTICA DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”**

Luciana Diniz Durães Pereira

Belo Horizonte

2009

Luciana Diniz Durães Pereira

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: ANÁLISE
CRÍTICA DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público - linha de pesquisa “Direitos Humanos, Processo de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional”.

Orientador: Leonardo Nemer Caldeira Brant

Belo Horizonte

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

P436d

Pereira, Luciana Diniz Durães

O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental” / Luciana Diniz Durães Pereira. Belo Horizonte, 2009. 171f.

Orientador: Leonardo Nemer Caldeira Brant
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito internacional. 2. Refugiados. 3. Meio ambiente. I. Brant, Leonardo Nemer Caldeira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 341

Luciana Diniz Durães Pereira

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: ANÁLISE CRÍTICA DO
CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público - linha de pesquisa “Direitos Humanos, Processo de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional”.

Leonardo Nemer Caldeira Brant (Orientador) – PUC Minas

Bruno Wanderley Júnior – PUC Minas

Liliana Lyra Jubilut – USP

Belo Horizonte, 11 de maio de 2009

À minha mãe pelo exemplo de mulher que é... Incentivo e amor em todos os momentos da minha vida. Ao meu pai por ser o responsável pela formação do meu caráter.

AGRADECIMENTOS

É com grande e especial alegria que gostaria de agradecer aos meus queridos pais, a minha doce, fofa e amiga-irmã, Aninha, a minhas avós, Alaíde e Violeta, a meu avô Otaviano e a todos os membros da minha família, sobretudo, Tia Rosa e Vovô Randolpho: obrigada pelo apoio incondicional de vocês, pelo amor e presença constante em minha vida, mesmo que na ausência. Dinda Rosa, obrigada pelas caronas para o Loyola, local de início do gosto pelos estudos! Tio Randy, a você que divide comigo o amor pelo Direito e pela História!

De forma carinhosa e cheia de beijinhos, ao Antonio, meu Nego lindo, amigo, melhor companheiro e namorado do mundo... Você é o grande e eterno amor da minha vida!

À Frida, companhia silenciosa e amorosa nas horas mais importantes de estudo! Você fará muita falta, minha gatinha!

À Mel, minha filha em forma de cachorra!

Ao Léo Nemer, por ser para mim, além de chefe, orientador e professor, um grande e querido amigo, responsável pela base fundamental da minha formação profissional.

Às professoras Liliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário que me concederam a chance de participar, em 2007, do I Curso de Direito Internacional dos Refugiados, no Núcleo de Direitos Humanos do Departamento de Direito da PUC Rio. Este curso, realizado com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), foi essencial para enraizar em mim, mais ainda, a paixão pelo Direito Internacional dos Refugiados, além de ter sido um momento importante de aprendizado e de contato com fontes preciosas de pesquisa para esta dissertação.

Finalmente, a todos os meus amigos e amigas, em destaque aqueles que conheci através do convívio e trabalho diário no Centro de Direito Internacional – CEDIN, pela sincera amizade e companhia... Parceria acadêmica de muitas risadas regadas a café e bombons da Copenhagen e, sobretudo, do sonho de sermos todos, um dia, “grandes internacionalistas”. Juruna e Délber, vocês são mais do que especiais nesta jornada!

*“E aí me dá
Como uma inveja dessa gente
Que vai em frente
Sem nem ter com quem contar.”*

Gente Humilde
Francisco Buarque de Hollanda e Vinícius de Moraes

*“Possuir raízes é, talvez, a mais importante e menos reconhecida necessidade
da alma humana. É uma das mais difíceis de se definir.”*

Simone Weil

RESUMO

A proteção aos refugiados consolidou-se, em perspectiva contemporânea e materializada em um complexo sistema normativo de direito internacional público, a partir da vigência da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, somada às disposições de seu Protocolo Adicional, de 1967. Fundamentada nos princípios da solidariedade humana, da cooperação e da ajuda humanitária, a proteção aos refugiados encontra amparo jurídico no instituto do refúgio previsto nesta Convenção. Tradicionalmente, esta definição assegura o status de refugiado aos indivíduos que, ameaçados e perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, precisam deixar seu local de origem ou residência habitual para encontrarem abrigo e morada em outros países do globo. Em resposta, contudo, a desafios dos deslocamentos forçados ocorridos posteriormente à adoção e vigência da Convenção, em especial nos casos de pessoas perseguidas e vítimas de graves e reiteradas violações de direitos humanos, dois inovadores entendimentos do termo refugiado foram adotados em documentos regionais de proteção, alargando o significado jurídico do conceito clássico presente no texto de 1951: em 1969, pela União Africana (antiga Organização da Unidade Africana) e o disposto na Declaração de Cartagena, de 1984. Valendo-se, historicamente, e de forma analógica a este movimento de ampliação normativa descrito e, sobretudo, a partir da adoção de uma percepção evolucionista e não-engessada do fenômeno jurídico, a presente dissertação de Mestrado objetivou compreender e definir o polêmico conceito de “refugiado ambiental”. Neste estudo, partiu-se da atual, crescente e desafiadora realidade de fluxos de deslocamentos humanos forçados que são, tanto transfronteiriços como internos aos limites territoriais dos Estados, motivados por desastres ou fenômenos ambientais e climáticos que inviabilizam, por completo ou em parte, a vida das pessoas em seu local de origem ou residência habitual, levando-as, assim, à urgente necessidade de se movimentarem em busca de proteção e assistência humanitária. Buscou-se, deste modo, estudar e delimitar a natureza jurídica do conceito e, igualmente, responder a qual seria o fundamento desta eventual proteção, seus limites e, em especial, se esta poderia ou não ser dada mediante o reconhecimento do *status* de refugiado aos indivíduos necessitados, à luz das normas e princípios que integram o Direito Internacional dos Refugiados. Esta discussão será, certamente, parte obrigatória da agenda internacional para as próximas décadas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional. Refugiados. Meio Ambiente.

ABSTRACT

From a contemporary point of view and materialized within a complex system of norms from public international law, refugee protection gained recognition through the implementation of the 1951 “Convention Relating to the Status of Refugees”, coupled with that set forth in the Additional Protocol of 1967. Based on the principles of human solidarity, cooperation, and humanitarian aid, refugee protection finds its legal support within the definition of refugee established by the Convention. Traditionally, this definition grants the status of refugee to individuals who, threatened and persecuted due to race, religion, nationality, social group, or political opinion, must flee their place of origin or residency to find shelter or accommodation in other countries around the world. Nonetheless, in response to the challenges of forced shifts which occurred after the adoption and the entering into effect of the Convention, especially in the cases of persecuted peoples and victims of severe and repeated violations of human rights, two innovative understandings of the term “refugee” have been adopted within regional protection documents, thus expanding the legal meaning of the classic concept found in the 1951 text: in 1969, by the African Union (former Organization for African Unity) and that set forth in the Cartagena Declaration on Refugees in 1984. Based historically and analogically on this movement toward the aforementioned normative expansion and, above all, stemming from the adoption of a perception which is evolutionary, yet not ingrained within the juridical phenomenon, the present Master’s thesis aims to comprehend and define the controversial concept of “environmental refugee”. This concept stems from the current, growing, and challenging reality of the surge of human shifts that are both transborder as well as internal, within the territorial limits of Nations, brought about by environmental or climatic disasters or phenomena which obstruct, totally or in part, people’s lives in their place of origin or residency, leading them to an urgent need to uproot themselves in search of protection and humanitarian aid. This work, therefore, seeks to study as well as to demarcate the juridical nature of the concept and, by the same token, provide an answer as to what would constitute the foundations of this future protection, its limits, and, more specifically, whether or not this could be provided through the concession of the status of refugee to those in need, in the light of the norms and principles which constitute International Refugees Law. This discussion will most certainly play a fundamental role in the international agenda over the coming decades.

KEY-WORDS: International Law. Refugees. Environment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACLNR** – Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACRJ – Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha
ACRR – Alto Comissariado para Refugiados Russos
AG – Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas
ANURPOM – Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos no Oriente Médio
CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) [Pacto de San José da Costa Rica (**PSJ**)]
CADHP – Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981) [Carta de Banjul (**CBJ**)]
CB – Carta de Bogotá (1948)
CDH – Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas
CE – Conselho da Europa
CEDH – Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950)
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CG – Convenções de Genebra (1949)
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIFDR – Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CIPDTMF – Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias
CIR – Comitê Intergovernamental para Refugiados
CIRCA – Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos
CM – Comitê de Ministros
CoADHP – Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos
CoEDH – Comissão Européia de Direitos Humanos
CONARE – Comitê Nacional para Refugiados
ConDH – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CorADHP – Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos
CorEDH – Corte Européia de Direitos Humanos
CorIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRAERA – Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos
CREPA – Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto das Pessoas Apátridas (1954)
CRER – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)
CRPA – Convenção sobre a Redução das Pessoas Apátridas (1961)
CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CVDT – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)
CVDTOI – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986)
CVRD – Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961)
DADDH – Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948)
DCI – Declaração de Cartagena das Índias (1984)
DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)
DI – Direito Internacional
DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário
DIP – Direito Internacional Público
DIPri – Direito Internacional Privado
DIR – Direito Internacional dos Refugiados
DPAV – Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ENR – Escritório Nansen para Refugiados
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos
IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*
MJ – Ministério da Justiça
OEA – Organização dos Estados Americanos
OI – Organização Internacional
OIR – Organização Internacional para os Refugiados
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA – Organização da Unidade Africana
PICP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966)
PIESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente
PRER – Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967)
S.d.N. – Sociedade das Nações [Liga das Nações (LN)]
STF – Supremo Tribunal Federal
TPI – Tribunal Penal Internacional
UA – União Africana
UE – União Européia
UNU – Universidade das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	15
Parte I	
2.1 Definição e Fundamentos do Direito Internacional Público.....	15
Parte II	
2.2 O Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados	22
2.2.1 O Direito Internacional dos Direitos Humanos	23
2.2.1.1 O Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos	23
2.2.1.2 Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos.....	26
a) O Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos.....	26
b) O Sistema Americano de Proteção dos Direitos Humanos	29
c) O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos.....	32
2.2.2 O Direito Internacional Humanitário	35
2.2.3 O Direito Internacional dos Refugiados	38
Parte III	
2.3 Evolução História do Direito Internacional dos Refugiados	42
2.3.1 O Direito de Asilo na Antigüidade Clássica	43
2.3.1.1 Egito	43
2.3.1.2 Grécia.....	44
2.3.1.3 Roma	46
2.3.2 O Direito de Asilo na Idade Média	48
2.3.3 O Direito de Asilo na Idade Moderna	49
2.3.3.1 Hugo Grotius e o Direito de Asilo	51
2.3.4 Os séculos XVIII e XIX e a Constitucionalização do Direito de Asilo	51
2.3.5 A I Guerra Mundial e a Sociedade das Nações	53
2.3.6 A II Guerra Mundial e a Organização das Nações Unidas	57
2.3.6.1 A Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Direito de Asilo	58
2.3.6.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados	60
3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	63
3.1 O Instituto Jurídico do Refúgio e a Determinação do Status de Refugiado	63
Parte I	
3.1.1 O Tratamento Jurídico dos Institutos do Asilo e do Refúgio pelo DIR.....	63
3.1.1.1 Distinções.....	63
3.1.1.2 Similitudes	64
Parte II	
3.1.2 A Proteção Internacional dos Refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967.....	65
3.1.2.1 Princípios Fundamentais Aplicáveis à Proteção Internacional dos Refugiados.....	67
3.1.2.2 O Instituto Jurídico do Refúgio e os Elementos Essenciais de sua Definição	70
a) Perseguição	71
b) Fundado Temor.....	74
c) Extraterritorialidade.....	76

3.1.2.3 As Razões de Perseguição que Ensejam o Reconhecimento do Status de Refugiado nos Termos da CRER de 1951	78
a) Raça	78
b) Nacionalidade	80
c) Opinião Política	81
d) Religião.....	82
e) Vinculação a Determinado Grupo Social.....	83
3.1.2.4 Limites à Concessão e Aplicação do Instituto Jurídico do Refúgio	85
a) Cláusulas de Exclusão.....	85
b) Cláusulas de Cessação	86
Parte III	
3.1.3 <i>A Proteção Regional dos Refugiados e a Ampliação dos Critérios de Reconhecimento do Status de Refugiado</i>	87
3.1.3.1 O Conceito de Refugiado da União Africana.....	87
3.1.3.2 O Conceito de Refugiado da Declaração de Cartagena das Índias e a Proteção dos Refugiados nas Américas	89
4 PERSPECTIVA FUTURA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS: ANÁLISE CRÍTICA DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”	95
Parte I	
4.1 A Ampliação do Mandato do ACNUR após 1951.....	96
4.1.1 <i>Deslocados Internos</i>	97
4.1.2 <i>Apátridas</i>	101
4.2 A Questão dos Migrantes Econômicos.....	102
Parte II	
4.3 O Conceito de “Refugiado Ambiental”	105
Seção I	
4.3.1 <i>Definições Doutrinárias do Conceito “Refugiado Ambiental”</i>	106
4.3.2 <i>Fundamentação Fática do Conceito “Refugiado Ambiental”</i>	109
Seção II	
4.3.3 <i>Limites ao Uso do Conceito “Refugiado Ambiental”</i>	113
4.3.3.1 A Ausência do Elemento <i>Perseguição</i> e a Limitação do Rol das <i>Razões de Perseguição</i>	113
4.3.3.2 O Nexo de Causalidade Obrigatório Entre a Causa Ambiental e o Deslocamento Forçado dos “Refugiados Ambientais”	114
Seção III	
4.3.4 <i>Perspectivas para a Proteção dos “Refugiados Ambientais”</i>	116
4.3.4.1 Proteção Mediante a Ampliação dos Motivos de Reconhecimento do Status de Refugiado.....	117
4.3.4.2 Proteção Mediante Criação de um Documento Internacional Específico.....	119
5 CONCLUSÃO	121
REFERÊNCIAS	123
ANEXOS	132

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de Mestrado, intitulada *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “Refugiado Ambiental”*, possui como objetivo principal promover o debate, de certa forma ainda inédito no Brasil (visto o quão recente é o estudo da matéria pelo Direito Internacional Público (DIP) e, em especial, pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR), no país), acerca da possibilidade de, frente ao atual sistema normativo responsável pela tutela e proteção dos refugiados em perspectiva internacional, amparado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER), de 1951, e em seu documento adicional, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (PRER), de 1967, falar-se da existência de uma nova categoria de indivíduos merecedores e necessitados da proteção decorrente do *status* de refugiado, qual seja, a dos “refugiados ambientais”. Neste sentido, discutir-se-á, sob o ponto de vista do emprego legal e técnico, se o conceito de “refugiado ambiental” é adequado e, sobretudo, se este encontra amparo não somente fático, mas, sobretudo, jurídico, na vigente definição universal do instituto do refúgio que assegura, dentro de seus parâmetros específicos e em determinadas circunstâncias, o *status* de refugiado aos indivíduos.

Portanto, para que haja uma lógica formal e cronológica de análise, a abordagem do tema será iniciada com a apreciação da evolução histórica e dos fundamentos jurídicos do DIR. Assim, no *Capítulo 1*, será demonstrada a vinculação do DIR ao DIP, sendo aquele definido como uma das vertentes de proteção internacional da pessoa humana, amparada no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) em perspectiva genérica, e que, por assim ser, mantém relações intrínsecas com o Direito Internacional Humanitário (DIH) e com o DIDH *stricto sensu*. Como a relação entre estes ramos do DIP é complexa, porém direcionada a um norte comum, isto é, à garantia e resguardo dos direitos humanos essenciais, cada um deles será estudado isoladamente, através da verificação de seus principais tratados, instituições e órgãos, com o objetivo de demonstrar ao leitor que os três visam, em conjunto, através da consecução de seus objetivos específicos, proteger a pessoa humana. Posteriormente, ainda no *Capítulo 1*, será elaborada uma digressão histórica da proteção internacional aos refugiados, abrangendo desde a Antiguidade Clássica, época da formação e do início do uso do direito de asilo pelos Estados, até a II Guerra Mundial, momento de criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, conseqüentemente, da institucionalização do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da redação da CRER, tratado que positivou a moderna concepção do instituto jurídico do refúgio.

O *Capítulo II*, por sua vez, versará sobre o instituto jurídico do refúgio, principal mecanismo do DIR para a proteção dos refugiados. Para tanto, primeiramente, fixará as diferenças e similitudes existentes entre o direito de refúgio e o direito de asilo. Em seguida, e mediante análise, também, dos princípios fundamentais da CRER, serão estudados os elementos essenciais que compõem o instituto jurídico do refúgio, a saber, a perseguição, o fundado temor e a extraterritorialidade. Igualmente, serão abordadas as razões de perseguição que ensejam o reconhecimento do *status* de refugiado nos termos da CRER de 1951. Sendo assim, serão tecidas considerações sobre raça, nacionalidade, opinião política, religião ou vinculação a determinado grupo social, bem como sobre os limites de aplicação do instituto do refúgio materializados em suas cláusulas de exclusão e cessação. Em seguida, serão apresentados dois diferentes e importantes entendimentos do termo *refugiado* que, em perspectiva avançada em relação ao conceito clássico e universal estabelecido pela CRER, buscam ampliar seu significado, dotando-o de uma maior mobilidade no que se refere à proteção humana, quais sejam: o adotado, em 1969, pela União Africana (UA) – antiga Organização da Unidade Africana (OUA) – e o previsto na Declaração de Cartagena das Índias (DCI), de 1984.

Desta forma, apresentadas e analisadas tais definições conceituais de refugiado, isto é, a tradicional e universal prevista na Convenção de 1951 e as ampliadas, positivadas, em âmbito regional, pela UA e pela DCI, passar-se-á, no *Capítulo III*, à análise da problemática em si, ou seja, a questão dos “refugiados ambientais”. Serão discutidos, então, a partir da verificação da necessidade de proteção aos indivíduos que estão sendo forçados a se deslocar em decorrência de desastres ecológicos e climáticos que lhes impossibilitam de continuar vivendo em seu local de origem ou residência habitual, os argumentos favoráveis, desfavoráveis, impróprios ou coerentes sobre a viabilidade, propriedade e legalidade do uso da expressão “refugiado ambiental”. Finalmente, serão apontados os limites e as perspectivas do uso desta terminologia, bem como duas possíveis saídas jurídicas futuras na tentativa de se assegurar uma proteção mínima e genérica aos direitos humanos dos indivíduos que integram ondas migratórias de deslocamento forçado, transfronteiriças ou inter-regionais, cujo elemento motivador e originário baseia-se em questões de natureza ambiental.

Neste sentido, a presente dissertação configura-se como um trabalho eminentemente conceitual, voltado à análise teórica do DIR, em especial do instituto jurídico do refúgio.

2 FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Parte I

2.1 Definição e Fundamentos do Direito Internacional Público

Dentre os diversos ramos do Direito, o DIP é, sem dúvida, um dos mais fascinantes. Sua formação história e desenvolvimento normativo e institucional são objetos de estudo do maior grau de riqueza e complexidade jurídica. Neste sentido, como acertadamente observa Alain Pellet, seu caráter evolutivo apresenta-se como uma de suas características mais especiais e intrínsecas, perpassando sua compreensão, independentemente da especificidade da matéria que dentro de sua seara intente-se discutir e estudar.

«Aquele que quiser confinar-se ao presente, ao atual, não compreenderá o atual». Esta observação de Michelet justifica-se plenamente a propósito do direito internacional que, mais do que qualquer outro ramo do direito, é inseparável da sua história, uma vez que é um direito essencialmente evolutivo.¹

Partindo desta assertiva, o Direito Internacional (DI) ou Direito das Gentes², expressões sinônimas³ utilizadas para designar este ramo do Direito, enquanto vertente do campo das Ciências Sociais Aplicadas⁴, subdivide-se em duas áreas distintas, o DIP e o Direito Internacional Privado (DIPri). Define-se o DI como sendo o direito aposto à sociedade internacional⁵, ou seja, o direito que se aplica às relações jurídicas firmadas entre os Estados e

¹ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, 2ª ed, p. 35.

² Denominação originada da expressão *jus gentium* do período clássico do Direito Romano em distinção ao *jus civile* aplicado apenas aos cidadãos de Roma.

³ Apesar de serem consideradas denominações sinônimas e idênticas, a expressão “Direito Internacional” é mais utilizada para a designação das relações jurídicas entre os Estados e entre estes e as Organizações Internacionais, em uma abordagem fenomenológica de cunho inter-relacional. Por sua vez, a expressão “Direito das Gentes” alude a uma perspectiva mais ampla da compreensão do fenômeno jurídico interestatal, focando o entendimento deste ramo do Direito como sendo aquele comum e destinado a todas as gentes, à humanidade. Cabe ressaltar, porém, que existem autores que não aceitam o uso da expressão “Direito das Gentes” como sinônimo de Direito Internacional por acreditarem que o *jus gentium* romano não se equipara totalmente às noções atuais do Direito Internacional.

⁴ A origem do entendimento e da defesa do DI enquanto ciência foi encabeçada pelo trabalho dos espanhóis Francisco de Vitória (1486-1546) e Francisco Suárez (1548-1617). No entanto, foi o holandês Hugo Grotius (1585-1645) que, através de suas obras *Mare Liberum* e *De Jure Belli ac Pacis*, propriamente chamou a atenção do mundo para a necessidade e existência deste campo do direito, sendo ele, por isso, inclusive, conhecido como “o pai do direito internacional”. Para maiores detalhes, v. SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. vol. 1 São Paulo: Atlas, 2002, pp. 27-29.

⁵ Utiliza-se aqui o termo “sociedade internacional”, mas não em prevalência ou superioridade ao também utilizado termo “comunidade internacional”. Entende-se, ao contrário, que ambos são termos empregados na

as Organizações Internacionais (OI)⁶ enquanto sujeitos de DI. Para parte da doutrina internacionalista, entretanto, embasada em uma concepção humanista e ampliada do DI⁷, este também se aplica às relações jurídicas estabelecidas entre os Estados, as OI e os indivíduos, igualmente assim considerados, portanto, sujeitos de DI⁸.

Contudo, o atual estágio evolutivo no qual se encontra o DI em relação ao escopo de seus sujeitos e de suas características fundamentais nem sempre foi uma realidade. Ao contrário, dentro da teoria clássica do DI, autônoma e sistematizada, sobretudo, a partir do final do século XVII, após a assinatura dos tratados de Münster⁹ e Osnabrück¹⁰, conhecidos como Tratados de Paz de Westfália¹¹, apenas o Estado era considerado sujeito de DI.

atualidade em caráter de concorrência, apenas com campos de delimitação e significado distintos, dependendo da linha metodológica a ser utilizada. Neste sentido, por “sociedade internacional” compreende-se a correlação, no espaço internacional, de Estados, OI e Indivíduos que, por interesses múltiplos e em estado de tensão, estabelecem uma relação de convivência. Já por “comunidade internacional” entende-se a interação e estabelecimento de relações de cunho internacional baseada em valores, laços e sentimentos comunitários, universais como, por exemplo, a aversão internacional ao genocídio e à tortura. Para maiores detalhes, v. PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, 2ª ed, pp. 40-42.

⁶ O surgimento das OI constitui-se em um dos fatos mais marcantes da História das Relações Internacionais do século XX. Consagrando os princípios da cooperação internacional e do multilateralismo estatal, as OI são, tanto em perspectiva universal como em perspectiva regional, importantes foros e espaços de discussão e tomada de decisões, tendo competência para debater os temas mais relevantes da agenda internacional como, por exemplo, direitos humanos, meio ambiente, paz e segurança internacionais. A mais conhecida OI é a Organização das Nações Unidas (ONU), nascida após o final de II Guerra Mundial, em 1945. Contudo, a primeira delas a ser criada foi, ainda em 1889, a União Pan-Americana. No plano normativo, o instrumental essencial ao estudo das OI é a “Convenção de Viena de 1986 sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais” (CVDTOI).

⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, Direitos Humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p.199-263; GODINHO, Fabiana de Oliveira. **Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; PELLET, Alain. As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 3-25.

⁸ Contudo, o entendimento do indivíduo como sujeito de direito internacional ainda não é unânime na doutrina internacionalista. Em opinião contrária, por exemplo, a posição do Ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek. V. REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 10ª ed, São Paulo: Editora Saravia, 2005.

⁹ Tratado assinado entre a França e o Sacro Imperador Romano-Germânico e seus aliados.

¹⁰ Tratado assinado entre Fernando III, Sacro Imperador Romano-Germânico, demais príncipes dos reinos alemães, França e Suécia, colocando fim ao conflito entre estas duas últimas potências e o Sacro Império Romano-Germânico.

¹¹ Concluídos e assinados em 24 de outubro de 1648, os Tratados de Paz de Westfália colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos. O conflito teve como causa central a divergência religiosa entre protestantes e católicos, além de aspectos de ordem política envolvendo os Estados, de acordo com a nomenclatura atual, da Alemanha, Suécia, França, Áustria, Espanha e Holanda. Os protestantes saíram vitoriosos do conflito e a França fortalecida. Neste sentido, seus principais desdobramentos foram os seguintes: o reconhecimento aos calvinistas; os Países Baixos tornaram-se independentes da Espanha; a independência da Suíça; a independência da Suécia e; por fim, os aproximadamente 360 estados alemães independentes puderam, a partir de então, coordenar suas respectivas políticas externas.

Neste contexto, sob a lógica da igualdade formal soberana¹², na qual todos os Estados que compunham a sociedade internacional, ao se relacionarem jurídica ou diplomaticamente com seus pares, eram considerados igualmente dotados de soberania¹³ e, portanto, a estes nada poderia ser imposto que não na medida exata de sua respectiva vontade, interesse e prévia anuência, o DI caracterizava-se por ser um sistema jurídico voluntarista, de coordenação horizontal dos anseios estatais e baseado, fundamentalmente, no consentimento. Neste sentido, as palavras proferidas, em 1998, pelo Ex-Secretário Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Javier Solana, sobre o contexto westfaliano são esclarecedoras:

*Humanidade e democracia foram dois princípios essencialmente irrelevantes à ordem original de Westfália [...] o sistema de Westfália tinha seus limites. Primeiramente, porque o princípio da soberania do qual o sistema dependia também produzia as bases para a rivalidade, não uma comunidade de Estados; exclusão, não integração.*¹⁴

Com o passar dos séculos e, especialmente, após a ocorrência da I e da II Guerras Mundiais, tais características foram reelidas à luz de, pelo menos, quatro novas tendências que levaram o DI clássico a um movimento de transformação evolutiva¹⁵, porém sem ocasionar a absoluta superação e rompimento com o interestatismo tradicional. No campo normativo, o movimento de *codificação* do DI, através da celebração de um vasto número de tratados internacionais pelos Estados e pelas OI, com destaque para os tratados constitutivos de OI¹⁶, bem como para os tratados temáticos em áreas específicas de interesse global (direitos humanos, segurança internacional, direito humanitário, meio ambiente, comércio internacional, por exemplo)¹⁷, configura-se como o primeiro grande fator atual de

¹² Em perspectiva moderna, a previsão do artigo 2, 1, da Carta das Nações Unidas.

¹³ A concepção jurídica clássica de soberania foi primeiramente cunhada por Jean Bodin, em sua obra de 1576 intitulada *Les Six Livres de la République*. Para o autor, a República, no sentido da moderna entidade jurídica do Estado, tinha como característica essencial a soberania.

¹⁴ In: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/index.html> Acesso em: 25 de out. de 2008.

¹⁵ Essencial para esta análise o trabalho de Jorge Miranda que cita e analisa, de maneira profunda, não apenas quatro novas realidades modificadoras do DI contemporâneo, mas sim oito, a saber: universalização; regionalização; institucionalização; funcionalização; humanização; objetivação; codificação e jurisdicionalização. MIRANDA, Jorge. **A Incorporação ao Direito Interno de Instrumentos Jurídicos de Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos**. In: Revista CEJ, nº11, Brasília: CJF, 2000, pp. 23-26.

¹⁶ Por exemplo, a Carta das Nações Unidas (1945), a Constituição da Organização Internacional do Trabalho (1946), a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998), o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (1994) e o Tratado de Assunção (1991) que, somado ao Protocolo de Ouro Preto (1994), estabelecem, juntos, a base institucional do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

¹⁷ A título de exemplo, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1997), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Tratado de Renúncia à Guerra – Pacto de Paris ou Briand-Kellog

transformação do DI. Neste sentido, em relação às OI, fica evidente a atribuição a elas de personalidade jurídica internacional, elevando-as à categoria de um dos principais e mais atuantes sujeitos de DI.

Por sua vez, o fenômeno da *regionalização* do DI, em oposição a seu caráter tradicionalmente universalizador, caracteriza-se como sua segunda tendência evolutiva, materializada na criação de espaços regionais e OI desta natureza, com a intenção de aprofundar os laços de cooperação e solidariedade em diversas áreas de interesse e em diferentes regiões do mundo. O exemplo mais latente é, certamente, o da União Européia (UE)¹⁸, com suas diversas e consolidadas instituições e normas endereçadas à regência e aprofundamento do processo de integração, alavancadas e embasadas, sobretudo, no processo de globalização neoliberal.

O terceiro e, talvez, mais relevante elemento transformador da concepção clássica do DI, de introspecção necessária à adaptação do deste aos novos desafios da agenda e das relações internacionais, é a sua *humanização*. A partir do surgimento do DIDH, com a Declaração Univesal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) e posteriores documentos internacionais de proteção à pessoa humana – que estabeleceram, inclusive, órgãos jurisdicionais¹⁹ de proteção e defesa dos interesses dos indivíduos – a humanização do DI, tanto em relação às conquistas materiais e substantivas de proteção alcançadas, quanto em se tratando da elevação dos seres humanos ao status de sujeitos de DI, é uma vitória para a humanidade. Cimentou, em muito, o modelo setecentista da superioridade unívoca do Estado em regime de subordinação jurídica a seus cidadãos.

A *jurisdicionalização* do DI é, por fim, o quarto e catalisador fenômeno que demonstra a evolução atual do DI contemporâneo²⁰. Configura-se como conseqüência lógica e acumulativa dos outros três desdobramentos modernizadores do DI já citados, e, de maneira destacada, contribui, fundamentalmente, para proteção internacional dos indivíduos frente às graves e generalizadas violações de direitos humanos que, nos ditames de Valério Mazzuoli, se dão da seguinte forma:

(1928), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (1968), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985).

¹⁸ V. RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. **Coleção Para Entender: Para Entender a União Européia e os Estudos de Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, pp. 5-52.

¹⁹ Por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Européia de Direitos Humanos.

²⁰ Para um estudo aprofundado do tema v. LAGE, Délber Andrade. **Coleção Para Entender: Para Entender a Jurisdicionalização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

*Na medida em que se desenvolvem as regras de proteção internacional dos direitos humanos, avulta de importância a criação de tribunais internacionais de variada natureza para declinarem sobre as mais diversas questões envolvendo aspectos ligados à violações de direitos humanos. Procura-se, cada vez mais, superar os regimes das cláusulas facultativas, rumo à institucionalização e imposição da jurisdição internacional obrigatória.*²¹

Resta esclarecer, na intenção de se definir e caracterizar propriamente o DI, a evidente distinção existente entre as ordens jurídicas nacionais, internas aos Estados que compõem a sociedade internacional,²² e a ordem jurídica internacional. Na tentativa de elucidar esta notável diferenciação e, sobretudo, de explicar a problemática relação existente entre estas ordens (tanto de cunho material como formal), assim como suas respectivas peculiaridades, duas diferentes teorias surgiram: (i) a teoria monista e a (ii) teoria dualista. No âmbito material, a análise destas relações se dá a partir da repartição conceitual entre as matérias jurídicas que são objeto típico de um sistema e de outro, ou melhor, de que maneira a ordem jurídica internacional, no tocante ao conteúdo e substância de suas normas²³, difere ou converge das normas existentes nos diferentes ordenamentos jurídicos dos Estados que compõem a sociedade internacional²⁴.

No âmbito material, a análise destas relações se dá a partir da repartição conceitual entre as matérias jurídicas que são objeto típico de um sistema e de outro. Ou ainda, de que maneira a ordem jurídica internacional, no tocante ao conteúdo e substância de suas normas²⁵, difere-se das normas existentes nos diferentes ordenamentos jurídicos dos Estados que compõem a sociedade internacional ou com essas converge.

²¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 35-36.

²² Tanto o é que a origem moderna da expressão “Direito Internacional” ou “*International Law*” foi dada por Bentham, em sua obra de 1780, intitulada “*An Introduction to the Principles of Moral and Legislation*”, justamente em oposição à chamada ordem jurídica estatal, ou seja, “*National Law*” ou “*Municipal Law*”.

²³ Segundo o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), anexo à Carta da ONU, as fontes do DI são as seguintes: as convenções internacionais (tratados), o costume internacional e os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas. A doutrina e as decisões judiciais são tidas como “meios auxiliares para a determinação das regras de direito”. A equidade (*ex aequo et bono*), por sua vez, somente poderá ser utilizada como fonte, segundo o Estatuto da CIJ, se as partes previamente anuírem. Quanto à analogia, o artigo 38 cala-se, não fazendo a esta menção alguma.

²⁴ Neste sentido, o conceito jurídico de *domínio reservado*. Baseado na idéia de existência de compatibilidade entre a supremacia do DI e a soberania estatal, o conceito exprime a condição simultânea do Estado de ora submissão à normativa internacional e de ora liberdade plena para legislar sobre matérias em que o direito internacional limita-se a fundamentar princípios e competências, sem delimitar suas formas e parâmetros de exercício.

²⁵ Segundo o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), anexo à Carta da ONU, as fontes do DI são as seguintes: as convenções internacionais (tratados), o costume internacional e os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas. A doutrina e as decisões judiciais são tidas como “meios auxiliares para a determinação das regras de direito”. A equidade (*ex aequo et bono*), por sua vez, somente poderá ser utilizada como fonte, segundo o Estatuto da CIJ, se as partes previamente anuírem. Quanto à analogia, o artigo 38 cala-se, não fazendo a esta menção alguma.

Já do ponto de vista formal, a indagação fundamenta-se na existência ou não de hierarquia entre as normas de natureza internacional e interna e, sobretudo se, diante de um eventual conflito que demande a aplicação prática destas normas, qual delas deverá prevalecer²⁶.

A convicção dos autores que defendem a teoria monista²⁷ é a de que as ordens jurídicas internacional e interna apresentam-se enquanto uma mesma unidade, ou seja, são pertencentes a um mesmo sistema jurídico, uno e indivisível, no qual o direito interno e o DI diferenciar-se-iam apenas enquanto ramos distintos do Direito. Nesse sentido, as relações existentes entre as normas de cunho internacional e interno são compreendidas como relações de interpenetração entre as quais a interação jurídica se dá, por pertencerem a um mesmo e único sistema harmônico e convergente, mediante a identidade de fontes e de sujeitos (indivíduos)²⁸. Por assim ser, a aplicação do DI no âmbito nacional realiza-se de forma direta e automática, sendo desnecessária e não obrigatória, para que a norma internacional encontre vigência e validade no ordenamento jurídico interno, sua recepção formal por instrumento jurídico próprio e específico.

Os autores partidários do monismo, contudo, dividem-se em duas linhas distintas de argumentação teórica quando o assunto é a existência ou não de hierarquia entre as normas internas e internacionais e a qual delas dar-se-ia preferência de aplicação frente a casos concretos de conflito ou concorrência normativa sob uma mesma matéria. Para os *monistas internacionalistas*, a unidade do sistema jurídico fundamenta-se na primazia do DI frente ao direito interno²⁹, pois, para estes, é da normativa externa, expressão máxima do princípio *pacta sunt servanda*, que a ordem jurídica nacional retira seu fundamento de validade, sendo, portanto, a ela subordinada. Neste sentido, situações legisladas de forma concorrente por ambas as esferas jurídicas, internacional e interna, ou que indiquem controvérsias no tocante à aplicação do direito, deverão ser solucionadas mediante a aplicação dos preceitos normativos internacionais.

²⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público – 2ª ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 53 e BROWNLIE, Cf. Ian. **Princípios de Direito Internacional Público.** Trad. De Maria Manuela Farrajota. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 44.

²⁷ Os autores mais relevantes partidários do monismo são Hans Kelsen, Hegel e Lauterpacht, em âmbito internacional, e Celso de Albuquerque Mello, Vicente Marotta Rangel e Cachapuz de Medeiros, na doutrina internacionalista brasileira.

²⁸ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público.** Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, 2ª ed. p. 95.

²⁹ Tal corrente do Monismo encontrou seu expoente máximo na teorização do jurista austríaco Hans Kelsen. Este defendeu a existência derivada do direito interno frente ao DI, ou seja, o direito nacional, bem como o fundamento de validade de suas normas (inclusive as de natureza constitucional), deriva do DI, sendo a este, então, subordinado. Tal explicação baseia-se no modelo kelseniano da pirâmide normativa cujo ápice, expressão máxima da norma *pacta sunt servanda*, é o DI.

Ao contrário, para os *monistas nacionalistas*³⁰, a adoção do DI em âmbito nacional constitui-se como uma mera discricionariedade estatal, ou seja, o primado é o da soberania constitucional frente à normativa supranacional. Portanto, quando divergências apresentarem-se, e, levando-se em conta que a obrigatoriedade do cumprimento das normas internacionais, em âmbito interno, existe somente devido à anuência prévia do Estado, mediante manifestação inequívoca de sua vontade soberana, a norma a ser aplicada, indubitavelmente, é a de natureza interna, estatal.

A concepção *dualista*³¹, por sua vez, possui uma explicação totalmente diversa para relação entre as ordens jurídicas interna e internacional. Parte da compreensão de que ambas, igualmente válidas e vigentes, não se confundem. São, portanto, sistemas jurídicos estanques e independentes entre si, fato que explica o porquê da impossibilidade de existência de conflitos entre suas normas: a norma interna possui aplicação exclusiva no âmbito estatal, enquanto a norma internacional, de forma análoga, aplica-se exclusivamente à esfera externa, supranacional. De acordo com os dualistas, então, para que uma norma internacional, fruto das relações externas e dos compromissos jurídicos assumidos pelo Estado frente um ou mais sujeitos de DI, possa gerar efeitos internos, necessário é sua prévia incorporação no ordenamento jurídico estatal, integrando-o via recepção formal de seu texto por meio de um diploma legal específico.

No Brasil, pela interpretação da jurisprudência³² do Supremo Tribunal Federal (STF), a opção adotada é a dualista, entretanto em sua versão mitigada, denominada *dualismo moderado*. Nesta perspectiva, para que um tratado entre em vigor no país, não basta apenas sua ratificação no âmbito internacional. Exigi-se também, além da aprovação do tratado pelo Congresso Nacional³³, a promulgação de seu texto pelo Presidente da República via emissão de um Decreto Presidencial. Apesar desta obrigação não encontrar respaldo jurídico em ditame constitucional algum³⁴, a promulgação é entendida pelo STF como de fundamental e crucial importância, sendo uma das fases que compõem a perfeita incorporação dos tratados no país.

Porém, relevante destacar que, mesmo diante da necessidade formal do Decreto Presidencial, inexistente, no direito brasileiro, a obrigação de se transformar o tratado em lei

³⁰ A corrente monista nacionalista possui como principal defensor o filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831).

³¹ Os autores mais relevantes partidários da teoria dualista são Verdross, responsável pelo nome dado à teoria, em 1914, Triepel, Alf Ross e Anzilotti.

³² ADIn 1480 – DF (relator Ministro Celso de Mello): DJU 13/05/1998.

³³ Artigo 49 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

³⁴ Tanto no artigo 84 da CF/88, como em qualquer outro dispositivo constitucional, inexistente a exigência da promulgação de tal Decreto Executivo.

propriamente dita – teoria dualista pura – para que este detenha, internamente, vigência e força jurídica plena.

Parte II

2.2 O Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados

O DIDH, o DIH e o DIR, apesar de se constituírem como ramos distintos e autônomos do DIP³⁵, em decorrência do propósito e objeto específico que possuem, isto é, a finalidade precípua de proteção da pessoa humana em toda e qualquer circunstância, tendo-a, conseqüentemente, como destinatário final de suas normas processuais e substantivas, são considerados vertentes complementares e convergentes do DIP. Desse modo, são ramos não estanques e não compartimentalizados na luta pela proteção, dignidade e bem-estar dos seres humanos no cenário internacional³⁶. Aproximam-se, ainda, no tocante à natureza de suas fontes, devido ao fato de que muitas de suas normas são, na atualidade, e segundo o exposto no artigo 53³⁷ da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, reconhecidas como normas de *jus cogens*. Em outras palavras, normas de DI geral, aceitas comumente pelos Estados que compõem a sociedade internacional como normas imperativas e inderrogáveis (a não ser por norma posterior de DI geral de natureza idêntica). A Corte Internacional de Justiça (CIJ), por sua vez, no caso *Barcelona Traction*³⁸, afirmou, ainda, a característica *erga omnes*³⁹ das normas de *jus cogens*. Neste sentido, o conceito de *jus cogens*

³⁵ São campos que possuem autonomia em relação ao DIP, pois, apesar de com ele guardarem zelo pelos mesmos princípios clássicos, fundamentos e História, detém, ainda assim, institutos e objetos próprios, limitados e precisos.

³⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 30.

³⁷ Artigo 53 da CVDT: “É nulo todo o tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral de mesma natureza”.

³⁸ Caso *Companhia Barcelona Traction Light and Power Ltda* (Bélgica X Espanha) de 1962 a 1970. A sentença que versa sobre *jus cogens* é datada de 05 de fevereiro de 1970. Para a íntegra desta sentença v. BRANT, Leonardo Nemer C (org.). **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora CEDIN, 2005, pp. 742-749.

³⁹ Expressão de matriz latina que significa “oponível a todos”. No caso, oponível a toda a sociedade internacional.

revela-se na idéia de normas de ordem pública internacional, que expressam e buscam o bem comum da sociedade internacional⁴⁰. Assim, o direito dos prisioneiros de guerra de não sofrerem tortura, o direito de asilo e o direito à autodeterminação dos povos exemplificam, respectivamente, nos campos do DIH, do DIR e do DIDH, direitos que se revestem, igualmente, da qualidade de normas desta natureza.

Para que se possa, então, discorrer sobre as origens e fundamentos do DIR, campo central de análise deste trabalho, far-se-á, primeiramente, um estudo destas áreas do DIP com as quais o DIR tece relações diretas. Inclusive, a mais significativa delas, qual seja, a de ser o direito de proteção ao ser humano, pertencente ao campo do DIDH, o alicerce do instituto jurídico do refúgio, base conceitual de todo o DIR.

2.2.1 O Direito Internacional dos Direitos Humanos

A proteção e salvaguarda dos direitos humanos encontra-se, na atualidade, tutelada internacionalmente sob duas perspectivas: (i) uma de caráter universal e (ii) outra de amplitude regional, edificada a partir de três diferentes e autônomos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

2.2.1.1 O Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

A primeira destas duas perspectivas de proteção, estabelecida no seio da ONU, apresenta-se como a principal, mais antiga e que se materializa como o único sistema universal existente de proteção internacional dos direitos do homem. Fundamenta-se, a saber, no artigo 1º da Carta da ONU de 1945 que demonstra a vinculação direta da Organização com a proteção destes direitos, dispondo que “desenvolver e encorajar o respeito aos direitos do homem e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”⁴¹ configura-se como um de seus principais desígnios e propósitos. Para cumpri-lo, a ONU estabeleceu, ao longo de seus quase sessenta e cinco anos de existência, um arcabouço de normas direcionadas à proteção e positivação destes direitos, bem como criou órgãos específicos para assegurar o respeito e cumprimento dos mesmos.

⁴⁰ V. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. pp. 244-245.

⁴¹ Artigo 1º da Carta da ONU.

No campo normativo, foi adotada e proclamada pela Assembléia Geral (AG)⁴² da Organização, em 10 de dezembro de 1948, a Resolução 217A (III), isto é, o texto original da DUDH. Este documento, marco do início da internacionalização da proteção aos direitos humanos⁴³ no mundo contemporâneo, possui sua origem histórica convergente à da própria criação da ONU, qual seja, o horror e repúdio da humanidade, após o final da I e II Grandes Guerras, às gravíssimas, violentas, genéricas e maciças violações de direitos humanos⁴⁴ que, durante a ocorrência destes dois conflitos, foram perpetradas, sobretudo, no território europeu. Neste sentido, a garantia da paz e segurança internacionais, objetivo institucional central da Organização⁴⁵, bem como a sobrevivência sadia da raça humana⁴⁶ e a preservação e consolidação de seus direitos essenciais, passaram a ter lugar de destaque na agenda internacional, constituindo-se na máxima “direito a ter direitos”⁴⁷. Mais recentemente, e neste mesmo sentido, após a adoção da “Declaração e Programa de Ação de Viena”⁴⁸ (DPAV), em 1993, os direitos humanos foram qualificados e categorizados como direitos “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”⁴⁹.

Integram, ainda, consolidando a base normativa convencional universal de proteção e resguardo mínimo⁵⁰ aos direitos humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PICP) e seu Protocolo Adicional e o Pacto Internacional sobre Direitos

⁴² A AG, estabelecida pelo artigo 7, parágrafo 1º da Carta da ONU, detém a condição de órgão plenário das Nações Unidas. Possui tal natureza parlamentar devido à composição que lhe é própria, visto ser formada pela participação de todos os membros da Organização. Neste sentido, é pacífico afirmar que este órgão da ONU constitui-se no mais amplo foro mundial de discussão das questões previstas na agenda internacional.

⁴³ A partir da elaboração e adoção da DUDH, em 1948, os direitos fundamentais de todo o ser humano passaram a ser resguardados e garantidos não somente pelas respectivas Constituições dos Estados que compõem a sociedade internacional, ou seja, apenas em âmbito interno, como também em esfera global. Assim, com a vigência da DUDH, os Estados passaram a ter a obrigação internacional de também protegê-los.

⁴⁴ Clássico e triste o exemplo do holocausto patrocinado pelo III Reich, sob o comando do líder nazista Adolf Hitler, contra semitas, homossexuais, ciganos e eslavos durante a II Guerra Mundial (1939-1945).

⁴⁵ Artigo 1, 1, da Carta da ONU que expõem os “Propósitos e Princípios” da Organização: “manter a paz e segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias e situações que possam levar a uma perturbação da paz”.

⁴⁶ Imperativo categórico kantiano que pugna pela assertiva de que o homem, enquanto ser racional, “existe como um fim em si mesmo”. V. KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, [19--].

⁴⁷ Os direitos essenciais e fundamentais de todo ser humano são aqueles necessários à manutenção de uma existência digna, ou seja, o direito à saúde, à dignidade humana, à educação, à alimentação, à vida, ao meio ambiente saudável, entre outros tantos. Neste sentido, Hannah Arendt cunhou a expressão “direito a ter direitos” em sua célebre obra “Origens do Totalitarismo – Anti-semitismo, Imperialismo, Totalitarismo”. In: ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Anti-semitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. 3ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

⁴⁸ Foi adotada no plenário da Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, em Viena, na Áustria.

⁴⁹ Artigo 5º da “Declaração e Programa de Ação de Viena” de 1993.

⁵⁰ Na expressão de origem inglesa, *minimum standards of human rights protection*.

Econômicos, Sociais e Culturais (PIESC)⁵¹. Além destes três fundamentais documentos, uma série de outros tratados temáticos igualmente compõem o escopo das fontes internacionais convencionais de proteção aos direitos humanos como, por exemplo, a “Convenção contra a Tortura, e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes”, de 1984; a “Convenção Internacional sobre todas as Formas de Discriminação Racial”, de 1965; a “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, de 1986; a “Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio”, de 1948; “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias”, de 1990 e a “Convenção sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher”, de 1979.

Não obstante esta vasta normativa internacional, o sistema universal de proteção dos direitos humanos é dotado de órgãos e mecanismos específicos que visam salvaguardar e garantir efetivamente estes direitos. Tem-se, no trabalho da extinta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) – atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ConDH)⁵² –, nas atividades da própria AG, nas ações do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)⁵³ e, até mesmo, em algumas decisões da CIJ⁵⁴, exemplos desta relevante atuação.

⁵¹ Adotados pela AG da ONU, pela Resolução 2200A (XXI) de 16 de dezembro de 1966. Contudo, só entraram em vigor 10 (dez) anos depois, em 1976, após terem alcançado o número mínimo de 35 (trinta e cinco) Estados que a estes ratificaram ou aderiram.

⁵² A extinta CDH (desde 27 de março de 2006 encerrou suas atividades) foi criada, em 1946, no interior do ECOSOC. Trabalhava com três funções básicas: a) elaborar e endereçar ao ECOSOC relatórios e recomendações acerca da proteção internacional dos direitos humanos; o que fez muito bem a partir do trabalho de seus grupos de atuação como, por exemplo, o “Grupo de Trabalho encarregado de elaborar o Projeto de Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas”; b) assistir o ECOSOC nas ações de assistência à proteção dos direitos humanos e, c) receber de vítimas ou de seus parentes, denúncias de violação a direitos humanos. Atualmente, o trabalho exercido pela CDH fica a cargo do ConDH da ONU. Vinculado à AG, o ConDH formalmente substituiu a CDH, em 15 de março de 2006, mediante adoção da Resolução A/Res/60/251.

⁵³ Previsto pelo disposto nos artigos 61 a 72 do Capítulo X da Carta da ONU, o ECOSOC é o órgão institucional responsável pela coordenação, desenvolvimento e fomento das atividades de cunho econômico, cultural e social da Organização⁵³, assim como pelo de suas Agências Especializadas e demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas. Neste sentido, tem-se, por exemplo, atividades relacionadas com o desenvolvimento, comércio internacional, industrialização, recursos naturais, direitos humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção de crimes, bem-estar social e muitas outras questões de natureza econômico-social ou que com estas tenham afinidade.

⁵⁴ Parecer Consultivo de 09 de julho de 2004 “Conseqüências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado” que, entre outros direitos, discute a questão do direito à autodeterminação do povo palestino; Parecer Consultivo de 29 de abril de 1999 “Disputa relacionada à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos”; Caso do Direito de Asilo/Caso Haya de la Torre (Colômbia X Peru) de 1949-1951, que debateu o direito de asilo político de Victor Raul Haya de la Torre; e o Caso dos Testes Nucleares (Nova Zelândia X França) de 1973-1974 que discutiu a questão da legalidade da ocorrência de testes nucleares patrocinados pela França, no Pacífico Sul, fato que degradava a fauna e flora marítima, bem como a atmosfera da região, causando impactos ambientais na costa da Nova Zelândia e Austrália.

2.2.1.2 Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos

Em âmbito regional, por sua vez, em complementação à proteção universal estabelecida no seio da ONU, a proteção dos direitos humanos embasa-se na existência de três distintos sistemas jurídicos de idêntico objetivo: assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir a efetivação de seus direitos fundamentais. Porém, tais sistemas possuem alcance limitado, isto é, cada qual tem jurisdição e arcabouço normativo próprio, vinculado apenas às suas respectivas regiões de abrangência territorial, sendo esses: (i) o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos; (ii) o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e; (iii) o Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos.

a) O Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos

O Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos ou Sistema de Estrasburgo⁵⁵ originou-se no seio do Conselho da Europa (CE), OI institucionalizada, em 1949, e que tem como objetivos principais, descritos nos artigos 1 a 3 de seu tratado constitutivo⁵⁶, a cooperação intergovernamental baseada nos princípios do direito, da salvaguarda de ideais comuns e na proteção e promoção dos direitos humanos no continente europeu. No intuito de efetivamente protegê-los, foi adotada, em Roma, no dia 04 de novembro de 1950, a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH)⁵⁷.

Já em seu Preâmbulo, o texto da CEDH demonstra a clara intenção dos Estados europeus de, em caráter regional e tendo como parâmetro o texto da DUDH, implementar no continente os direitos declarados e reconhecidos universalmente, em 1948, como essenciais a todo ser humano:

Decididos, enquanto Governos dos Estados Europeus animados no mesmo espírito [...] a tomar as primeiras providências apropriadas para assegurar a garantia coletiva de certo número de direitos enunciados na Declaração Universal. (Grifo nosso).

⁵⁵ “Sistema de Estrasburgo” em alusão à sede do CE que se localiza em Estrasburgo, na França.

⁵⁶ Artigo 3 do Estatuto do CE: “Todos os Membros do Conselho da Europa reconhecem o princípio do primado do Direito e o princípio em virtude do qual qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...]”.

⁵⁷ A CEDH entrou em vigência três anos depois, em setembro de 1953, após ter atingido o número mínimo de dez ratificações.

Na busca de plena garantia e efetivação dos direitos que resguardou, o âmbito de aplicação da CEDH é o mais vasto possível. Seu artigo 3, ao dispor que “[...] qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...]”⁵⁸, estende a aplicação da CEDH não só a cidadãos europeus nacionais dos Estados signatários da Convenção, mas sim a todos os indivíduos que se encontrem dentro dos limites territoriais de um destes Estados ou sob sua respectiva autoridade e responsabilidade.

A principal inovação e marco normativo da CEDH, porém, apesar de seu papel fundamental na positivação e salvaguarda dos direitos humanos na região, reside em sua contribuição decisiva para que o indivíduo alcançasse o status de sujeito de DI, isto é, torná-lo um ente capaz de contrair direitos e obrigações perante a sociedade internacional e, por sua vez, capaz de reivindicá-los perante um Tribunal internacional. Isto ocorreu porque, no caso europeu, as diferentes instituições que foram criadas para garantir a aplicação da CEDH e, igualmente, para salvaguardar o respeito aos direitos humanos pelos Estados, permitiram o acesso direto dos indivíduos a seus foros na condição de requerentes em um processo de natureza individual⁵⁹. Estas instituições, independentes e dotadas de mecanismos próprios para assegurar a aplicação da CEDH, eram originalmente três, a saber, (i) a Comissão Européia de Direitos Humanos (CoEDH); (ii) a Corte Européia de Direitos Humanos (CorEDH) e; (iii) o Comitê de Ministros (CM).

A CoEDH⁶⁰ foi criada com o intuito de ser um órgão de controle, dotado de competência para receber e analisar petições individuais que denunciasses violações e situações de desrespeito aos direitos previstos na CEDH. O trabalho da Comissão, assim, se realizava de tal modo:

Além dos requisitos de tempo e de forma, a admissibilidade das petições estava submetida, ainda, à condição de terem sido esgotados os recursos internos dos Estados para a proteção dos direitos violados. As petições incompatíveis com os objetivos e os dispositivos da CEDH eram rejeitadas pela Comissão. Uma vez admitida a petição, a Comissão passava às atividades de ampla apuração dos fatos, oitiva, relatórios e também de conciliação entre as partes. Caso fosse alcançada a conciliação amigável entre as partes, um relatório era enviado ao Conselho de Ministros e ao Secretário-Geral do Conselho da Europa para publicação. Em caso contrário, o relatório expondo os fatos era encaminhado ao Conselho de Ministros

⁵⁸ Para a leitura da íntegra do Estatuto do CE ver <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/1.htm>> Acesso em: 28 de nov. de 2008.

⁵⁹ Os indivíduos, pelo texto da CEDH, podem acessar as instituições previstas para protegerem seus direitos através de demandas individuais, como mencionado. Contudo, a Convenção estabelece dois outros mecanismos que, igualmente, permitem a salvaguarda dos direitos humanos, quais sejam: as demandas interestatais e os relatórios periódicos dos Estados.

⁶⁰ Artigos 20 a 22 da CEDH.

*para as devidas providências. Note-se que a Comissão não se limitava à investigação fática da questão: a investigação estendia-se, de certa forma, à análise do mérito, já que, em seus relatórios, cabia à Comissão opinar pela existência ou não da violação à Convenção Européia. Em consequência, a Comissão chegou mesmo, ao longo dos anos, a desenvolver uma espécie de case-law própria.*⁶¹

Sua atuação, apesar de relevante, ao passar dos anos, engessou-se em medidas extremamente burocratizadas, levando à sua necessária extinção, em 1º de novembro de 1998⁶², quando entrou em vigência o Protocolo 11, adicional à CEDH. Este Protocolo fundiu a CoEDH e a CorEDH em um único órgão jurisdicional de proteção dos direitos humanos no continente europeu.

Criada em janeiro de 1959, a CorEDH é o tribunal responsável pela concretização de uma ordem pública européia⁶³ que exige respeito, por parte dos Estados, a uma gama de direitos e liberdades comuns consagrados e positivados pela CEDH e seus Protocolos⁶⁴. Realiza a atividade de zelo aos direitos e às liberdades humanas através do exercício de suas competências consultiva e contenciosa. Sua *competência consultiva* encontra-se na possibilidade da Corte, mediante solicitação do CM, interpretar qualquer dispositivo ou passagem do texto da CEDH. Sua *competência contenciosa*, por outro lado, caracteriza-se na legitimidade de apresentar petições à CorEDH. Desse modo, em relação à *ratione personae*, tanto os Estados, na condição de vítimas ou de acusados de perpetradores de violações, como os indivíduos, na condição de vítimas, de parente de vítimas, seus representantes e, até mesmo, na condição de vítimas iminentes de uma possível violação de direitos humanos, podem fazê-lo. A Corte poderá embasar-se, para resolver um desses litígios, nos dispositivos da CEDH, bem como no texto de seus Protocolos Adicionais – *ratione materiae*. Ressalta-se, neste sentido que, depois da entrada em vigor do Protocolo 11, a *ratione temporis* da CorEDH tornou-se imediata e compulsória, ou seja, logo após a assinatura e ratificação da Convenção pelo Estado, esse já pode ser demandado sem que haja o decurso prévio de nenhum período de *vacatio legis*⁶⁵.

O CM é a terceira instituição garantidora da proteção aos direitos humanos no continente. É formado pelos Ministros das Relações Exteriores de todos os países que fazem

⁶¹ GODINHO, Fabiana de Oliveira. **Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp. 55-56.

⁶² Contudo, como tinha ainda alguns processos em andamento ou em fase de conclusão, a CoEDH somente encerrou de fato suas funções no mês de outubro de 1999.

⁶³ Apesar de não se localizarem dentro do âmbito da competência material da CorEDH, a Carta Social Européia, de 1961, e a Carta dos Direitos Fundamentais da EU, de 2000, acrescem o rol dos direitos humanos salvaguardados na Europa.

⁶⁴ Até o final do ano de 2008, já haviam sido acrescentados à CEDH 14 (quatorze) Protocolos. V. <<http://www.echr.coe.int>> no tópico *Basis Texts* Acesso em: 29 de dez. de 2008.

⁶⁵ Expressão de origem latina que significa “vacância da lei”.

parte do Conselho da Europa⁶⁶. Sendo, portanto, um órgão de cúpula e de natureza eminentemente política, o CM possuía funções múltiplas e abrangentes no escopo da CEDH como, por exemplo, a de eleição dos membros da CoEDH. Contudo, após o advento do Protocolo 11⁶⁷, suas funções no tocante à direta proteção dos direitos humanos foram limitadas a uma somente: a de ser o órgão responsável por fiscalizar a execução e aplicação das sentenças proferidas pela CoEDH.

b) O Sistema Americano de Proteção dos Direitos Humanos

O Sistema Americano de Proteção dos Direitos Humanos caracteriza-se por ser um sistema regional, vinculado à proteção dos direitos humanos nas Américas, de origem dupla e convergente. Por um lado, encontra-se fundamentado na Carta de Bogotá (CB), que dá criação à Organização dos Estados Americanos⁶⁸ (OEA). Este instrumento dispôs, em seu artigo 3, 1, sobre o compromisso dos Estados americanos com a proclamação dos “[...] direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”⁶⁹. Na mesma ocasião de adoção da CB, isto é, na IX Conferência Internacional Americana, foi também adotada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH)⁷⁰. Esta Declaração, apesar de não possui caráter obrigatório e vinculante aos Estados, enumera direitos e deveres do homem americano, inovando, por trazer em seu texto, de forma conjunta, tanto direitos civis e políticos como direitos sociais, econômicos e culturais⁷¹. Ambos os textos, o da CB e o da DADDH configuram-se como um dos pilares da proteção aos direitos humanos nas Américas. O outro pilar, por sua vez, está assentado na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), mais comumente denominada de Pacto de San José da Costa Rica (PSJ). Este foi adotado em novembro de 1969, em San José, na Costa Rica, em decorrência da Conferência Interamericana Especializada que ali aconteceu, convocada pelo Conselho da OEA. O Pacto, assim como a CB e a DADDH, estabeleceu a

⁶⁶ Artigo 14 do Estatuto do CE.

⁶⁷ Atual artigo 46, 2 da CEDH.

⁶⁸ A CB que criou a OEA foi adotada em 1948, na IX Conferência Internacional Americana. Porém, só entrou em vigor em 1951. Possui, até o presente momento, 4 (quatro) Protocolos Adicionais, sendo estes: o de Buenos Aires, de 1967; o de Cartagena das Índias, de 1985, o de Washington, de 1992 e o de Manágua, de 1993.

⁶⁹ Artigo 3, 1, da Carta da OEA.

⁷⁰ Documento assinado em Bogotá, em abril de 1948. Logo, anterior à DUDH que foi adotada pela AG da ONU em 10 de dezembro de 1948, em Paris.

⁷¹ São, ao todo, vinte e sete direitos previstos, entre os quais o direito à saúde, o direito de associação e o direito à inviolabilidade de domicílio. Os deveres dos indivíduos, por sua vez, são em número de dez e, por exemplo, constituem-se no dever de votação em eleições, no dever de obediência à lei e no dever de pagamento de impostos conforme previsão legal a ser anteriormente estabelecida.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) como órgão responsável pela salvaguarda dos direitos essenciais dos seres humanos em território americano, mas, ao contrário de ambos, avançou institucionalmente: criou, ainda, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorIDH)⁷², órgão jurisdicional de proteção às garantias fundamentais do sistema americano.

Todavia, faz-se relevante a explicação de Buergenthal por chamar atenção para o caráter unívoco desse sistema regional, apesar da verificada dualidade de fontes normativas protetoras dos direitos humanos no continente. Segundo ele:

*Apesar dessa dualidade, a vocação do sistema a uma unidade é manifesta. Primeiro, porque o artigo 150 da Carta e da Resolução II da Conferência Especializada que adotou a Convenção estabeleceram o caráter transitório do sistema anterior à entrada de vigência desta (Pacto de San José). Segundo, porque existe um órgão comum a ambos os sistemas, que é a Comissão. Terceiro, porque a Comissão regulamentou os procedimentos para o trâmite dos assuntos que se propunham ante a ela com uma orientação claramente unificadora, de maneira que se submetem a regras comuns várias etapas processuais independente da aplicação de um ou outro sistema.*⁷³

Neste sentido, frente ao destacado papel da CIDH no sistema americano, cabe esclarecer que este órgão, com sede em Washington D.C., EUA foi criado no seio da OEA⁷⁴, em 1959, pela V Reunião Consultiva de Ministros das Relações Exteriores. Tal órgão é composto por sete membros eleitos pela Assembléia Geral da Organização para um mandato de quatro anos cada um e realiza seu trabalho a partir de duas frentes: (i) a de *promoção* dos direitos humanos, realizando seminários, campanhas, cursos e palestras que visem à propagação, ao conhecimento e à conscientização, por parte da sociedade civil, de seus direitos, deveres e liberdades; bem como recomenda aos Estados condutas e ações que visem à proteção dos direitos humanos de seus cidadãos e; (ii) a de *proteção* dos direitos humanos. Neste trabalho, a CIDH é competente, apesar de não ser um órgão de natureza jurisdicional, para executar três tarefas distintas: (i) o exame dos casos de violação a direitos humanos oriundos de denúncias individuais ou de comunicações interestatais⁷⁵; (ii) a realização de observações e visitas *in loco*, em caráter de policiamento e averiguação do cumprimento ou violação dos direitos previstos na CADH e, por fim; (iii) a atuação junto à CorIDH na posição

⁷² Artigos 52 a 69 do PSJ.

⁷³ BUERGENTHAL, T.; GROSSMAN, C.; NIKKEN, P. *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1990, p. 79.

⁷⁴ Artigo 106 da Carta da OEA.

⁷⁵ Artigos 44 e 45 da CADH.

de órgão legitimado à ela submeter casos contenciosos e, da mesma forma, solicitar-lhe pareceres de natureza consultiva⁷⁶.

Exemplo do resultado do trabalho da Comissão no ativismo pela proteção aos direitos humanos é a Lei brasileira 11.340, de 07 de agosto de 2006, intitulada Lei Maria da Penha, que foi fruto da condenação do Brasil no sentido da imposição, por parte da CIDH, de uma melhora de sua legislação interna, visando coibir a violência doméstica contra a mulher. A demanda de Maria da Penha iniciou-se, na Comissão, pelo fato de ter sido ela vítima de inúmeras e incessantes agressões de seu marido, inclusive, duas tentativas de homicídio que a deixaram paraplégica. Tendo procurado as autoridades policiais e judiciais brasileiras por diversas vezes e nada tendo conseguido de respaldo à sua proteção física e à sua dignidade, a brasileira levou o caso a esta instância internacional. Além de ter recebido uma indenização de, aproximadamente, U\$20.000,00 (vinte mil dólares), sua demanda foi proveitosa a toda população feminina do país que, agora, após a punição aplicada ao Brasil, possui, para protegê-la, uma legislação firme e rígida no combate à violência doméstica e familiar.

Por fim, faz-se cabível uma breve análise da estrutura e competência da CorIDH. Composta por 7 (sete) juízes eleitos em votação secreta da Assembléia Geral da OEA para um período de 6 (seis) anos de mandato⁷⁷, a Corte tem competência para proferir sentenças de mérito em casos contenciosos e para emitir pareceres consultivos sobre qualquer dispositivo pertinente ao PSJ, bem como a tratados aos quais a CADH faz referência⁷⁸. Em relação a sua *ratione personae*, à Corte, segundo o artigo 61 do Pacto, “somente os Estados-partes e a Comissão tem direito de submeter um caso”.

O Brasil já foi condenado pela Corte no caso *Ximenes Lopes X Brasil*⁷⁹. Damião Ximenes Lopes era um deficiente mental que vivia interno em uma instituição de saúde (privada, mas que recebia ajuda financeira do SUS, portanto, mantida também com verba pública), em Sobral, no Ceará. Lá dentro foi vítima de reiterados maus tratos e, por espancamento, acabou morto. Sua família recorreu a CorIDH que, ao proferir sentença condenatória, puniu o Brasil por descumprir seu dever de cuidar e de prevenir a vulneração da vida e da integridade pessoal de seus cidadãos, bem como pela falta no seu dever de regulamentar e fiscalizar o atendimento médico de saúde no país. A Corte também concluiu que o Estado brasileiro não proporcionou aos familiares de Ximenes Lopes um correto acesso

⁷⁶ Artigos 61 e 64 da CADH.

⁷⁷ A reeleição somente é permitida uma vez, de acordo com o artigo 54, 1, da CADH.

⁷⁸ Esta é a *ratione materiae* da Corte, expressa no artigo 62, 3 da CADH.

⁷⁹ Caso julgado em 04 de julho de 2007, pelos juízes García Ramírez e Cañado Trindade. In: <<http://www.corteidh.or.cr>> Acesso em: 05 de jan. de 2009.

à justiça, à determinação da verdade dos fatos, à investigação, identificação e punição dos responsáveis pela violação de seus direitos, às garantias judiciais e, finalmente, à proteção judicial⁸⁰.

c) O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos

A origem deste sistema encontra-se nos debates ocorridos no seio da XVI sessão ordinária da Assembléia de Chefes de Estado e Governo da antiga Organização da Unidade Africana (OUA)⁸¹. Ao fim dos trabalhos, em julho de 1979, a Assembléia requisitou ao Secretário-Geral o início formal das atividades de elaboração de um projeto para uma futura Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)⁸². Neste sentido, em junho de 1981⁸³, o projeto da Carta Africana foi votado, aprovado e assinado pelos membros da Organização. Cinco anos mais tarde, em 21 de outubro de 1986, após atingir o número mínimo de ratificações necessárias, a Carta entrou em vigência.

Conhecida também como Carta de Banjul (CBJ), a CADHP procura espelhar e preservar contornos característicos da cultura e da formação histórica africana. Pode-se, neste sentido, destacar três principais aspectos: a consagração dos valores tribais como corolário do espírito da Carta⁸⁴; a disposição singular não só de direitos, mas também de deveres dos indivíduos africanos para com seus grupos familiares⁸⁵ e, finalmente, a afirmação conceitual dos direitos dos povos como direitos humanos⁸⁶, em especial aqueles concernentes ao direito à independência, à autodeterminação e à autonomia dos Estados africanos. Inaugura, ainda, um marcante avanço legislativo no tocante ao tratamento normativo dos direitos humanos. De forma inédita, elenca, conjuntamente no rol dos direitos protegidos, tanto os direitos civis e

⁸⁰ Neste sentido, a Corte ressalta que foram esgotados os recursos internos (artigo 61, 2 da CADH) sem o saneamento do problema e sem a devida indenização à família da vítima pelo governo brasileiro.

⁸¹ A OUA, instituída em 1963 com sede em Addis Abeba, na Etiópia, foi substituída, através de um Ato Constitutivo de 11 de julho de 2000, pela União Africana (UA). Esta iniciou suas atividades em 2001 e é composta, atualmente, por todos os países do continente africano, exceto o Marrocos. Sua sede continua localizada em Addis Abeba, Etiópia. Ver ainda <<http://www.africa-union.org>>. Acesso em: 22 de out. 2008.

⁸² Resolução AHG/Dec. 115 (XVI).

⁸³ A XVIII Conferência de Chefes de Estado e Governo da antiga OUA foi realizada em Nairóbi, no Quênia, entre os dias 17 e 26 de junho de 1981.

⁸⁴ Observar os dizeres do Preâmbulo da CADHP que ressaltam: “[...] *the virtues of their historical tradition and the values of African civilization which should inspire and characterize their reflection on the concept of human and peoples' rights*”.

⁸⁵ Neste sentido, ver os artigos 27, 28 e 29 da CADHP que citam, entre outros, o dever que todo africano possui de respeitar seus pais em toda e qualquer situação.

⁸⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp. 199-205; GODINHO, Fabiana de Oliveira. **Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

políticos como também os direitos econômicos, sociais e culturais. Opta claramente, portanto, “por uma visão necessariamente integral ou holística dos direitos humanos, tomados todos em seu conjunto, seguindo, com fidelidade, o legado da Declaração Universal de 1948”.⁸⁷

Na intenção de dar cumprimento aos direitos humanos e dos povos na África, a Carta estabeleceu, através do disposto em seu artigo 30⁸⁸, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CoADHP). Não obstante ser esta um órgão destituído de caráter jurisdicional, visto a natureza não-obrigatória de suas decisões⁸⁹, a CoADHP apresenta-se, até a atualidade, como um órgão de marcada importância, senão o principal, na estrutura da UA. Composta por onze membros eleitos pela Assembléia de Chefes de Estado e Governo da UA⁹⁰ para um mandato de seis anos, a Comissão realiza seus trabalhos através da ocorrência de, pelo menos, duas sessões ordinárias anuais - cada qual com duração de, aproximadamente, duas semanas⁹¹. Estas, assim como eventuais sessões extraordinárias⁹², acontecem normalmente na sede da Comissão em Banjul, Gâmbia, e são chefiadas pelo seu Presidente em exercício. Entretanto, a pedido de seus membros e mediante anuência prévia do Secretário administrativo da Comissão, as reuniões podem ocorrer em locais outros que não em sua sede⁹³.

Na execução dos trabalhos, a Comissão é autônoma para optar por realizá-los em sessões abertas ao público ou às portas fechadas – *in camera*. Destaca-se, porém, que, independentemente do modo de condução dos mesmos, e, em especial, devido ao crescente

⁸⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp. 199.

⁸⁸ Artigo 30 da Carta Africana: “*An African Commission on Human and Peoples' Rights, hereinafter called "the Commission", shall be established within the Organization of African Unity to promote human and peoples' rights and ensure their protection in Africa*”.

⁸⁹ As decisões da Comissão possuem natureza estritamente recomendatória e são intituladas *Recomendações*. Todos os casos de violações aos direitos humanos a ela submetidos, após a devida análise e elaboração de um relatório, devem, obrigatoriamente, serem levados à discussão no seio da Conferência dos Chefes de Estado e Governo da UA. A estes cabe a decisão final sobre a resolução do caso, inclusive no que tange à publicidade dos mesmos, mediante sua publicação ou não.

⁹⁰ Em consonância com os ditames dos artigos 30 a 35 da Carta Africana, os membros da Comissão devem ser, necessariamente, pessoas de reputação ilibada, íntegras, detentoras de alta qualificação moral e de conhecimento jurídico profundo na área dos direitos humanos. Devem servir à Comissão através de suas competências individuais e não na figura de representante de seus respectivos Estados, sendo, por isso, vedada a participação simultânea na Comissão por dois cidadãos nacionais de um mesmo país. Cada Estado signatário da Carta Africana pode indicar até dois nomes para a eleição. Contudo, a escolha dos onze membros é realizada não só por aqueles Estados que são signatários da Carta; ao contrário, todos os membros da UA podem votar. Tal fato demonstra a estreita ligação da Comissão com a Assembléia da UA, tornando compreensível ser da competência do Secretário-Geral da Organização a indicação do Secretário Administrativo da Comissão.

⁹¹ Para maiores detalhes a respeito do funcionamento interno da Comissão, adoção de sua Agenda e ocorrência de suas sessões, ver as *Rules of Procedure of the ACHPR* adotadas pela Comissão em 06 de outubro de 1995, de acordo com o disposto no artigo 42, II, da Carta Africana. In: <<http://www.achpr.org>>. Acesso em: 17 de Ago. 2008.

⁹² Rule 3 (Extraordinary Session) of the *Rules of Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. In: <<http://www.achpr.org>>. Acesso em: 25 de Ago. 2008.

⁹³ A exemplo, a 41ª Sessão da Comissão que ocorreu entre os dias 16 e 30 de maio de 2007, em Accra, Gana.

intuito de valorizar a participação da sociedade civil na resolução de conflitos, a Comissão pode convidar, se julgar necessário para a melhor discussão dos temas e casos que compõem sua agenda, Estados, Movimentos de Libertação Nacional, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e entidades especializadas para, com o *status* de observadoras, terem assento em suas sessões.

De acordo com a CADHP⁹⁴, a Comissão exerce diversificadas funções de órgão de supervisão. A análise do histórico de suas decisões⁹⁵ demonstra que sua principal esfera de atuação se dá no campo da *promoção* dos direitos humanos. Nessa atividade, a competência da Comissão limita-se, basicamente, às seguintes tarefas: examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados e investigar, debater e elaborar relatórios conclusivos frente a denúncias de violações aos direitos humanos salvaguardados pela Carta. Ainda, pode a Comissão promover, no âmbito desta atribuição, estudos, seminários, congressos e convênios com outras instituições africanas ou internacionais que objetivem colocar em evidência a necessidade de se proteger os direitos humanos na África, bem como os direitos específicos dos refugiados. O resultado desse trabalho, por sua vez, pode ser encaminhado, a título de recomendação e sugestão, tanto aos Estados como à Assembléia da UA para que as cabíveis providências sejam tomadas.

Outra importante competência exercida pela Comissão é a competência *interpretativa*. A CBJ dispõe, em seu artigo 45, III, que compete a este órgão a responsabilidade de efetuar eventuais interpretações teóricas a respeito de seus dispositivos. Poderá a Comissão fazê-lo, então, mediante pedido de qualquer um dos Estados que compõem a UA, de seus órgãos e, até mesmo, de outras organizações africanas que sejam reconhecidas pela UA. Contudo, válido destacar que esta função interpretativa, no cenário internacional, normalmente, é de responsabilidade de órgãos jurisdicionais⁹⁶, o que não é o caso da CoADHP.

Logo, na intenção de aperfeiçoar e fortalecer a estrutura e os mecanismos de proteção do sistema africano – cuja existência de um órgão verdadeiramente jurisdicional sentiu-se necessária ao longo dos anos de atuação da Comissão – em junho 1994, na 30ª sessão da Assembléia de Chefes de Estado e Governo da OUA realizada em Túnis, na Tunísia, foi adotada a resolução AHG/230. Essa resolução foi o efetivo marco inaugural do projeto de formação de uma Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CorADHP), na medida

⁹⁴ Artigo 45 da Carta Africana.

⁹⁵ “Civil Liberties Organization versus Nigeria” (1995/1996); “K. Achuthan versus Malawi” (1995); “Amnesty International versus Malawi” (1995); Comissão Nacional dos Direitos e das Liberdades versus Chade (nº 74/92); “Alhassan Abubakar versus Gana (1996).

⁹⁶ Artigo 36, III, do Estatuto da CIJ; artigo 64, I e II, da CADH que estabelecem a competência interpretativa da CorIDH e, por fim, o artigo 32 da CEDH que estabelece as competências da CorEDH.

em que deu início aos trabalhos da Comissão e dos “peritos governamentais”⁹⁷ na elaboração de um Protocolo Adicional à CBJ que versasse sobre a inclusão de uma Corte no quadro institucional da Organização. O Protocolo Adicional foi, então, aprovado e adotado pela Assembléia e pelo Secretário-Geral da antiga OUA, em junho de 1998. Em dezembro de 2003, trinta dias após atingir a décima quinta ratificação necessária⁹⁸, o Protocolo entrou em vigor. Destaca-se o fato de no documento ficar claro que, em seu artigo 2, o trabalho da Corte deverá servir de *complemento* ao mandato da CoADHP, demonstrando que esses dois órgãos deverão trabalhar juntos na tarefa de proteção e garantia dos direitos humanos no continente. Como a Corte ainda está em processo de institucionalização⁹⁹, somente com a prática e com o cotidiano de seus trabalhos é que se poderá saber como será realizada a harmonização entre suas atividades e as da Comissão.

2.2.2 O Direito Internacional Humanitário

O DIH, uma das vertentes da proteção internacional da pessoa humana e um dos ramos do DIP, passou a ter objeto próprio e relevância para no DI moderno a partir da segunda metade do século XIX devido, sobretudo, ao trabalho e esforço de Henry Dunant¹⁰⁰. Dunant era um empresário suíço que, em busca de financiamento para alguns empreendimentos na Argélia, então colônia francesa, decidiu ir a Solferino, na região norte da Itália, encontrar-se com Napoleão III. Contudo, a cidade padecia diante de um conflito entre franceses, italianos e austríacos que o deixou chocado¹⁰¹. Após retornar a Genebra, sensibilizado com o que havia visto, Dunant fundou, em 1863, em conjunto com mais quatro amigos¹⁰², o “Comitê Internacional de Ajuda aos Feridos” ou “Comitê dos Cinco”. Posteriormente, em 1880, o mesmo foi transformado no Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹⁰³.

⁹⁷ Resolução AHG/230.

⁹⁸ Artigo 34, III, do Protocolo Adicional.

⁹⁹ De acordo com o disposto no ato Assembly/AU/Dec.144(VIII), fruto da VIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da UA, ocorrida entre os dias 29 e 30 de janeiro de 2007, a decisão sobre o local da sede da Corte Africana ficou prorrogada. Contudo, a República da Tanzânia demonstrou, expressamente, o interesse de ter a Corte sediada em seu país, mais precisamente na cidade de Arusha.

¹⁰⁰ Em virtude do reconhecimento da importância do trabalho do CICV, o primeiro prêmio Nobel da Paz foi entregue a Dunant, em 1901.

¹⁰¹ Estima-se que, aproximadamente, 40.000 pessoas morreram ou ficaram feridas na batalha de Solferino. V. DUNANT, Henry. *Un souvenir de Solferino*. Genève: CICR, 1990.

¹⁰² Compunham, com Dunant, o “Comitê dos Cinco”: Louis Appia e Théodore Maunoir, médicos; Gustave Moynier, advogado; e um militar, o General Guillaume-Henri Dufour.

¹⁰³ Para maiores e detalhadas informações, v. <<http://www.cicr.org>>. Destaca-se a adesão, em 1882, dos Estados Unidos da América ao CICV.

O Comitê, engajado na luta pela dignidade e ajuda aos feridos, aos civis e às demais vítimas dos conflitos armados, aliou-se ao Governo da Suíça e, mediante o respaldo deste, convocou uma grande conferência diplomática internacional para discutir, em Genebra, o assunto, colocando-o, assim, na pauta da agenda internacional. Fruto deste encontro, a “I Convenção de Genebra de 1864”, constitui-se como o primeiro tratado temático do DIH moderno, iniciando, de forma histórica, a construção de seu arcabouço normativo convencional. Além desta Convenção, destacam-se a “Convenção de 1899” que amplia os direitos do tratado de 1864 aos náufragos; a “Convenção de 1906” que revisa a Convenção de 1864; a “Convenção da Haia para Proteção de Bens Culturais nos Conflitos Armados” de 1954¹⁰⁴ e, de modo mais relevante, as quatro Convenções de Genebra (CG) de 12 de agosto de 1949¹⁰⁵.

Neste sentido, o DIH, ou o direito que rege os conflitos armados, é muito bem conceituado pelo CICV como sendo:

*[...] as regras internacionais, de origem internacional ou costumeira, que são especificamente destinadas a regulamentar os problemas humanitários decorrentes diretamente dos **conflitos armados, internacionais ou não internacionais**, e que restringem, por razões humanitárias, o direito das partes no conflito de empregar métodos e meios de guerra à sua escolha ou que **protegem as pessoas e bens afetados, ou que podem ser afetados pelo conflito**.*¹⁰⁶ (Grifo nosso).

Claro, portanto, que a principal função do DIH é limitar e criar parâmetros para o direito de guerra, *jus in bello*, não se confundindo, de modo algum, com outro importante campo do DIP, isto é, o da Segurança Internacional. Este, ao contrário do DIH, busca limitar e proibir o direito à guerra, *jus ad bellum*, visando, desse modo, obter soluções pacíficas¹⁰⁷ para as eventuais tensões e controvérsias que possam vir a surgir no cenário internacional. Para alguns autores¹⁰⁸, ainda, o *jus post bellum* seria a terceira vertente do DIH, responsável por normatizar o estabelecimento de uma paz duradoura em situações de pós-conflito.

¹⁰⁴ O Brasil a ratificou em 12 de setembro de 1958.

¹⁰⁵ O Brasil as ratificou em 29 de junho de 1957. São elas as seguintes: “I Convenção de Genebra para a Melhoria das Condições dos Feridos e dos Enfermos das Forças Armadas em Campanha”; “II Convenção de Genebra para a Melhoria das Condições dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar”; “III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra” e “IV Convenção de Genebra relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra”.

¹⁰⁶ GASSER, H.-P. *Le droit international humanitaire*. Institut Henry Dunant, [S.l.], 1993. p. 17.

¹⁰⁷ A própria Carta da ONU ilustra, através do disposto em seus Capítulos VI e VII, a preocupação da sociedade internacional com a segurança internacional, buscando evitar, ao máximo, o conflito.

¹⁰⁸ Jann K. Kleffner, Carsten Stahn e Brian Orend's, por exemplo.

É dentro desta perspectiva de auxílio humanitário¹⁰⁹ e, principalmente, de proteção às pessoas e bens atingidos ou afetados por conflitos armados, internos ou internacionais, que se localiza a aproximação mais estreita entre o DIH e o DIR. Ao longo da história do CICV, este organismo internacional, sempre, ao prestar assistência e ajuda às vítimas de guerras e de conflitos internos, também se ocupou de proteger e amparar refugiados, migrantes e deslocados internos. Após a criação e início das atividades do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹¹⁰, em 1º de janeiro de 1951, este e o CICV passaram a trabalhar em sistema de cooperação e de mútua ajuda em situações de crises¹¹¹ como, por exemplo, em Darfur¹¹² e durante a Guerra da Bósnia¹¹³.

Como ressalta Cançado Trindade, não somente existe interação fática entre o CICV e o ACNUR, materializada nas ações de ajuda humanitária *in loco* que estes órgãos mantêm em conjunto, como também existe uma grande interação jurídica, normativa, entre o DIH e o DIR, expressa no artigo 3 comum às quatro CG de 1949:

*Na verdade, diversas cláusulas das Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais lidam especificamente com refugiados (e.g. Convenção IV, artigos 44 e 70 (2) e Protocolo I, artigo 73), ou a eles se relacionam indiretamente (e.g. Convenção IV, artigos 25-26, 45 e 49; Protocolo I, artigo 33 e Protocolo II, artigo 17). Ademais, diversas resoluções adotadas por sucessivas Conferências Internacionais da Cruz Vermelha têm disposto sobre a assistência a refugiados.*¹¹⁴

Destaca-se, neste sentido, que nenhum destes dois campos normativos do DIP exclui a concomitante aplicação e salvaguarda do DIDH, seja em perspectiva universal, bem como

¹⁰⁹ Os princípios que universalmente regem as ações humanitárias são os seguintes: humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência. Consultar, neste sentido, a resolução 46182/1991 da AG das Nações Unidas.

¹¹⁰ O ACNUR e sua História estão tratados, de maneira especial, no tópico 2.3.6.2.

¹¹¹ A primeira atuação conjunta do CICV e do ACNUR foi em 1956, na Hungria.

¹¹² Iniciado oficialmente em fevereiro de 2003 e ainda em decurso, o conflito em Darfur, região oeste do Sudão, é considerado pela sociedade internacional como um conflito armado entre diferentes grupos étnicos e que patrocinou um dos maiores exemplos de genocídio e limpeza étnica da História. Os dois grupos étnicos envolvidos são os *janjaweed*s - milicianos recrutados entre os *baggara*, tribos nômades africanas de língua árabe e religião muçulmana - e os povos não-árabes da área. Estima-se que, até o momento, quase 2.7 milhões de pessoas tiveram que abandonar seus lares e abrigar-se em campos de refugiados. Oficialmente, são oitenta campos, mas este número, se acrescido do número estimado de assentamentos não-oficiais, pode chegar a cento e trinta. V. SCHELP, Diogo. **Darfur à Espera de um Salvador**. In: Revista Veja, nº. 51, p. 88-106, ano 41, dez., 2008.

¹¹³ Maior conflito étnico ocorrido na Europa desde o final da II Guerra Mundial, a Guerra da Bósnia aconteceu entre abril de 1992 e dezembro de 1995. Teve como pivôs os sérvios, cristãos ortodoxos; os croatas, católicos romanos; e os bósnios, muçulmanos. Os sérvios da Bósnia perpetraram limpeza étnica, materializada na expulsão dos não sérvios, no massacre de civis, na prisão da população de outras etnias e na reutilização, *mutatis mutandis*, dos campos de concentração da II Guerra Mundial.

¹¹⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 33.

através de seus respectivos sistemas regionais. Ao contrário, interagindo entre si, estas três vertentes aprofundam e fortificam a proteção internacional da pessoa humana. Tanto o é que, na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos¹¹⁵, ocorrida em Viena, na Áustria, em 1993, tanto o ACNUR como o CICV, bem como diversas ONGs de direitos humanos ali presentes¹¹⁶, apontaram os vínculos entre suas respectivas atuações, visando “[...] promover uma consciência maior da matéria em benefício dos que necessitam de proteção”¹¹⁷. Inclusive, o item 23 da DPAV, produto da Conferência, dedica-se, exclusivamente, à temática da proteção aos refugiados¹¹⁸.

2.2.3 O Direito Internacional dos Refugiados

O DIR, que detém a finalidade precípua de, no cenário internacional, proteger os indivíduos que por motivos de raça, nacionalidade, opinião política, religião ou pertencimento a determinado grupo social, foram forçados a abandonar seus lares para irem viver em uma região do globo que não a sua de costume ou origem¹¹⁹, fundamenta-se, enquanto campo autônomo do DIP que é, no DIDH, compreendido em uma perspectiva de gênero/espécie. Apesar de serem ambos vertentes distintas, contudo convergentes e complementares¹²⁰ do DIP, a base filosófica do DIR assenta-se em um dos pilares máximos do DIDH *lato sensu*, gênero do qual o DIR seria, juntamente com o DIH, espécie, qual seja, a proteção à pessoa humana.

Nesse sentido, enquanto o DIR é responsável apenas pela proteção dos seres humanos em condições específicas e pré-definidas em seus instrumentos normativos, ou seja, quando diante de pessoas que temem ser ou são objeto de perseguições que as obrigam a procurar

¹¹⁵ A Conferência deu origem à DPAV, adotada no plenário da Convenção em 25 de junho de 1993. Este documento é hoje um dos mais relevantes documentos em matéria de proteção e garantia dos direitos humanos do globo. V. notas 48 e 49.

¹¹⁶ Entre os dias 10 e 12 de junho de 1993, dias antes do início da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena foi, igualmente, sede do “Fórum Mundial de Organizações Não-Governamentais” com o tema *Todos os Direitos Humanos para Todos*. Assim, e com a clara intenção de movimentar, por parte da sociedade civil organizada a II Conferência, ONGs como a *Human Rights Watch*, a *Anistia Internacional*, a *CARE* e a *Federação Internacional de Juristas*, desta também participaram, com o status de observadoras.

¹¹⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Caçado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 34.

¹¹⁸ Para a leitura da íntegra do tópico 23 da “Declaração e Programa de Ação de Viena” v. MAZUOLLI, Valério de Oliveira (org.). **Coletânea de Direito Internacional e Constituição da República Federativa do Brasil**. 5ª. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, pp. 786-787.

¹¹⁹ Artigo 1, §1º, (c), da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER) de 1951.

¹²⁰ V. tópico 2.2 deste trabalho.

asilo ou refúgio, o DIDH, em perspectiva ampla, tem competência para zelar e estabelecer condições mínimas e adequadas para salvaguardar o ser humano de todos os tipos de violações possíveis dos seus direitos, sejam estes civis, políticos, sociais, econômicos ou culturais. Tem como fim essencial, portanto, a proteção dos indivíduos contra quaisquer ações contrárias a suas garantias e direitos, sejam estas realizadas pelos Estados e seus agentes, em âmbito interno ou internacionalmente, ou mesmo por seus pares. A proteção da pessoa humana é considerada, desse modo, multifacetada e universalmente reconhecida pelo DIDH, tornando-se fundamental para a garantia, respeito e efetivação dos direitos básicos do homem e, em última análise, para assegurar a felicidade e o bem-estar de todos.

Coaduna com esta visão do DIR o entendimento da Professora Flávia Piovesan que afirma ser o DIR fundamentado no DIDH, tendo-o como fonte: “o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e, ao mesmo tempo, complementa tal proteção”¹²¹. A autora avança em sua análise e encontra, acertadamente, quatro distintos pontos de complementação da proteção dada à pessoa humana pelo DIR e pelo DIDH. O primeiro deles seria anterior ao refúgio ou asilo em si, quando aquele que é perseguido deve, ou pelo menos deveria, ter seus direitos à segurança e à não-discriminação respeitados em seu país de origem ou residência habitual. Em segundo lugar, já que está sendo perseguido, o indivíduo tem o direito de liberdade de locomoção, de ir e vir, para poder sair da situação de perseguição e ir buscar refúgio em outro local que lhe ofereça segurança, fugindo, assim, de uma eventual prisão injusta, ameaça à vida ou à sua integridade física. Nesse sentido, após ser acolhido no país de sua nova morada, mediante concessão de asilo ou reconhecimento dos *status* de refugiado, o Estado de acolhida terá o dever de zelar por sua proteção, respeitando os direitos fundamentais do refugiado ou asilado. Por fim, e em um quarto momento dessa perspectiva idealista, a necessidade do respeito aos direitos humanos no país de origem, após a cessação das causas que fundamentaram a perseguição. Assim, na busca por uma solução duradoura à questão dos refugiados e/ou asilados, estariam asseguradas as garantias mínimas e fundamentais para que estes pudessem retornar a seus respectivos países de origem ou local de residência habitual por via da repatriação ou do reassentamento.

¹²¹ PIOVESAN, Flávia. **O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.37.

Ao aprofundar tal entendimento, Liliana Jubilut¹²² aponta aspectos positivos e negativos do fato de ser o DIR uma vertente do DIDH *lato sensu*. Positivamente, o reconhecimento de que, assim como os direitos humanos, já que nestes ampara-se o fundamento de validade do direito de proteção aos refugiados, serem as normas do DIR caracterizadas como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionadas¹²³, ou seja, dotadas das mesmas qualificadoras das normas do DIDH.

*Tal fato é extremamente positivo, pois fortalece a proteção ao refugiado, uma vez que, ao mesmo tempo em que assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu status civil, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana.*¹²⁴

Ainda em perspectiva positiva, a autora destaca a crescente preocupação da sociedade civil organizada e da sociedade internacional com a proteção e salvaguarda dos direitos humanos, elevando-os a um relevante patamar na agenda internacional. Desse modo, a existência de um maior espaço de discussão da matéria no cenário internacional possibilita a ela, igualmente, maior destaque. No caso do DIR, isso contribui, em muito, para a disseminação de uma cultura internacional de proteção e conscientização das pessoas em relação à situação e direitos dos refugiados, sendo capaz de desfazer preconceitos e eventuais condutas discriminatórias, tanto por parte dos Estados como da população, em relação aos solicitantes de refúgio ou asilo. Desperta, do mesmo modo, a vontade e o interesse de empresas, particulares, ONGs e Governos de contribuírem financeiramente para a causa dos refugiados e asilados, atitude de grande relevância para ACNUR, haja vista que seu orçamento é, em grande parte, coberto por donativos¹²⁵.

Contudo, dois aspectos negativos são ressaltados por Jubilut em relação à vinculação do DIR ao DIDH. O primeiro deles recai sobre a questão epistemológica do fundamento do DIDH¹²⁶, a partir da disputa acadêmica existente entre as correntes universalista¹²⁷ e

¹²² JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, pp. 60-64.

¹²³ Características descritas no artigo 5 da DPAV, de 1993, sobre direitos humanos. Neste mesmo sentido, v. as notas 48 e 49.

¹²⁴ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 61.

¹²⁵ V. tópico 2.3.6.2 desta obra que trata, detalhadamente, do ACNUR.

¹²⁶ A Epistemologia é um ramo da Filosofia que trata dos problemas filosóficos ligados ao conhecimento. Avalia a consistência lógica da teoria e sua coesão fatural, sendo, assim, a principal dentre as vertentes da Filosofia. Sua problematização compreende a questão da possibilidade do conhecimento, do seu verdadeiro sentido.

¹²⁷ A corrente universalista entende que os direitos humanos são intrínsecos à pessoa, justamente pelo fato de que esta é um ser humano, não podendo ser condicionado por qualquer autoridade. Neste sentido, a universalidade, que prevaleceu (mas não de forma pacífica) após Viena, em 1993, recai sobre a questão da titularidade dos

culturalista¹²⁸ dos direitos humanos. O debate, automaticamente, ressalta o segundo aspecto negativo, qual seja, a problemática questão da efetivação dos direitos humanos e, portanto, de maneira correlata, da efetividade das normas do DIR, talvez o seu principal desafio. Levando-se em consideração o atual estágio normativo e evolutivo do DIR¹²⁹, a preocupação da sociedade internacional e, sobretudo, do ACNUR e da ONU, pauta-se na urgente necessidade de efetivação prática da proteção assegurada legalmente. Essencial, para tanto, que os Estados de origem, bem como os que recebem fluxos de refugiados, conscientizem-se da necessidade humanitária de proteção e acolhida, reconhecendo a universalidade e o grave problema dos refugiados no mundo. Somente assim, talvez, o DIR possa cumprir, um dia, sua máxima finalidade que é a de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, mediante repatriação ou reassentamento destas pessoas em novos locais de residência.

Relevante destacar, ainda, as considerações teóricas de Alfred Verdross¹³⁰, autor clássico do DIP, a respeito do DIR. Segundo destaca Jaime Ruiz de Santiago, Verdross sistematizou, ao apontar os desdobramentos e inovações do DIP, que a *proteção da pessoa humana* seria o seu principal objetivo:

*[...] Alfred Verdross observou, em sua obra dedicada ao Direito Internacional Público que, entre “as inovações mais importantes do Direito Internacional desde a organização da comunidade internacional”, situa-se na **proteção da pessoa humana**. Outras, observa Verdross, se referem à proibição da auto-tutela violenta e ao direito de autodeterminação dos povos.¹³¹ (Grifo nosso).*

Segundo Verdross, a proteção da pessoa humana no DIP contemporâneo é um avanço normativo que se espelha nos ideais de justiça e humanidade que derivam do Direito

direitos. Estes, em última análise, são universais, pois detêm, enquanto titulares, toda a humanidade, todos os seres humanos.

¹²⁸ A corrente culturalista, por sua vez, compreende que, em nome da "cultura" num sentido muito amplo, é legítima a não-universalidade dos direitos humanos. Portanto, aceita que existam direitos humanos especificamente femininos e especificamente masculinos, por exemplo. No primeiro caso está o direito de não ser violada, de não ser forçada a abortar, não ser mutilada genitalmente e de ser mãe; no segundo, o de não ser violado, não ser castrado e de ser pai.

¹²⁹ V. o *Capítulo II*.

¹³⁰ Nascido na então Áustria-Hungria, em 22 de fevereiro de 1890, Alfred Verdross foi Doutor em Direito e professor da Universidade de Viena. Em 1957, foi indicado membro da Corte Permanente de Arbitragem, na Haia; em 1958, para ser membro da Corte Européia de Direitos Humanos, em Estrasburgo. Foi professor da Academia da Haia de Direito Internacional e membro do *Institut de Droit International* e da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Verdross presidiu a Conferência de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, que deu origem à célebre “Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas”. Morreu em 27 de abril de 1980, em Innsbruck.

¹³¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. pp. 220-226.

Natural¹³². Logo, sua validade, além de decorrer de instrumentos normativos, como é o exemplo da CRER, de 1951, responsável pela proteção internacional aos refugiados, também se fundamenta no fato de que a proteção à pessoa humana é universalmente reconhecida pela sociedade internacional como princípio,¹³³ reconhecimento este, inclusive, que é pré-condição para a existência de consenso entre os Estados no momento de criação das normas protetivas. Princípios como este, no entendimento do autor, são inerentes a todos os sistemas legais em vigor e, sem o seu reconhecimento, os respectivos sistemas legais não funcionariam de maneira a cumprir seus objetivos, inclusive o próprio sistema internacional, haja vista, nesta concepção, ser ele o grande expoente da teoria dualista¹³⁴. No caso do princípio da proteção à pessoa humana, Verdross lista quatro distintas áreas dentro do DIP nas quais os indivíduos desfrutam de proteção: (i) a proibição da escravidão e do trabalho forçado; (ii) a proteção às minorias, sejam elas raciais, econômicas, étnicas ou de gênero; (iii) a garantia aos direitos fundamentais, isto é, na salvaguarda internacional, seja em perspectiva universal ou regional, aos direitos humanos *stricto sensu*; e, por fim, (iv) a proteção aos refugiados. De acordo com essa interpretação, portanto, a *salvaguarda dos direitos humanos* e a *proteção aos refugiados* são formas distintas de se proteger, em perspectiva genérica, a humanidade. Fundamentam-se, contudo, e de forma idêntica, no princípio reconhecido universalmente pela sociedade internacional de *proteção à pessoa humana*.

Parte III

2.3 Evolução História do Direito Internacional dos Refugiados

Faz-se necessário, após a determinação dos fundamentos do DIR, bem como de sua finalidade precípua e principais características, expor suas origens históricas para, assim, melhor compreender a importância e magnitude da proteção à pessoa humana garantida por este ramo do DIP. Igualmente, para buscar uma melhor apreensão, em perspectiva evolutiva,

¹³² Direito Natural, *Lex naturalis* ou Jusnaturalismo é uma teoria que postula a existência de um direito cujo conteúdo é estabelecido pela natureza humana e, portanto, constituído de princípios indispensáveis e universais vinculados a ela. Estes princípios pairam sob o ordenamento jurídico positivo, informando-o. Assim, para os jusnaturalistas, o conteúdo do direito positivo não pode ser conhecido sem alguma referência ao direito natural. São representantes desta corrente personalidades como Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Thomas Hobbes, Hugo Grotius e John Locke. Para maiores detalhes v. PEDROSA, Ronaldo Leite. **Direito em História**. Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2008, pp. 17-18.

¹³³ SIMMA, Bruno. *The Contribution of Alfred Verdross to the Theory of International Law*. In: *The European Journal of International Law* (www.ejil.org). Disponível em <<http://207.57.19.226/journal/Vol6/No1/art3-03.html>> Acesso em: 02 de jan. de 2008.

¹³⁴ V. tópico 2.1 e nota 30 desta dissertação.

de como esta proteção foi construída pela sociedade internacional ao longo dos séculos até sua atual conformação.

2.3.1 O Direito de Asilo na Antigüidade Clássica

O vocábulo *asilo* origina-se da palavra grega *asylon*, resultado da união da partícula *a* e da palavra *asylao*. A partícula *a* significava a negação para os gregos, ou seja, *não*. Por sua vez, a palavra *asylao* traduzia o sentido dos verbos retirar, tirar, extrair¹³⁵. Desse modo, juntas, significavam a proteção dada às pessoas que, por motivos variados, procuravam abrigo em um local ou cidade que não aquela em que eram perseguidos. Assim, em sua nova morada, isto é, em seu *asylon*, não corriam o risco de dali serem retiradas de forma abrupta ou violenta, pois gozavam de proteção. Destaca-se que, desde a Antigüidade Clássica¹³⁶ até o surgimento do instituto do refúgio, na década de 1920, com o trabalho da Sociedade das Nações (S.d.N.)¹³⁷, a palavra *asilo* era utilizada para designar situações que hoje são tecnicamente reconhecidas como de refúgio. Conforme se verá adiante, no Capítulo II desta obra, atualmente refúgio e asilo são institutos jurídicos distintos, com características e finalidades próprias e são aplicados em diferentes circunstâncias, mas sempre em busca do mesmo objetivo que é a proteção da pessoa humana que sofre perseguição.

2.3.1.1 Egito

A civilização egípcia da Antigüidade, surgida da unificação dos reinos do Alto (Sul) e Baixo (Norte) Egito pelo primeiro faraó de sua História, Ménes, em, aproximadamente, 3.100 a.C.,¹³⁸ organizava-se, do ponto de vista político-jurídico, a partir de uma monarquia forte e centralizada na figura do Deus Rá encarnado, o faraó¹³⁹. Este concentrava todo o poder em suas mãos (legislativo, administrativo, de guerra e jurídico) e tinha, normalmente, um

¹³⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 101.

¹³⁶ Período da História que se estende desde a invenção da escrita, na região da Mesopotâmia, pelos Sumérios, em, aproximadamente, 4.000 a.C., até o ano de 476 d.C., ano da queda do Império Romano do Ocidente.

¹³⁷ Para informações sobre a formação histórica da S.d.N., ver tópico 2.3.5 deste trabalho, intitulado “A I Guerra Mundial e a Sociedade das Nações”.

¹³⁸ WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de História do Direito**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.22.

¹³⁹ “O faraó simbolizava o triunfo de uma ordem divina inabalável sobre as forças do caos [...]” In: WHITROW, G. J. **O Tempo na História: concepções do tempo da Pré-História aos Nossos Dias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993, p. 44.

funcionário designado para trabalhar como seu assessor, o *vizir* ou *tjati*¹⁴⁰. O direito era eminentemente consuetudinário e ligado, de forma inseparável, à religião, ficando a cargo da Deusa Maat¹⁴¹, deusa da justiça e da ordem, a fundamentação principiológica dos parâmetros do justo e do injusto, da virtude e do mal, e a Osíris,¹⁴² o julgamento dos mortos.

Politeístas, os egípcios construíram diversos templos para suas divindades¹⁴³, locais em que podiam adorá-las e fazer-lhes oferendas. Alguns desses templos foram designados para abrigar e dar asilo a pessoas pertencentes a outros povos que buscavam, no Egito, proteção. Como a Maat pregava a aversão total ao caos em nome da ordem e da harmonia social, estas pessoas, apesar de fugitivas, soldados derrotados ou acusadas de algum crime em seu local de origem, eram, normalmente, recebidas e tinham, portanto, o direito de asilo assegurado no Egito. Contudo, apesar da existência do direito de asilo, a pena do exílio era uma forma de punição a crimes considerados graves no Egito Antigo. Um fragmento recuperado por arqueólogos, em Karnak, pertencente à XIX Dinastia comandada pelo faraó Horemheb, dispõe sobre a punição de funcionários públicos corruptos com, entre outras penas, a do exílio:

*[...] queria, sobretudo, acabar com os abusos do poder praticados por funcionários e soldados durante a cobrança de impostos. Ordenou, portanto, severas penas que iam desde cem bastonadas que deveriam provocar cinco ferimentos abertos até a ablação do nariz e o exílio na cidade dos sem-nariz.*¹⁴⁴ (Grifo nosso).

2.3.1.2 Grécia

Na Grécia Antiga¹⁴⁵, o direito de asilo foi amplamente utilizado e concedido pelos governos das cidades-estados. Significava a noção de abrigo e de refúgio inviolável, direito dos homens perseguidos e que tinham, em virtude desta perseguição, suas vidas ameaçadas. Os locais reservados à proteção dos indivíduos eram, usualmente, templos religiosos, bosques

¹⁴⁰ PEDROSA, Ronaldo Leite. **Direito em História**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, pp. 89-95.

¹⁴¹ Era simbolizada pela pluma ou pena branca ou, ainda, pela figura de uma mulher com a pluma sobre a cabeça, significando tanto a justiça humana como a justiça divina.

¹⁴² Os egípcios acreditavam na continuidade da vida após a morte, ocasião em que iriam desfrutar da vida eterna na Duat. Contudo, deveriam, antes, passar pelo Tribunal dos Mortos para terem seus corações pesados em um grande julgamento final. Osíris era o deus que presidia, juntamente com outros quarenta e dois juízes, o Tribunal. Era o responsável por colocar os corações na balança: de um lado o órgão que simbolizava a alma e a vida do réu e, de outro, a pena da Maat, simbolizando a justiça e a reta conduta. Somente se o coração fosse do mesmo peso ou mais leve que a pluma da justiça é que o réu poderia gozar a vida na eternidade.

¹⁴³ Anúbis, Horús, Amon-Rá, Ísis, Tot, Ptah e Amon, são exemplos de deuses do panteão egípcio.

¹⁴⁴ GRIMBERG, Carl. **História Universal: o Império das Pirâmides**. Tradução de Jorge B. de Macedo, vol. 2, São Paulo: Azul, [S.l.], p. 28.

¹⁴⁵ Período que se localiza entre o século VIII a.C. até a derrota de Cleópatra e Marco Antônio por Otávio na batalha de *Actium*, em 31 a.C.

sagrados, estátuas de divindades e as casas dos governantes ou políticos importantes das cidades¹⁴⁶. Esse direito e seu respectivo uso foram muito favorecidos, na Grécia Antiga, pois, para os helenos, a hospitalidade a estrangeiros e peregrinos representava um alto grau de humanidade e cultura, em oposição à barbárie de outros povos que rejeitavam tais práticas¹⁴⁷. Da mesma forma que os egípcios, os gregos, apesar de reconhecerem o direito de asilo, utilizavam o exílio como punição, submetendo o condenado à obrigatoriedade de, como pena, asilar-se em algum local fora dos limites territoriais da respectiva cidade que o condenou. Para alguns pesquisadores, a opção da pena do exílio foi dada a Sócrates, contudo ele preferiu a morte, ao beber cicuta, do que ter que viver asilado em outro local que não sua terra natal¹⁴⁸.

Dois exemplos interessantes de fonte literária grega podem ser citados para ilustrar a idéia que se tinha do direito de asilo neste período. O primeiro deles verificou-se em Esparta, no ano de 446 a.C., quando Pausânias, rei guerreiro e comandante dos Hoplitas, procurou entrar em entendimento com Xerxes, rei dos Persas, inimigo histórico e mortal dos espartanos. Por tentar este acordo, foi condenado à morte por Esparta pelo crime de traição. Abrigou-se em um templo à procura de asilo e, assim, tornou-se intocável enquanto neste permanecesse. Com receio de sair e ser executado, Pausânias, embora amparado pelo direito de asilo, morreu de fome lá dentro, ao pé dos altares que o protegiam¹⁴⁹. Em segundo lugar, o enredo da tragédia “As Suplicantes”¹⁵⁰ de Ésquilo¹⁵¹. Na praia da cidade de Argos, na Península do Peloponeso, perseguidas pelos filhos de reis egípcios que com elas queriam casar-se, as Danaides, filhas de Dâncio, suplicam proteção e refúgio ao rei da cidade sob a bênção de Zeus, protetor das pessoas suplicantes, e de Apolo, deus condenado ao exílio no céu:

Corifeu: rei dos Pelasgos, vários são os males que afetam os homens. Oxalá que a asa do infortúnio nunca se abeira de ti. Quem poderia imaginar que esta fuga

¹⁴⁶ V. ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 101-102.

¹⁴⁷ BALOGH, E. *World Peace and Refugee Problem*. 75 (II) *Recueil dès Cours de la Académie de Droit International* (1949), p. 375.

¹⁴⁸ STOESSINGER, J. C. *The Refugee and the World Community*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1956, p. 3.

¹⁴⁹ V. BOAVENTURA, Bruno José Ricci. **Antígona: a mãe da individualização do Direito**. In: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9440>> Acesso em: 05 de jan. de 2009.

¹⁵⁰ “As Suplicantes” é a primeira peça de uma trilogia, “As Danaides”, que não chegou completa até os nossos dias.

¹⁵¹ Nascido em Eleusis, perto de Atenas, Ésquilo foi um grande escritor de tragédias (peças de teatro com um pano de fundo moral) da Grécia Antiga. Viveu entre os anos 525 e 456 a.C.

*repentina nos traria a Argos, donde somos originários e que buscaríamos nela um refúgio contra umas tão odiosas bodas?*¹⁵² (Grifo nosso).

Verifica-se, neste trecho da tragédia, a origem de dois elementos até hoje necessários para a definição do instituto do refúgio: o bem fundado temor de perseguição (ou a perseguição em si) – no caso, em virtude de uma obrigação indesejada de contrair matrimônio – e a extraterritorialidade, por estarem as Danaides buscando refúgio na cidade-estado de Argos, ou seja, fora de seu local de residência habitual, o Egito.

2.3.1.3 Roma

O início do Período Imperial ou do Principado, em 27 a.C. com a sacração de Otávio¹⁵³ como o primeiro Imperador de Roma¹⁵⁴, coincide com o início da dominação total da Grécia pelos romanos, após o fim da batalha de *Actium*¹⁵⁵, tornando-se a região, a partir de deste momento, então, uma de suas províncias de Roma. Nesse contexto, o asilo, até então uma prática eminentemente costumeira, de natureza religiosa e de origem grega, passou a revestir-se de caráter jurídico por influência direta do Direito Romano, um sistema jurídico escrito, rígido, altamente sistematizado e formado por um rico e complexo conjunto de normas¹⁵⁶. O direito de asilo foi, assim, formulado como um instituto jurídico próprio que visava proteger somente as pessoas perseguidas injustamente, tanto por particulares como pelo poder público¹⁵⁷. Vedava completamente, portanto, a concessão de proteção a indivíduos que estivessem buscando asilo em virtude de crimes que cometeram ou por terem se

¹⁵² FLORES, Moacyr. **Mundo Grego-Romano, Arte, Mitologia e Sociedade**. Coleção História. 2ª ed. nº. 38, Editora EDPUCRS. p. 15. In: <<http://www.books.google.com>> Acesso em: 10 de jan. de 2009.

¹⁵³ Como o primeiro Imperador, Otávio acumulou os títulos de *Augusto*, denominação antes somente atribuída aos deuses; *Imperator*, comandante supremo do exército da cidade; *Princeps*, primeiro cidadão romano; *Pontifex Maximus*, grade sacerdote de Roma; *Tribunus Potestas*, ou seja, tribuno vitalício e; *Pater Patriae*, pai da pátria romana.

¹⁵⁴ Segundo a lenda, a cidade de Roma foi fundada, em 753 a.C., por Rômulo e Remo, dois irmãos gêmeos de origem etrusca. Como Remo teria violado um rito sagrado de seu povo, acabou sendo morto por Rômulo.

¹⁵⁵ V. nota 143.

¹⁵⁶ Para José Cretella Júnior, a palavra direito, do latim *directus*, tem como sentido, sobretudo nos trabalhos de Cícero, senador e jurista romano, a noção de “caminho reto, aquilo que é conforme uma linha reta” em oposição à noção de “caminho sinuoso”. *Jus*, por sua vez, que dá origem às palavras *justo* e *justitia* (vontade de dar a cada um o que é seu), significa o sagrado, o ordenado, o consagrado. In: JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Romano: o Direito Romano e o Direito Civil brasileiro no Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 17.

¹⁵⁷ V. ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 105.

comportado em desacordo à lei romana. Para autores como Maekelt¹⁵⁸, entretanto, apesar de o terem utilizado, o direito de asilo nunca foi completamente aceito pelos romanos em decorrência de suas qualidades originárias: um instrumento de proteção não-escrito e híbrido do ponto de vista jurídico, isto é, marcado, fundamentalmente, pela mescla de religião e noções éticas gregas de humanidade e bondade.

Independente da real visão e entendimento que os romanos tiveram do direito de asilo, pode-se deduzir que, após o Édito de Caracala ou Constituição Antoniniana, em 212 da Era Cristã, sua utilização prática em muito diminuiu. O Direito Romano, até a promulgação deste édito pelo imperador Marco Aurélio Antonino Bassanus, diferenciava o *status civitatis* daqueles que viviam dentro dos limites do vasto território de Roma entre os romanos, cidadãos da cidade¹⁵⁹ por nascimento ou por fatos posteriores ao nascimento (transferência de domicílio, por lei, por prestação de serviço militar, por denúncia e por concessão graciosa)¹⁶⁰ e os não-romanos. Entre os não-romanos, ou seja, aqueles que não eram, em analogia e *mutatis mutandis* aos tempos atuais, nacionais de Roma, estavam os latinos¹⁶¹ e os peregrinos¹⁶². Com a concessão de cidadania a todos os habitantes da cidade através da vigência do édito, com exceção, apenas, aos peregrinos deditícios¹⁶³, não somente a arrecadação de impostos aumentou – objetivo maior do Imperador –, como também a situação dos eventuais asilados que ali residiam modificou-se: passaram a ter cidadania romana e, conseqüentemente, não mais necessitavam da proteção oriunda do asilo. A partir de então, passaram a ser cidadãos de Roma, amparados por todas as leis romanas e gozando, assim, de uma proteção jurídica mais sólida e completa.

¹⁵⁸ V. MAEKELT, T. B. de. *Instrumentos Regionales em Materia de Asilo. Asilo Territorial y Extradición: la cuestión de los Refugiados ante las posibilidades de una nueva Codificación Interamericana*. In: *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en America Latina*. México: Universidad Autónoma de México, 1982, p. 140.

¹⁵⁹ Roma, no sentido de cidade, deve aqui ser entendida como *urbs*, como cidade-estado centro do Império Romano e representante de seu poder e grandeza.

¹⁶⁰ Para maiores detalhes, v. JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Romano: o Direito Romano e o Direito Civil brasileiro no Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 73-74.

¹⁶¹ Eram latinos todos os que não eram romanos e que também não eram estrangeiros: os latinos *veteres* ou *prisci*, antigos habitantes da Lácio; os latinos *colonarii*, que habitavam as colônias romanas; e os latinos *juniani*, habitantes do Império sob a égide a Lei *Junia Norbana*.

¹⁶² Os peregrinos são os estrangeiros que viviam dentro dos limites do Império Romano. Dada a vasta dimensão alcançada pelo Império, quase todo o mundo antigo conhecido, desde a Mesopotâmia até a Ilha da Bretanha, grande parte da população era, então, de origem peregrina.

¹⁶³ Entre os peregrinos haviam os chamados peregrinos *ordinários*, povos dominados que com Roma assinaram tratados de paz, aderindo a seus costumes e se tornando aliados da cidade, como os gauleses, por exemplo; e os *deditícios*, povos vencidos que resistiram ao domínio romano até o fim, sendo vencidos pela força. Apenas no século VI, com Justiniano, estes últimos também se tornaram cidadãos romanos.

2.3.2 O Direito de Asilo na Idade Média

Após a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C., em virtude de ininterruptas invasões bárbaras¹⁶⁴, a Europa continental¹⁶⁵, até o ano de 1453¹⁶⁶, viveu um importante período de sua História conhecido como Período Medieval ou Medievo. Tal momento caracteriza-se pela descentralização do poder político, existência do regime Feudal, valorização da terra como o maior dos bens, predomínio da Igreja Católica e de seus dogmas e pela dicotômica relação senhor/servo¹⁶⁷. Com a queda de Roma e, mesmo anteriormente, com a publicação do Édito¹⁶⁸ de Milão por Constantino, em 313 d.C., instituindo a religião Católica Apostólica Romana como religião oficial do Estado, o Direito Romano iniciou sua fase de decadência. Sua estrutura sistêmica, positiva, separada de intromissões de natureza transcendental, praticamente desapareceu no Período Medieval¹⁶⁹, cedendo lugar a um direito prático, eminentemente oral, regional, costumeiro, altamente influenciado pela religiosidade cristã e baseado, sobretudo, nas relações contratuais feudo-vassaláticas ou relações de séqüito¹⁷⁰.

Nesse contexto histórico, o direito de asilo, em especial no tocante aos lugares em que os indivíduos perseguidos podiam buscar proteção, passou a ser vinculado a edificações católicas como igrejas, conventos, mosteiros, cemitérios, ou seja, locais protegidos por Deus e, portanto, santos e imunes à perseguição. Contribuíram para tanto, sobretudo, as “Leis Partidas” e as disposições da Ordem Beneditina do Mosteiro de Cluny. As “Leis Partidas”, ou melhor, as “*Siete Partidas*” (sete blocos legislativos unidos em um documento jurídico único), constituíam um corpo normativo editado pelo rei espanhol de Castela, Afonso X, no século

¹⁶⁴ Os romanos consideravam bárbaros todos os povos que não eram romanos, em especial aqueles que viviam na região Norte da Europa, como os burgúndios, godos, visigodos, ostrogodos, vassalos, anglos, vikings, bretões e saxões, por exemplo.

¹⁶⁵ A História da Europa insular, região hoje ocupada pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda, tem suas peculiaridades históricas e, por isso, para a historiografia contemporânea, seu estudo, sobretudo o do Período Medieval, é realizado em separado.

¹⁶⁶ Ano da retomada de Constantinopla (atual Istambul) pelos Turcos-Otomanos.

¹⁶⁷ V. “Um sistema de organização econômica, social e política baseada nos vínculos homem a homem, no qual uma classe de guerreiros especializados – os senhores -, subordinados uns aos outros por uma hierarquia de vínculos de dependência, domina uma massa camponesa que explora a terra e lhes fornece com que viver”. Este é o conceito de Feudalismo de Jaques Le Goff, historiador francês. Para maiores informações sobre a Idade Média consultar JÚNIOR, Hilário Franco. **A Idade Média, Nascimento do Ocidente**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

¹⁶⁸ Éditos eram leis criadas e promulgadas pelos imperadores romanos com validade e aplicação em todo o Império.

¹⁶⁹ Com exceção do Direito Canônico, que preservou muitas das tradições e características do Direito Romano clássico.

¹⁷⁰ Relações contratuais baseadas na fidelidade mútua entre os homens e, por isso, quase sempre fundamentadas em interesses de cunho pessoal ou familiar.

XIII¹⁷¹, com o objetivo de trazer unidade jurídica a seu reino. Sua vigência, entretanto, ocorreu apenas em 1348, quando seu filho, Afonso XI, a promulgou. A “Partida Primeira”, que se refere às fontes do direito e à autoridade do Governo, é que regulamenta o direito de asilo, estabelecendo ser este um direito de origem canônica e vinculado às igrejas e demais estabelecimentos católicos. Por sua vez, a contribuição da Ordem Beneditina de Cluny, mosteiro de São Bento localizado na França e que baseava seu funcionamento na Regra de São Bento *ora et labora*, ou seja, “reza e trabalha”, deu-se com a invocação por esta do direito de proteção às pessoas perseguidas, em especial durante conflitos armados, baseada no princípio da “Paz de Deus” para os homens. Dessa forma, e como os monges da ordem de São Bento tinham a prática de trabalhar junto às comunidades que se localizavam nas redondezas de seus mosteiros, os indivíduos perseguidos passaram a gozar de imunidade e segurança dentro e nos arredores dos edifícios beneditinos e, igualmente, dentro de suas respectivas capelas e igrejas. Conclui-se, portanto, que o direito de asilo, na Idade Média, mantinha uma estreita relação com a religião católica, atrelando-se ao prestígio e ao poder que a Igreja desfrutava no período¹⁷².

2.3.3 O Direito de Asilo na Idade Moderna

Com o declínio do poder da Igreja Católica, a partir do final século XV, somado às mudanças estruturais no cotidiano das relações econômicas, políticas e sociais na Europa, encabeçadas, por sua vez, pelos movimentos do Renascimento, da Reforma Protestante, dos Descobrimentos e da Centralização Política, a Modernidade ou Idade Moderna teve seu início¹⁷³. Sobretudo em virtude do movimento reformista, representado pelas novas concepções de Martinho Lutero (1483-1546) e de João Calvino (1509-1564) sobre o Cristianismo, um novo grupo de fiéis surgiu na Europa. Os protestantes, apesar de cristãos, não mais reconheciam e não mais se vinculavam a todos os antigos dogmas e preceitos da Igreja Católica Apostólica Romana. Passaram a acreditar, por exemplo, que a salvação da alma encontrava-se na fé e nas Escrituras sagradas e não mais, portanto, na compra de indulgências ou no perdão dado pelo padre. Adotavam a livre interpretação da bíblia e

¹⁷¹ Afonso X reinou entre os anos de 1252 a 1284. In: <<http://www.wikipedia.com.br>> Acesso em: 11 de nov. de 2008.

¹⁷² V. ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 105-106.

¹⁷³ Para maiores informações, consultar o Capítulo IX da obra JÚNIOR, Hilário Franco. **A Idade Média, Nascimento do Ocidente**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006, pp. 155-170.

celebravam, como é até hoje, apenas dois sacramentos: o batismo e eucaristia. Por terem rompido com a Igreja, passaram a ser perseguidos, assim como já o eram os mouros¹⁷⁴ e os judeus¹⁷⁵, fato que gerou um aumento considerável no número de indivíduos asilados ou em busca de proteção. Sob a égide de uma nova concepção de mundo, agora humanista e racional, em um movimento de resgate às concepções filosóficas greco-romanas, muitos reinos europeus abriram-se para acolhê-los, em virtude das perseguições religiosas que sofriam:

*A Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo, da França, em 1541. A filosofia política universalista caminhava, então, pari passu com a idéia de liberdade de opção religiosa, a qual se impregnava do princípio da tolerância.*¹⁷⁶

Eram demandas do homem moderno, ainda, não apenas a liberdade religiosa, mas também a liberdade de expressão, de pensamento e de convicções, fruto do movimento racionalista¹⁷⁷ que se ascendeu na época. O reflexo de tais aspirações humanas fez-se sentir também no campo do Direito, em especial no movimento de desprendimento deste da Religião, ou seja, no fenômeno de sua laicização¹⁷⁸. Diante disso, em relação específica ao direito de asilo, a Modernidade foi um período de grande avanço, sobretudo no tocante à conceituação jurídica do asilo, da definição de seus elementos essenciais e do seu âmbito de aplicação. Assim, torná-lo um instituto jurídico laico, não mais completamente atrelado e de competência exclusiva da Igreja, foi não apenas uma necessidade como, também, uma conseqüência natural e lógica do pensamento dos homens da época. O mais relevante e fundamental estudo que se tem do direito de asilo, no período, foi o de Hugo Grotius¹⁷⁹, considerado o pai do DIP.

¹⁷⁴ Assim eram chamados os povos de origem árabe que viviam na Europa, sobretudo na atual região da Espanha, em cidades como Toledo, Granada e Sevilha, do século VIII até o século XV quando, em 1492, a região de Granada, último reduto mouro na Espanha, foi tomada pelos católicos.

¹⁷⁵ Por exemplo, a expulsão dos judeus da Espanha no século XV.

¹⁷⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados.** In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 108.

¹⁷⁷ Retomada da importância da racionalidade humana, da explicação racional do mundo e, sobretudo, dos fenômenos naturais pela Ciência e não mais pela fé.

¹⁷⁸ Separação entre Direito e Religião, tendo o Direito como fundamento, como matriz principiológica, a razão e não mais apenas os juízos e desígnios divinos.

¹⁷⁹ Para maiores informações a respeito das principais obras de Hugo Grotius, consultar a nota 04 desta dissertação.

2.3.3.1 Hugo Grotius e o Direito de Asilo

Hugo Grotius, ao escrever e advogar sobre o direito de asilo, apresentou dois importantes direcionamentos para melhor compreendê-lo e conceituá-lo. Para ele, do ponto de vista de sua essência, o direito de asilo é um direito natural dos indivíduos perseguidos, fundamentado no direito à proteção. Esse direito encontra amparo em um dever, em uma obrigação correlata e de responsabilidade dos Estados que é o dever de auxílio humanitário internacional. Para Grotius, o auxílio humanitário representava uma boa ação dos Estados Nacionais, à época recém instituídos,¹⁸⁰ em promover o bem-estar e a paz da comunidade dos Estados, designada, por Grotius, pela expressão latina *civitas maxima*.

Estabeleceu, ainda, que poderiam ser contempladas com a proteção oriunda do direito de asilo somente pessoas perseguidas em virtude de questões de natureza religiosa ou política¹⁸¹. Desse modo, os indivíduos que cometessem ações outras tipificadas pelos Estados como ilícitas, ou seja, crimes comuns, não poderiam, para Grotius, valer-se do direito de asilo. Se o contrário fosse verdade, o direito de asilo estaria burlando a lei e acobertando criminosos, visto que estes poderiam estar protegidos em Estados nos quais se encontrassem asilados e, assim, impedindo que o Estado onde cometeram seus respectivos crimes os punissem.

Contudo, esta visão de Grotius apenas vingou, por completo, a partir de meados do século XIX, quando, em virtude dos princípios que regem, atualmente, a extradição¹⁸², pessoas perseguidas por graves crimes comuns passaram a ser enviadas, dentro dos critérios legais de cada país, para serem julgadas no Estado onde cometeram os delitos.

2.3.4 Os séculos XVIII e XIX e a Constitucionalização do Direito de Asilo

No início do século XVIII, conforme até aqui demonstrado, o direito de asilo já era um instituto jurídico laico bem delineado, amplamente reconhecido e aceito pela praxe dos Estados. Porém, ainda não havia sido elevado ao *status* de norma constitucional em um texto desta natureza e importância. Foi após a ocorrência da Revolução Francesa, inaugurada com a

¹⁸⁰ O surgimento moderno dos Estados Nacionais enquanto sujeitos de direito internacional, dotados de personalidade jurídica internacional, deu-se com a assinatura, em 1648, dos Tratados de Paz de Westfália. Para maiores detalhes, v. as notas de rodapé de números 09, 10 e 11.

¹⁸¹ Neste sentido, pode-se aferir que Grotius corroborou com o entendimento do Direito Romano sobre os motivos passíveis de aplicação do direito de asilo. V., igualmente, o disposto na página 43 da presente obra.

¹⁸² No Brasil, atualmente, a tutela da extradição está prevista nos artigos 76 a 91 da Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980.

queda da prisão da Bastilha, em 14 de julho de 1789, em Paris, que o direito de asilo alcançou, pela primeira vez e de forma inédita em sua História, previsão constitucional. Com a adoção da Constituição¹⁸³ pela Convenção¹⁸⁴, em 24 de junho de 1793, e sua posterior ratificação, em 04 de agosto do mesmo ano¹⁸⁵, o direito de asilo foi disposto em seu artigo 120. Tal norma estabelecia que a França desse “[...] asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”¹⁸⁶. Tinha como finalidade, portanto, a proteção dos indivíduos que não dispõem de liberdade em suas pátrias. Neste sentido, cabe esclarecer que o vocábulo liberdade para os franceses revolucionários possuía dois sentidos diferentes: uma liberdade em sentido positivo e outra em sentido negativo¹⁸⁷.

A concepção de liberdade em sentido positivo, tão ferozmente defendida pelo grupo Jacobino liderado por Robespierre, tendo seu auge no chamado Período do Terror, baseia-se na idéia da *vontade geral*, isto é, em um ideal consenso coletivo e absoluto de que, em nome da liberdade – em sentido singular e em oposição às liberdades individuais, às diversidades de vontades e sentimentos dos homens em sociedade – a supressão das liberdades plurais de cada um era necessária para a garantia da liberdade pública do Estado Civil, pelo menos até o momento de consolidação plena da Revolução. Portanto, diante desse entendimento conceitual de liberdade, a Revolução Francesa foi a revolução da ditadura da liberdade, na qual a soberania plena do indivíduo era apenas a medida da soberania da vontade de todos, sendo, então, por esta limitada e pautada, isto é, a ela submetida e afogada, no sentido de um Estado civil em que a igualdade perante a lei manifesta-se na obrigação dos homens de colocarem os deveres no lugar dos direitos. Por outro lado, a liberdade em sentido negativo aparece como o espaço da garantia das liberdades, ou seja, no espaço em que o Estado, enquanto ficção jurídica criada pelo contrato social, tem o dever maior e natural de garantir a liberdade. Após o atendimento desta finalidade, garantida a paz e a segurança dos indivíduos em seu território, a liberdade significa a pluralidade de direitos e de opções dos cidadãos em não serem constrangidos, isto é, liberdade como ausência de coerção, em uma concepção moderna de autonomia individual e de garantia dos interesses pessoais divergentes.

¹⁸³ A França já havia tido uma Constituição anterior, proclamada e sancionada por Luís XVI entre os dias 03 e 13 de setembro de 1791, mas esta foi rechaçada pelos radicais porque estabelecia a Monarquia Constitucional e não a República como forma de governo.

¹⁸⁴ A Convenção possuía orientação eminentemente Jacobina e, liderada por Robespierre, patrocinou o julgamento e execução do rei Luís XVI e instaurou o “Período do Terror” na França revolucionária.

¹⁸⁵ A Constituição de 1793 foi ratificada pela Convenção por, aproximadamente, 1.880.000 votos contra 17 mil.

¹⁸⁶ GARRIDO, López D. *El Derecho de Asilo*. Madrid: Editora Trotta, 1991, p. 127.

¹⁸⁷ Para maiores informações a respeito v. OZOUF, Mona. **Liberdade**. Dicionário Crítico da Revolução Francesa, [S.l.], pp. 776-787.

Paradoxalmente, a liberdade que fundamentava o direito de asilo previsto na Constituição de 1793, documento de inspiração jacobina, era a liberdade entendida de acordo com a concepção negativa. Nesse sentido, a França se dispunha a dar asilo, ou seja, abrigar fraternalmente em seu território cidadãos de outras nacionalidades que, por serem perseguidos em seus países de origem em virtude da não garantia de seus direitos ou cerceamento injusto de sua liberdade, necessitavam de proteção. Pode-se aferir, ainda, que o direito de asilo, naquele contexto, baseava-se na existência de três grandes direitos declarados pelos franceses poucos anos antes, em 26 de agosto de 1789, na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (DDHC). Nesse documento, marco da proclamação contemporânea dos direitos fundamentais, mais precisamente em seus artigos 2¹⁸⁸ e 6¹⁸⁹, estão estabelecidos, respectivamente, os direitos à segurança, à proteção e à dignidade. Juntos, portanto, eles dão fundamento jurídico ao direito de asilo, permitindo e justificando sua elevação a nível constitucional.

Contudo, os outros Estados europeus não agiram da mesma forma que a França e, assim, suas respectivas constituições silenciaram a respeito do direito de asilo. A praxe daqueles Estados foi a de decidir, caso a caso, se seria ou não conferido ao solicitante o direito de asilo, passando este a ser, de acordo com este entendimento, uma decisão política e discricionária do Estado de acolhida e não mais um direito inerente às pessoas perseguidas, de natureza essencialmente individual¹⁹⁰.

2.3.5 A I Guerra Mundial e a Sociedade das Nações

Em virtude dos acontecimentos trágicos que marcaram a Europa durante a I Guerra Mundial (1914-1918), a S.d.N. – ou Liga das Nações (LN), como também é comumente conhecida – foi implementada, em 28 de junho de 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes que colocou fim àquele conflito. Em vigor a partir de 10 de janeiro de 1920, o

¹⁸⁸ Artigo 2 da DDHC: “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são: a liberdade, a prosperidade, a **segurança** e a resistência à opressão”. (Grifo nosso).

¹⁸⁹ Artigo 6 da DDHC: “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou pelos seus representantes, na sua formação. Ela tem de ser a mesma para todos, **quer seja protegendo**, quer seja punindo. Todos os cidadãos, sendo iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a **todas as dignidades**, lugares e empregos públicos, segundo a capacidade deles, e sem outra distinção do que a de suas virtudes e talentos”. (Grifo nosso).

¹⁹⁰ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 111.

tratado constitutivo desta primeira grande OI de cunho universal e que tinha como objetivo específico o resguardo à paz e à segurança internacionais, compõe, ao longo de seus 26 artigos, a primeira parte do Tratado de Versalhes e é intitulado Pacto da S.d.N.¹⁹¹.

No intuito de cumprir seus objetivos e, assim, evitar que novamente um conflito de tão grandes proporções assolasse o continente europeu, o artigo 11, 2, do Pacto da S.d.N. expressamente garantia a todos os membros da Liga a possibilidade de “chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho¹⁹², a título amistoso”¹⁹³, de toda circunstância que pudesse por em risco a harmonia das relações internacionais e, conseqüentemente, a paz entre as nações. Entretanto, deveriam os Estados, por previsão do artigo 13 do Pacto, antes de acionarem o Conselho da Liga, buscar resolver suas controvérsias de modo pacífico, por via da solução arbitral ou judiciária, comprometendo-se, inclusive, a cumprir e a executar, de boa-fé, suas possíveis sentenças.

Na prática, todavia, a S.d.N. estava diante não apenas de um ambiente inseguro e de fragilizadas relações diplomáticas entre os ex-Estados beligerantes, mas, igualmente, encontrava-se encarregada de lidar com um problema mais complicado, qual seja, uma crise humanitária de proporções dantescas¹⁹⁴: como conseqüência direta da guerra, milhares de pessoas foram e estavam sendo deportadas, perseguidas, desabrigadas, ou seja, colocadas em estado de total desamparo, sendo, também, vítimas de fome e de doenças. No caso específico dos refugiados, o número de pessoas nessa situação era enorme, acentuando, ainda mais, a gravidade da situação.

Nos anos que precederam e durante o conflito, grandes contingentes de refugiados dos impérios russo e otomano dirigiram-se à Europa central e à do oeste, assim como para a Ásia. Após a Guerra dos Bálcãs (1912-1914), teve início a transferência involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região: 250.000 búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia, 50.000 gregos da Bulgária e 1.200.000 da Turquia; como resultado da continuação das hostilidades bélicas, as ditas transferências perduraram até os primeiros anos da década de 1920. [...] Os russos e.g. dirigiram-se ao interior, sendo, em maio de 1916, estimados em torno de 3.000.000.¹⁹⁵

¹⁹¹ O Brasil, assim como, por exemplo, os seguintes Estados sul-americanos, Uruguai, Peru, Bolívia e Equador, foi membro originário da S.d.N.. Em âmbito interno, o tratado foi sancionado em 11 de novembro de 1919, pelo Decreto 3.875, e promulgado em 12 de janeiro de 1920, pelo Decreto 13.990. No plano internacional, o tratado foi ratificado pelo Brasil em 10 de dezembro de 1919. Contudo, quando o país vetou, de modo unilateral e impulsivo, a entrada da Alemanha na S.d.N., a situação tornou-se politicamente difícil para o Brasil na Liga, fazendo com que este dela se retirasse, em 12 de junho de 1926.

¹⁹² A Assembléia e o Conselho eram órgãos que compunham a estrutura institucional da S.d.N..

¹⁹³ Artigo 11, 2 do Pacto da LN.

¹⁹⁴ Tanto o Preâmbulo do Pacto como seu artigo 23 (a), ressaltam o papel da S.d.N. na garantia da justiça e salvaguarda à honra e às condições humanas mínimas de trabalho e existência.

¹⁹⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstrução histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados.** In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 116-117. Destacam-se, ainda, os contingentes de refugiados armênios que também foram forçados a se

Entre os delegados dos países que compunham a S.d.N., o delegado da Noruega, Dr. Fridtjof Nansen, destacou-se na luta pela defesa dos indivíduos lesados pelo conflito, pedindo para que o mundo se tornasse “uma cadeia de irmandade”¹⁹⁶ em prol dos necessitados. Ele foi o responsável pela organização de uma grande Conferência, em agosto de 1921, no seio da S.d.N. e em conjunto com o CICV, para tentar sensibilizar os países e fazê-los cooperar com os esforços de ajuda humanitária e, em especial, trabalhar na tentativa de repatriação do maior número de pessoas deslocadas em virtude da guerra. As grandes potências concordaram em ajudar, mas a URSS, excluída da S.d.N. e detentora de um número enorme de deslocados, tornou-se um problema.

Foi, então, estabelecido, e “prontamente reconhecido pela comunidade internacional, apesar da Liga das Nações não assumir qualquer responsabilidade por seus atos”¹⁹⁷, o Alto Comissariado para Refugiados Russos (ACRR). Antes mesmo do surgimento do ACRR, Nansen, para contornar aquele enclave diplomático, criara um passaporte especial, batizado, inclusive, com seu nome, de “Passaporte Nansen”. O documento, criado em 1922, servia para a identificação da pessoa e, em um segundo momento, como peça que permitia a seu titular retornar ao país que o havia expedido.

O passaporte foi uma solução de sucesso e, com ele, muitos refugiados puderam obter uma solução permanente para o seu drama¹⁹⁸. Diante disso, não havia pessoa mais capacitada do que ele para assumir o cargo de Alto Comissário do ACRR, o que foi feito. Esse órgão tinha, basicamente, três grandes competências: (i) realizar ações de socorro e assistência aos refugiados; (ii) definir o conceito jurídico e a situação dos refugiados; (iii) organizar o reassentamento ou a repatriação.

A princípio, o mandato do ACRR era específico quanto à nacionalidade que protegia, isto é, a russa. Devido à insistência de Nansen, entre os anos de 1924 e 1927, o mandato foi estendido a pessoas de nacionalidade armênia e assíria, assíria-caldeu, montenegrina e turca, respectivamente. Em 1929, o ACRR foi subordinado à Liga em virtude da proximidade da data do encerramento de suas atividades, marcada para o ano de 1931, e, ainda, com a

deslocar no território europeu em virtude do conflito, sendo este povo, inclusive, vítima do primeiro crime de genocídio que se tem relatado, tendo sido este perpetrado pelos turcos.

¹⁹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 259.

¹⁹⁷ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 75.

¹⁹⁸ Pelo destacado e fundamental papel que exerceu na construção da paz e em ações de ajuda humanitária na Europa, Nansen foi vencedor do Prêmio Nobel da Paz.

intenção precípua de que a Organização efetivasse a transição do fim de seu funcionamento com a criação de um novo órgão para tutela dos refugiados. Como Nansen faleceu em 1930, o novo órgão criado pela S.d.N. naquele mesmo ano – e com mandato previsto para encerrar-se em 1938 – lhe prestou homenagem, sendo intitulado Escritório Nansen para Refugiados (ENR). O ENR iniciou suas atividades e, em 1933, redigiu uma Convenção que, apesar de não ser tão importante em relação a seu conteúdo¹⁹⁹, marcou o início da positivação normativa do DIR. Em conjunto com as ações do ENR, a S.d.N. criou, em 1936, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (ACRJ), com a intenção de salvaguardar, de maneira exclusiva e específica, proteção aos refugiados semitas perseguidos pelo acirramento da política nazista de Hitler. Como ambos os órgãos teriam mandato até o ano de 1938 e, mediante ponderação norueguesa de que não havia sentido manter dois órgãos e dois regimes distintos de tratamento dos refugiados no âmbito da Liga, naquele mesmo ano, após o encerramento das atividades do ENR e do ACRJ, foi criado, por meio de cinco resoluções adotadas pela Assembléia Geral da S.d.N.²⁰⁰, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR). Paralelamente à sua atuação e à decadência da Liga frente à eminente eclosão de um novo conflito mundial, funcionou, também, e sob forte inspiração estadunidense, o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR).

Ambos os órgãos, ACLNR e CIR, tiveram seus méritos na evolução da proteção aos refugiados. O ACLNR foi importante porque tratou, pela primeira vez na história do DIR, da qualificação individual de um refugiado. Anteriormente, tal definição era feita apenas de forma coletiva, baseada em parâmetros de nacionalidade, gênero ou etnia. Já o CIR, ao realizar a Conferência de Evian, em 1938, avançou na tutela dos refugiados porque estabeleceu, de forma inédita, “as causas da fuga dos refugiados e se condicionou a concessão do refúgio à existência de uma dessas²⁰¹”. Todavia, o trabalho de ambos no intuito de proteção aos refugiados não pode progredir, pois, em 1939, eclodiu a II Guerra Mundial (1939-1945). O ACLNR tornou-se inoperante e totalmente ineficiente, sendo extinto, entretanto, apenas em 1946, ano de extinção formal da própria S.d.N.. O CIR funcionou, ainda, de maneira modesta, até 1947, quando também cessou suas atividades.

¹⁹⁹ Continua, entretanto, um importante dispositivo que versava sobre o princípio do *non-refoulement* (não-devolução).

²⁰⁰ Estas Resoluções datam de 30 de setembro de 1938.

²⁰¹ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 78.

2.3.6 A II Guerra Mundial e a Organização das Nações Unidas

Entre agosto e outubro de 1944, em Dumbarton Oaks, nos Estados Unidos da América, ocorreu a Conferência homônima entre China, União Soviética, Grã-Bretanha e EUA que consolidou²⁰² a discussão diplomática a respeito da criação, frente ao fracasso da S.d.N. diante da ocorrência da II Guerra Mundial (1939-1945), de uma nova OI de cunho universal focada, assim como a Liga o era, na manutenção da paz e da segurança internacionais. Em decorrência das propostas de Roosevelt, a ONU foi institucionalizada, sobretudo, no sentido da criação de um Conselho de Segurança (CS) que ficaria responsável pelo monitoramento da paz.

Contudo, as questões humanitárias e a os problemas dos refugiados e asilados agravaram-se com a ocorrência da II Guerra, levando a ONU a, em caráter de urgência, iniciar os trabalhos de preparação de um novo órgão que tivesse competência para lidar com a proteção dos refugiados. Após o fim dos trabalhos do CIR, a proteção desses ficou, provisoriamente, a cargo da “Comissão Preparatória da Organização Internacional dos Refugiados”, que se ligava ao ECOSOC e tinha a finalidade de trabalhar para a instituição da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)²⁰³. A OIR passou, então, a existir a partir de 1948, e tinha seu mandato temporalmente limitado até o ano de 1950. Apesar de ter lidado com o problema dos refugiados de forma satisfatória²⁰⁴, a ONU entendeu necessária a designação de um Comissário das Nações Unidas para Refugiados competente para o assunto²⁰⁵. Assim, o mandato da OIR prolongou-se até fevereiro de 1952, quando, após cumprir a transferência de suas competências e atividades para o ACNUR, esta, finalmente, encerrou suas atividades.

Adotar um documento que protegesse os direitos humanos em perspectiva universal foi outra grande e imediata preocupação da Organização na busca por um mundo menos

²⁰² O início da idealização de uma organização da sociedade internacional no pós-guerra no tocante à paz e à segurança internacionais começa com a Carta do Atlântico, de 1941, seguida da Declaração das Nações Unidas, de 1942 e da Declaração de Moscou, de 1943. Entre as Conferências de Dumbarton Oaks e a Conferência de São Francisco, ocorreu, também, a Conferência de Ialta, entre os dias 03 a 11 de fevereiro de 1945.

²⁰³ Resolução 15. XII. 46. 18.

²⁰⁴ Conseguiu o reassentamento de cerca de 1.000.000 de pessoas no Canadá, EUA, Austrália e Israel, além de repatriar 63.000. V. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 263.

²⁰⁵ Decisão tomada pela AG da ONU, em 03 de dezembro de 1949. Em 14 de dezembro de 1950, pela resolução 428 (V), foi aprovado o Estatuto sob o qual trabalharia o Alto Comissário.

injusto e objetivando, em especial, a diminuição das violações dos direitos e garantias fundamentais, bem como, indiretamente, uma atenuação da crise humanitária. Para tanto, redigiu-se e adotou-se, no seio da AG da ONU, em 10 de dezembro de 1948²⁰⁶, a DUDH. Esta não prevê, especificamente em seu texto, o direito de refúgio, mas o faz quanto ao direito de asilo. Nesse sentido e em uma perspectiva genérica, o asilo previsto pela DUDH constituiu-se como, “a partir deste diploma legal, uma base internacional positivada para o direito de asilo em geral”.²⁰⁷

2.3.6.1 A Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Direito de Asilo

O texto final da DUDH²⁰⁸, aprovado e adotado pela AG da ONU, em 10 de dezembro de 1948, dispõe, em seu artigo 14, 1, sobre o direito de asilo:

1. Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas. (Grifo nosso).

Essa definição de *asilo* contempla, em si mesma, tanto as hipóteses de asilo diplomático e territorial como a de refúgio *strito sensu*. Verifica-se, assim, que este direito, tal qual descrito na Declaração de 1948, deve ser juridicamente compreendido como gênero, isto é, uma previsão legal ampla e abrangente, *lato sensu*, das formas específicas de manifestação do direito de asilo²⁰⁹. Expressa e salvaguarda o direito fundamental de não ser alvo de perseguição e, caso ainda assim indivíduos o sejam, o direito universal que todos possuem de “procurar e gozar asilo em outros países”²¹⁰. Neste sentido, o direito de asilo possui natureza individual, ou seja, é um direito exclusivo, cujo titular é o indivíduo perseguido. O direito de buscar proteção, portanto, é uma faculdade de todos aqueles que sofrem perseguição, afastado, apenas, nas hipóteses previstas no item 2 do artigo 14 da DUDH, quais sejam, quando a perseguição fundamenta-se em uma violação a crimes comuns ou por ações

²⁰⁶ Resolução 217A (III). Para maiores detalhes ver tópico 2.2.1.1.

²⁰⁷ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 41.

²⁰⁸ Houve algumas e diferentes versões da DUDH antes da adoção final de seu texto. Em 1947, as versões *Humphrey*, *René Cassin*, da *Comissão de Direitos Humanos do ECOSOC* e a de *Genebra*. Em 1948, a versão *Lake Success* e, por fim, a que foi aprovada, a de *Dezembro de 1948*.

²⁰⁹ Contudo, para a maioria dos doutrinadores de cultura jurídica anglo-saxã não há distinção entre asilo e refúgio, devendo sempre se falar em asilo. In: V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 37.

²¹⁰ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 30.

contrárias aos princípios e propósitos previstos na Carta da ONU²¹¹. Todavia, apesar de expressamente previsto na Declaração, o direito de asilo não foi satisfatoriamente por ela resguardado, pois a DUDH não atingiu consenso quanto à imposição aos Estados do dever de concederem asilo.

Posteriormente à DUDH, o direito de asilo foi também assegurado, em perspectiva universal, pela Declaração da ONU sobre Direito de Asilo, de 1967, e pela já analisada DPAV, de 1993. A Declaração de 1967 foi responsável pela consagração de inúmeros princípios concernentes ao direito de asilo, entre estes o da não-devolução (*non-refoulement*)²¹² e o de que a concessão de asilo por um Estado não pode ser vista, pelo Estado de origem do asilado, como um ato de inimizade ou de ofensa²¹³. A Declaração de Viena, por sua vez, em seu artigo 23²¹⁴, reafirma o direito de todos os seres humanos, em virtude de sofrerem perseguições, buscarem asilo em outro país que não aquele no qual é perseguido. Avança, porém, ao dispor, conjuntamente, sobre o direito de repatriação que os indivíduos possuem²¹⁵.

Em âmbito regional, destacam-se, sobretudo, três Convenções adotadas no seio da OEA: a Convenção sobre Asilo Territorial²¹⁶ e a Convenção sobre Asilo Diplomático²¹⁷, ambas de 1954, e a CADH ou PSJ, de 1969²¹⁸. Pode-se aferir da existência destes documentos que o conceito de asilo diplomático e territorial, ou seja, do chamado *asilo político*, teve uma concepção e formação especial na América Latina sob o termo “asilado político” – apesar de, internacionalmente, o vocábulo asilo ser utilizado em sua conotação tanto genérica, como

²¹¹ Os princípios e propósitos das Nações Unidas estão previstos em seus artigos 1º e 2º, bem como nas disposições de seu Preâmbulo.

²¹² O princípio da não-devolução será estudado de forma pormenorizada no item 3.1.2.1.

²¹³ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 50.

²¹⁴ “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar asilo político em outros países em caso de perseguição, bem como a retornar a seu próprio país”.

²¹⁵ A DUDH dispõe sobre a repatriação em um artigo separado, o artigo 13, 2, que diz o seguinte: “2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar”.

²¹⁶ Adotada em Caracas, na Venezuela, no dia 28 de março de 1954. Foi aprovada no Brasil, em 1964, e ratificada pelo país em 14 de janeiro de 1965. Pouco tempo depois, foi promulgada através do Decreto 55.929 de 14 de abril de 1965.

²¹⁷ Igualmente adotada em Caracas, na Venezuela, no dia 28 de março de 1954. Foi aprovada no Brasil em 11 de junho de 1967 e ratificada pelo país em 25 de junho do mesmo ano. Pouco tempo depois, foi promulgada através do Decreto 42.628 de 13 de novembro de 1957.

²¹⁸ Artigo 22, 7, da CADH sobre *Direito de Circulação e Residência*: “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais”.

enquanto sinônimo de refúgio²¹⁹. Sendo assim, é uma construção jurídica tipicamente latino-americana e regional²²⁰ o asilo político, ligado às regras atinentes à extradição e de delitos e crimes de natureza política. É territorial o asilo quando aquele que o solicita estiver fora de seu país de origem. Por sua vez, é diplomático o asilo quando o solicitante busca a proteção, por exemplo, em Embaixadas, aviões e navios de um Estado. Muito famoso, nesse aspecto, o caso *Raul Haya de la Torre* (Colômbia X Peru) julgado pela CIJ entre os anos de 1949 e 1951²²¹.

No Brasil, a CF/88 consagra, em seu artigo 4, II, que a proteção e prevalência dos direitos humanos configura-se como um dos princípios regentes das relações internacionais do país. Assim sendo, tal dispositivo fundamenta a tutela do direito de asilo enquanto gênero (já que integra o rol dos direitos humanos), ou seja, abrangendo a proteção constitucional tanto ao direito de asilo em sentido político – asilo político – como no sentido do refúgio. No caso específico do resguardo constitucional ao direito fundamental dos perseguidos políticos ao asilo, este se encontra previsto no inciso X do mesmo dispositivo. Ainda, em caráter ordinário, pelos artigos 28 e 29 do Estatuto do Estrangeiro ou Lei 6.815 de 1980. Já o direito dos refugiados e a previsão legal do instituto do refúgio encontram-se definidos em lei específica, a Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos de implementação, no Brasil, da CRER e do PRER e que cria, ligado ao Ministério da Justiça (MJ), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

2.3.6.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Em 1º de janeiro de 1951, dando continuidade ao trabalho da OIR, o Escritório do ACNUR começou a funcionar enquanto órgão subsidiário da ONU²²² ligado à AG, ao

²¹⁹ Capítulo 5 da Parte 2 da obra GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, que se utiliza do termo asilo.

²²⁰ Relevante, neste sentido, o I Congresso Sul-Americano de Direito Internacional que, ao adotar o “Tratado sobre Direito Penal Internacional”, trouxe a noção de asilo ligada, em seus artigos 15 a 19, às regras atinentes à extradição e aos de delitos e crimes de natureza política.

²²¹ Ver nota 54.

²²² Seu funcionamento se dá em conformidade com o disposto no artigo 22 da Carta da ONU que, expressamente, ressalta que a “Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções”. Com a denominação de *Comissariado*, o ACNUR é, portanto, um órgão subsidiário da ONU que, juntamente com outros, forma o Sistema ONU. Este é composto pelos Programas, Fundos e Agências da ONU como, por exemplo, e respectivamente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

ECOSOC e ao Secretário-Geral²²³, ficando sua sede fixada em Genebra, na Suíça²²⁴. Inicialmente com um mandato de três anos, teve como seu primeiro Alto Comissário²²⁵ o holandês Gerrit Jan van Heuven Goedhart²²⁶. Segundo o artigo 1º do Estatuto do ACNUR, o Alto Comissário, atuando de forma totalmente apolítica e desempenhando ações de natureza eminentemente humanitária, tem competência para lidar, internacionalmente, com a questão dos refugiados. Deve fazê-lo de forma a procurar uma solução permanente para o problema, procurando, junto aos Governos ou instituições privadas, “a repatriação voluntária de tais refugiados, ou sua absorção nas novas comunidades nacionais”²²⁷. Sendo assim, realiza duas essenciais funções: a de proteção aos refugiados e a de busca de uma perene solução à situação de refúgio na qual estes se encontram. Apesar de, originalmente, ter mandato apenas para cuidar da questão dos refugiados *per se*, atualmente, o ACNUR trabalha com um mandato estendido: cuida também dos apátridas²²⁸ e dos deslocados internos²²⁹. Pela relevância de suas ações em prol dos refugiados²³⁰ e, sobretudo, pela constante necessidade de existência do ACNUR visto a permanência da crise dos refugiados no mundo até o presente momento, tal órgão trabalha não mais com um mandato de três anos, como previsto, inicialmente, em seu Estatuto, mas sim com um de cinco anos, renovado a cada vencimento e, espera-se, passível de renovação enquanto persistir o problema dos refugiados.

Através da Resolução 1166 (XII), a AG solicitou ao ECOSOC²³¹ que criasse um Comitê Executivo para o ACNUR. Originalmente constituído por menos de trinta Estados, o Comitê, que se reúne pelo menos uma vez ao ano, em Genebra, é atualmente formado por setenta e seis Estados e possui competência para assessorar, aconselhar, discutir, propor e

²²³ Artigo 3º do Estatuto do ACNUR que dispõem sobre a vinculação deste ao Secretário-Geral, ao ECOSOC e à AG.

²²⁴ Atualmente, o ACNUR encontra-se presente em mais de 110 países do globo, seja através da missão de seus mais de 260 escritórios continentais ou sub-regionais ou em decorrência de missões de campo. No Brasil, o escritório do ACNUR localiza-se em Brasília.

²²⁵ Na língua inglesa, a sigla UNHRC significa, em tradução literal, *United Nations High Commissioner for Refugees*, ou seja, Alto Comissário e não Alto Comissariado, referindo-se, portanto, apenas à pessoa e não ao órgão. Para alguns, atendendo ao princípio da fiel tradução e significado das palavras, dever-se-ia, então, usar o termo *Serviços do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados*. Contudo, como a legislação brasileira optou pelo uso da expressão *Alto Comissariado*, esta é a mais adotada pelos internacionalistas nacionais. V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 151.

²²⁶ Sucederam-no, até o presente momento, os seguintes Alto Comissários: Auguste R. Lindt, Felix Schnyder, Prince Sadruddin Aga Khan. Poul Hartling, Jean-Pierre Hocké, Thorvald Stoltenberg, Sadako Ogata, Ruud Lubbers e António Guterres. In: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 23 de out. de 2008.

²²⁷ Artigo 1º do Estatuto do ACNUR, aprovado pela Resolução 428 (V) da AG, de 14 de dezembro de 1950.

²²⁸ Para maiores informações ver o tópico 4.1.2.

²²⁹ São considerados “deslocados internos” as pessoas que foram obrigadas a abandonar seus locais de residência habitual ou de origem para viver em outra região sem, contudo, terem cruzado fronteiras internacionalmente reconhecidas. Para maiores informações ver o tópico 4.1.1.

²³⁰ O ACNUR ganhou, por isso, duas vezes o Prêmio Nobel da Paz, em 1954 e em 1981.

²³¹ O ECOSOC o fez mediante promulgação da Resolução 672 (XXV).

auxiliar o ACNUR em seus programas e ações em prol dos refugiados. Como o ACNUR não possui verba própria, mantendo-se através de doações de países, instituições privadas, empresas e pessoas físicas – doações estas que precisam cobrir seu orçamento anual que gira em torno de, aproximadamente, 1,13 bilhão de dólares²³²–, o trabalho do Comitê é de fundamental importância para a manutenção das finanças do Alto Comissariado, buscando, junto aos Governos e às ONGs, apoio às ações do ACNUR.

Em mais de cinquenta anos de existência e trabalho, o ACNUR já cuidou de um número estimado de 50 milhões de pessoas, através do empenho de um número aproximado de 6.300 funcionários espalhados por todo o globo, sendo que mais de 80% destes trabalha em campo, ou seja, em ações de assistência e auxílio direto aos refugiados²³³. Atualmente, encontram-se sob a proteção do Alto Comissariado 31,7 milhões de pessoas, incluindo refugiados e deslocados internos. Não integram esse número, porém, os 4,6 milhões de refugiados palestinos que estão sob o mandato da Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos no Oriente Médio (ANURPOM).²³⁴

²³² In: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 23 de out. de 2008. Consultar, ainda, página 30 deste trabalho.

²³³ In: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 18 de fev. de 2009.

²³⁴ *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA)* In: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 18 de fev. de 2009.

3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

3.1 O Instituto Jurídico do Refúgio e a Determinação do Status de Refugiado

Parte I

3.1.1 *O Tratamento Jurídico dos Institutos do Asilo e do Refúgio pelo DIR*

Como demonstrado ao longo do Capítulo I, os institutos jurídicos do asilo e do refúgio não são idênticos e, portanto, não se confundem, apesar de derivarem de igual fonte jurídica moderna, isto é, o artigo 14 da DUDH de 1948 que trata do direito de asilo em sentido amplo, abarcando as hipóteses tanto de asilo político (territorial ou diplomático), como de refúgio. Guardam, nesse sentido, diferenças e similitudes que deverão ser analisadas na intenção de propriamente defini-los, visto que esta definição torna-se essencial para o posterior estudo, aprofundado e isolado, do instituto do refúgio, o que será feito logo em seguida, a partir do tópico 3.1.2.

3.1.1.1 Distinções

Diversos são os pontos em que asilo e refúgio diferenciam-se. O primeiro deles guarda relação com a origem histórica dos institutos, já que o direito de asilo data da Antigüidade Clássica²³⁵, enquanto que o refúgio foi tutelado muito recentemente, após o final da I Guerra Mundial²³⁶. O asilo já consta em normativas internacionais desde o século XIX²³⁷, enquanto a previsão internacional do instituto jurídico do refúgio ampara-se, em âmbito universal, na CRER de 1951 e, regionalmente, em documentos até mais recentes, elaborados a partir da década de 1960²³⁸.

Pode-se notar outra importante diferença entre os institutos, no tocante a seus respectivos âmbitos de aplicação. O asilo, tanto o territorial quanto o diplomático, encontra-se ligado apenas ao fato de existir, em si, perseguição política que enseje o direito de proteção a

²³⁵ V. tópico 2.3.1.

²³⁶ V. tópico 2.3.5, no qual está descrito, em detalhes, o surgimento histórico do direito de refúgio a partir do trabalho de órgãos como a S.d.N., ACRR, CIR, ENR, ACRJ e o ACLNR.

²³⁷ I Congresso Sul-Americano de Direito Internacional Privado, no qual, em 23 de janeiro de 1889, foi adotado o “Tratado sobre Direito Penal Internacional” que, em seus artigos 15 a 19, dispunha sobre o direito de asilo.

²³⁸ Como exemplo, as Convenções de 1954 intituladas “Convenção sobre Asilo Territorial” e “Convenção sobre Asilo Diplomático”. Consultar, também, os tópicos 2.3.6.1 e 3.1.3.2.

algum indivíduo e é praticado, sobretudo, em perspectiva regional, no âmbito latino-americano. O direito de refúgio, por sua vez, é assegurado universalmente e aplicado, então, em âmbito universal, a partir de cinco motivos geradores do bem fundado temor de perseguição, seu elemento essencial, quais sejam: raça, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social e nacionalidade²³⁹.

Ainda, o asilo, em sua modalidade de asilo diplomático, não exige a extraterritorialidade, enquanto para o refúgio esta é imprescindível. Desse modo, as hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado a alguém são claras, objetivas e bem delimitadas, enquanto a averiguação da perseguição política, foco também da proteção do direito de asilo, fica a cargo dos Estados que, discricionariamente, podem ou não conceder asilo político. Fica claro, de tal modo, que a concessão de asilo por um Estado é constitutiva do direito de asilo do indivíduo protegido, enquanto a atribuição do *status* de refugiado, dentro dos critérios e objetivos previstos pela CRER, é declaratória e, portanto, não constitutiva do direito ao refúgio, mas sim necessária a seu reconhecimento.

Assim sendo, por ser uma decisão discricionária do Estado a concessão ou não do asilo, desta não decorrem obrigações internacionais para ele, nem mesmo a necessidade de formulação de políticas públicas que visem integrar o asilado político a seu novo local de moradia. Ao contrário, a partir do reconhecimento do *status* de refugiado, o Estado de acolhida tem a obrigação de integrá-lo à comunidade e, igualmente, decorrem para o país obrigações internacionais²⁴⁰. Contudo, cláusulas de exclusão e de cessação²⁴¹ do refúgio existem, não sendo o mesmo verdade para o direito de asilo. Finalmente, outra marcada distinção reside na existência do ACNUR²⁴², órgão específico de fiscalização da prática do refúgio, pois, para o resguardo do instituto do asilo, não existe órgão correlato.

3.1.1.2 Similitudes

Apesar das diferenças, asilo e refúgio são institutos jurídicos que se assemelham por objetivarem cumprir e resguardar o direito humano à proteção. Desse modo, conforme já demonstrado no tópico 2.2, são institutos que se fundamentam na proteção genérica à pessoa

²³⁹ Tais critérios serão estudados no tópico 3.1.2.3 e estão previstos no artigo 1º, §1º, (c) da CRER.

²⁴⁰ Os artigos 15 a 18 da CRER de 1951 e os artigos 5 e 6 da Lei brasileira 9.474/97 exemplificam deveres e obrigações do Estado que concede refúgio para com os refugiados sob sua proteção.

²⁴¹ Tais critérios serão pormenorizados no tópico 3.1.2.4.

²⁴² O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), suas competências e histórico estão expostos no tópico 2.3.6.2.

humana e, portanto, pertencentes ao DIDH²⁴³, sendo o direito de refúgio tutelado, mais precisamente, pelo DIR – vertente do DIDH.

Ambos visam proteger indivíduos que, por sofrerem perseguição em seu Estado de origem ou de residência habitual, precisam ser acolhidos em outros países para que, assim, possam viver com dignidade e em paz. Possuem os dois institutos, desse modo, natureza humanitária, baseada nos princípios universais de cooperação, solidariedade e garantia dos direitos humanos.

Parte II

3.1.2 A Proteção Internacional dos Refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967

Foi justamente no seio das ações do ACNUR, logo nos primeiros anos do pós-guerra e, mais precisamente, a pedido de seu primeiro Alto Comissário, que o texto da CRER começou a ser elaborado. O Alto Comissário solicitou ao professor Jacques Vernant do “*Centre d’Études de Politique Étrangère*”, em Paris, na França, que elaborasse um estudo, um *draft*²⁴⁴ de uma eventual Convenção sobre a temática da proteção aos refugiados. Ao considerar esse texto e as demais observações de Vernant, a AG da ONU, em 26 de julho de 1951, aprovou e adotou a CRER. Em vigor a partir de 22 de abril de 1954, a CRER constituiu-se na Carta Magna do DIR e, além disso:

[...] antes de tudo, ela é o primeiro instrumento convencional universal que unifica a linguagem e, sobretudo, propõe uma definição que se aplica a qualquer pessoa que se encontre nas hipóteses mencionadas no Capítulo I, artigo I, A, 2.²⁴⁵

Em outras palavras, a CRER traz a definição jurídica do instituto do refúgio, estabelecendo seus elementos essenciais, critérios e âmbito de aplicação²⁴⁶. Uniformizou, assim, a proteção internacional aos refugiados, sem distinção de sua aplicação a certos grupos

²⁴³ O DIDH encontra-se, atualmente, tutelado em dois âmbitos, universal e regional. Para detalhes, ver tópicos 2.2.1.1 e 2.2.1.2.

²⁴⁴ Rascunho, esboço.

²⁴⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 267.

²⁴⁶ O instituto jurídico do refúgio será objeto de amplo debate a partir do tópico 3.1.2.2.

de refugiados em detrimento de outros²⁴⁷. Contudo, a CRER possui duas limitações: (i) uma limitação temporal, no tocante a sua aplicação, haja visto sua previsão textual de se aplicar os dispositivos da Convenção apenas às pessoas cujos acontecimentos catalisadores da necessidade de proteção tivessem ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951²⁴⁸ e (ii) uma limitação geográfica, em relação aos locais de ocorrência dos acontecimentos que ocasionaram a necessidade do refúgio: ou somente na Europa ou na Europa e em outros locais²⁴⁹. Isto significa, portanto, que o Estado signatário da CRER, no momento de assiná-la, ratificá-la ou a ela aderir, pode optar se adota a reserva geográfica em relação apenas aos acontecimentos ocorridos no continente europeu ou não.

Para contornar tais falhas, em 31 de janeiro de 1967, foi aprovado, em Nova Iorque, o PRER. Este documento, que somado a CRER constitui o núcleo normativo central da proteção contemporânea e universal aos refugiados, eliminou a limitação temporal, expandindo a proteção da CRER atemporalmente, ao retirar do texto original, através do disposto em seu artigo 1º, § 2º, a expressão “1º de janeiro de 1951”. A reserva geográfica, contudo, pelo PRER não foi modificada estando, portanto, ainda vigente. O ACNUR em muito tem trabalhado, em especial através do seu Comitê, para, conforme aponta Jaime Ruiz de Santiago:

[...] convencer os Estados que, além de aderirem à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, que o façam sem estabelecer a limitação ou reserva geográfica. Caso o tenham feito com tal limitação, que a suprimam. De fato, são poucos os Estados que, atualmente, mantêm ainda essa limitação, que reserva o termo “refugiado” à pessoa que reúna os requisitos da definição e como resultado de acontecimentos ocorridos na Europa.²⁵⁰

²⁴⁷ Anteriormente à existência da CRER, os instrumentos de proteção aos refugiados eram específicos, salvaguardando apenas determinados grupos de refugiados de certas nacionalidades, a saber, o “Acordo sobre Refugiados Armênios” de 1924; o “Plano para oferecer Certificados de Identidades aos Refugiados do Saar”, de 1935 e a “Convenção sobre a Condição de Refugiados Oriundos da Alemanha”, de 1936. Consultar, ainda, o tópico 2.3.5 que faz menção ao ACRR.

²⁴⁸ Artigo 1º, § 2º, a) e b) da CRER.

²⁴⁹ Artigo 1º, § 2º, a) e b) da CRER.

²⁵⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Caçado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 269.

3.1.2.1 Princípios Fundamentais Aplicáveis à Proteção Internacional dos Refugiados

A proteção internacional dos refugiados, positivada, em especial, com a adoção e vigência da CRER e de seu Protocolo Adicional, baseia-se, sobretudo, nos seguintes princípios: (i) princípio da proteção internacional da pessoa humana; (ii) princípios da cooperação e da solidariedade internacionais; (iii) princípio da não-devolução, ou seja, do *non-refoulement*²⁵¹; (iv) princípio da boa-fé; (v) princípio da supremacia do direito de refúgio; (vi) princípio da unidade familiar; e, por fim, (vii) princípio da não-discriminação;

O primeiro deles, o *princípio da proteção internacional da pessoa humana*, encontra-se fundamentado tanto nos artigos da DUDH²⁵², em especial em seu artigo 14, como no Preâmbulo da CRER que pugna pelo direito dos seres humanos de, sem distinção, gozarem “dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Igualmente, ser a estes estendida, mediante vigência da CRER, “a proteção que eles oferecem”. Assim, o direito de todo ser humano de ser protegido, quando vítima de perseguição, é requisito mínimo necessário para o gozo de seus direitos e liberdades fundamentais.

Nesse sentido, os *princípios da cooperação e da solidariedade internacionais* complementam o dever de proteção da pessoa humana, visando dar solução, em perspectiva multilateral e mediante comunhão de esforços dos Estados pertencentes à sociedade internacional, ao problema dos refugiados. O Preâmbulo da CRER expressamente invoca tais princípios, ao assegurar que:

*[...] a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional; Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados [...]*²⁵³ (Grifo nosso).

O *princípio da não-devolução* ou *non-refoulement*, por sua vez, é o núcleo central da proteção internacional dos refugiados. Previsto no artigo 33²⁵⁴ da CRER, esse princípio impõe aos Estados signatários da Convenção de 1951 a impossibilidade de devolverem o refugiado,

²⁵¹ Expressão originada da flexão do verbo da língua francesa *refouler* que significa repelir, devolver, retornar ao lugar de procedência.

²⁵² Artigos 1, 3, 4, 5, 6 e 8 da DUDH, por exemplo.

²⁵³ Preâmbulo da CRER de 1951.

²⁵⁴ Artigo 33 da CRER de 1951: “1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”.

ou seja, obrigá-lo a retornar ao país no qual sua liberdade e vida estão sendo ameaçadas ou a um terceiro país no qual possa ser perseguido ou, ainda, ser por este enviado a um Estado que o faça, negando-lhe, sem justificativa alguma, a proteção. Esse princípio é, na atualidade, como ressalta Flávia Piovesan, “um princípio geral de direito tanto do Direito dos Refugiados como do Direito dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como um princípio de *jus cogens*”²⁵⁵. Sendo assim, devolução não se confunde com expulsão²⁵⁶, extradição²⁵⁷ ou deportação²⁵⁸ (formas coercitivas de retirada de estrangeiros de um país), mas significa a prática ilegal do Estado, sem analisar formalmente o pedido do indivíduo que solicita refúgio na fronteira ou já dentro de seu território, de simplesmente retirá-lo de seus limites territoriais, deixando-o desprotegido e sujeito à perseguição e ao desamparo.

O princípio da boa-fé manifesta-se no dever do Estado signatário da CRER de cumpri-la, não agindo de modo arbitrário ou unilateral no tratamento dos refugiados, em desacordo ao que pactuou em 1951. A boa-fé fundamenta-se, então, no artigo 26 da CVDT, que, ao dispor sobre o princípio do *pacta sunt servanda*, explicitamente impõe para os Estados a obrigação de que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”²⁵⁹. A boa-fé demonstra e significa, assim, a necessidade de que, para a segurança das relações jurídicas e bem-estar da sociedade internacional, haja o cumprimento harmonioso das normas acordadas internacionalmente²⁶⁰. No caso do DIR, especificamente, este princípio pode ser percebido no momento em que os Estados, visando dar cumprimento aos dispositivos da Convenção de 1951, como no caso o artigo 35, 1²⁶¹, por exemplo, permitem e facilitam o trabalho dos funcionários do ACNUR em seu território, auxiliando-os em momentos de crise e ou de grandes fluxos migratórios de refugiados para suas respectivas regiões de fronteira.

²⁵⁵ Artigo 53 da CVDT. Consultar, ainda, a nota 37 e o tópico 2.2 desta dissertação.

²⁵⁶ No caso do Brasil, a *expulsão* de um estrangeiro do país está prevista nos artigos 65 a 75 do Estatuto do Estrangeiro, lei 6.815 de 1980 e nos artigos 100 a 109 do Decreto de Regulamentação desta lei, Decreto 86.715 de 1981.

²⁵⁷ A extradição, por sua vez, está disposta nos artigos 76 a 94 do Estatuto do Estrangeiro e no artigo 34 da lei 9.474/97 que dispõe que: “a solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio”.

²⁵⁸ As hipóteses de deportação, por sua vez, encontram-se nos artigos 57 a 64 do Estatuto do Estrangeiro e nos artigos 98 e 99 do Decreto de Regulamentação desta lei, Decreto 86.715 de 1981.

²⁵⁹ Artigo 26 da CVDT.

²⁶⁰ MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 138. Ver, ainda, GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 456-457.

²⁶¹ Artigo 35, 1 da CRER: “os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício de suas funções e em particular para facilitar sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção”.

Em caráter complementar ao princípio da boa-fé, o *princípio da supremacia do direito de refúgio*, previsto no artigo 1º da “Convenção sobre Asilo Territorial”²⁶² de 1954, estipula que a concessão de asilo ou o reconhecimento do refúgio não podem ser compreendidas pelo Estado de origem do asilado/refugiado como um ato de ofensa ou de estrelecimento das relações diplomáticas entre este e o Estado de acolhida. Ao contrário, a acolhida e posterior reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo devem ser compreendidos como formas de expressão da soberania estatal e de cumprimento às normas internacionais de proteção à pessoa humana, sobretudo as normas do DIR, caso o Estado de acolhida seja parte da CRER. Não é cabível, portanto, reclamação por parte do Estado de origem ou nacionalidade e, nas palavras de Flávia Piovesan, “a concessão do asilo não pode jamais ser interpretada como um ato inamistoso, de inimizade ou hostilidade com relação ao país de origem do refugiado”²⁶³, prevalecendo sobre eventuais conflitos de interesse entre os Estados.

Embasado no artigo 6 da DUDH, dispositivo que prevê que “toda pessoa tem direito a constituir família, elemento fundamental da sociedade e a receber proteção para ela”²⁶⁴, o *princípio da unidade familiar* aplica-se ao DIR. Apesar de não estar previsto expressamente na definição de refugiado da CRER ou de seu Protocolo Adicional, esse princípio foi resguardado na ata final da Conferência, recomendando aos Governos a proteção das famílias sob dois pilares principais: a proteção dos filhos menores “em particular crianças não acompanhadas e meninas, com especial referência para a tutela e adoção” e a manutenção da unidade familiar, sobretudo nas hipóteses em que “o chefe da família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país”²⁶⁵. Em hipótese eventual de posterior rompimento da unidade familiar após o reconhecimento do refúgio, por divórcio, separação ou morte, por exemplo, a prática do ACNUR é a de se preservar a condição de refugiado dos dependentes do ex-chefe da família, seja este homem ou mulher. A lei brasileira responsável pela introspecção da CRER na legislação interna, lei 9.474/97, adotou esse princípio, dispondo, em seu artigo 2º, que:

²⁶² Artigo 1º da Convenção sobre Asilo Territorial: “Todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação”.

²⁶³ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 50. Neste mesmo sentido, consultar a nota 212 e o tópico 2.3.6.1 desta obra.

²⁶⁴ Artigo 6 da DUDH.

²⁶⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 61.

Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (Grifo nosso).

Finalmente, o *princípio da não-discriminação*, previsto no artigo 3 da CRER, pugna pela aplicação da Convenção de 1951 de forma não discriminatória, ou seja, dispondo que tal documento aplicar-se-á à proteção dos refugiados pelos Estados contratantes “sem discriminação quanto à raça, religião ou ao país de origem”²⁶⁶ dos solicitantes de refúgio. Nesse sentido, aos Estados é vedada a prática de reconhecimento de refúgio apenas a indivíduos de religiões, raças ou países específicos, em detrimento e discriminação infundada a outras pessoas que, igualmente, necessitem da proteção estabelecida pelo instituto jurídico do refúgio.

3.1.2.2 O Instituto Jurídico do Refúgio e os Elementos Essenciais de sua Definição

A definição universal do instituto jurídico do refúgio encontra-se no artigo 1º, §1º, (c) da CRER de 1951 que dispõe:

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

Da análise do texto, cabe ressaltar, em primeiro lugar, que o refúgio é um instituto jurídico, não se confundindo, em momento algum, com *estatuto*. Tal confusão pode acontecer se, em análise menos criteriosa do nome da CRER em sua versão original, redigida em língua inglesa, qual seja, *Convention on the Status of Refugees*²⁶⁷, alterar-se a tradução do vocábulo *status* para estatuto e não para *status*, literalmente. O significado, portanto, de *status* refere-se à atribuição de uma qualificação especial a indivíduos que, mediante aplicação do *instituto* do refúgio, desfrutam da condição de refugiado. Neste sentido, esclarecedoras as palavras de Liliana Jubilut:

Status vem a ser a condição de uma pessoa em face da lei [...], ou seja, um instituto pode ser regulado por um estatuto e é exatamente isso o que ocorre com o refúgio,

²⁶⁶ Artigo 3º da CRER de 1951.

²⁶⁷ Na língua portuguesa, “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados”.

*ao ser regulado pela normativa internacional. [...] Desse modo, tem-se que o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente, em nível internacional, a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias o status de refugiado.*²⁶⁸

Percebe-se, igualmente, que essa definição contém três requisitos essenciais que a caracterizam e que são, por sua vez, de obrigatório preenchimento pelo solicitante do refúgio para que este possa ser contemplado com os *standards* mínimos de proteção destinados àqueles que recebem e que gozam do status de refugiado. Por assim ser, estes serão analisados a seguir e são, a saber: (i) a *perseguição*; (ii) o *fundado temor*; e (iii) a *extraterritorialidade*.

a) Perseguição

O elemento central da definição de refúgio e da conseqüente atribuição do *status* jurídico de refugiado a alguém é a noção de *perseguição* em virtude de opiniões políticas, raça, religião, nacionalidade ou grupo social²⁶⁹. Apesar de esta definição ainda não ter sido criteriosamente determinada e tutelada pelas normas que integram o Direito Internacional dos Refugiados, sua apreensão perpassa a idéia basilar de ser a perseguição entendida como a causa essencial e imediata do deslocamento forçado dos refugiados em busca de proteção, ou melhor, como a “fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional”²⁷⁰. Para a compreensão exata de seu significado, torna-se necessário determinar o sentido de duas variáveis, quais sejam: o alcance do termo *perseguição* e, conseqüentemente, a definição de qual seria o seu agente perpetrador, uma vez que a existência fática da perseguição prescinde de uma ação real, pró-ativa e interessada em perseguir.

Segundo determinação do próprio ACNUR, datada do ano de 1979, e prevista em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, a correta interpretação acerca do elemento da perseguição deve ser dada nos termos de ser esta compreendida como toda e qualquer possibilidade de ameaça à vida ou à

²⁶⁸ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 43.

²⁶⁹ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *On the Development of the Concept of “Persecution” in International Refugee Law*. In: **Anuário Brasileiro de Direito = Brazilian Yearbook of International Law = Annuaire Brésilien de Droit International** / Coordenador: Leonardo Nemer Caldeira Brant – v.1, n.1, 2006 – Belo Horizonte: CEDIN, 2006. p. 114.

²⁷⁰ CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados: conceito e extensão**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 22.

liberdade dos indivíduos²⁷¹. Apesar de mais abrangente que a versão convencional positivada em 1951, tal assertiva do órgão subsidiário da ONU responsável pelos refugiados não foi suficiente para dar uma solução pacífica a respeito do significado de *perseguição*.

Diante dessa lacuna, uma série de proposições de natureza acadêmica, administrativa, de precedentes jurisdicionais e legislações nacionais surgiram na tentativa de complementar a proposição do ACNUR e, sobretudo, de avançar sobre seu posicionamento. Para Goodwin-Gill e McAdam²⁷², por exemplo, *perseguição* significa, além de uma ameaça ou eventual ameaça de violação à liberdade e à vida dos indivíduos dentro de um Estado ou região, também os casos de tortura e de tratamento ou punição cruel ou degradante a seres humanos, ou seja, em uma perspectiva generalista, pode ser entendida como toda e qualquer severa violação de direitos humanos, acompanhando, assim, o previsto na DCI. Nessa mesma linha de análise, porém em uma perspectiva mais abrangente, Hathaway²⁷³ defende a posição de que, sempre que violados ou sob ameaça de violação qualquer um dos direitos humanos considerados inderrogáveis²⁷⁴ pela sociedade internacional, tais como o direito à liberdade de crença, à integridade física e psíquica e à saúde, por exemplo, ou seja, aqueles direitos protegidos pela DUDH de 1948 e pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966²⁷⁵, estará presente a *perseguição*.

Quanto ao agente perseguidor, apesar do silêncio da CRER, este é compreendido como sendo, majoritariamente, o Estado. Contudo, tal interpretação limita a aplicação prática da Convenção a casos concretos e, desse modo, dificulta ou não permite a atribuição de proteção àqueles que necessitam de refúgio, vez que, na atualidade, agentes outros que não somente o Estado igualmente executam ações de cunho persecutório. Os chamados *non-state actors*, tais quais milícias, populares, movimentos beligerantes, grupos guerrilheiros e grupos étnicos rivais, por exemplo, se enquadram nessa perspectiva ampliada²⁷⁶ do agente perseguidor. Além disso, e apesar da interpretação restrita da figura do agente persecutório

²⁷¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 22.

²⁷² GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. pp. 90-91.

²⁷³ HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 79.

²⁷⁴ Neste sentido, encaixa-se a definição de normas de *jus cogens*, artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Consultar, ainda, o tópico 2.2 e as notas 37 e 38.

²⁷⁵ V. o tópico 2.2.1.1 e a nota 51.

²⁷⁶ Dois exemplos clássicos e de notório conhecimento são os casos de Ruanda e da Colômbia, em que os agentes da perseguição foram e são, respectivamente, milícias de diferentes origens étnicas – tutsis e hutus – e um movimento organizado de guerrilha, as FARC.

ainda ser adotada por diversos Estados²⁷⁷, tal entendimento vai contra os artigos 31, 32 e 33 da CVDT de 1969. Estes dispositivos claramente positivam que, no tocante ao modo de interpretação dos tratados, é válido, para a busca do sentido exato de um termo utilizado em seu texto, recorrer ao conteúdo de seu Preâmbulo. No caso específico da CRER de 1951, seu Preâmbulo é o mais amplo possível, pugnando por uma interpretação humanista e expansiva da proteção aos refugiados.

*[...] considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestados a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [...] exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.*²⁷⁸

Assim, o entendimento de que somente o Estado e seus respectivos servidores e agentes é que podem ser categorizados como agentes executores da perseguição é descabido, podendo, inclusive, e em interpretação mais avançada, ensejar àqueles Estados que assim interpretam a CRER e de que dela são signatários, sua responsabilidade internacional.

O Brasil, entretanto, segundo interpretação do artigo 1º, incisos I, II e III da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, que estabelece e implementa o Estatuto dos Refugiados no país, detém uma interpretação ampliada do termo *agente*, apesar deste dispositivo não se referir a ele, diretamente. Quando a lei brasileira aceita, segundo seu espírito normativo, que a noção de perseguição possa recair sobre quaisquer violações de direitos humanos²⁷⁹, aceita, igualmente, que a ação persecutória possa ser executada tanto pelo Estado e seus subordinados/encarregados como também por atores outros que não pertençam ao corpo estatal. Nesta hipótese, a mínima atuação do Estado é essencial, mesmo que negativa, ou seja, pela falta de fiscalização, capacidade, interesse ou esforço de punição àqueles que perseguem seus cidadãos. Acompanha, assim, a determinação do ACNUR de que:

*Quando atos discriminatórios graves ou outros atos ofensivos são cometidos por populares, podem ser considerados como **perseguição** se forem conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou se as autoridades recusam, ou são incapazes, de oferecer uma proteção eficaz.*²⁸⁰ (Grifo nosso).

²⁷⁷ Estados como a Áustria e a Suíça, por exemplo, entendem que a perseguição necessariamente tem que ser desenvolvida ou atribuída a autoridades estatais para que possa ser reconhecido o direito de refúgio.

²⁷⁸ Preâmbulo da CVDT de 1969.

²⁷⁹ Influência nítida da DCI de 1984.

²⁸⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a**

b) Fundado Temor

Por sua vez, o *temor* ou *fundado temor*, segundo elemento essencial presente na definição do instituto jurídico do refúgio, deve ser compreendido como o medo, a aversão, o receio, a insegurança que sentem os indivíduos perseguidos e, igualmente, os que “desejam evitar uma situação em que poderiam correr o risco de serem perseguidos”²⁸¹, de permanecer em seu país de origem ou local de residência habitual. Configura-se, em especial, nos casos de verificação *individual* da condição de refugiado²⁸² (cerne da definição da CRER de 1951), a partir de um entendimento tanto *subjetivo* como *objetivo* do termo, conforme explica o próprio ACNUR:

*A este elemento de temor – que é um estado de espírito e uma condição subjetiva – é acrescentada a qualificação “com razão”. Isto implica que não é só o estado de espírito da pessoa interessada que determina a condição de refugiado, mas que esse estado de espírito seja baseado em uma situação objetiva.*²⁸³

O aspecto *subjetivo* do temor, normalmente, é averiguado de forma presumida, pressuposta, isto é, a partir da constatação de que o solicitante de refúgio, simplesmente pelo fato de ter pedido proteção, essencialmente apresenta temor, pois, do contrário, não haveria se deslocado para além das fronteiras de seu país ou lugar de habitual residência. Neste sentido, a investigação real de um justo e fundado temor passa a ser realizada através da análise dos aspectos *objetivos* que dão ou deram motivo ao medo relatado pelo solicitante, necessitando este de ser, ainda, um temor de perseguição oriundo de situações perpetradas no local ou Estado de origem do eventual refugiado.

Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 26.

²⁸¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 21.

²⁸² Destacam-se, nesta perspectiva, as seguintes palavras sobre o *fundado temor*: “Esse elemento é o mais recente na história do instituto do refúgio, tendo passado a existir apenas após a introdução do sistema individual de verificação da condição de refugiado, dado que, enquanto a verificação era coletiva (*prima facie*), o simples fato de pertencer a um grupo entendido como perseguido bastava para que o indivíduo passasse a gozar da condição de refugiado”. JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 47.

²⁸³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 19.

Ressalta-se, então, a importância do trabalho dos entrevistadores do ACNUR, bem como do trabalho dos servidores e agentes dos Estados solicitados. Estes, ao terem contato próximo com os solicitantes de refúgio, deverão proceder à certificação da veracidade dos relatos, caso estes pareçam falsos, cruzando as informações fornecidas pelos candidatos com bancos de dados internacionais e nacionais. Ainda, para tanto, deverão checar se os acontecimentos históricos informados pelo solicitante (guerras, guerrilhas e conflitos étnicos, por exemplo) são verdadeiros, bem como se a realidade vivida por ele e, se for o caso, também por seus familiares, em seus respectivos Estados de origem corresponde à informada. Pode-se, inclusive, para a verificação do relato e, sobretudo, se este citar situações de violência psíquica ou física, realizar no solicitante, com a intenção de apoiá-lo e mediante prévia aceitação do mesmo, eventuais laudos psicológicos e psiquiátricos, na tentativa de, ao máximo, proporcionar-lhe um ambiente sadio e de confiança que possa subsidiar e embasar a correção e o convencimento dos depoimentos.

O ACNUR chama a atenção, ainda, nos casos de verificação do *temor*, para a situação de solicitantes de refúgio que possuem passaporte nacional válido, corretamente emitido pelo órgão responsável de seu país de origem. Apesar de, na maioria das vezes, a emissão de passaporte pelas autoridades de um país e a consequente saída legal de um de seus nacionais de seu território não configurar indícios e nem casos de perseguição ou eminente perseguição, muitos indivíduos possuem apenas essa chance formal para deixar o Estado que os persegue. Somente desta forma algumas pessoas que necessitam ser protegidas pelas normas do DIR conseguem fugir: sem nunca terem revelado suas posições e opiniões políticas, suas crenças religiosas ou vinculação a determinado grupo social, ou seja, vivendo de forma discreta e velada, aparentemente como um cidadão comum, “já que o conhecimento destas poderia colocá-las numa posição perigosa face às autoridades”²⁸⁴ de seu país, alfandegárias ou de fronteira, sobretudo. Assim sendo, nem sempre se pode descaracterizar o temor ou, até mesmo, a situação de perseguição, pura e simplesmente porque o solicitante possui passaporte válido.

A análise de o temor ser ou não bem fundado e real deve, sempre quando possível, então, ser assegurada pela ocorrência de entrevistas particulares com o solicitante, “na qual tanto esse quanto o entrevistador dividem a responsabilidade por estabelecer evidências de

²⁸⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 22.

que há razões para o temor de perseguição existir”.²⁸⁵ Diante disso, o ônus da prova que, como princípio geral de direito cabe a quem alega o fato, no caso a existência da perseguição e conseqüente necessidade de refúgio, fica não somente a cargo do refugiado, mas, igualmente, do examinador.

*Enquanto o ônus da prova, em princípio, incumbe ao requerente, o dever de certificar e avaliar todos os fatos relevantes é repartido entre o requerente e o examinador. De fato, em alguns casos, poderá caber ao examinador a utilização de todos os meios a seu dispor para a produção dos necessários elementos de prova no apoio ao pedido.*²⁸⁶

Ainda, em relação ao escopo probatório do pedido de refúgio, poderá o solicitante ser contemplado com o *benefício da dúvida*, nos seguintes termos:

*O benefício da dúvida deverá, contudo, apenas ser concedido quando todos os elementos de prova disponíveis tenham sido obtidos e confirmados e quando o examinador esteja satisfeito no respeitante à credibilidade geral do requerente. As declarações do requerente deverão ser coerentes e plausíveis e não deverão ser contraditórias face à generalidade dos fatos conhecidos.*²⁸⁷

c) Extraterritorialidade

O último requisito essencial do refúgio é a *extraterritorialidade* ou, segundo a expressão de língua inglesa, a *alienage*. Tal requisito manifesta-se na necessidade e exigência colocada pela norma internacional de 1951 de somente reconhecer²⁸⁸ o *status* de refugiado a indivíduos que se encontrem fora de seu local de origem ou residência habitual. Em outras palavras, não são contemplados com a proteção especial das normas do DIR grupos ou pessoas que se deslocam forçadamente, mesmo que em decorrência de perseguição, dentro de seus respectivos Estados ou regiões, isto é, que não cheguem a ultrapassar as fronteiras e limites territoriais de seus países de origem ou residência habitual. Para essa regra não

²⁸⁵ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, pp. 47-48.

²⁸⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 66.

²⁸⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 69.

²⁸⁸ O reconhecimento do status jurídico de refugiado tem natureza meramente declaratória e não constitutiva de um direito para o indivíduo.

existem exceções, logo, a proteção internacional não pode intervir a favor do indivíduo perseguido ou em eminência de sê-lo enquanto este se encontrar ou permanecer sob a jurisdição territorial de seu Estado.

O instituto jurídico do asilo diplomático²⁸⁹, tradicionalmente aceito e utilizado, em especial e em caráter regional, na América Latina, não foge à regra. Apesar de o asilado encontrar-se protegido em uma Embaixada estrangeira dentro de seu próprio país, ou seja, não estar mais sob a jurisdição de seu Estado de origem, mas ainda em seu território, este não poderá ser considerado refugiado. Não aproveitará, portanto, da proteção decorrente do instituto do refúgio previsto na CRER e no PRER, por faltar-lhe, justamente, o elemento da extraterritorialidade. Válido ressaltar, nessa seara, o texto da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), de 1961, que, em seu artigo 22, 1²⁹⁰, expressamente consagra a inviolabilidade das Missões Diplomáticas, ou seja, de seus edifícios e locais de estabelecimento²⁹¹. Contudo, nada fala sobre serem estes prédios espaços, ainda que fictícios, de extraterritorialidade do Estado acreditante:

*A inviolabilidade é a regra mais antiga da Missão Diplomática e, hoje, é considerada por muitos como a mais importante entre as imunidades diplomáticas. [...] A inviolabilidade, em si, apresenta dois aspectos: por um lado, obriga o Estado acreditado a se abster de toda ação coercitiva a respeito da Missão Diplomática e dos seus membros; por outro, ela obriga o Estado acreditado a garantir uma proteção especial, material e jurídica dos mesmos.*²⁹²

Todavia, apesar de não ser propriamente uma exceção à extraterritorialidade, atualmente, o ACNUR trabalha com um mandato ampliado, baseado em um conceito mais abrangente do termo *refugiado* em decorrência do aumento, agravamento e existência de novos fenômenos migratórios no mundo nos últimos anos²⁹³. Visa, assim, com a ampliação de suas responsabilidades e competência, proteger, de modo efetivo e de acordo com a salvaguarda universal dos direitos humanos e da proteção e ajuda humanitária, também os

²⁸⁹ Para maiores detalhes, consultar as notas 210 e 220.

²⁹⁰ Artigo 22, 1 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: “Os locais da Missão são invioláveis. Os agentes do Estado acreditado não poderão neles penetrar sem o consentimento do Chefe da Missão.”

²⁹¹ Artigo 1º, i) da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: “locais da Missão são os edifícios, ou parte dos edifícios, e terrenos anexos, seja quem for o seu proprietário, utilizados para as finalidades da Missão, inclusive a residência do Chefe da Missão”.

²⁹² SICARI, Vincenzo Rocco. **Coleção Para Entender: Para Entender o Direito das Relações Diplomáticas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

²⁹³ Em 2006, por exemplo, o ACNUR constatou que quase 30% da população que vivia sob seu mandato, em um número exato de 28,3%, eram de *deslocados internos*. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 4.

*deslocados internos*²⁹⁴. Porém, apesar da existência do auxílio do ACNUR e de outros órgãos²⁹⁵ internacionais de natureza humanitária, os deslocados internos não são, diante da CRER de 1951, considerados juridicamente refugiados, desfrutando apenas, portanto, da assistência do ACNUR, mas não são contemplados com a proteção específica do instituto do refúgio. Assim, a responsabilidade primeira e principal em relação a estas pessoas ou a estes grupos permanece sendo do Estado em que o fenômeno do deslocamento migratório ocorrer, em virtude, basicamente, dos princípios da soberania e da não-intervenção²⁹⁶.

3.1.2.3 As Razões de Perseguição que Ensejam o Reconhecimento do Status de Refugiado nos Termos da CRER de 1951

a) Raça

A discriminação e perseguição de indivíduos em virtude de sua raça, isto é, em virtude de suas qualidades genéticas particulares e caracterizadoras e, por assim ser, capazes de diferenciá-los de outros grupamentos humanos, fundamenta-se em duas idéias igualmente equivocadas: a de que existe superioridade de uma raça sobre outra e, conseqüentemente, no surgimento do fenômeno do racismo. Apesar de existirem, de acordo com os estudos realizados na área da Genética, campo das Ciências Biológicas, três matrizes raciais básicas, isto é, a raça branca, a raça negra e a raça amarela, nos dias atuais, em um mundo globalizado e altamente miscigenado, não se pode falar em raça pura capaz de fundamentar e justificar o preconceito racial. Ao contrário, foi da miscigenação de pessoas oriundas dessas três raças básicas que houve a disseminação e criação de inúmeros e diferentes grupos étnicos²⁹⁷:

²⁹⁴ Uma correta definição de *deslocados internos*, apesar de não revestida de legalidade, foi dada pelo *Guiding Principles on Internal Displacement* produzido, em 1998, pelas Nações Unidas, sendo este: “[...] persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and **who have not crossed an internationally recognized State border**” (Grifo nosso). In: BROWNLIE, Ian. *Basic Documents in International Law*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 220. Consultar, ainda, o tópico 4.1.1 que abordará, em detalhes, a problemática dos deslocados internos.

²⁹⁵ São exemplos destes órgãos o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, os Médicos Sem Fronteiras e as ONGs Oxfam, CARE e Human Rights Watch.

²⁹⁶ GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 481.

²⁹⁷ A colonização do Brasil pela Coroa Portuguesa é um exemplo clássico de um momento de grande miscigenação racial, entre brancos (europeus vindos não só de Portugal, mas também da Espanha, Inglaterra, França e Holanda) índios e negros que gerou a formação de diferentes misturas raciais: o caboclo, o mestiço, o mameluco e o crioulo.

*A noção de raça está tão impregnada de um caráter emocional que a discussão da objetividade de sua importância nos problemas sociais é particularmente difícil. Não há nenhuma base científica, seja ela qual for, para uma classificação geral das raças, de acordo com uma escala de relativa superioridade, e os preconceitos e mitos raciais são mais do que meios de se encontrar um “bode expiatório” quando a posição de indivíduos ou a coesão de um grupo estão ameaçadas.*²⁹⁸

Guy S. Goodwin-Gill e Jane McAdam destacam a importância da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CIFDR) que, adotada em 21 de dezembro de 1965, pela AG da ONU²⁹⁹, “definiu a prática de incluir distinções tendo como base raça, cor, descendência ou origem étnica ou nacional”³⁰⁰ como uma conduta ilícita e desrespeitosa aos direitos humanos e às liberdades fundamentais³⁰¹. No artigo 5º dessa Convenção, por exemplo, os Estados comprometem-se a garantir, indiscriminadamente, os direitos civis de seus cidadãos no tocante à livre circulação e escolha do local de residência dentro das fronteiras de um país³⁰², bem como o direito de deixá-lo e de a ele retornar³⁰³. Assim sendo, obrigar um indivíduo ou um grupo de pessoas a, forçadamente, deixar seu Estado de origem ou residência habitual em virtude de discriminação racial responsabiliza o Estado signatário da Convenção e enseja aos indivíduos perseguidos o direito de refúgio.

No caso do Brasil, além de ser este signatário tanto da CRER e de seu Protocolo Adicional como, também, da CIFDR, as leis 7.716, de 1989, e 9.459, de 1997, tipificam o racismo como uma conduta criminosa, “estabelecendo que os crimes resultantes de preconceito de raça, cor [...], etnia, religião ou procedência nacional”³⁰⁴ deverão ser energeticamente punidos pelo Judiciário do país.

²⁹⁸ COMAS, J. **Os Mitos Raciais**. In: UNESCO. *Raça e Ciência I*. São Paulo: Perspectivas, 1970, p. 19.

²⁹⁹ Resolução 2.106-A (XX) que entrou em vigor em 04 de janeiro de 1969. Foi assinada pelo Brasil, em 07 de março de 1966, ratificada, em 27 de março de 1968, sem nenhuma reserva, e entrou em vigor, em 08 de dezembro de 1969, quando da publicação do Decreto 65.810.

³⁰⁰ “[...] which defines that practice to include distinctions based on ‘race, colour, descent or national or ethnic origin” In: GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 70.

³⁰¹ Ver o Preâmbulo da Convenção que diz: “considerando que a Carta das Nações Unidas baseia-se em princípios de dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos, e que todos os Estados-membros comprometem-se a tomar medidas separadas e conjuntas, em cooperação com a Organização, para a consecução de um dos propósitos das Nações Unidas que é promover e encorajar o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião”.

³⁰² Artigo 5º, d), i) da CIFDR.

³⁰³ Artigo 5º, d), ii) da CIFDR.

³⁰⁴ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 119.

b) Nacionalidade

O uso do termo “nacionalidade”,³⁰⁵ previsto no artigo 1º, §1º, (c) da CRER, não deve ser entendido apenas como o vínculo jurídico que une um indivíduo a um Estado, ou seja, aos laços de cidadania, nascimento³⁰⁶ ou aquisição posterior de nacionalidade³⁰⁷ que estabelecem a relação de pertença a um país, a um povo.³⁰⁸ Ao contrário, e em interpretação extensiva do referido dispositivo legal, refere-se também a diferentes grupos étnicos ou lingüísticos que vivem dentro de um mesmo território nacional. Nesse sentido, segundo aponta, inclusive, o próprio ACNUR, a perseguição em virtude da nacionalidade pode constituir-se em ações adversas contra minorias nacionais dentro de um Estado, seja por questões lingüísticas, étnicas ou antropológicas. Assim, a coexistência de grupos nacionais distintos dentro do território de um mesmo Estado pode ocasionar a perseguição ou o temor de perseguição de uma minoria frente a uma parcela dominante ou mais poderosa da sociedade³⁰⁹. Nota-se, portanto, que a questão é delicada, multifacetada e interligada a fatores como a religião e a política, devendo ser analisada, no momento da solicitação de refúgio, de forma cuidadosa pelos entrevistadores. Tanto o é, que o ACNUR decidiu ressaltar a seus funcionários, em seu “Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, as nuances nem sempre claras de verificação da perseguição ou temor de perseguição em decorrência do critério da nacionalidade:

*Nem sempre será fácil distinguir entre perseguições por motivos de nacionalidade e perseguição por motivos de opinião política quando um conflito entre grupos nacionais está ligado a movimentos políticos, em particular se o movimento político se identifica com uma ‘nacionalidade’ específica.*³¹⁰

³⁰⁵ A nacionalidade manifesta-se através de uma relação vertical de subordinação jurídica entre o cidadão nacional de um Estado e o seu respectivo Estado de nacionalidade e, também, a partir de uma lógica horizontal, fraterna, que conecta os nacionais de um Estado entre si, sob vínculos sociológicos e simbólicos como a bandeira, o hino e as tradições comuns, por exemplo.

³⁰⁶ Nacionalidade originária, que pode ser por critérios de *ius soli* ou *ius sanguinis*.

³⁰⁷ Nacionalidade derivada ou naturalização, em virtude do *ius domicilii* ou *ius laboris*.

³⁰⁸ O direito brasileiro trata da questão da nacionalidade no artigo 12 da CF/88 e, em âmbito universal, o direito à nacionalidade está disposto no artigo 15, 1 e 2, da DUDH de 1948.

³⁰⁹ O conflito ocorrido no início da década de 1990 na Ex-Iugoslávia ilustra bem esta situação. Consultar, também, a nota 113.

³¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 29.

Exemplo fático e real da tênue inter-relação entre nacionalidade, etnia e política como causas isoladas ou conjuntas de motivação da perseguição é a crise pela qual passou o Quênia a partir da reeleição de Mwai Kibaki para a presidência do país, em 27 de dezembro de 2007. Apesar de o motivo imediato da crise ser de natureza política, visto a não aceitação do resultado da eleição presidencial pelo partido de oposição queniano, o Movimento Democrático Laranja, liderado por Raila Odinga, sua causa mais importante recai sobre a existência de interesses antagônicos defendidos pelas diferentes etnias que habitam a região: em um território do tamanho aproximado ao do estado de Minas Gerais mais de dez grupos étnicos convivem socialmente. Aqueles de maior expressão e que disputam poder entre si, e que, não coincidentemente, foram os protagonistas de atrocidades perpetradas, são os Kikuyus, partidários do atual presidente Kibaki, os Kalenjin e os Luos, favoráveis a Raila Odinga. Diante dessa constatação, torna-se fácil entender o motivo pelo qual, após a acusação de Odinga de fraude eleitoral e responsabilidade pela fragilidade democrática do país, foi possível a maximização da inimizade entre tais etnias, polarizando-as em lados de interesses díspares e gerando, assim, o sangrento confronto. Atualmente controlado, após intervenção do antigo Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, o conflito, que ilustra esta noção ampla de nacionalidade, gerou um contingente enorme de refugiados e, sobretudo, de deslocados internos no Quênia.

c) Opinião Política

A DUDH³¹¹ expressamente consagra, em seu artigo 19, o direito de liberdade de opinião e de expressão³¹². Como não o limita a determinados tipos de opinião, utilizando-se do vocábulo no plural, “ter opiniões”, entende-se que as opiniões de natureza política e sobre assuntos dessa seara estão por esse direito protegidas. Logo, perseguições a indivíduos em virtude de suas convicções, preferências ou militâncias políticas configuram-se como atos de violação ao direito humano essencial de liberdade de opinião e, assim sendo, embasam a proteção oriunda do direito de refúgio.

Normalmente, as opiniões políticas que ensejam a perseguição a indivíduos dentro de seus respectivos Estados ou locais de residência habitual são aquelas que se demonstram contrárias às diretrizes e ações do Governo no poder, criticando-o e ou denunciando seus

³¹¹ Consultar o tópico 2.2.1.1 e a nota 43.

³¹² Artigo 19 da DUDH: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

abusos, práticas ilegais ou corrupção. Assim, quase sempre é possível observar o nexo de causalidade existente entre o momento de expressão da opinião política pelo indivíduo – normalmente, nesses casos, um jornalista, professor, político da oposição, artista, intelectual ou escritor –, seu posterior conhecimento por parte das autoridades governamentais e, em um terceiro momento, a decisão do Estado de aplicar-lhe medidas autoritárias, ameaçadoras ou de perseguição propriamente dita.

Contudo, não há a necessidade precípua de o solicitante de refúgio demonstrar que as autoridades de seu país de origem conheciam suas convicções políticas. Da mesma forma que a posse de passaporte válido não descaracteriza o fundado temor de perseguição, conforme demonstrado no tópico 3.1.2.2 b), a saída do solicitante de refúgio de seu país de origem ou residência habitual sem a ocorrência real e veemente da perseguição deve apenas demonstrar, segundo as diretrizes do ACNUR, que este receava tanto se expressar, temendo medidas coercitivas, que pode, inclusive, “ter ocultado as suas opiniões políticas e nunca ter sofrido qualquer discriminação ou perseguição”.³¹³

d) Religião

A liberdade de crença e de manifestação religiosa está prevista tanto na DUDH, mais precisamente em seu artigo 18³¹⁴, como no PICP³¹⁵, em seu artigo 27³¹⁶. Normalmente, em caso de perseguições religiosas, os indivíduos são açoitados e discriminados apenas pelo fato de pertencerem a determinado grupo religioso, por professarem uma religião específica que não a da maioria da população de sua região ou mesmo por não corroborarem com a religião oficial de seu Estado de origem ou residência habitual. Neste sentido, não necessariamente executaram qualquer tipo de ofensa ou ação ilícita, de cunho religioso ou amparada em suas crenças, que justificasse a perseguição.

³¹³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 30.

³¹⁴ Artigo 18 da DUDH: “Toda pessoas tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular”.

³¹⁵ Ver nota 51.

³¹⁶ Artigo 27 do PICP de 1966: “Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias **não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião** e usar sua própria língua”. (Grifo nosso).

Percebe-se, assim, que a perseguição em decorrência da religião pode ser materializada de diversas formas, entre estas na proibição pelas autoridades estatais da prática do culto, pela proibição de manifestação, tanto pública como particular, de determinada fé ou credo, pelo impedimento, por parte das autoridades, de educação religiosa às gerações vindouras, pela discriminação social a indivíduos pertencentes a determinadas religiões, ou seja, todas elas pelo cerceamento do direito que as pessoas ou grupos têm de manifestarem, livremente, suas crenças religiosas.

Como exemplo histórico de perseguição religiosa tem-se o holocausto semita durante a II Guerra Mundial³¹⁷. Da mesma forma, o enorme contingente de refugiados palestinos na Faixa de Gaza. Segundo fontes do ACNUR, atualmente, aproximadamente 3,8 milhões de refugiados palestinos vivem em países árabes fronteiriços à região de Gaza. A maioria foi expulsa, perseguida ou teve que fugir de suas casas localizadas no território ocupado por Israel por conta dos conflitos de natureza religiosa entre judeus e árabes que aconteceram na região, em especial o de 1948³¹⁸, quando da criação do Estado de Israel pela ONU, e em 1967, durante a sangrenta guerra dos Seis Dias. Muito recentemente, em 2008, cristãos foram perseguidos por mulçumanos na província de Orissa, na Índia, gerando um grande fluxo de refugiados para o Paquistão e a morte de quase 500 pessoas que professavam a fé católica³¹⁹. Também em 2008, cristãos eritreus que buscavam proteção no Egito, mediante o reconhecimento do *status* de refugiados, foram deportados ou simplesmente desapareceram do país³²⁰. Como o Egito é signatário tanto da CRER de 1951 como do PRER de 1967, essa conduta discriminatória a solicitantes de refúgio de uma religião específica certamente enseja sua responsabilidade internacional, sobretudo, pelo descumprimento do princípio do *non-refoulement*.

e) Vinculação a Determinado Grupo Social

A vinculação a determinado grupo social é o mais fluido dos critérios de motivação da perseguição. De forma geral, um determinado grupo social é formado por pessoas de origem, modo de vida ou tradições sociais similares ou idênticas, coincidindo, muitas vezes, portanto,

³¹⁷ Consultar a nota 44 e o tópico 2.3.6.

³¹⁸ V. Resolução 194 da AG da ONU de dezembro de 1948. Somente entre os anos de 1947 e 1948, segundo o ACNUR, entre 750.000 a 900.000 palestinos tiveram que, forçadamente, deixar seus lares. *In*: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 112.

³¹⁹ *In*: <<http://www.zenit.org/article-19969?|=portuguese>> Acesso em: 15 de dez. de 2008.

³²⁰ *In*: <<http://www.overbo.com.br/portal/2008/06/24/7423/>> Acesso em: 30 de set. de 2008.

a causa do temor de perseguição desses grupos por outros motivos como a nacionalidade, opinião política ou religião que professam, por exemplo. Como ainda não há definição precisa do que venha a ser este motivo, o melhor meio de se reconhecer o status de refugiado a indivíduos sob estas circunstâncias fáticas de perseguição, isto é, em decorrência de pertença a um grupo social específico é, conforme destaca Liliana Lyra Jubilut³²¹, proceder à investigação sobre a postura do agente que impetra a perseguição. Se este o faz como se estivesse perseguindo um grupo social específico, reconhecendo-o, pois, como tal, há, então, analogicamente, a existência do grupo. Neste mesmo sentido, conforme destaca o ACNUR:

*Fazer parte de um certo grupo social pode estar na origem da perseguição, por desconfiança da lealdade do grupo ao Governo ou devido às posições políticas, aos antecedentes ou à atividade econômica de seus membros, ou quando a própria existência do grupo social é considerada um obstáculo à política do Governo.*³²²

Apesar de não guardarem relação direta com o DIR, as ações de perseguição executadas pelo Comitê de Atividades Anti-Americanas, instituído pelo Congresso dos EUA, em 1947, são um exemplo de prática estatal contra determinado grupo social, reconhecendo-o, assim, enquanto tal. Acusados de serem comunistas ou mesmo simpatizantes da esquerda, cineastas, roteiristas e artistas foram perseguidos e considerados, pelo Departamento de Defesa estadunidense como perigosos à “segurança nacional”.³²³ Outros grupos freqüentemente perseguidos e refugiados por esse motivo são as mulheres, crianças e homossexuais.

No tocante às mulheres, estas representam, segundo o relatório estatístico mais recente do ACNUR³²⁴, publicado em junho de 2008, 47% das pessoas que procuram proteção como refugiadas ou asiladas e 50% dos indivíduos que são categorizados como deslocados internos sob mandato do ACNUR. Em campos refugiados, como o de Amnabak, no Chade, a presença feminina é muito grande, sendo, nesse caso, de 61% dos 16.700 residentes. As crianças, consideradas pelo Alto Comissariado como os indivíduos menores de 18 anos, por sua vez, representam, enquanto grupo objeto de perseguições e de acordo com o mesmo relatório, 42%

³²¹ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 132.

³²² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004, p. 29.

³²³ V. MOTA, Myriam Becho e BRAICK, Patrícia Ramos. **História: das Cavernas ao Terceiro Milênio**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2002, p. 485.

³²⁴ Página 12 do “2007 Global Trend”, relatório estatístico publicado pelo ACNUR, em junho de 2008, em sua página na internet. In: <www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>. Acesso em: 20 de jan. de 2009.

dos atuais 31,7 milhões de pessoas assistidas pelo ACNUR. Crianças de idade menor que 5 anos representam 10% do número total de assistidos, ou seja, 3,17 milhões de indivíduos, aproximadamente.

3.1.2.4 Limites à Concessão e Aplicação do Instituto Jurídico do Refúgio

O reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo, nos termos da CRER de 1951, não é um direito ilimitado e atemporal. As pessoas que necessitam de proteção em decorrência de um fundado temor de perseguição ou eminência de ser perseguido, em virtude dos critérios acima descritos, ou seja, por sua raça, nacionalidade, opinião política, religião ou vinculação a determinado grupo social, além de se demonstrarem merecedoras do *status* de refugiado, têm que comprovar a permanente necessidade de proteção, afastando, assim, as cláusulas de cessação da aplicação do instituto do refúgio. Também deverão “não ser abrangido (as) pelas hipóteses de vedação da concessão”³²⁵, ou seja, para que possam gozar da proteção oriunda do direito de refúgio não poderão aplicar-se a elas nenhuma das cláusulas de exclusão.

a) Cláusulas de Exclusão

Previstas no artigo 1º, d), e) e f) da CRER de 1951, as hipóteses de exclusão do reconhecimento do refúgio, ou seja, da impossibilidade de aplicação deste instituto em vista da proteção de seres humanos sob temor ou real perseguição, são as seguintes: (i) o item d) do artigo 1º exclui a aplicação da CRER às pessoas que já gozam de proteção ou assistência oriundas de qualquer órgão da ONU que não o ACNUR. Caso essa cesse, e, ainda assim, “sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida”, isto é, sem, verdadeiramente, ter colocado fim ao problema do indivíduo e, ainda, a situação de necessidade de proteção permanecer existindo, a elas, então, será dado “o pleno direito do regime desta Convenção”; (ii) os dispositivos da CRER também serão excluídos de serem aplicados a qualquer indivíduo que, no país em que solicita refúgio e no qual, inclusive, “instalou sua residência”³²⁶, já goza dos direitos e possui obrigações como se nacional deste Estado o fosse. Por fim, (iii) não gozarão da proteção da CRER e das demais normas do DIR,

³²⁵ V. JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 49.

³²⁶ Artigo 1º, e) da CRER de 1951.

segundo seu artigo 1º, f), indivíduos sobre os quais recaiam fortes indícios ou grave suspeita de autoria e/ou responsabilidade em crimes contra a paz³²⁷, crimes contra a humanidade³²⁸, crimes de guerra³²⁹, crimes graves de direito comum³³⁰ ou de terem perpetrados atos contrários aos propósitos e princípios da ONU³³¹ positivados em sua Carta constitutiva³³².

b) Cláusulas de Cessação

As cláusulas de cessação são aquelas que encerram, por motivos diversos, a aplicação da CRER a indivíduos que dela se beneficiavam. Previstas no artigo 1º, c), 1 a 6 da Convenção de 1951, são, portanto, seis as hipóteses de término do direito de proteção mediante o reconhecimento do *status* de refugiado assegurado pelo instituto do refúgio: (i) a retomada da proteção pelo país de nacionalidade; (ii) a recuperação voluntária da nacionalidade que havia perdido e, conseqüentemente, não mais necessária a proteção do indivíduo pelo país de acolhida; (iii) a aquisição de nova nacionalidade e, no novo país de nacionalidade, o indivíduo goza de proteção; (iv) a repatriação voluntária; (v) a cessação das condições que geravam a necessidade do refúgio e, assim sendo, possibilidade do indivíduo de gozar, novamente, da proteção do país do qual é nacional; e, por fim, (vi) em se tratando de pessoa que não tenha nacionalidade, findadas as circunstâncias que ensejavam o temor e a perseguição, ela está em condição de retornar ao local no qual estabelecia, habitualmente, sua residência.

Observa-se que a legislação brasileira³³³, em analogia à Convenção de 1951, igualmente prevê hipóteses de exclusão e de cessação da aplicação do direito de refúgio. Inova, ainda, ao dispor sobre as hipóteses de perda do *status* de refugiado, em seu artigo 39. As hipóteses de exclusão estão positivadas em seu artigo 3º e são idênticas às da CRER,

³²⁷ Crimes contra a paz são também denominados crimes de agressão e estão previstos no artigo 5º, 1, do Tribunal Penal Internacional (TPI) e no Capítulo VII da Carta da ONU.

³²⁸ Segundo o artigo 7 do Estatuto do TPI, são considerados crimes contra a humanidade as seguintes condutas, desde que ocorridas no âmbito de um ataque sistematizado e generalizado contra civis: homicídio, extermínio, escravidão, tortura, estupro e demais formas de violência sexual, prisão e demais formas de restrição de liberdade, deportação e transferência forçada de populações, perseguição, desaparecimento forçado, *apartheid* e outros atos desumanos que causem grande e massivo sofrimento físico ou mental à população civil de um Estado, região ou grupo.

³²⁹ Crimes de guerra são aqueles que se caracterizam por serem graves violações aos costumes e tratados que regulam a guerra em razão de sua desumanidade e desproporção. O “Direito de Genebra”, ou seja, as quatro CG de 1949, juntamente com seus Protocolos Adicionais (ver tópico 2.2.2 e nota 105), somado ao artigo 8 do TPI e às previsões dos Tribunais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e Ruanda, definem os crimes de guerra.

³³⁰ Latrocínio, roubo, homicídio, pedofilia, seqüestro, cárcere privado, estupro, sonegação de tributos, corrupção, fraude, entre outros.

³³¹ Os propósitos e princípios estão descritos nos artigos 1 e 2 da Carta da ONU, bem como em seu Preâmbulo.

³³² Carta de São Francisco ou Carta das Nações Unidas de 1945.

³³³ Lei 9.474 de 1997.

sendo que, porém, a legislação brasileira trata em incisos separados, III e IV, respectivamente, dos crimes e das ações contrárias aos propósitos da ONU, enquanto que o texto clássico da Convenção o faz em conjunto, em seu artigo 1º, f). As cláusulas de cessação estão descritas no artigo 38 da lei 9.474 de 1997 e, da mesma forma que as hipóteses de exclusão, são iguais às da CRER.

Quanto às possibilidades de perda da condição de refugiado, estas são as seguintes, em consonância com o artigo 39: (i) renúncia, por parte do refugiado, a seu *status* protetivo; (ii) descoberta, pelo Governo brasileiro, da falsidade das alegações que embasaram o reconhecimento do refúgio; (iii) exercício, pelo refugiado, de atividades contrárias à segurança nacional e à ordem pública; e (iv) saída do refugiado do território nacional sem a prévia autorização dos órgãos responsáveis do Governo brasileiro. Após a perda do *status* de refugiado, segundo o § único do artigo 39, o indivíduo será considerado estrangeiro comum no país e se sujeitará às previsões do Estatuto do Estrangeiro³³⁴ como qualquer outro não-nacional vivendo em território brasileiro.

Parte III

3.1.3 A Proteção Regional dos Refugiados e a Ampliação dos Critérios de Reconhecimento do Status de Refugiado

3.1.3.1 O Conceito de Refugiado da União Africana

A partir de uma perspectiva de proteção aos direitos humanos em dimensão holística, baseada no disposto na CADHP, isto é, no texto de Banjul³³⁵ e amparada na salvaguarda de direitos e deveres civis, econômicos, sociais, culturais e políticos do homem e dos povos africanos³³⁶, a então OUA (atual UA) adotou, em 10 de setembro de 1969, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (CRAERA)³³⁷. Este documento de proteção regional aos refugiados dispõe, em seu artigo 1, 1³³⁸, sobre o conceito de

³³⁴ Lei 6.815 de 1980, somada do Decreto 86.715 de 1981 que a regulamentou.

³³⁵ A Carta de Banjul expressamente ressalva, em seu artigo 12, 2 e 3, o direito de todo indivíduo africano de “2. [...] deixar qualquer país, incluindo o seu [...]” e “3. o direito, quando perseguidos, de solicitar e obter asilo em outros países, em conformidade com as leis dos respectivos países e com as convenções internacionais”.

³³⁶ Para maiores detalhes acerca do “Sistema Africano de Proteção aos Direitos Humanos e aos Direitos dos Povos”, bem como de seu histórico, ver tópico 2.2.1.2 c).

³³⁷ A Convenção entrou em vigor quase cinco anos depois de sua assinatura e adoção, em 20 de junho de 1974.

³³⁸ Artigo 1º, 1 da CRAERA: “Para efeito da presente Convenção, pelo termo “refugiado” entende-se qualquer pessoa que, devido ao receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a

refugiado adotado no continente, sendo este muito semelhante à definição da CRER. Todavia, o item 2 do mesmo artigo 1 traz a base jurídica histórica que, em primeira monta, permitiu uma interpretação *ampliada* do conceito de refugiado, progredindo em relação àquele previsto no documento universal de proteção. Inova e avança, portanto, de maneira significativa à CRER de 1951, no tocante aos critérios estabelecidos para o reconhecimento do refúgio:

O termo “refugiado” aplicar-se-á também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão exterior, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade. (Grifo nosso).

Os motivos listados de *agressão exterior, ocupação, domínio estrangeiro* e eventos de *perturbação à ordem pública* ligam-se, claramente, a situações de conflito. Os três primeiros vinculam-se a eventuais conflitos internacionais, tanto os armados como os oriundos de dominação econômica ou cultural. A expressão *perturbação à ordem pública*, por sua vez, deve ser interpretada como indicadora de conflitos internos ao Estado, sejam estes étnicos, institucionais, políticos ou também referentes a situações de violação de direitos humanos em âmbito nacional, sejam estas decorrentes de ações do Poder Público em desrespeito aos direitos de seus cidadãos ou, então, de ações perpetradas por particulares e não corretamente punidas pelo Estado. Os critérios inovadores previstos no artigo 1, 2 da Convenção demonstram a transposição do foco da proteção aos refugiados de uma perspectiva individual para uma perspectiva coletiva, transformando “a concessão de refúgio em um ato de caráter humanitário”³³⁹. De destacada relevância, portanto, a análise da situação política (interna ou internacional) do Estado de origem do solicitante de refúgio, bem como de seus fatores sociais, índices econômicos e estabilidade institucional, como parâmetro para o reconhecimento ou não do *status* de refugiado a seus nacionais.

Expande a CRAERA, do mesmo modo, o entendimento a respeito da *perseguição*, elemento essencial do instituto jurídico do refúgio. No sistema regional africano, a análise da ocorrência fática da perseguição, ou seja, a compreensão do sentido jurídico atribuído ao vocábulo³⁴⁰, não somente abarca as possíveis justificativas convencionadas pela CRER³⁴¹,

um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou que, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país da sua anterior residência habitual, como resultado de tais acontecimentos não possa ou, em virtude daquele receio, a ele não queria voltar”.

³³⁹ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 88.

³⁴⁰ Artigo 1, 1 da CRAERA.

mas também, e de forma abrangente, procura avaliar até que medida a vida e/ou liberdade do indivíduo solicitante de refúgio encontra-se ameaçada por grave e generalizada violação de direitos humanos³⁴² para, assim, poder considerá-lo alvo ou não de perseguição.

3.1.3.2 O Conceito de Refugiado da Declaração de Cartagena das Índias e a Proteção dos Refugiados nas Américas

A Declaração de Cartagena das Índias (DCI) foi adotada em 22 de novembro de 1984, na cidade colombiana homônima, como resultado de um importante encontro internacional que ali reuniu representantes de 10 (dez) países das Américas³⁴³. Sob a organização do ACNUR, do governo da Colômbia e do Centro de Estudos Regionais do Terceiro Mundo (CERTM), o Colóquio de Cartagena, que deu origem à Declaração, teve como razão de sua ocorrência a necessidade de se discutir a grave crise de refugiados pela qual passava, na década de 1980, a América Central:³⁴⁴

*a) o número de refugiados guatemaltecos no México aumentou consideravelmente e, puderam instalar-se em acampamentos longe da fronteira, na península de Yucatán; b) Honduras e Costa Rica continuaram aumentando a recepção de refugiados vindo, principalmente, de El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Desse último país saíram cerca de 15.000 índios mulatos e sumos durante os primeiros meses de 1986; c) Belize se constituiu em um jovem país receptor de refugiados oriundos de diferentes países centro-americanos.*³⁴⁵

Neste mesmo sentido, sobre a necessidade histórica de realização do Colóquio, esclarecedoras, também, as palavras de Cançado Trindade:

O Colóquio de Cartagena [...] foi celebrado sob os auspícios do Governo da Colômbia. A crise política em diferentes países do Istmo da América Central havia causado a saída de refugiados em números sem precedentes nesta parte do mundo

³⁴¹ Perseguição em virtude da raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas do solicitante de refúgio.

³⁴² ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações.** In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 163.

³⁴³ Os países presentes no Colóquio foram os seguintes: Belize Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela.

³⁴⁴ Situação, por exemplo, das ondas de refugiados oriundos do Panamá, da guerra civil da Nicarágua e de Honduras para o México, Estados Unidos da América e Canadá.

³⁴⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.** San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 279.

*em direção a países vizinhos da América Central e também a países fora da região centro-americana.*³⁴⁶ (Tradução nossa).

Em perspectiva regional, para o continente americano, em particular para a América Latina, sua adoção elevou a temática dos refugiados a uma concepção ampliada, pautada na observância dos direitos humanos e na concentração multilateral de esforços para a construção da paz. Seguiu o modelo previamente adotado na África de se alargar o conceito e a proteção originária dada aos refugiados pela CRER. Para tanto, de forma expressa, foi resguardado, na terceira cláusula conclusiva da DCI, o conselho aos Estados de que:

*A definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere **também** como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela **violência generalizada**, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a **violação massiva dos direitos humanos** ou outras circunstâncias que tenham perturbado a gravemente a ordem pública.*³⁴⁷ (Grifo nosso).

Percebe-se, nitidamente, que tal definição detém natureza ampla, próxima àquela acordada previamente no continente africano, porém com duas grandes inovações. A primeira delas é a menção à possibilidade do temor de perseguição ser embasado em uma situação de “violência generalizada”, tratada no documento africano com um enfoque direcionado apenas às hipóteses de ocupação e agressão externas. A segunda e mais relevante é a previsão expressa e inequívoca de que o temor pode também ser fundamentado em razão de uma violação massiva e grave – coletiva ou individual – de direitos humanos³⁴⁸. Ainda, além dessas duas importantes e novas interpretações que ampliam o entendimento do conceito de refugiado, a DCI também inovou ao cuidar da questão dos deslocados internos, chamando “a atenção das autoridades nacionais e da comunidade internacional para a caótica situação das pessoas deslocadas no interior de seus próprios países”.³⁴⁹

³⁴⁶ “El Coloquio de Cartagena [...] se celebró bajo los auspicios del Gobierno de Colombia. La crisis política em distintos países del Istmo centro-americano había provocado la salida de refugiados en números sin precedentes en esa parte del mundo hacia países vecinos de Centroamérica y también a países fuera del área centroamericana”. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas – 1994*. San José: ACNUR: IIDH: Gobierno de Costa Rica, 1995, p. 45.

³⁴⁷ Cláusula conclusiva 3 da DCI.

³⁴⁸ Exemplos de ondas de refugiados que surgiram recentemente nas Américas em decorrência de violações maciças de direitos humanos estão os refugiados colombianos que fogem da perseguição das FARC e os refugiados haitianos que fugiram do Haiti, a partir de 1991, em virtude da derrocada de Jean Aristide.

³⁴⁹ “[...] llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas em el interior de sus propios países”. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas – 1994*. San José: ACNUR: IIDH: Gobierno de Costa Rica, 1995, p. 47. Consultar, ainda, a nota 227.

Essa definição alargada do conceito de refugiado foi, em 1985, aprovada pela Assembléia Geral da OEA. A Organização resolveu indicar a seus Estados-membros que estendessem seus respectivos apoios ao texto adotado em Cartagena das Índias e, dentro do possível, tentassem implementar as resoluções e recomendações da Declaração em suas legislações domésticas. Apesar de não possuir caráter formal³⁵⁰, a DCI tornou-se uma base política sólida para o entendimento e conceituação dos refugiados na região e tem sido, de certa forma e de acordo com os interesses e com a discricionariedade de cada Estado americano, efetivamente incorporada em seus respectivos ordenamentos jurídicos.

O Brasil é, de acordo com essa perspectiva, um exemplo de Estado que adotou a concepção ampliada do termo refugiado em sua legislação nacional. Apesar de não ter formalmente assinado a Declaração, o artigo 1, inciso III da Lei 9.474 de 1997, isto é, do instrumento normativo brasileiro que regulamenta a aplicação da CRER no país, traz uma definição avançada em relação aos termos clássicos convencionados em 1951. Expressamente ressalta a possibilidade de reconhecimento do status de refugiado devido à “grave violação de direitos humanos”³⁵¹, seguindo, quase que literalmente, portanto, o disposto no documento de Cartagena. Bolívia e Equador, por sua vez, o inseriram, em sua completude, em suas respectivas legislações internas.

Essas inovações trazidas para a tutela dos refugiados no continente americano, a partir da DCI, foram, ainda, melhor trabalhadas em uma série de outros documentos internacionais que, sob sua inspiração, sucederam-lhe. Já em 1986, dois anos após o Colóquio de Cartagena, foi realizada, na Guatemala, a reunião “Esquipulas I” que firmou um documento intitulado “Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central”. Este acordo foi importante porque nele, mais uma vez, estava previsto e reforçado o comprometimento dos Governos Centro-Americanos com a questão dos refugiados e dos deslocados internos. Em 1987, ou seja, um ano depois do encontro na Guatemala, a Assembléia Geral da OEA³⁵² adotou a Resolução “Situação dos Refugiados da América Central e os Esforços Regionais para a Solução de seus Problemas”. Nesta Resolução a OEA elogiou os esforços do ACNUR em tentar solucionar a crise de refugiados no continente³⁵³ e anuiu à proposta do órgão de realização de uma nova Conferência sobre o assunto. Assim, em 1989, realizou-se, novamente

³⁵⁰ A Declaração não é um instrumento dotado de *enforcement*, isto é, capaz de gerar, para os Estados, obrigação jurídica quanto ao cumprimento de seus termos.

³⁵¹ Artigo 1, inciso III da Lei 9.474 de 1997.

³⁵² Reunida entre os dias 09 e 13 de novembro de 1987, em sua sede em Washington D.C., EUA.

³⁵³ O ACNUR havia se reunido entre os dias 25 a 27 de maio de 1987, em Genebra, para discutir, especificamente, a questão dos refugiados da América Central. Reuniu-se, novamente, em Nova Iorque, e propôs a ocorrência de uma Conferência na região para discutir-se mais profundamente o problema.

na Guatemala, a “Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos” (CIRCA)³⁵⁴. Como resultado dos debates da CIRCA, foi aprovado por ela um documento de marcada relevância. Intitulado “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina”, este texto apresentou as principais normas jurídicas aplicáveis, nesta região do continente americano, em busca de uma solução duradoura para a crise humanitária dos refugiados. No ano seguinte, em 1990, a reunião da Assembléia Geral da OEA³⁵⁵ aprovou diversas Resoluções que tratavam da temática dos refugiados, estabelecendo, inclusive, um balanço a respeito dos avanços e retrocessos na luta pela implementação dos dispositivos aprovados nos documentos regionais precedentes. Destacam-se, entre estas Resoluções, as duas seguintes: “Situação dos Refugiados na América Central e os Esforços para a Solução de seus Problemas” e “Situação Jurídica dos Refugiados, Repatriados e Deslocados no Continente Americano”. Esta última reafirmou, expressamente, a importância da DCI para a temática dos refugiados na região³⁵⁶. Em 1991, o ACNUR realizou um novo Seminário para estudar a questão da América Central e de seus fluxos de refugiados, dando seguimento à CIRCA, no qual o balanço realizado pelo órgão foi positivo, destacando, nas palavras de Jaime Ruiz Santiago, seus pontos mais relevantes:

*a) o considerável aumento das repatriações voluntárias, especialmente rumo à Nicarágua e El Salvador. Durante 1990, cerca de 44.000 pessoas puderam retornar a seus países de origem, graças à ajuda prestada pelos programas do ACNUR; b) em consequência do item anterior, diversos acampamentos de refugiados tiveram fim, especialmente em Honduras e na Costa Rica; c) a intensificação do programa de integração local em países como México, Belize e Costa Rica.*³⁵⁷

A OEA, no período de 1991 e 1994, intensificou seus trabalhos em prol dos refugiados, adotando resoluções e diretrizes sobre o assunto em todas as reuniões de sua

³⁵⁴ A CIRCA aconteceu entre os dias 29 e 31 de maio de 1989. Participaram da Conferência os representantes dos Governos da América Central, do ACNUR, da ONU, da OEA, além de diversas ONG`s.

³⁵⁵ Esta reunião ocorreu, em caráter extraordinário, não em Washington D.C., mas sim em Assunção, no Paraguai, no mês de junho de 1990.

³⁵⁶ “A Declaração de Cartagena das Índias sobre Refugiados significa uma contribuição importante para a solução do problema dos refugiados na América e para o progresso do Direito Internacional dos Refugiados”. *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. pp. 281-282.

³⁵⁷ *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 282.

Assembléia Geral³⁵⁸. Finalmente, em 1994, foi realizado, em San José, na Costa Rica, um Colóquio comemorativo dos dez anos da DCI³⁵⁹. Foi fruto desse encontro a “Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”, documento que objetivou reascender e reanimar os esforços de cooperação internacional dos Estados americanos em prol da proteção aos refugiados. Somado a DCI e aos demais instrumentos produzidos no continente entre 1984 e 1994, o documento adotado de San José constitui o grande passo final na criação de um sólido arcabouço normativo regional que, em matéria de refugiados, não deixa restar “lugar para *vacatio legis*”.³⁶⁰

Recentemente, em novembro de 2004³⁶¹, por ocasião da celebração dos vinte anos da DCI, foram adotados, por iniciativa do ACNUR e com grande participação pública, a “Declaração e o Programa de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”. A respeito deles a posição de Cançado Trindade enquanto *rapporteur* do “Comitê de Experts Legais” do ACNUR para a ocasião, em relatório de 15 de novembro de 2004, é bastante esclarecedora e demonstra o atual nível evolutivo no qual se encontra a proteção dos refugiados nas Américas.

*[...] a Declaração de Cartagena enfrentou o grande drama humano dos conflitos armados na América Central; no entanto, mais adiante, previu o agravamento do problema dos deslocados internos. A Declaração de San José, por sua vez, lidou mais profundamente com a questão da proteção de, além dos refugiados, também dos deslocados internos, mas previu também o agravamento do problema de fluxos migratórios forçados. Desde que anacrônicas categorizações foram superadas, próprias de uma maneira de pensar sobre um passado que não mais existe, e foram reconhecidas as convergências entre os três regimes de proteção internacional dos direitos da pessoa humana, ou seja, o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Essas convergências – nos níveis normativos, hermenêutico e operativo – foram reafirmadas em todos os encontros preparatórios para o presente Colóquio Comemorativo da Cidade do México, e têm repercussões atualmente em outras partes do mundo, conformando a maior e mais lúcida doutrina legal no assunto.*³⁶²

³⁵⁸ A Assembléia Geral da OEA reuniu-se, em 1991, em Santiago do Chile; em 1992, em Nassau; em 1993, em Manágua e em 1994, em Belém do Pará.

³⁵⁹ O Colóquio foi organizado pelo ACNUR, OEA e pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Dele participaram representantes dos seguintes países: Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. Três presenças importantes, mas ausentes no Colóquio, foram as do Canadá, México e Paraguai.

³⁶⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates 3**, Brasília: Unique Brasil, 2008, p. 64.

³⁶¹ O Colóquio teve como país sede o México, mais precisamente a Cidade do México, e, por isso, o *Programa e a Declaração* fazem-lhe referência expressa.

³⁶² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Presentación por el Dr. A. A. Cançado Trindade del Comité de Consultores Jurídicos del ACNUR*. In: UNHCR, Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004), Ciudad de Mexico / San José da Costa Rica, UNHCR, 2005, p. 369.

Ainda, nesse mesmo sentido, e chamando atenção, igualmente, para a proteção dos asilados no continente, destaca-se o entendimento de Jaime Ruiz Santiago:

*Desse modo, além de coexistirem essas duas instituições protetoras da pessoa em perigo, como são o asilo e o refúgio, este último é aceito nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, enquanto que a Declaração de Cartagena obtém a cada dia maior aceitação. Deve-se destacar aqui que, na América do Sul, a totalidade dos países têm aceito a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 na sua totalidade, já tendo sido levantada a reserva geográfica que existiu em alguns deles até muito pouco tempo. [...] A Declaração de Cartagena é cada vez mais aceita nesta parte do continente [...].*³⁶³

³⁶³ *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996. p. 284.

4 PERSPECTIVA FUTURA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS: ANÁLISE CRÍTICA DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”

Expostos nos *Capítulos I e II*, respectivamente, a formação, fundamentação jurídica e origem histórica do DIR e a definição e aplicação, em âmbito universal e regional, do instituto jurídico do refúgio, estudar-se-á, no *Capítulo III*, o conceito “refugiado ambiental”. A análise deste conceito será feita a partir de uma perspectiva evolucionista da Ciência Jurídica, isto é, a de que o Direito, e, nesse caso específico, o DIP, através de duas de suas vertentes que asseguram a proteção internacional à pessoa humana, isto é, o DIDH e o DIR, precisa encontrar solução e resposta para o problema dos deslocamentos forçados motivados por questões ambientais e que, ainda, não se encontram legislados internacionalmente.

Nesse sentido, a partir da constatação da real necessidade de se proteger juridicamente estes indivíduos, ou seja, buscando aplicar ao caso as noções *de lege ferenda*³⁶⁴ e *fumus boni iuris*³⁶⁵ para, em um futuro próximo, regulamentar e garantir-lhes proteção, o conceito “refugiado ambiental” encontra-se, assim como o conceito de refugiado dado pela CRAERA, no âmbito da UA, e pela DCI, no continente americano, embasado em uma perspectiva ampliada, dilatada de proteção aos refugiados. Entretanto, como será discutido a seguir, este enquadramento do conceito de “refugiado ambiental” dentro da proteção garantida pelo status de refugiado é problemático e, do ponto de vista jurídico, não-técnico nos termos da CRER de 1951 e do PRER de 1967. Ainda assim, merece ser dado a ele tratamento jurisdicional futuro a ser acertado pelos Estados e OI com base nos valores assegurados pelas normas gerais do DIP que resguardam, à pessoa humana, proteção universal e holística a seus direitos fundamentais.

Relevante, nesse sentido, em relação à necessidade de expansão normativa do DIR, destacar as palavras de Miguel Reale sobre o significado ético e valorativo do Direito. Do mesmo modo, de sua ligação intrínseca com os fatos sociais que o legitimam, visto que estes permitem e embasam o constante movimento de atualização jurídica e criação normativa dos Estados, tanto em suas respectivas ordens legais internas como em perspectiva internacional:

O Direito é, por conseguinte, um fato ou fenômeno social; não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Uma das características da realidade jurídica é, como se vê, a sua sociabilidade, a sua qualidade de ser social. É a concretização da idéia de justiça na pluridiversidade de seu dever ser histórico, tendo a pessoa como fonte de todos os valores. Correspondem eles ao que

³⁶⁴ Expressão latina que significa “lei a ser criada” ou “o direito que está por vir”.

³⁶⁵ Expressão de origem latina que significa “fumaça do bom direito”.

denominamos invariantes axiológicas ou valorativas, como as relativas à dignidade da pessoa humana, à salvaguarda da vida individual e coletiva, elevando-se até mesmo a uma visão planetária em termos ecológicos. [...] obedece, respectivamente, a uma perspectiva do fato [...], da norma [...] ou do valor. Donde devemos concluir que a compreensão integral do Direito somente pode ser atingida graças à correlação unitária e dinâmica das três apontadas dimensões da experiência jurídica, que se confunde com a história mesma do homem na sua perene faina de harmonizar o que é com o que deve ser.³⁶⁶

Parte I

4.1 A Ampliação do Mandato do ACNUR após 1951

De acordo com o disposto nos tópicos 2.3.6.2 e 3.1.2, quais sejam, respectivamente, “O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados” e “A Proteção Internacional dos Refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967”, o ACNUR é organismo internacional responsável, enquanto órgão subsidiário das Nações Unidas, para lidar com a questão dos refugiados no mundo. Age amparado, por sua vez, do ponto de vista legal, nos dispositivos da CRER e do PRER, tratados acordados internacionalmente, no seio da ONU, com a finalidade específica de implementar e reger o DIR. Como estes instrumentos normativos contam com quase sessenta anos de vigência sem nunca terem sido reavaliados ou emendados pelos Estados signatários, estes se apresentam, na atualidade, ultrapassados e engessados no tocante à realidade das novas crises humanitárias mundiais e, como consequência, não se encontram aptos a oferecer proteção jurídica a muitos indivíduos que, no momento, dela necessitam.

Na tentativa de, na prática, solucionar as limitações legais da normativa internacional do DIR e, assim, cumprir com o seu objetivo primeiro, isto é, a proteção dos refugiados³⁶⁷, o ACNUR tem ampliado suas frentes de atuação e seus programas de natureza e ajuda humanitária para além daquilo que foi previsto, em 1951, pela CRER. Tem desenvolvido, portanto, ações e estratégias que buscam proteger indivíduos sob a égide de um mandato

³⁶⁶ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao Novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 2, 32, 67-68.

³⁶⁷ Artigo 1 do Estatuto do ACNUR: “O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcional proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os Governos e, sujeito à aprovação dos Governos interessados, as Organizações privadas a fim de facilitar o repatriamento voluntário de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais”.

ampliado, focado na vasta proteção aos direitos e às garantias fundamentais dos seres humanos³⁶⁸, segundo ressalta Liliana Jubilut:

[...] tem-se as ações que visam a fortalecer a proteção jurídica dos refugiados, enfrentando, desta feita, o atual desafio dos direitos humanos, qual seja, sua real efetivação; e, de outro, tem-se ações que buscam aumentar o rol das pessoas protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados, visando alterar, assim, a própria definição de refugiado ou o mandato do ACNUR.³⁶⁹

Dentro das ações que procuram ampliar o rol dos indivíduos protegidos pelo DIR, a proteção e assistência aos *deslocados internos* e aos *apátridas* encontram-se contempladas pelo mandato estendido do Alto Comissariado. Bem recentemente e em natureza de ajuda humanitária, as pessoas e populações enquadradas na concepção de *migrantes econômicos* e de grupos vulneráveis como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiências são também alvo das ações do ACNUR. Neste sentido, apesar de não receberem a proteção específica assegurada pelos status de refugiados nos termos da Convenção de 1951, são alvo do auxílio e das medidas assistencialistas³⁷⁰ do órgão, expandindo, assim, por óbvio, o rol de pessoas por ele protegidas. É neste mesmo caminho, de ampliação subjetiva do mandato do ACNUR, que se espera estar, também, a proteção aos chamados “refugiados ambientais”.

4.1.1 Deslocados Internos

Foi a partir de 1972 que os deslocados internos passaram a ser protegidos pelo mandato do ACNUR. Neste ano, em virtude de uma grave crise humanitária no Sudão, o ECOSOC requisitou ao órgão que cuidasse, além dos refugiados originados pelo conflito, também, em uma perspectiva de ampliação de suas competências, das pessoas que tiveram que se deslocar forçadamente dentro do próprio país, isto é, da população de deslocados

³⁶⁸ Consultar tópicos 2.2.1, 2.2.2 e 2.3.6.1 deste trabalho.

³⁶⁹ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 161.

³⁷⁰ As *Refugees Law Clinics* e a *Convention Plus* são exemplos de ações estratégicas intencionadas à promoção ampliada da proteção aos refugiados. As *Refugees Law Clinics*, a exemplo dos Escritórios Modelos de Direitos Humanos veiculados às grandes Faculdades de Direito dos EUA, existem nos EUA e na Polônia, e se configuram como locais de apoio jurídico aos refugiados, sendo este prestado pelos alunos dos cursos de Direito. Assim sendo, existe a possibilidade dos refugiados, mediante ação da sociedade civil e do ACNUR, fazerem valer seus direitos no Estado de acolhida, inclusive, se necessário, mediante o acesso ao Judiciário. No Brasil, quem cumpre este papel, e muito bem, de assistência integral e não só jurídica aos refugiados, é o “Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana”. A *Convention Plus*, por sua vez, é uma iniciativa do próprio ACNUR de atualização das normas do DIR, mediante estudos e propostas de modernização da CRER e do PRER. Atua, neste sentido, sob um tripé de ações: reassentamento estratégico, auxílio ao desenvolvimento e à responsabilidade dos Estados no tocante aos refugiados que acolhem, em especial nos casos de movimento secundário (mudança irregular do refugiado do Estado de refúgio para outro país).

internos sudaneses. Pouco mais de uma década depois, em 1998, em virtude das conclusões dos estudos da CDH, iniciados em 1992, quando um grupo especial de trabalho foi criado para debater a matéria, a Resolução E/CN4./1998/53/Add.2³⁷¹ foi aprovada. Este documento, intitulado “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”³⁷², possui cerca de trinta princípios orientadores da proteção aos indivíduos e às populações internamente deslocadas dentro de um país ou região, servindo como parâmetro fundamental para a ação do ACNUR:

Os princípios constituem a base do entendimento de quais são os parâmetros mínimos para o tratamento dos deslocados internos. Eles estabelecem os direitos dos deslocados e as obrigações dos governos, dos movimentos insurgentes ou de outros autores com relação a essas populações. Estes princípios não possuem obrigatoriedade jurídica, mas derivam de tratados internacionais de direitos humanos e de direito humanitário³⁷³. Desde sua apresentação pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1998, por Deng, um número crescente de Governos, órgãos regionais, Agências da ONU e ONGs começaram a utilizá-los.³⁷⁴ (Tradução nossa).

O mais importante deles é, certamente, o que define o conceito de deslocados internos, tendo, como núcleo central, a idéia de que os deslocados internos “foram forçados a deixar seus lares por muitas razões idênticas às dos refugiados, mas não cruzaram uma fronteira internacional”³⁷⁵:

Para os efeitos desses princípios, entende-se por deslocados internos as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou sair de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.³⁷⁶ (Tradução nossa).

³⁷¹ Foi adotada em 11 de fevereiro de 1998.

³⁷² *Guiding Principles on Internal Displacement*, sua nomenclatura original na língua inglesa.

³⁷³ A DUDH, o PICP e o PIESC são exemplos destes tratados internacionais de direitos humanos, assim como o artigo 3 comum as quatro CG de 1949.

³⁷⁴ “*The principles constitute a comprehensive minimum standard for the treatment of the internally displaced. They set forth the rights of the displaced and the obligations of governments, insurgent groups and other actors toward these populations. The principles are not legally binding but are derived from international human rights treaties and humanitarian law. Since their presentation to the UN Commission on Human Rights in 1998 by Deng, a growing number of governments, regional bodies, UN agencies and NGOs have begun to use them*”. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World’s Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 165.

³⁷⁵ “*They have been forced from their homes for many of the same reasons as refugees, but have not crossed an international border*”. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World’s Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 153.

³⁷⁶ “*A los efectos de estos principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de seu lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser*

Destacam-se, da leitura do conceito previsto no Guia, algumas relevantes considerações. A primeira delas faz-se no tocante à proximidade das definições de *refugiado* e de *deslocado interno*. Todavia, o elemento da extraterritorialidade, essencial ao reconhecimento do status de refugiado, não se encontra presente no caso dos deslocados internos, justamente porque estes, apesar de terem sido obrigados a abandonar seus lares em busca de proteção, assim como fazem os refugiados, não chegaram, porém, a sair de dentro dos limites territoriais dos Estados em que residiam. Em segundo lugar, os critérios que ensejam a perseguição ou o temor de ser perseguido também se diferenciam: enquanto que para os refugiados, dentro do conceito clássico da CRER, os motivos são a raça, a nacionalidade, a religião, a vinculação a determinado grupo social e a opinião política do indivíduo ou do grupo, o conceito de deslocado interno adere ao disposto na DCI³⁷⁷, na Declaração de San José de 1994³⁷⁸ e na CRAERA³⁷⁹, considerando as graves violações de direitos humanos e as situações de violência generalizada também como motivos responsáveis pelo deslocamento. Ainda, o conceito de deslocado interno da CDH da ONU chama atenção para os conflitos armados, tanto internos como internacionais, na condição de causadores da necessidade forçada de fuga e migração.

Inova, contudo, de maneira marcante, ao considerar deslocado interno o indivíduo que se desloca em virtude de “catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano”. Neste sentido, as pessoas que se deslocam por tais razões, porém sem cruzar fronteiras estatais internacionalmente reconhecidas, são protegidas pelo ACNUR, podendo ser chamadas de *deslocados internos ambientais*, considerando-se a causa, direta ou indireta, do movimento migratório. Resolve-se, assim, com tal proteção, parte do problema gerado pelas questões ambientais como criadoras de fluxos migratórios forçados, já que estes indivíduos ou populações desfrutam da proteção estendida do ACNUR enquanto deslocados internos. O vácuo protetivo existe, entretanto, para os casos que envolvem deslocamentos forçados transfronteiriços, ou seja, que ultrapassam fronteiras internacionalmente reconhecidas, e que são causados por questões ambientais, visto que não se aplicam a estes indivíduos ou grupos migrantes nem as normas do DIR, nem a proteção proveniente do mandato estendido do ACNUR ao deslocados internos. Assim, infelizmente, estas pessoas ou populações, no país

humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. In: JUBILUT, L. L. O **Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 164.

³⁷⁷ Consultar o tópico 3.1.3.2.

³⁷⁸ Consultar a página 89, na qual estão dispostas a importância e a contextualização da “Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”, em homenagem aos dez anos da DCI.

³⁷⁹ Consultar o tópico 3.1.3.1.

em que buscam refúgio, permanecem como imigrantes ilegais. São protegidas (quando o são) apenas por ONGs ou instituições privadas de ajuda humanitária e de defesa dos direitos humanos que lhes prestam o mínimo de assistência e auxílio.

Independente dessa realidade, com a intenção de dar cumprimento aos princípios de proteção destinados aos deslocados internos, o ACNUR estabeleceu quatro diretrizes basilares para sua atuação nesta área, sendo estas consideradas pressupostos para a possibilidade de configuração de sua intervenção e assistência em prol destes indivíduos e grupos:

*(1) deve haver consenso do Estado no qual eles se encontram, (2) deve existir uma solicitação por parte da Assembléia Geral, do Secretário Geral ou de qualquer órgão competente da ONU, (3) o acesso às populações nestas condições deve ser livre e (4) a opção de buscar refúgio em outro Estado deve continuar existindo.*³⁸⁰

Tal preocupação do ACNUR fundamenta-se no fato de que, como ressaltado anteriormente no tópico 3.1.2.2 c), como não há verificação da extraterritorialidade nos casos de deslocamentos internos, os indivíduos ou grupos ainda se encontram sob a jurisdição e a tutela do Estado em que vivem, sendo deste, portanto, a responsabilidade precípua de proteção a seus cidadãos³⁸¹. Nesta concepção, a proteção do ACNUR, quando em uma situação de crise, é subsidiária e complementar à dos Estados nacionais.

*Como as pessoas deslocadas internamente residem dentro das fronteiras de seus próprios países e, na maioria dos casos, sob a jurisdição de seus próprios Governos, a responsabilidade precípua de protegê-las fica a cargo das autoridades nacionais. Como destacado por Roberta Cohen e Francis Deng em seus estudos em Jornada das Massas, “Já que não existe reassentamento adequado dentro do sistema do Estado soberano, a responsabilidade primeira de promoção da segurança, bem-estar e liberdade das populações deslocadas internamente tem que permanecer a cargo do Estado”. Ainda, quando questionada sobre o porquê das Nações Unidas não fazerem mais pelos deslocados internos, a ex-Alta Comissária para Refugiados, Sra. Sadako Ogata, respondeu: “O problema é a soberania”.*³⁸² (Tradução nossa).

³⁸⁰ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 166. Consultar, ainda, o *Reference Manual for UNRCH Staff*, publicado pelo ACNUR em 1996.

³⁸¹ Consultar, na página 74, a citação a respeito da não-intervenção e da soberania no caso dos deslocamentos internos. In: GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. **The Refugee in International Law**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 481.

³⁸² “Because internally displaced persons reside within the borders of their own countries and in most cases under the jurisdiction of their own governments, primary responsibility for them rests with their national authorities. As Roberta Cohen e Francis Deng point out in their study, *Masses in Flight*, “Since there is no adequate replacement in sight for the system of state sovereignty, primary responsibility for promoting the security, welfare, and liberty of populations must remain with the state”. Yet, when asked why the United Nations had not been able to do more for internally displaced persons, former High Commissioner for Refugees Sadako Ogata replied: “The problem is sovereignty”. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The State of World’s Refugees: human displacement in the new millennium**. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 156-160.

Ainda assim, apesar da delicada questão da soberania, entre os anos de 1990 e 2004, segundo o ACNUR, o órgão prestou assistência global a uma média anual de 22 milhões deslocados internos, enquanto a média para os mesmos anos de refugiados foi menor, em torno de 19 milhões de indivíduos assistidos por ano³⁸³. Atualmente, segundo o último relatório estatístico do ACNUR, divulgado em junho de 2008³⁸⁴, existem 25,1 milhões de pessoas deslocadas internamente, sendo que 13,7 milhões destas são assistidas, direta ou indiretamente, pelo ACNUR. Os deslocados internos correspondem a 43,3% da população total atendida pelo órgão e possuem nacionalidade, em sua maioria, africana, a saber, sobretudo: somaliana, sudanesa, congoleza, de Uganda e da Costa do Marfim. Em outras regiões do globo, destaque, para os deslocados internos colombianos e iraquianos³⁸⁵.

4.1.2 Apátridas

Apátrida³⁸⁶ é o indivíduo que não é titular de qualquer nacionalidade, ou seja, uma pessoa que não é considerada nacional de nenhum dos Estado existentes que compõem a sociedade internacional. Esta condição está prevista na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto das Pessoas Apátridas (CREPA)³⁸⁷, de 1954. Tal instrumento foi reforçado, em 1961, pela Convenção sobre a Redução das Pessoas Apátridas (CRPA) e, ainda, entre os anos de 1974 e 1976, com a expansão do mandato do ACNUR, pela AG, dando-lhe competência para também protegê-los.

As hipóteses para a ocorrência desta condição são variadas e acontecem, por exemplo, quando um Estado deixa de existir e não é substituído por nenhuma outra entidade ou quando o Estado ocupante ou sucessor não reconhece determinado grupo de pessoas como seus nacionais. São também apátridas as pessoas pertencentes a minorias étnicas nascidas no território de Estados cujas leis não atribuem nacionalidade a tais grupos.³⁸⁸ Podem ser

³⁸³ V. THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006. A maioria destes deslocados internos são de nacionalidade africana como, por exemplo, quenianos, sudaneses, congolezes e cidadãos de Uganda. Além destas populações africanas, muitos afegãos igualmente se incluem nos dados estatísticos.

³⁸⁴ "2007 Global Trend". In: <www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>. Acesso em: 20 de jan. de 2009.

³⁸⁵ Consultar a página 23 do "2007 Global Trend".

³⁸⁶ *Stateless*, na expressão de língua inglesa.

³⁸⁷ Contudo, até 2006, apenas 57 Estados ratificaram a CREPA.

³⁸⁸ In: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ap%C3%A1trida>> Acesso em: 05 de jan. de 2009.

apátridas, ainda, os indivíduos nascidos em Estados em que vigora o *jus sanguinis*³⁸⁹ e cujos pais são nacionais de países que só reconhecem o *jus soli*³⁹⁰.

O ACNUR estima que existam, na atualidade, aproximadamente, entre 9 a 11 milhões de apátridas³⁹¹ no mundo, sendo que, entre 2004 e 2007, o número de países que contam com registros de apátridas subiu de trinta para cinquenta e quatro³⁹².

4.2 A Questão dos Migrantes Econômicos

Segundo o glossário do Instituto de Migrações e Direitos Humanos³⁹³ (IMDH), migrante é toda “pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país”. Neste sentido, a definição engloba tanto os movimentos migratórios de populações e indivíduos dentro dos países, as chamadas migrações internas, como entre Estados, quando os migrantes cruzam fronteiras estatais reconhecidas internacionalmente³⁹⁴. Assim, o termo *imigração* é utilizado para categorizar os movimentos de entrada de indivíduos ou grupos de pessoas em países, enquanto o termo *emigração* serve para denominar os movimentos de saída, de afastamento, pelo migrante, do local de sua residência habitual, em busca de fixação e oportunidade de uma nova vida em outro lugar.

Há milênios, sob o ponto de vista histórico, as migrações ocorrem no planeta e suas razões são diversas. Porém, nas últimas décadas, com o estabelecimento de políticas neoliberais pelos Estados e com o advento da Globalização, ocorreu o acirramento das disparidades econômicas e financeiras entre os Estados que compõem a sociedade internacional, sobretudo entre os continentes Norte e Sul do globo³⁹⁵. Conseqüentemente, o

³⁸⁹ Critério para a fixação da nacionalidade originária ou primária de acordo com a nacionalidade dos pais à época do nascimento, ou seja, pelo vínculo de sangue da criança à nacionalidade de seu pai e sua mãe.

³⁹⁰ É o outro critério existente para o estabelecimento da nacionalidade originária ou primária. Está vinculado ao local, ao lugar do nascimento da criança, por isso *solis*, em referência ao “solo” de nascimento.

³⁹¹ THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 26.

³⁹² Página 31 do “2007 Global Trend”. In: <www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>. Acesso em: 20 de jan. de 2009.

³⁹³ Disponível em <www.migrantes.org.br/glossario.htm#migracao>. Acesso em: 01 de jan. de 2009.

³⁹⁴ São categorizados, atualmente, quatro tipos diferentes de migrações: as migrações forçadas, as migrações de trânsito, as migrações de retorno e as migrações circulares. Para maiores informações sobre tais tipos de migração v. GLOBAL MIGRATION GROUP (UN) *International Migration and Human Rights – Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Phoenix: Phoenix Design AID, 2008, p.10.

³⁹⁵ Neste mesmo sentido: “Globalization has increased disparities in income and human security between North and South. Economic liberalization, the entry of multinationals into formerly closed areas of national economies and structural-adjustment policies are all instruments of social transformation. In many parts of the South, industrialization has lessened the value of traditional modes of production, forcing people to move from rural areas to cities. When workers do not find enough work in the cities, overseas migration may be the next step.

elemento econômico tem sido causa, quiçá uma das principais, das migrações humanas, em decorrência da vontade de melhoria de vida que muitos cidadãos de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos possuem, acreditando que irão mais facilmente poder atingi-la, ou pelo menos ter a possibilidade de fazê-lo, mediante a venda de sua força de trabalho através da migração para países desenvolvidos, como o Canadá, a França, os EUA, e a Alemanha, por exemplo.

Nesse sentido, e com a evidente preocupação de se defender os direitos dos trabalhadores migrantes que, em 18 de dezembro de 1990³⁹⁶, no seio da AG da ONU, foi aprovada a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (CIPDTMF). Essa Convenção objetiva resguardar os direitos humanos dos migrantes, em especial daqueles que trabalham e exercem ofícios no país de imigração, independentemente de sua situação jurídica no países, se legal ou não, considerando, para tanto, trabalhador migrante como “aquela pessoa que está para ser contratada, está contratada ou foi contratada para uma atividade remunerada em um Estado do qual ela não é cidadã”³⁹⁷. Logo, a CIPDTMF protege, mesmo que indiretamente, os chamados migrantes econômicos na medida em que estes, assim que conseguem estabelecer-se no mercado de trabalho do país para o qual imigraram, devem ter seus direitos de trabalhador migrante respeitados.

Esse fenômeno dos migrantes econômicos, portanto, em muito se aproxima, tanto no campo prático como na teoria, do drama dos refugiados, sendo os migrantes econômicos chamados, por isso, de “refugiados de fato”. Eis as razões:

Esta aproximação pode ser comprovada por dois fatos. Por um lado, como afirmamos, a imersão dos refugiados e refugiadas no meio da ingente massa de migrantes econômicos dificulta o procedimento de identificação, induzindo muitos países a “considerar como migrantes os solicitantes de asilo enquanto não provarem o contrário”³⁹⁸. Por outro lado, o empobrecimento progressivo do Sul do mundo gera migrações econômicas cada vez mais “forçadas”, sendo o drama humano de muitos desses migrantes comparável àquele de refugiados e refugiadas. Em síntese, no primeiro caso, a intensidade das migrações econômicas internacionais acaba encobrendo ou, até, negando a existência de refugiados; no segundo, ao contrário, a violência inerente a todo tipo de migração forçada leva a

*Weak economies and weak states often go together, so impoverishment and outward migration are closely linked”. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The State of World’s Refugees: human displacement in the new millennium**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 12.*

³⁹⁶ Entrou em vigor em 1º de julho de 2003 tendo, até abril de 2007, trinta e seis ratificações.

³⁹⁷ Artigo 2, 1 da CIPDTMF.

³⁹⁸ CASTRO PITA, Ari. **Direitos humanos e Asilo**. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola/IMDH/CSEM, 2003, p.90.

*uma situação onde o migrante pode ser caracterizado como um “refugiado de fato”.*³⁹⁹

Contudo, apesar de aparentemente similares, *migrantes econômicos* e *refugiados* não são categorias jurídicas idênticas, logo, não se confundem. Ao contrário, o DIR regulamenta, nomeadamente, a condição e o status de refugiados em consonância com o estabelecido na CRER de 1951, enquanto que as medidas que buscam soluções para os problemas dos migrantes econômicos ficam a cargo de um trabalho humanitário conjunto de Governos, Sociedade Civil e do ACNUR, já que os migrantes econômicos, na atualidade, não detém um estatuto próprio que os proteja, a não ser a CIPDTMF e algumas iniciativas regionais de proteção como, por exemplo, os estudos, desde 1997, do *Special Rapporteur* da CIDH sobre “Trabalhadores Migrantes” e, desde 2004, o trabalho do *Special Rapporteur* da CoADHP sobre “Refugiados, Requerentes de Asilo, Deslocados Internos e Migrantes na África”⁴⁰⁰.

O que ocorre, na verdade, então, é uma aproximação fática dos eventos que ocasionam tanto as ondas de refugiados e de deslocados internos como as de migrantes, no caso em tela, especificamente, de migrantes econômicos devido, sobretudo, ao empobrecimento e a vida econômica difícil dos cidadãos do hemisfério Sul. Tais fluxos migratórios heterogêneos são chamados de “movimentos migratórios mistos”:

*Refugiados e migrantes freqüentemente se movem um ao lado do outro, usando as mesmas rotas e os mesmos meios de transporte e utilizando-se dos serviços dos mesmos contrabandistas humanos, tentando alcançar os mesmos países de destinação. Estes fluxos ficaram conhecidos como “movimentos migratórios mistos”. (Tradução nossa)*⁴⁰¹

Normalmente, os eventos que dão origem a tais fluxos migratórios, além dos de motivação econômica, são considerados situações de violações maciças de direitos humanos e/ou episódios de violência generalizada (conflitos e pós-conflitos), ambos motivos ampliados de reconhecimento do *status* de refugiado nos sistemas regionais africano e americano de proteção dos direitos humanos. Esclarecedoras, nesse sentido, as palavras de Roberto Marinucci e Rosita Milesi:

³⁹⁹ MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. In: <http://www.mj.gov.br>. Acesso em: 05 de jan. de 2009, p. 12.

⁴⁰⁰ GLOBAL MIGRATION GROUP (UN) *International Migration and Human Rights – Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Phoenix: Phoenix Design AID, 2008, pp. 35-36.

⁴⁰¹ “Refugees and migrants frequently move alongside each other, using the same routes and means of transport, and employing the services of the same human smugglers as they try to reach the same countries of destination. These have become known as ‘mixed migratory movements’”. In: UNHCR. *Refugees*. Milan: Amilcare Pizzi S.p.A., n° 148, 2007, p. 6.

É da mesma fonte que nasce o “rio” de migrantes econômicos e o “rio” de refugiados. É aqui [...] que a questão do refúgio e da migração econômica convergem mais. Os rios são diferentes, mas nascem da mesma fonte. E é por isso que verdadeiras “soluções duradouras” só podem ser encontradas na eliminação ou, pelo menos, na forte redução das causas profundas que originam os fenômenos.⁴⁰²

Parte II

4.3 O Conceito de “Refugiado Ambiental”

Frente ao exposto, para que se possa conceituar propriamente “refugiado ambiental”, tarefa árdua, inóspita e problemática do ponto de vista jurídico, é necessário, em primeiro lugar, esclarecer que este conceito em nada se confunde com o de migrante econômico, apátrida ou deslocado interno. Ao contrário, pretende-se uma nova e específica categoria de proteção à pessoa humana, em virtude de migrações forçadas ocasionadas por questões eminentemente ambientais. Em segundo lugar, o problema da terminologia coloca-se como de fundamental relevância, pois, a nomenclatura utilizada pelos doutrinadores é imprópria, já que os chamados “refugiados ambientais” não são propriamente refugiados, visto que não se enquadram na definição clássica da Convenção de 1951 por lhes faltar, além do requisito essencial da perseguição ou temor de perseguição, os motivos persecutórios previstos na CRER.

Por assim ser, optou-se por utilizá-la sempre entre aspas, demonstrando a impropriedade formal de sua conotação jurídica frente ao atual estágio normativo do DIR, em especial em relação ao instituto do refúgio. Neste mesmo sentido, a própria ONU reconheceu, em 2005, em estudo publicado pela Universidade das Nações Unidas⁴⁰³ (UNU) que, do ponto de vista técnico, os prováveis 50 milhões⁴⁰⁴ de “refugiados ambientais” existentes no mundo até o ano de 2010 – podendo chegar a 150 milhões, em 2050⁴⁰⁵ – não são propriamente refugiados. A Organização chama atenção, ainda, e em decorrência da ausência de um

⁴⁰² MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. In: <http://www.mj.gov.br>. Acesso em: 05 de jan. de 2009, p. 12.

⁴⁰³ A UNU está instalada em Tóquio, no Japão.

⁴⁰⁴ In: www.akatu.org.br. Acesso em: 10 de out. de 2008.

⁴⁰⁵ Consultar o verbete “Refugiado Ambiental” do Dicionário de Direitos Humanos disponível na página da Procuradoria da República na internet. In: www.esmpu.gov.br. Acesso em: 13 de out. de 2008. Ainda, relevante acrescentar que estes dados fundamentam-se nos trabalhos produzidos pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) das Nações Unidas que estima, inclusive, que este número pode aumentar, até 2050, para 200.000 milhões de “refugiados ambientais” em decorrência, apenas, do aumento do nível do mar motivado pelo aquecimento global. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º 34, March, 2001. In: <http://www.unhcr.ch>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 7.

documento internacional que proteja os “refugiados ambientais” para a urgente necessidade de criação de mecanismos específicos de tutela e assistência a estes indivíduos, visando a proteção adequada e a garantia de seus direitos fundamentais.

Seção I

4.3.1 Definições Doutrinárias do Conceito “Refugiado Ambiental”

A primeira definição do termo “refugiado ambiental” foi cunhada por Lester Brown do *World Watch Institute*, na década de 1970⁴⁰⁶. Contudo, tornou-se popular a partir da publicação, em 1985, do trabalho científico do professor Essam El-Hinnawi, do *Egyptian National Research Center*.⁴⁰⁷ Poucos anos depois, em 1988, Jodi Jacobson, em sua obra *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*⁴⁰⁸, igualmente se debruçou sobre o tema. Ambos conceituaram o termo “refugiado ambiental” de forma muito parecida, como sendo a pessoa ou grupo de pessoas que, em virtude de mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pelo homem, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçadamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do globo.

Dentro desta definição e de acordo com a gravidade e amplitude da destruição ambiental propulsora do deslocamento, estes dois autores criaram três subcategorias para o conceito de “refugiado ambiental”: (i) a de deslocados temporários, em virtude de uma degradação temporária do meio ambiente e, portanto, reversível. Nesta hipótese, existe a possibilidade de retorno, a médio prazo, dos “refugiados ambientais” para seus respectivos locais de origem; (ii) a de deslocados permanentes, em virtude de mudanças climáticas perenes e, por fim, (iii) a de deslocados temporários ou permanentes, de acordo com uma progressiva degradação dos recursos ambientais do Estado de origem ou de moradia habitual dos “refugiados ambientais”.

⁴⁰⁶ BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 1.

⁴⁰⁷ Informação presente no Dicionário de Direitos Humanos da Procuradoria da República, verbete “Refugiado Ambiental”. <www.esmpu.gov.br>. Acesso em 11/10/2008.

⁴⁰⁸ JACOBSON, Jodi. *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*. World Watch Paper n°. 86, Washington, D.C.: World Watch Institute, 1988.

Neste mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente⁴⁰⁹ (PNUMA) estabeleceu uma definição própria para o conceito, qual seja, a de que são “refugiados ambientais” as pessoas que foram:

[...] obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo.⁴¹⁰

Mais recentemente, em 1995, os estudiosos Norman Myers e J. Kent descreveram e conceituaram “refugiados ambientais”, em sua obra *Environmental Exodus: an Emergent Crisis in the Global Arena*, como sendo as “pessoas que não mais possuem uma vida segura em seus tradicionais locais de origem devido a, primeiramente, fatores ambientais de extensão incomuns”.⁴¹¹

Em compreensão contrária, mas complementar à dos autores expostos até o momento, William B. Wood, geógrafo do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, em seu artigo *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*⁴¹², propõe o uso da expressão “ecomigrantes”⁴¹³ em oposição à terminologia “refugiados ambientais”, significando aquela “[...] o conceito aplicado para incluir qualquer pessoa cujo motivo originário da migração é influenciado por fatores de ordem ambiental”.⁴¹⁴

O autor justifica o uso desta nomenclatura a partir de duas análises pertinentes: (i) a primeira delas coaduna-se com os apontamentos presentes no tópico 4.2 do presente trabalho. Recai, portanto, sobre a impropriedade jurídica do uso da expressão “refugiado ambiental”, visto que o DIR, tal qual positivado na atualidade, ainda não contempla em suas hipóteses de reconhecimento do direito de refúgio, o status de refugiado a pessoas ou a grupamentos

⁴⁰⁹ O PNUMA, com sede em Nairóbi, no Quênia, foi estabelecido em 1972 e é o Programa do Sistema ONU responsável por desenvolver, estabelecer e catalisar as ações internacionais para a proteção do meio ambiente, visando atingir, assim, o *desenvolvimento sustentável* – conceito utilizado, sobretudo, após a ECO/92. Atua, portanto, procurando integrar a proteção e gestão do meio ambiente ao desenvolvimento econômico, contando com o auxílio e apoio da ONU, dos Governos dos Estados que compõem a sociedade internacional, do setor privado, da sociedade civil e das ONGs ligadas à temática do meio ambiente.

⁴¹⁰ Tal definição do PNUMA para o termo “refugiado ambiental” está disposta no endereço eletrônico <www.liser.org>. Acesso em: 13 de out. de 2008. A Liser – *Living Space for Environmental Refugees* – é uma fundação que tem como objetivo a proteção jurídica e humanitária dos “refugiados ambientais”.

⁴¹¹ “Persons who no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 1.

⁴¹² WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. In: *Global Migrants, Global Refugees*. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn: pp. 42-61.

⁴¹³ *Ecomigrants*, na língua inglesa.

⁴¹⁴ “[...] as a broader concept to include anyone whose need to migrate is influenced by environmental factors”. In: CASTLES, Stephen. *Environmental change and Forced Migration: making sense of the debate*. Working Paper n.º. 70, October, 2002. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 23 de out. 2008, p. 9.

humanos obrigados a se deslocar em virtude de questões ambientais; (ii) a segunda, por sua vez, recai sobre o motivo do uso do prefixo “eco” na expressão “ecomigrantes”. Este faz referência tanto às questões ecológicas motivadoras do deslocamento forçado, como, igualmente, à natureza econômica destas migrações que, normalmente, identificam-se de forma profunda, sendo praticamente impossível separá-las, o que faz com que os chamados “refugiados ambientais” estejam, quase sempre “[...] em situação similar à dos migrantes forçados por questões econômicas”.⁴¹⁵

*O autor argumenta que a migração, muito frequentemente, possui ambos os elementos, sendo a clara separação entre os dois impossível. Esta idéia é importante para destacar o fato de que “fatores ambientais influenciam as migrações e os migrantes, por sua vez, alteram o meio ambiente” e isso sempre fez parte da condição humana.*⁴¹⁶ (Tradução nossa).

Nesse sentido, se considerarmos a definição de “ecomigrantes” proposta por Wood, a proteção dos indivíduos dotados com esse novo status de migrante poderia, de forma abrangente, incluir tanto os migrantes econômicos, os deslocados internos “ambientais” (pelo motivo expressamente previsto de deslocamento interno em virtude “de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano”)⁴¹⁷, como também os atualmente intitulados “refugiados ambientais”, ou seja, os indivíduos ou agrupamentos humanos que compõem ondas migratórias internacionais em decorrência de eventos provocados pela natureza. Assim, o ideal é que houvesse, também, consenso internacional a respeito da necessidade de criação de um instrumento próprio de proteção a eles destinado como, por exemplo, uma resolução da AG ou do ECOSOC, uma *Guideline* sobre “ecomigrantes” ou sobre “refugiados ambientais” ou, até mesmo, um tratado internacional específico que definisse e implementasse os termos da proteção a estes indivíduos⁴¹⁸. Desse modo, além da proteção já assegurada a todos os

⁴¹⁵ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 169.

⁴¹⁶ “He argues that migration very frequently has an element of both, and a clear separation between the two is impossible. This idea is useful to highlight the fact that ‘environmental factors influence migrations and migrants alter environments’ and that this has always been part of the human condition”. CASTLES, Stephen. **Environmental change and Forced Migration: making sense of the debate**. Working Paper n.º. 70, October, 2002. In: <http://www.unhcr.ch>. Acesso em: 23 de out. 2008, p. 9.

⁴¹⁷ Resolução E/CN.4./1998/53/Add. 2 da AG da ONU.

⁴¹⁸ Sob o enfoque da teoria das fontes do direito internacional, um tratado internacional específico sobre o tema, devido à sua natureza jurídica, teria força cogente e vinculante, obrigando seus respectivos Estados signatários aos termos do seu texto, ou seja, à proteção destes indivíduos tal qual esta fosse acordada. Caso houvesse, então, posteriormente ao período de vigência do tratado, o descumprimento, no todo ou em parte, de um ou alguns de seus dispositivos, haveria a possibilidade de responsabilização internacional do Estado violador. Já uma *Guideline* ou mesmo uma resolução da AG ou do ECOSOC, por não serem obrigatórias aos Estados, não teriam a mesma força protetiva. Porém, teriam poder de influência na formação da *opinio juris* dos países, abrindo,

seres humanos pelos instrumentos internacionais de direitos humanos⁴¹⁹, aos refugiados, em especial, pela CRER e pelo PRER e aos migrantes pela CIPDTMF, esta nova categoria protetiva teria, igualmente, um estatuto jurídico próprio.

4.3.2 *Fundamentação Fática do Conceito “Refugiado Ambiental”*

Diante dos conceitos acima expostos e, em especial, daquele que nos parece o mais adequado, qual seja, o que conceitua “refugiado ambiental” como sendo o indivíduo ou o grupo humano que compõe ondas migratórias internacionais em decorrência de eventos provocados pela natureza, urge salientar e discorrer sobre quais são estes eventos e, segundo a melhor doutrina, destacar os principais fenômenos ambientais responsáveis, na atualidade, por estas migrações forçadas.

Inicialmente, Astri Suhrke⁴²⁰ aponta seis eventos da natureza que podem ocasionar a necessidade de indivíduos ou grupos humanos deslocarem-se de seu lugar de origem ou residência habitual para irem viver em outro local, sendo estas: o desmatamento, o aumento do nível do mar, a desertificação e ocorrência de secas, a degradação do solo, tornando-o inutilizável, a degradação do ar e a degradação da água. Nota-se que, para a autora, a maioria dos eventos motivadores de deslocamentos dessa natureza são indiretamente provocados pelo homem, visto ser este o principal agente poluidor e degradante dos recursos naturais como, por exemplo, nas ações de depredação e queimada de florestas que levam ao desmatamento. Suhrke destaca, ainda, que esses seis elementos podem atuar, isoladamente ou em conjunto, em relação à criação de circunstâncias e fatores que, com o tempo, tornam insuportável a vida em determinado local, levando os seres humanos à necessidade irremediável de emigrar⁴²¹.

Jon Martin Trolldalen, Nina Birkeland, J. Borgen e P.T. Scott, por sua vez, em famoso trabalho de co-autoria intitulado *Environmental Refugees: a Discussion Paper*,⁴²² elencam, igualmente, seis motivos catalisadores das migrações de natureza ambiental, quais sejam, os

assim, espaço para um processo futuro de legalização internacional da proteção específica a indivíduos ou grupos nesta situação.

⁴¹⁹ Para maiores informações, consultar os tópicos 2.2.1 e 3.1.3.

⁴²⁰ SUHRKE, Astri. *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict*. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

⁴²¹ “[...] before proceeding to identify environmental pressure points at which the combination of such factors establishes a susceptibility towards environmental migration”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. de 2008, p. 2.

⁴²² TROLLDALEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGEM, J. and SCOTT, P.T. *Environmental Refugees: a Discussion Paper*. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992.

desastres naturais, a degradação dos recursos do solo cultivável, o reassentamento involuntário, os acidentes industriais, as mudanças climáticas e as situações de pós-conflito. Destaca-se nesta classificação a distinção entre as causas de deslocamento, isto é, entre *causas naturais propriamente ditas* e *causas naturais indiretas*, ou seja, aquelas provocadas pelo homem seja a curto, médio ou longo prazo. Nesse sentido, são *causas naturais propriamente ditas*, passíveis de produzir fluxos migratórios de natureza ambiental, os eventos naturais de grande magnitude, como tufões, furações, vulcões, maremotos, enchentes, tsumanis, nevascas e terremotos, ou seja, as manifestações da natureza capazes de provocar catástrofes e tragédias, afetando a vida humana na Terra. O tsunami de dezembro de 2004, por exemplo, deixou a província de Aceh, na Indonésia, com, aproximadamente, quinhentos mil desabrigados, provocando intensos fluxos migratórios internos (deslocados internos) e internacionais, já que se tornou impossível a vida dos indivíduos em seu local de origem ou residência habitual⁴²³. Dentro desta classificação, exemplo de causa natural indireta, por sua vez, são os acidentes industriais, como o acidente nuclear da Usina de Chernobyl⁴²⁴. Em decorrência do acidente, o solo, o ar e a água da cidade e de suas imediações tornaram-se poluídos com partículas radioativas altamente nocivas ao ser humano, ocasionado o deslocamento e posterior reassentamento de quase 200.000 pessoas.

Já para J. O. Mattson e A. Rapp⁴²⁵, a seca e a fome são também dois outros grandes e relevantes motivos geradores de fluxos de “refugiados ambientais”, ao afirmarem que “a migração de refugiados está relacionada à seca e a fome”, sobretudo no contexto africano.⁴²⁶ Para os autores, em muitos casos, a seca é, essencialmente, o evento da natureza causador do deslocamento dos indivíduos e a sua ocorrência, por tornar inviável a colheita de alimentos pelos agricultores locais, leva a população à fome, sendo esta, portanto, motivo indireto para a ocorrência da emigração. Claro fica, de acordo com a posição dos autores, que, nestes casos, fatores ambientais e econômicos sobrepõem-se de maneira simbiótica, reforçando, em muito, a propriedade do uso do termo “ecomigrantes”, como defende William B. Wood⁴²⁷.

⁴²³ THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 28.

⁴²⁴ Ocorrido em 26 de abril de 1986, na cidade de Chernobyl, na Ucrânia, então parte da U.R.S.S..

⁴²⁵ MATTSON, J.O. e RAPP, A. *The recent droughts in western Ethiopia and Sudan in a climatic context*. *Ambio* 20, 1991, pp. 172-175.

⁴²⁶ “[...] refugee migration is linked to drought and famine”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. de 2008, p. 3.

⁴²⁷ Consultar o tópico 4.3.1 da presente dissertação.

Nesse mesmo sentido, T. G. Sanders discorre sobre os 4,1 milhões e 4,6 milhões de “refugiados ambientais” brasileiros que migraram, respectivamente, nas décadas de 1960 e 1970, da região rural do Brasil para os centros urbanos – fenômeno conhecido como êxodo rural⁴²⁸. Esse autor, assim como Mattson e Rap, também raciocina sobre a seca enquanto motivo do deslocamento. Todavia, a pobreza é igualmente apontada como uma das causas deste fluxo migratório no país, ou seja, este deslocamento interno não ocorreu somente em decorrência de fatores exclusivamente ambientais. Ao contrário, relacionou-se com questões de ordem econômica e social, fugindo, então, daquilo que seria a condição específica de enquadramento conceitual do termo “refugiado ambiental”.

Outra categorização importante a respeito das causas que dão origem a “refugiados ambientais” é de Karla Hatrick⁴²⁹ que aponta cinco principais motivos, nos dizeres de Jubilut, “a degradação da terra agriculturável, os desastres ambientais, a destruição de ambientes pela guerra, os deslocamentos involuntários na forma de reassentamento e as mudanças climáticas”⁴³⁰.

Finalmente, importante apontar, ainda, a classificação crítica de Richard Black em seu artigo *Environmental Refugees: myth or reality?*⁴³¹ Nesse trabalho, o autor assinala os fenômenos da desertificação, do aumento do nível do mar, bem como os “conflitos ambientais”⁴³² como as três principais e possíveis causas do surgimento dos fluxos de deslocamento forçado composto por “refugiados ambientais”. Merece destaque, entre estas três causas apresentadas, o posicionamento do autor a respeito dos “conflitos ambientais”. Para Black, estes conflitos podem ser conceituados como:

*[...] a noção de que a degradação ambiental está se aprofundado até o ponto de poder ser configurada como raiz de conflitos que, por sua vez, dão origem a movimentos de refugiados. Este tema tem se tornado de grande relevância para a literatura sobre “Estudos de Conflitos”, já que as rivalidades entre o Leste e Oeste não mais trazem explicações convenientes para a guerra e, assim, novos fatores por trás dos conflitos e migrações forçadas precisam ser encontrados.*⁴³³ (Tradução nossa).

⁴²⁸ SANDERS, T.G.. *Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go? Parts I and II*. Field Staff Report, n.º 21, Washington DC: Universities Field Staff International, 1991.

⁴²⁹ Informação presente no Dicionário de Direitos Humanos da Procuradoria da República, verbete “Refugiado Ambiental”. <www.esmpu.gov.br>. Acesso em 13/10/2008.

⁴³⁰ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 169.

⁴³¹ BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 1.

⁴³² Na língua inglesa, a expressão “environmental conflict”.

⁴³³ “[...] is the notion that environmental degradation is increasingly at the root of conflicts that feed back into refugee movements. This has become a major theme of the literature on ‘conflict studies’ as East-West rivalry is no longer a convenient explanation of war, and other factors behind conflict and forced migration need to be

Entretanto, o autor ressalta que, para que se possa, efetivamente, apontar as questões ambientais como causas de conflitos, internos ou internacionais, e, conseqüentemente, responsabilizá-los pela criação de indivíduos necessitados de proteção, isto é, “deslocados internos ambientais” e “refugiados ambientais”, respectivamente, há que haver, de forma obrigatória, uma ligação direta entre os acontecimentos. Richard Black aponta, neste sentido, que muitos dos conflitos assim considerados são, na verdade, conflitos de natureza econômica, de disputa entre países ou grupos rivais pelo controle de recursos naturais estratégicos ou, então, conflitos que, por sua ocorrência, aumentam a degradação ambiental nas áreas de confronto e, assim, minam os recursos naturais dos países envolvidos:

*[...] distante de refletirem disputas sobre fontes de recursos naturais em decadência, podendo ser mais bem descritos como conflitos nos quais os protagonistas estão disputando o controle sobre recursos naturais de grande ou potencial riqueza.*⁴³⁴
(Tradução nossa).

Como exemplos, Black destaca a Guerra do Golfo, em 1991, na qual as reservas de petróleo eram, na verdade, a grande riqueza econômica – e não natural – em disputa e, também, o conflito em Ruanda aonde, apesar do esgotamento dos recursos naturais em decorrência dos violentos massacres terem causado fluxos de refugiados e de deslocados internos, a causa precípua de sua ocorrência foi a disputa étnica pelo poder. Por outro lado, na Libéria e em Serra Leoa, ligações entre os conflitos e as questões ambientais são mais perceptíveis, apesar de, segundo Richard, “[...] nenhuma ligação direta entre o desmatamento e a guerra ter sido encontrada”⁴³⁵.

found”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 8.

⁴³⁴ “[...] far from reflecting disputes over declining natural resources, could be better described as conflicts in which the protagonists are attempting to control already or potentially-rich natural resources”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, pp. 8-9.

⁴³⁵ “[...] no direct connection between deforestation and the war is found”. In: RICHARDS, Paul. *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*. London: International African Institute and James Currey, 1996.

Seção II

4.3.3 *Limites ao Uso do Conceito “Refugiado Ambiental”*

4.3.3.1 *A Ausência do Elemento Perseguição e a Limitação do Rol das Razões de Perseguição*

A principal e mais acentuada limitação a ser apontada em relação ao conceito de “refugiado ambiental” é o seu não enquadramento técnico na vigente e clássica definição jurídica do instituto do refúgio, disposta no artigo 1º, §1º, c) da CRER de 1951. Ao se analisar, comparativamente, os dois conceitos, o do refúgio propriamente dito e o de “refugiado ambiental”, notam-se duas razões para a impossibilidade de que o segundo encaixe-se, frente ao atual estágio normativo em que se encontra o DIR, como um de seus dispositivos protetivos, mesmo que em perspectiva ampliada.

A primeira destas razões recai sobre a ausência do elemento da *perseguição*⁴³⁶ na definição de “refugiado ambiental”. Este que é essencial, segundo a CRER, para a configuração do reconhecimento dos status de refugiado a alguém, não se encontra presente, mesmo em análise forçada, quando indivíduos ou populações deslocam-se para outros locais que não o de sua origem e moradia habitual em decorrência de fatores ambientais. Ora, seria cabível, então, aceitar-se que estas pessoas ou grupos são perseguidos pelo clima, pelos mares, pelos ventos, pelos desertos ou pela erosão do solo? Obviamente que não, tendo em vista que o DIR trabalha, notadamente, com hipóteses reais de averiguação e caracterização do agente da perseguição (Estados e *non-state actors*), conforme demonstrado no tópico 3.1.2.2. a) desta dissertação. Assim, para o reconhecimento do status de refugiados, os indivíduos devem, obrigatoriamente, comprovar a existência da perseguição ou, pelo menos, do real temor de ser perseguido. O agente desta ação tem que ser palpável e dotado de personalidade jurídica, até mesmo para lhe atribuir futuramente, se for o caso, responsabilidade internacional pelos atos praticados. Mesmo as definições ampliadas do instituto do refúgio, previstas, em âmbito regional, pela DCI e pela CRAERA, pressupõem a perseguição ou o seu temor. Assim sendo, ainda que na tentativa de se proceder a uma análise

⁴³⁶ Consultar o tópico 3.1.2.2 a) que trata, exclusivamente, de analisar o elemento da perseguição como essencial à configuração e aplicação do instituto jurídico do refúgio.

alargada e não formal⁴³⁷ do termo *perseguição*, a ausência do agente, por si só, já impossibilita a aplicação tanto do documento tradicional de proteção aos refugiados como das declarações regionais americana e africana aos casos de deslocamentos humanos motivados por fatores ambientais.

Em segundo lugar, o rol previsto na Convenção de 1951, responsável por dispor sobre as razões clássicas de perseguição, é exaustivo, ou seja, trata-se de hipótese de *numerus clausus*. Assim sendo, como destaca Guilherme de Assis Almeida, a definição de 1951 “[...] está focada nos acontecimentos pós-45, é uma definição *numerus clausus*. Nas suas cinco razões de perseguição há espaço possível para interpretação, fora isto não.”⁴³⁸ Nesse sentido, motivos outros que não raça, religião, opinião política, vinculação a determinado grupo social ou nacionalidade não são amparados pela CRER e, portanto, não permitem o reconhecimento do *status* de refugiado aos indivíduos. Conseqüentemente, como não consta no rol do artigo 1º, §1º, (c) do Estatuto dos Refugiados a previsão dos fatores ambientais e climáticos como motivadores da perseguição, tal ausência configura-se como uma limitação à possibilidade de se contemplar os chamados “refugiados ambientais” com a proteção oriunda do instituto jurídico do refúgio.

4.3.3.2 O Nexo de Causalidade Obrigatório Entre a Causa Ambiental e o Deslocamento Forçado dos “Refugiados Ambientais”

Assim como, necessariamente, deve estar presente e ser verificado o nexo de causalidade entre os motivos de perseguição – nacionalidade, opinião política, religião, vinculação a determinado grupo social e raça –, a perseguição em si e o deslocamento forçado dos indivíduos para que estes possam pleitear, em um Estado de acolhida, proteção decorrente do reconhecimento do *status* de refugiado, o mesmo deve, obrigatoriamente, ocorrer no caso

⁴³⁷ Mesmo as diretivas do ACNUR que buscam dar uma definição mais ampla e abrangente para o termo “perseguição” não incluem as questões ambientais como eventuais formas dos indivíduos serem perseguidos. Neste sentido, são incluídas pelo órgão como forma de perseguição: “ (i) *serious physical harm, loss of freedom and other serious violations of basic human rights as defined by international human rights instruments*; (ii) *discriminatory treatment which leads to consequences of a substantially prejudicial nature (for instance, serious restriction on the applicant’s right to earn his or her living, to practice his or her religion, to access normally available education facilities and;* (iii) *a combination of numerous harms none of which alone constitutes persecutions but which, when considered in the atmosphere in the applicant’s country, produces a cumulative effect which creates a well-founded fear of persecution*”. In: UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. UNHCR: Geneva, 1979, § 52.

⁴³⁸ ALMEIDA, Guilherme de Assis. **A Lei 9.474/67 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 162.

dos “refugiados ambientais”. Em outras palavras, para que se possa, eventualmente, em um contexto futuro, considerar-se um indivíduo (na perspectiva individual de reconhecimento) ou uma população (na perspectiva coletiva) enquanto refugiados em decorrência de fatores ambientais, o link ou nexos de causalidade igualmente tem que restar comprovado. Neste sentido, ainda se considerássemos possível a aplicação direta da CRER, atribuindo o *status* de refugiado a pessoas que tiveram que deixar, forçadamente, seu local de ascendência ou moradia usual para em outro país do globo viver, seria imprescindível que esta pudesse comprovar que a motivação real e única de sua saída justificou-se na degradação do meio ambiente de sua região de origem, tornado, ali, a vida impossível. Do contrário, não haveria motivo fático capaz de amparar a aplicação da proteção pelo Estado solicitado. Ainda, tal obrigatoriedade do link de causalidade existe, pois, o reconhecimento dos *status* de refugiado por um Estado lhe gera obrigações para com o refugiado⁴³⁹ e, assim, é essencial ter-se segurança jurídica quanto à veracidade dos fatos e, sobretudo, quanto à real necessidade de acolhida do solicitante, impedindo que o *status* de refugiado possa vir a acobertar criminosos, pessoas aventureiras e que efetivamente não precisam de proteção ou, então, apenas migrantes em busca de uma vida melhor em outro país.

Contudo, até o momento, se fizermos um apanhado das principais causas naturais apontadas como provocadoras dos deslocamentos dos “refugiados ambientais”, nenhuma delas sozinha, em caráter definitivo ou permanente, foi causa única, ou até mesmo a mais relevante, do movimento de emigração. Por exemplo, na década de 1980, em decorrência de uma grave seca, a saída de pessoas da região do Vale do Rio Senegal, no Mali, diminuiu ao invés de aumentar,⁴⁴⁰ evidenciando não ser o fator natural causa direta da emigração de pessoas da região para outros locais. As inundações em Kobe, no Japão, em 1995, deixaram, a princípio, 300.000 “deslocados internos ambientais”, porém, em menos de três meses, esse número caiu para 50.000⁴⁴¹, demonstrando o quanto essa migração foi transitória e nem próxima da gravidade necessária de proteção, essencial à constituição da ajuda do ACNUR. Neste caso, apesar dos alardes daqueles que defendem a existência de “refugiados ambientais”, estava-se diante de uma situação de emergência humanitária e não perda a longo prazo da terra natal. Em Moçambique, no ano 2000, o mesmo fenômeno natural ocorreu,

⁴³⁹ V. Artigos 3, 4, 15 e 16 da CRER de 1951 e os artigos 5, 6 e 21, § 1º da Lei 9.454/97.

⁴⁴⁰ FINDLEY, Sally E. *Does drought increase migration? A study of migration from rural Mali during the 1983-1985 drought* In: *International Migration Review*, 28(3), 1994, pp. 539-53.

⁴⁴¹ In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper nº. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 7.

deixando quase 1.000.000 de pessoas desabrigadas e deslocadas. Em menos de cinco meses, a maioria delas já havia retornado a seus lares⁴⁴².

Frente ao exposto, entende-se que a necessidade do vínculo causal entre o evento da natureza e uma hipotético pedido de refúgio “ambiental” é essencial, sendo sua ausência determinante para a impossibilidade de configuração e aplicação do instituto do refúgio e, assim, à conseqüente negativa do gozo da proteção advinda do DIR ao indivíduo solicitante. Deve-se, averiguar, ainda, a veracidade dos fatos naturais responsáveis pelo movimento migratório. No tocante à problemática do “bom direito” dos “refugiados ambientais” que está por vir, isto é fundamental, sobretudo porque as previsões dos desastres climáticos ainda não são pacíficas entre os cientistas. Neste sentido, pontual a reflexão de Richard Black:

Porém, a questão de tentar prever quantas pessoas podem vir a, forçadamente, terem que deixar seus lares em virtude de erosões costeiras, inundação das regiões litorâneas e problemas agrícolas em decorrência de mudanças climáticas está longe de ser algo simples de ser explicado. Em particular, apesar de Myers identificar um número variado de partes no mundo, incluindo Bangladesh, Egito, China, Vietnã, Tailândia, Mianmar, Paquistão, Iraque, Moçambique, Nigéria, Gâmbia, Senegal, Colômbia, Venezuela, Guiana, Brasil e Argentina como países ameaçados, “ainda que em um grau moderado pelo aumento do nível do mar”⁴⁴³, e ser capaz de apontar o panorama dos mortos em decorrência disso nestas regiões, ele não é capaz de identificar nenhuma população específica que tenha sido obrigada a se realocar de áreas alagadas, em um passado recente, como resultado de um aumento do nível do mar que já tenha ocorrido.⁴⁴⁴ (Tradução nossa).

Seção III

4.3.4 Perspectivas para a Proteção dos “Refugiados Ambientais”

Apesar dos limites apresentados à aceitação jurídica do conceito de “refugiado ambiental” como uma das formas ampliadas de proteção à pessoa humana mediante a aplicação do instituto de refúgio, tal qual defendido e descrito, até o presente momento, pelos estudiosos do assunto, o DIP, através da normativa internacional do DIDH em sentido

⁴⁴² In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 7.

⁴⁴³ In: MYERS, Norman. *How many migrants for Europe?* People and the Planet, 2(3): 28, 1993, p. 194-195.

⁴⁴⁴ “Nonetheless, the question of predicting how many people might be forced to leave their homes as a result of shoreline erosion, coastal flooding and agricultural disruption linked to climate change is far from being straightforward. In particular, although Myers identifies a number of parts of the world, including Bangladesh, Egypt, China, Vietnam, Thailand, Myanmar, Pakistan, Iraq, Mozambique, Nigeria, Gambia, Senegal, Columbia, Venezuela, British Guyana, Brazil and Argentina, as being threatened by ‘even a moderate degree of sea-level rise’ (Myers, 1993, 194-95), and is able to point to figures for flood-related deaths in these regions, he does not identify any specific populations that have been forced to relocate from floodprone areas in the recent past as a result of sea-level rises that have already occurred”. In: BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008, p. 8.

genérico⁴⁴⁵, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13, 1 e 2 da DUDH de proporcionar a todo ser humano “[...] o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”⁴⁴⁶, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis “[...] visando a eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes”⁴⁴⁷. Nesse sentido, a questão dos fluxos migratórios forçados em virtude de fatores ambientais merece tratamento e tutela internacional, a nosso ver melhor orientada pelas normas do DIR.

Hipóteses para tanto serão apresentadas e estas se fundamentam em duas e convergente assertivas: em primeiro lugar a de que, frente à complexidade da crise mundial dos refugiados, migrantes e deslocados internos, a sociedade internacional deve, baseada nos princípios da solidariedade, da cooperação internacional e da humanidade⁴⁴⁸, “adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação entre países e organizações pertinentes nessa área, levando em consideração o mandato do ACNUR”⁴⁴⁹; e, em perspectiva convergente, a constatação de que cabe aos Estados, portanto, a obrigação de tanto encontrar soluções duradouras como, igualmente, de prestar assistência humanitária “[...] às vítimas de todos os desastres, sejam eles naturais ou produzidos pelo homem”⁴⁵⁰, incluindo-se, neste caso, a demanda dos “refugiados ambientais”.

4.3.4.1 Proteção Mediante a Ampliação dos Motivos de Reconhecimento do Status de Refugiado

A primeira e, talvez, melhor e mais acertada solução para a questão da proteção dos “refugiados ambientais” seria a de, através da criação de um Protocolo Adicional à CRER, sobre o qual os Estados pudessem atingir consenso, ampliar-se, formalmente, as razões de atribuição do status de refugiado previstas no rol do artigo 1º, §1º, (c) do Estatuto dos Refugiados. Neste sentido, e, ainda, descartando-se a necessidade da averiguação do elemento da *perseguição* para os deslocamentos internacionais em virtude de fatores ambientais, o ACNUR trabalharia, a partir desta expansão dos critérios de aplicação do instituto jurídico do

⁴⁴⁵ Consultar o tópico 2.2.1 da presente obra.

⁴⁴⁶ Artigo 13, 2 da DUDH de 1948.

⁴⁴⁷ Artigo 24 da DPAV de 1993.

⁴⁴⁸ Preâmbulo a artigo 1, 3 da Carta da ONU de 1945.

⁴⁴⁹ Artigo 23, § 3 da DPAV de 1993 que trata, especialmente, da temática dos refugiados, asilados e deslocados internos.

⁴⁵⁰ *Idem*, artigo 23, § 5 da DPAV de 1993.

refúgio, como um mandato estendido, passando a poder proteger e prestar assistência, também, a esta nova e necessitada categoria de indivíduos e populações. Seguiria, neste sentido, a idéia de ampliação do mandato do Alto Comissariado, assim como feito pelo “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”, em 1998, que dispôs, entre as razões de deslocamento, aquelas provocadas por “[...] catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano”.⁴⁵¹ Outra vantagem seria a solução do problema da terminologia “refugiados ambientais”, pois, com a inserção do critério ambiental como causa possível do reconhecimento do status de refugiado, as pessoas ou grupos que fossem contempladas com este status seriam, na verdade, refugiadas, podendo-se utilizar, então, a expressão *refugiado (s) ambiental (is)* sem a ressalva das aspas.

Porém, esta perspectiva de solução da questão da proteção jurídica dos “refugiados ambientais” encontra, na prática, dois entraves. O primeiro e mais relevante deles recai sobre a efetiva capacidade de haver acordo entre os Estados que compõem a sociedade internacional no sentido de anuírem à expansão do rol do artigo 1º, §1º, (c) da CRER de 1951. Isto porque, se assim o fizerem, terão como conseqüência a ampliação de sua responsabilidade internacional frente às normas do DIR, em especial no que tange ao cumprimento do princípio do *non-refoulement*, princípio máximo da proteção internacional dos refugiados, o que pode não ser do interesse de diversos países. Assim, tal medida poderia permanecer apenas no papel, não encontrando efetividade e obrigatoriedade jurídica alguma perante o DIR, não servindo de solução, portanto, à situação dos “refugiados ambientais”.

O segundo entrave passível de averiguação recai sobre a incompatível relação existente entre a natureza jurídica do instituto do refúgio e a natureza jurídica do direito ambiental, que ampara a questão dos fatores ambientais como causa dos fluxos de “refugiados ambientais”. Enquanto o refúgio detém natureza eminentemente individual, segundo o disposto no artigo 1º, §1º, (c) da Convenção de 1951, o direito ambiental é difuso, ou seja, de natureza transindividual e indivisível, “[...] de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.⁴⁵² Neste sentido, para que a proposta de ampliação do rol

⁴⁵¹ Princípio 1 do “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”, aprovado, em 1998, pela resolução E/CN4./1998/53/Add.2.

⁴⁵² Artigo 81, I do Código de Defesa do Consumidor que, na legislação brasileira, melhor define o conceito de *direitos difusos*, sendo, por isso, utilizado como base legal para a atuação do Ministério Público, estadual e federal, nas Ações Coletivas. Em perspectiva internacional, o disposto na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano ou Declaração de Estocolmo e nos documentos originados no seio da ECO/92 “[...] significaram, também a reafirmação de princípios internacionais de direitos humanos, como os da indivisibilidade e interdependência, agora conectados com as regras internacionais de proteção ao meio ambiente e aos seus princípios instituidores”. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público – 2ª ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 577.

não se torne infundada, a proteção aos “refugiados ambientais” deverá, ainda, contemplar não somente a perspectiva individual, mas, também, a coletiva, assim como nos moldes da proteção coletiva *prima facie*, por exemplo. Como os fatores ambientais, em sua maioria, afetam e poderão afetar, no futuro, não somente um indivíduo, mas sim grupos e populações inteiras, pertinente, de forma análoga, a afirmação de que a proteção coletiva, em casos como estes, é imprescindível, como demonstram Goodwin-Gill e Mcadam:

*Onde vastos grupos humanos são seriamente afetados por políticas governamentais de natureza econômica, política ou social ou pela ocorrência incontrolada de atos de violência comunitária, deveria ser considerado um erro, em princípio, limitar-se o conceito de perseguição a medidas imediatamente identificáveis como diretas e individuais.*⁴⁵³ (Grifo e Tradução nossa).

4.3.4.2 Proteção Mediante Criação de um Documento Internacional Específico

Uma outra perspectiva futura viável à proteção jurídica dos “refugiados ambientais” seria a de elaboração e posterior adoção, no seio das Nações Unidas – pela AG, pelo ECOSOC ou mesmo em uma conferência internacional do próprio ACNUR – de um instrumento internacional específico sobre a matéria. Em uma visão idealística, poderia ser este um tratado que integraria a normativa internacional do DIR, ampliando a aplicação do instituto jurídico do refúgio a partir do estabelecimento de uma nova categoria de refugiados, qual seja, a daqueles indivíduos que se deslocam forçadamente, ultrapassando fronteiras internacionalmente reconhecidas, em decorrência de fenômenos naturais. Ainda, esse instrumento estaria apto a criar os princípios norteadores da proteção dos “refugiados ambientais”, seus parâmetros e limites de aplicação, os direitos decorrentes do status de refugiado, bem como as medidas a serem aplicadas pelos Estados para a sua salvaguarda.

Caso não fosse possível aos Estados atingir consenso nestes termos, que, pelo menos, com a aprovação de uma resolução ou de uma *Guideline*, a matéria fosse legislada. Poderia o ser, inclusive, e visando dar cumprimento ao direito universal de proteção da pessoa humana frente ao DI, um documento que tratasse da proteção destes indivíduos e grupos em uma concepção mais genérica, ligada à salvaguarda dos direitos humanos. Englobar-se-ia, se fosse este o caso, não somente os “refugiados ambientais”, mas, igualmente, os deslocados internos desta natureza e os migrantes econômicos cuja causa da migração também se atrelasse a

⁴⁵³ “Where large groups are seriously affected by a government’s political, economic, and social policies or by the outbreak of uncontrolled communal violence, it would appear wrong in principle to limit the concept of persecution to measures immediately identifiable as direct and individual”. In: GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 129.

fenômenos da natureza, podendo adotar-se, inclusive, uma conceituação próxima à de “ecomigrante”⁴⁵⁴. Assim, as razões ambientais, econômicas e em decorrência de outras formas de violação de direitos humanos – estas já previstas nos textos regionais⁴⁵⁵ – poderiam ser incluídas e definidas pelo novo documento, estendendo, igualmente, e em convergência ao conceito de refugiado, a interpretação do elemento da perseguição no intuito de também adaptá-lo às novas e contemporâneas demandas do DIR.

Esta saída para a proteção dos “refugiados ambientais” seria, em análise histórica comparativa, próxima à criação do Passaporte Nansen⁴⁵⁶, em 1922, quando uma situação que não tinha solução jurídica passou a tê-la mediante a adoção, reconhecida por cinquenta e dois países, à época, de uma criativa inovação jurídica de natureza protetiva, qual seja, a de “[...] um documento específico de identificação para os refugiados”.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Consultar o tópico 4.3.1, o qual especifica o conceito de “ecomigrante” do geógrafo William B. Wood.

⁴⁵⁵ Consultar os tópicos 3.1.3.1 e 3.1.3.2 que tratam, respectivamente, do conceito ampliado de refugiado do sistema africano e do sistema americano.

⁴⁵⁶ Para maiores detalhes sobre o Passaporte Nansen, consultar o tópico 2.3.5 da presente dissertação.

⁴⁵⁷ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 75.

5 CONCLUSÃO

Frente ao atual contexto de desenvolvimento das normas convencionais que integram o sistema jurídico do DIR, sobretudo se entendido, em perspectiva universal, pelo disposto na CRER, de 1951, e em seu Protocolo Adicional, o PRER, de 1967, configura-se em um erro e em uma impropriedade técnica a utilização do conceito de “refugiado ambiental” na intenção de se assegurar a indivíduos ou a grupos humanos a mesma proteção advinda da condição que o *status* de refugiado estabelece, via aplicação do instituto jurídico do refúgio aos casos de deslocamentos forçados internacionais em virtude de fatores ambientais.

Mesmo frente às alargadas conceituações de refúgio, quais sejam, as previstas na CRAERA e na DCI, que ampliam os critérios *numerus clausus* dispostos no artigo 1º, §1º c) do Estatuto dos Refugiados para, além das razões de religião, raça, nacionalidade, opinião política e vinculação a determinado grupo social a, igualmente, ocasiões de violência generalizada e massiva violação de direitos humanos, tal hipótese de aplicação do instituto do refúgio não se aproveita pois, ausente, sobretudo, o elemento da perseguição ou o seu fundado temor.

Contudo, por ser a proteção internacional da pessoa humana um direito fundamental, assegurado pela normativa universal do DIDH e considerando, ainda, ser o DIR, em conjunto com o DIDH e o DIH, uma das vertentes responsáveis por essa proteção, torna-se não somente necessário, mas, principalmente, um dever, que esse ramo do DIDH em sentido genérico encontre uma resposta jurídica para a questão, trabalhando sob o espírito *de lege ferenda*.

Nesse sentido e visando, portanto, não deixar em situação de desamparo aqueles que fogem ou que virão a fugir de desastres e degradações ambientais que os impossibilitem de viver em seus respectivos países ou locais de residência habitual, duas possíveis soluções podem ser consideradas. A primeira e ideal delas, porém de mais difícil verificação fática (em virtude da necessidade de consenso entre os Estados em produzirem um tratado específico sobre a matéria, adicional à Convenção de 1951), seria a criação e adoção de um documento internacional obrigatório aos Estados, no seio da ONU (através de seus órgãos ou do próprio ACNUR, por exemplo), que definisse o conceito de “refugiado ambiental”, suas características, princípios, limites e âmbito jurídico de aplicação.

Em segundo lugar, não havendo consenso a respeito de um tratado específico, que a sociedade internacional, amparada nos princípios da cooperação internacional, solidariedade e ajuda humanitária, fosse capaz de salvaguardar o direito de proteção dos “refugiados

ambientais” em uma resolução ou em uma *Guideline* redigida pelas Nações Unidas, nos moldes do “Guia sobre Deslocamento Interno”, criado, em 1998, para delimitar o conceito de *deslocados internos* e os princípios básicos que a eles se aplicam. Entende-se, inclusive, que nada impediria que esse instrumento pudesse discorrer, também, sobre a proteção destinada a todas as formas de deslocamento humano forçado em decorrência de fatores ou catástrofes ambientais. Assim, incluir-se-iam não somente os “refugiados ambientais”, mas, igualmente, os migrantes econômicos cuja emigração diretamente se relacionasse com questões de ordem ambiental e os deslocados internos “ambientais” que, igualmente, por razões de ordem natural, deslocam-se entre regiões inseridas dentro das fronteiras de um mesmo Estado.

Resta demonstrado, portanto, que a intenção desta pesquisa foi, a partir do estudo minucioso do DIR, em perspectiva história, normativa e orgânica e, especialmente, mediante análise pormenorizada do instituto jurídico do refúgio, debruçar-se sobre o conceito de “refugiado ambiental” e entender seu significado, definição e perspectiva de utilização. Por ser um debate muito específico e ainda recente dentro do próprio campo do DIR, tendo em vista o quão hodierno são os fatores de degradação ambiental de larga escala que fundamentam o deslocamento forçado dos “refugiados ambientais”, localizados no tempo, sobretudo, a partir da década de 1960, procurou-se apontar saídas jurídicas para a proteção desses indivíduos. Estas se basearam na máxima da proteção internacional da pessoa humana, assegurada, em plano internacional, desde o final da década de 1940, com a adoção, em 1948, da DUDH, e que se configura como o objetivo precípua do DIR e de seu principal órgão, o ACNUR. Assim sendo, como a defesa, assistência e proteção, em todos os sentidos, dos seres humanos que, por perseguição, medo ou destruição de sua pátria de origem ou lugar de moradia habitual necessitam de refúgio são as competências basilares do mandato do ACNUR, advoga-se que deve este, portanto, ser expandido para que o órgão possa agir, de forma inclusiva, também em prol dos “refugiados ambientais”.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.. *International relations theory, international law, and the regime governing atrocities in international conflicts*. **American Journal of International Law**, v.93, n.2, p.361-379, 1999.

AGIER, Michel; tradução de Paulo Neves. **Refugiados diante da Nova Ordem Mundial**. In: Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v.18. n.2., p. 197-214, nov., 2006.

ALLOTT, Philip, *The Concept of International Law*. In.: BYERS, Michael (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, 2000.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. 1ª. ed. Bueños Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS e FANTAZZINI, Orlando. **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: Migrantes e Refugiados**. Brasília: Alliance Indústria Gráfica, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS e FANTAZZINI, Orlando. **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: Migrantes e Refugiados**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Alliance Indústria Gráfica, 2007.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates 1**, Brasília: Alliance Indústria Gráfica, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates 2**, Brasília: Alliance Indústria Gráfica, 2007.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates 3**, Brasília: Unique Brasil, 2008.

ALVAREZ, José E.. *International Organizations: then and now*. **American Journal of International Law**, v.100, p.324- 351, Apr. 2006.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. *On the Development of the Concept of "Persecution" in International Refugee Law*. In: **Anuário Brasileiro de Direito = Brazilian Yearbook of International Law = Annuaire Brésilien de Droit International** / Coordenador: Leonardo Nemer Caldeira Brant – v.1, n.1, 2006 – Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Anti-semitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. 3ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2005.

ÁVILA, Rafael e RANGEL, Leandro de Alencar. **Coleção Para Entender: Para Entender a Guerra e o Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BALOGH, E. *World Peace and Refugee Problem*. 75 (II) *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, [S.l.], 1949.

BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda, 2006.

BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper nº. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2008.

BOAVENTURA, Bruno José Ricci. **Antígona: a mãe da individualização do Direito**. In: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9440> . Acesso em: 05 de jan. de 2009.

BORGES, Leonardo Estrela. **Coleção Para Entender: Para Entender o Direito Internacional Humanitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BRANT, Leonardo Nemer C (org.). **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora CEDIN, 2005.

BRANT, Leonardo Nemer C (org.). **Comentário à Carta das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Editora CEDIN, 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis e MELLO, Valerie de Campos de (org.). **Diplomacia Cidadã: panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

BRIGAGÃO, Clóvis e JR PROENÇA, Domício (org.). **O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

BROTÓNS, Antonio Remiro, et al, **Derecho Internacional**. Madrid: McGraw-Hill, 1997, 1269p.

BROWNLIE, Ian. **Basic Documents in International Law**. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BROWNLIE, Cf. Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Trad. De Maria Manuela Farrajota. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 44.

BRUNBORG, Helge. *Contribution of statistical analysis to the investigations of the international criminal tribunals*. **Statistical Journal of the United Nations**, ECE 18, p.227–238, 2001.

BUERGENTHAL, T.; GROSSMAN, C.; NIKKEN, P. **Manual Internacional de Derechos Humanos**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

BUERGENTHAL, Thomas. *New upload: remembering the early years of the inter-american court of human rights*. N.Y.U. **Journal of International Law and Politics**, New York, v.37, n.2, p.259-280, Oct. 2005.

- CAMPOS, João Mota de (coord.), **Organizações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, 733p.
- CAMPOS, Julio D. Gonzáles; RODRIGUEZ, Luiz I. Sánchez & MARIA, Paz Andrés de Santa. **Curso Derecho Internacional Público**. Madrid (Espanha): Editorial Civitas S.A., 1998.
- CARNEIRO, Cynthia Soares. **Coleção Para Entender: Para Entender o Direito da Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CARNEIRO, Wellington Pereira. **As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados**. In: *Universitas*, v.3, n.2, p. 105-117, jul/dez, 2005.
- CARON, David D.. *Towards a political theory of international courts and tribunals*. **Berkeley Journal of International Law**, University of California School of Law, v.24, n.2, p.401-422, 2006.
- CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados: conceito e extensão**. In: ARAÚJO, Nádía de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- CASSESE, Antonio, **International Law**. Oxford University Press, 2001, 468p.
- CASTLES, Stephen. **Environmental change and Forced Migration: making sense of the debate**. Working Paper nº. 70, October, 2002. In: <http://www.unhcr.ch>. Acesso em: 23 de out. 2008, p. 9.
- CASTRO PITA, Ari. **Direitos humanos e Asilo**. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola/IMDH/CSEM, 2003.
- CARVALHO, Júlio Marinho de. **Asilo Político e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, NAÇÕES UNIDAS [UNITED NATIONS]. **A B C das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Gráfica Falcão Ltda, 1997.
- CERVO, Amado Luiz; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. **Relações internacionais da América Latina : velhos e novos paradigmas**. Brasília: FUNAG, 2001. 316p.
- CHARNEY, Jonathan I., *The Impact on the International Legal System of the Growth of International Courts and Tribunals*. In.: **New York Journal of International Law and Politics**, vol 31, 1999, pp.697-708.
- COMAS, J. **Os Mitos Raciais**. In: UNESCO. *Raça e Ciência I*. São Paulo: Perspectivas, 1970.
- COURNIL, Christel. **Les réfugiés écologique: quelle (s) protection (s), quell (s) statut (s)?** In: *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, v. 122, nº 4, p. 1035-1066, jul./aôut, 2006.
- DAVI, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DINIZ, Arthur José de A. **Novos Paradigmas em Direito Internacional Público**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabríz Editor, 1995.
- DUNANT, Henry. **Un souvenir de Solferino**. Genève: CICR, 1990.
- DUPUY, Pierre Marie, **L'Unité de l'ordre juridique international**. Cours général de droit international public, Académie de droit international de la Haye, Recueil des Cours, Nijhoff, 2003.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 19.ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- EVANS, Malcolm D (Ed). **International Law**. Oxford: University Press, 2003.
- FINDLEY, Sally E. **Does drought increase migration? A study of migration from rural Mali during the 1983-1985 drought** In: *International Migration Review*, 28(3), 1994, pp. 539-53.

FLORES, Moacyr. **Mundo Grego-Romano, Arte, Mitologia e Sociedade**. Coleção História. 2ª ed. nº 38, Editora EDPUCRS. p. 15. In: <http://books.google.com>. Acesso em: 10 de jan. de 2009.

FRANCK, Thomas M. *Fairness in International Law and Institutions*. Oxford University Press, 1995, 500p.

GARRIDO, López D. *El Derecho de Asilo*. Madrid: Editora Trotta, 1991.

GASSER, H.-P. *Le droit international humanitaire*. Institut Henry Dunant, [S.l.], 1993.

GLOBAL MIGRATION GROUP (UN) *International Migration and Human Rights – Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Phoenix: Phoenix Design AID, 2008, p.10.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. **Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Refugees: Challenges to Protection*. In: International Migration Review, v.35, issue 1, p. 130-142, 2001.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os Princípios Filosóficos do Direito Moderno**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.

GRIMBERG, Carl. **História Universal: o Império das Pirâmides**. Tradução de Jorge B. de Macedo, vol. 2, São Paulo: Azul, [S.l.].

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NÚCLEO INTERDISCIPLINAR PARA INTEGRAÇÃO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG – NIEPE. **Curso de Iniciação à Pesquisa Jurídica e elaboração de projetos de pesquisa: orientações básicas**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2001.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 102p.

HART, H. L. A., *The Concept of Law*. [S.l.], 1994 .

HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAYDEN, Patrick. Cosmopolitanism and the need for transnational criminal justice: the case of the International Criminal Court. **Journal of Social & Political Theory**, v.51, n.2 p.69-95, 2004.

HOLBORN, L. *Refugees: A Problem o four times – 1951/1972*. Metuchen, New Jersey: Scarecrow Press, 1975.

HYNDMAN, J. *Managing Displacement – Refugees and the Politics of Humanitarianism*. United States: University of Minnesota Press, 2000.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – IDH. **Migrantes Irregulares, Estrategias de Sobrevivencia y Derechos Humanos: un estudio de casos**. San José: IDH, 1995.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY; INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Center, 2001.

JACOBSON, Jodi. *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*. World Watch Paper nº. 86, Washington, D.C.: World Watch Institute, 1988.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **Coleção Para Entender: Para Entender o Direito Penal Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

JASTRAM, Kate. *Refugee protection: a guide to international refugee law*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2001.

JESSUP, Philip C.. *The reality of International Law*. Foreign Affairs, Council on Foreign Relations, Inc., p.244-253, 2004.

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

JÚNIOR, Hilário Franco. **A Idade Média, Nascimento do Ocidente**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Romano: o Direito Romano e o Direito Civil brasileiro no Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, [19--].

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado, 3ª. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KOSKENNIEMI, Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*. Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing Co, 1989.

KOSKENNIEMI, Martti. *What is International Law for?* In.: EVANS, Malcolm D. *International Law*. Oxford: University Press, 2003. p. 89-115.

LAGE, Délber Andrade. **Coleção Para Entender: Para Entender a Jurisdicionalização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

LASMAR, Jorge Mascarenhas e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **Coleção Para Entender: Para Entender a Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LAUTERPACHT, Hersch, *The Function of Law in the International Community*. Oxford, Clarendon Press, 1933, 469p.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais**. Brasília: IBRI, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: lições introdutórias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUTZ, Ellen L. & SIKKINK, Kathryn. *International Human Rights Law and Practice in Latin America. International Organization* vol.54, issue3, Summer 2000.

MACHADO, Carlos Alceu. **Anistia Internacional – Pactos da Humanidade: 24 Documentos que Influenciaram o Presente e o Futuro**. Passo Fundo: Pater, 1997.

MAEKELT, T. B. de. *Instrumentos Regionales em Materia de Asilo. Asilo Territorial y Extradición: la cuestión de los Refugiados ante las posibilidades de una nueva Codificación Interamericana*. In: Asilo y Protección Internacional de Refugiados en America Latina. México: Universidad Autónoma de México, 1982, p. 140.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. In: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 05 de jan. de 2009.

MATTSON, J.O. e RAPP, A. *The recent droughts in western Ethiopia and Sudan in a climatic context*. *Ambio* 20, 1991, pp. 172-175.

MYERS, Norman. *How many migrants for Europe?* *People and the Planet*, 2(3): 28, 1993, p. 194-195.

- MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Coletânea de Direito Internacional e Constituição da República Federativa do Brasil**. 5ª. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público – 2ª ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional: Tratados e Direitos Humanos Fundamentais na Ordem Jurídica Brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: América Jurídica, 2001.
- MCGREGOR, Joann. *Climate Change and Involuntary Migration: implication for food security*. Food Policy, v.19, issue 2,
- MEDEIROS, Giselli Borges. **A Proteção Internacional dos Refugiados**, 2003. 75 p.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MILESI, Rosita (org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: São Paulo: CSEM / IMDH; Loyola, 2003.
- MIRANDA, Jorge. **A Incorporação ao Direito Interno de Instrumentos Jurídicos de Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos**. In: Revista CEJ, nº11, Brasília: CJF, 2000, pp. 23-26.
- MORAVCSIK, Andrew. *The paradox of U.S human rights policy*. In: *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton: Princeton University Press, p.1-39, 2003.
- MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados Internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem: uma crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados**. Coimbra: Coimbra Ed., 2006.
- MOTA, Myriam Becho e BRAICK, Patrícia Ramos. **História: das Cavernas ao Terceiro Milênio**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2002.
- OZOUF, Mona. **Liberdade**. Dicionário Crítico da Revolução Francesa, [S.l.].
- PAIVA, Odair da Cruz (org.); PASCAL, Alain Kaly[...] [et al.] **Migrações Internacionais: desafios para o século XXI**. São Paulo: Memorial do Imigrante, 2007.
- PEDROSA, Ronaldo Leite. **Direito em História**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, pp. 17-18.
- PELLET, Alain. As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 3- 25.
- PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, 2ª ed.
- PICTET, Jean. *Les Dimensions Internationales du Droit Humanitaire*. [Paris]; Pedone, 1986.
- PIOVESAN, Flávia. **O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. **Coleção Para Entender: Para Entender a União Européia e os Estudos de Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

- RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao Novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002.
- REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 10ª ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- RICHARDS, Paul. *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*. London: International African Institute and James Currey, 1996.
- ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henrique; CAZETTA, Ubiratan [coordenadores]. **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos – 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474 de 22 de julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- ROTAECHE, Cristina Gortazar. *Forced Migration, new refugees and human rights*. In: Arbor-Ciencia Pensamento y Cultura. v.181, issue 713, p. 133-142, May-Jun, 2005.
- RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **O Conceito de Refugiado no Mundo Contemporâneo**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará. v. 10, n.2, p. 117-125, 1993.
- SANDERS, T.G.. *Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go? Parts I and II*. Field Staff Report, nº. 21, Washington DC: Universities Field Staff International, 1991.
- SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition, Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma Ciência Pós-Moderna**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003.
- SANTOS, Sérgio Antonio Soares do. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos dos Refugiados**. 2001. 60 p.
- SCHARF, Michael P.. *Foreword: the role of justice in building peace*. Case **Western Reserve Journal of International Law**, Case Western Reserve University School of Law, v.35, p.153-160, 2003.
- SCHHELP, Diogo. **Darfur à Espera de um Salvador**. In: Revista Veja, nº 51, p. 88-106, ano 41, dez., 2008.
- SCOTT, Joanne. *International trade and environmental governance: relating rules (and standards) in the EU and the WTO*. **European Journal of International Law**, v.15, p.307-343, Apr. 2004.
- SERRA, Antonio Truyol y. **Historia del Derecho Internacional Público**. Madrid: Editorial Tecnos S/A, 1998.
- SGARBI, Luciana. **Refugiados Ambientais**. In: Isto É, nº 2015, p. 98-99, 18, n, 2008.
- SHAW, Malcon N. *International Law*. New York, NY: Cambridge University Press, 3ª ed, 1991.
- SICARI, Vincenzo Rocco. **Coleção Para Entender: Para Entender o Direito das Relações Diplomáticas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SIMMA, Bruno; PULKOWSKI, Dirk. Of planets and the universe: self-contained regimes in International Law. **European Journal of International Law**, v.17, p.483-520, Jun. 2006.
- SIMMA, Bruno. *The Contribution of Alfred Verdross to the Theory of International Law*. In: The European Journal of International Law. <http://207.57.19.226/journal/Vol6/No1/art3-03.html> Acesso em: 02 de jan. de 2008.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. Breaking Out: the proliferation of actors in the international system. **Global Legal Prescriptions: The Production and Exportation of the New State Orthodoxy**, Michigan: University of Michigan Press, p.12-36, 2003.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Building Global Democracy*. **Chicago Journal of International Law**, v.1, n.2, p. 223-229, 2000.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Notes and comments. Security, solidarity, and sovereignty: the grand themes of UN reform*. **American Journal of International Law**, v.99, n.3, p. - . Jul 2005.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Pushing the Limits of the Liberal Peace: Ethnic Conflict and the "Ideal Polity"*. **International Law and Ethnic Conflict**, Cornell University Press, 1998. Cap.5, p.128-144.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *The Robert L. Levine distinguished lectures series: a new UN for a new century*. **Fordham Law Review**, v.74, p.2961-2970. 2005-2006.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. vol. 1 São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito Internacional Humanitário**. Curitiba: Juruá, 2008.

STEINER, Henry J., ALSTON Philip, GOODMAN, Ryan. *International Human Rights in Context: law, politics, morals, text and materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

STOESSINGER, J. C. *The Refugee and the World Community*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1956, p. 3.

SUHRKE, Astri. *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict*. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Escopo, 1988.

SWINARSKI, Christophe. *Principales Nociones y Institutos del Derecho Internacional Humanitario como Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

TERRY, Fiona. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. United States of America: Cornell University Press, 2002.

THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas – 1994*. San José: ACNUR: IIDH: Gobierno de Costa Rica, 1995.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Proteção Internacional dos direitos humanos; Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS; COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. San José; Brasília: ACNUR: CICV: IIDH, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. Brasília, DF: Escopo Editora, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, Direitos Humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. *In*: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p.199-263.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Presentación por el Dr. A. A. Cançado Trindade del Comité de Consultores Jurídicos del ACNUR*. *In*: UNHCR, Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004), Ciudad de Mexico / San José da Costa Rica, UNHCR, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

TROLLDALEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGES, J. and SCOTT, P.T. *Environmental Refugees: a Discussion Paper*. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992.

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. UNHCR: Geneva, 1979, § 52.

UNHCR. *Refugees*. Milan: Amilcare Pizzi S.p.A., n° 148, 2007, p. 6.

WEISS, Thomas George e KORN, David A. *Internal Displacement: conceptualization and its consequences*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2006.

WHITROW, G. J. **O Tempo na História: concepções do tempo da Pré-História aos Nossos Dias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de História do Direito**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. *In*: *Global Migrants, Global Refugees*. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn: pp. 42-61.

WOOD, William B. *Forced Migration: local conflicts and international dilemmas*. *Annals of the Association of American Geographers*. vol. 84, issue 4. p. 607-634, Dez., 1994.

WEBSITES CONSULTADOS:

<http://www.achpr.org>

<http://www.africa-union.org>

<http://www.akatu.org.br>

<http://www.books.google.com>

<http://www.cicr.org>

<http://www.corteidh.or.cr>

<http://www.dhnet.org.br>

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.ejil.org>

<http://www.esmpu.gov.br>

<http://www.jus.uol.com.br>

<http://www.liser.org>

<http://www.migrante.org.br>

<http://www.mj.gov.br>

<http://www.nato.int>

<http://www.overbo.com.br>

<http://www.unhcr.ch>

<http://www.un.org>

<http://www.wikipedia.com.br>

<http://www.zenit.org>

ANEXOS

ANEXO A – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

As Altas Partes Contratantes,

Considerando que a *Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos* aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela *Assembléia Geral* afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

Considerando que a *Organização das Nações Unidas* tem repetidamente manifestados a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo.

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a *Organização das Nações Unidas* reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.

Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.

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 Comissário*.

Convieram nas seguintes disposições:

Capítulo I

Disposições Gerais

Artigo 1º Definição do termo "Refugiado":

§1. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

a) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da *Constituição da Organização Internacional dos Refugiados*.

b) As decisões de inabilitação tomadas pela *Organização Internacional dos Refugiados* durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no "*§2 da presente seção*".

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

d) No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

§2. Para os fins da presente Convenção, as palavras "*acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951*", do "*artigo 1º, seção A*", poderão ser compreendidas no sentido de ou

- a) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa".
- b) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures".

E cada Estado Membro fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expresso, do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

Qualquer Estado Membro que adotou a fórmula 1) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula 2) por meio de uma notificação dirigida ao *Secretário Geral das Nações Unidas*.

§3. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos do "§1, acima":

- a) Se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional.
- b) Se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente.
- c) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu.
- d) Se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido.
- e) Se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional.

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do "*§1 da seção A*" do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores; tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em

condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual. Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do "§1 da seção A" do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

§4. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da *Nações Unidas* que não o Alto Comissário das *Nações Unidas* para refugiados. Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, de acordo com as resoluções a ela relativas, adotadas pela *Assembléia Geral das Nações Unidas*, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

§5. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa, considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência, como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

§6. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) Elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes.
- b) Elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados.
- c) Elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das *Nações Unidas*.

Artigo 2º

Obrigações Gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Artigo 3º

Não Discriminação

Os Estados Membros aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Artigo 4º

Religião

Os Estados Membros proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais, no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Artigo 5º

Direitos conferidos independentemente desta Convenção

Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.

Artigo 6º

A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Artigo 7º

Dispensa de Reciprocidade

- a) Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado-contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.

- b) Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Membros, da dispensa de reciprocidade legislativa.
- c) Cada Estado-contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.
- d) Os Estados Membros considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos "§ 2 e §3", assim como a possibilidade de fazer beneficiar-se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos "§ 2 e §3".
- e) As disposições dos "§ 2 e § 3" acima se aplicam assim às vantagens mencionadas nos "artigos 13, 18, 19, 21 e 22" desta Convenção, como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.

Artigo 8º

Dispensa de Medidas Excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, os bens ou os interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Membros não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado, unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Membros que, pela sua legislação, não podem aplicar o princípio geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensa em favor de tais refugiados.

Artigo 9º

Medidas Provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Membro, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é

efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito, no interesse da segurança nacional.

Artigo 10

Continuidade de Residência

a) No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Membros e aí reside, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.

b) No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Membro, no curso da Segunda Guerra Mundial, e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precede e o que segue a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Artigo 11

Marítimos Refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da equipagem a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Membro, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar a sua fixação em outro país.

Capítulo II

Situação Jurídica

Artigo 12

Estatuto Pessoal

- a) O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

- b) Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Membro, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado, se o interessado não se houvesse tornado refugiado.

Artigo 13

Propriedade Móvel e Imóvel

Os Estados Membros concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Artigo 14

Propriedade Intelectual e Industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido após. No território de qualquer um dos outros Estados Membros, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Artigo 15

Direitos de Associação

Os Estados Membros concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Artigo 16

Direito de Estar em Juízo

- a) Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Membros, livre e fácil acesso aos tribunais.
- b) No Estado-contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e na isenção da *cautio judicatum solvi*.
- c) Nos Estados Membros outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2º, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III

Empregos Remunerados

Artigo 17

Profissões Assalariadas

- a) Os Estados Membros darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro, no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

b) Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros, ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho, não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados, na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado-contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

I) Contar três anos da residência no país.

II) Ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge.

III) Ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

IV) Os Estados Membros considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados, no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Artigo 18

Profissões Não-Assalariadas

Os Estados Membros darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Artigo 19

Profissões Liberais

§1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

§2. Os Estados Membros farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV

Bem-Estar

Artigo 20

Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Artigo 21

Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Membros darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos, ou seja, submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Artigo 22

Educação Pública

§1. Os Estados Membros darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais, no que concerne ao ensino primário.

§2. Os Estados Membros darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, atuando aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Artigo 23

Assistência Pública

Os Estados Membros darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Artigo 24

Legislação do Trabalho e Previdência Social

§1. Os Estados Membros darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dados aos nacionais, no que concerne aos seguintes pontos.

§2. Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas; a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, à idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionais pelas convenções coletivas.

§3. A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

a) Pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição.

b) Disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

§4. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado, em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional, não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Membros.

§5. Os Estados Membros estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

§6. Os Estados Membros examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Membros e Estados não membros.

Capítulo V

Medidas Administrativas

Artigo 25

Assistência Administrativa

§1. Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Membros em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.

§2. As autoridades mencionadas no "§1" entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.

§3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os atos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e farão fé até prova em contrário.

§4. Ressalvada as exceções que possam ser admitida em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos; mas estas retribuições serão moderadas e de acordo com o que se cobra dos nacionais por serviços análogos.

§5. As disposições deste artigo em nada afetarão os "artigos 27 e 28".

Artigo 26

Liberdade de Movimento

Cada Estado-contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias.

Artigo 27

Papéis de Identidade

Os Estados Membros entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Artigo 28

Documentos de Viagem

§1. Os Estados Membros entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Membros poderão entregar tal documento de viagem qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; dão atenção especial aos casos de refugiados que se encontre em eu

território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país de sua residência regular.

§2. Os documentos de viagem, entregues nos termos de acordos internacionais anteriores, pelas Partes nesses acordos, serão reconhecidos pelos Estados Membros e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Artigo 29

Despesas Fiscais

§1. Os Estados Membros não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.

§2. As disposições do parágrafo anterior não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição aos estrangeiros de documentos administrativos, inclusive papéis de identidade.

Artigo 30

Transferência de Bens

§1. Cada Estado-contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.

§2. Cada Estado-contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter a autorização de transferir todos os outros bens necessários à sua reinstalação em outro país onde foram admitidos, a fim de se reinstalarem.

Artigo 31

Refugiados em situação irregular no país de refúgio

§1. Os Estados Membros não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo "artigo 1º", cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se

apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

§2. Os Estados Membros não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão, em outro país. À vista desta última admissão, os Estados Membros concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Artigo 32

Expulsão

§1. Os Estados Membros não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

§2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar recurso e de se fazer representar, para esse fim, perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

§3. Os Estados Membros concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Membros podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Artigo 33

Proibição de Expulsão ou de Rechaço

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

§2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se

encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Artigo 34

Naturalização

Os Estados Membros facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Capítulo VI

Disposições Executórias e Transitórias

Artigo 35

Cooperação das autoridades nacionais com as *Nações Unidas*

§1. Os Estados Membros se comprometem a cooperar como 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 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 Membros 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.
- c) Às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.

Artigo 36

Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Membros comunicarão ao *Secretário Geral das Nações Unidas* o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Artigo 37

Relações com as Convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2º do artigo 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, de 31 e maio de 1924, de 12 de maio de 1926, de 30 de julho de 1928 e de 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII

Cláusulas Finais

Artigo 38

Solução dos Dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa à sua interpretação ou à sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à *Corte Internacional de Justiça*, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Artigo 39

Assinatura, Ratificação e Adesão

§1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra em 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do *Secretário Geral das Nações Unidas*. Ficarà aberta à assinatura no *Escritório Europeu das Nações Unidas* de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na Sede da *Organização das Nações Unidas*, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.

§2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados-membros da *Organização das Nações Unidas*, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a *Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas* ou que qualquer Estado ao qual assembleia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do *Secretário Geral das Nações Unidas*.

§3. Os Estados mencionados no "§ 2" do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita pelo depósito de um instrumento de adesão, em poder do *Secretário Geral das Nações Unidas*.

Artigo 40

Cláusula de Aplicação Territorial

§1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.

§2. A qualquer momento anterior, esta extensão será feita por notificação dirigida ao *Secretário Geral das Nações Unidas* e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia a seguir à, data na qual o *Secretário Geral da Nações Unidas* houver recebido a notificação, ou na data de entrada em vigor da Convenção ara o referido Estado, se esta última for posterior.

§3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos circunstanciais, o consentimento do governo de tais territórios.

Artigo 41

Cláusula Federal.

No caso de um Estado federal não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

§1. No que concerne aos artigos desta Convenção, cuja execução dependa da ação legislativa do Poder Legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federais.

§2. No que concerne aos artigos desta Convenção, cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes Estados, províncias ou cantões.

§3. Um Estado federal nesta Convenção fornecerá, a pedido de qualquer outro Estado-contratante que lhe haja sido transmitido pelo Secretário Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas e, vigor na Federação e suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando a medida em que, por uma ação legislativa ou outra, se deu efeito à referida disposição.

Artigo 42

Reservas

§1. No momento da assinatura, da ratificação ou de adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os artigos 1º, 3º, 4º, 16 (I) 33 36 a 46 inclusive.

§2. Qualquer Estado Membro que haja formulado uma reserva conforme o "§1 deste artigo", poderá retirá-la a qualquer momento por uma comunicação para esse fim, dirigida ao *Secretário Geral das Nações Unidas*.

Artigo 43

Entrada em Vigor

§1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.

§2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no

nonagésimo dia seguinte à data do depósito, por esse Estado, do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Artigo 44

Denúncia

§1. Qualquer Estado Membro poderá denunciar a Convenção a qualquer momento, por notificação dirigida ao *Secretário Geral das Nações Unidas*.

§2. A denúncia entrará em vigor, para o Estado interessado, um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo *Secretário Geral das Nações Unidas*.

§3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o artigo 40, poderá notificar ulteriormente ao *Secretário Geral das Nações Unidas*, que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão, um ano depois da data na qual o *Secretário Geral* houver recebido essa notificação.

Artigo 45

Revisão

§1. Qualquer Estado Membro poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao *Secretário Geral das Nações Unidas*, pedir a revisão desta Convenção.

§2. A *Assembléia Geral das Nações Unidas* recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Artigo 46

Notificações pelo *Secretário Geral das Nações Unidas*

O *Secretário Geral das Nações Unidas* notificará a todos os Estados membros das *Nações Unidas* e aos Estados não-membros mencionados no "artigo 39":

§1. As declarações e as notificações mencionadas na "§2 do artigo 1^o".

§2. As assinaturas, ratificações e adesões, mencionadas no "artigo 39".

§3. As declarações e as notificações, mencionadas no "artigo 40".

§4. As reservas formuladas ou retiradas, mencionadas no "*artigo 42*".

§5. A data na qual esta Convenção entrar em vigor, de acordo com "*artigo 43*".

§6. As denúncias e as notificações, mencionadas no "*artigo 44*".

§7. Os pedidos de revisão, mencionados no "*artigo 45*".

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

Feita em Genebra, aos 28 de julho de mil novecentos e cinqüenta e um, em um só exemplar, cujos textos em inglês e francês fazem igualmente fé e que será depositada nos arquivos da *Organização das Nações Unidas* e cujas cópias autênticas serão remetidas a todos os Estados Membros das *Nações Unidas* e aos Estados não-membros mencionados no "*artigo 39*".

ANEXO B – Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967)

Os Estados Parte no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Convencionaram o seguinte:

Artigo 1º

Disposições Gerais

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

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

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

Artigo 2º

Cooperação das Autoridades Nacionais com as Nações Unidas

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo, comprometem-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, no exercício de suas funções e, especialmente, a facilitar seu trabalho de observar a aplicação das disposições do presente Protocolo.

§2. A fim de permitir ao Alto Comissariado, ou a toda outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, apresentar relatórios aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Membros no presente Protocolo comprometem-se a fornecer-lhe, na forma apropriada, as informações e os dados estatísticos solicitados sobre:

- a) O estatuto dos refugiados.
- b) A execução do presente Protocolo.
- c) As leis, os regulamentos e os decretos que estão ou entrarão em vigor, no que concerne aos refugiados.

Artigo 3º

Informações relativas às Leis e Regulamentos Nacionais

Os Estados Membros no presente Protocolo comunicarão ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulgarem para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

Artigo 4º

Solução das Controvérsias

Toda controvérsia entre as Partes no presente Protocolo, relativa à sua interpretação e à sua aplicação, que não for resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional da Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Artigo 5º
Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Membros na Convenção e qualquer outro Estado Membro da Organização das Nações Unidas ou membro de uma de suas Agências Especializadas ou de outro Estado ao qual a Assembléia Geral endereçar um convite para aderir ao Protocolo. A adesão far-se-á pelo depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

Artigo 6º
Cláusula Federal

No caso de um Estado Federal ou não-unitário, as seguintes disposições serão aplicadas:

§1. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e cuja execução depender da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que aquelas dos Estados Membros que não forem Estados federais.

§2. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e aplicação depender da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias, ou municípios constitutivos, que não forem, por causa do sistema constitucional da federação, obrigados a adotar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível e com a sua opinião favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou municípios.

§3. Um Estado federal Membro no presente Protocolo comunicará, a pedido de qualquer outro Estado Membro no presente Protocolo, que lhe for transmitido pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, uma exposição de sua legislação e as práticas em vigor na federação e suas unidade constitutivas, no que diz respeito a qualquer disposição da Convenção a ser aplicada de conformidade com o disposto no §1 do artigo 1 do presente Protocolo, indicando em que medida, por ação legislativa ou de outra espécie, foi efetiva tal disposição.

Artigo 7º
Reservas e Declarações

§1. No momento de sua adesão, todo Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e a respeito da aplicação, em virtude do artigo primeiro do presente Protocolo, de quaisquer disposições da Convenção, com exceção dos artigos 1, 3, 4, 16 (I) e 33, desde que, no caso de um Estado Membro na Convenção, as reservas feitas, em virtude do presente artigo, não se estendam aos refugiados aos quais se aplica a Convenção.

§2. As reservas feitas por Estados Membros na Convenção, de conformidade com o artigo 42 da referida Convenção, aplicar-se-ão, a não ser que sejam retiradas, às suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

§3. Todo Estado que formular uma reserva, em virtude do §1 do presente artigo, poderá retirá-la a qualquer momento, por uma comunicação endereçada com este objetivo ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

§4. As declarações feitas em virtude dos §1 e § 2 do artigo 40 da Convenção, por um Estado Membro nesta Convenção, e que aderir aos presente protocolo, serão consideradas aplicáveis a este Protocolo, a menos que no momento da adesão uma notificação contrária for endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. As disposições dos §2 e §3 do artigo 40 e do §3 do artigo 44 da Convenção serão consideradas aplicáveis *mutatis mutandis* ao presente Protocolo.

Artigo 8º
Entrada em Vigor

§1. O presente Protocolo entrará em vigor na data do depósito do sexto instrumento de adesão.

§2. Para cada um dos Estados que aderir ao Protocolo após o depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data em que esses Estado depositar seu instrumento de adesão.

Artigo 9º

Denúncia

§1. Todo Estado Membro no presente Protocolo poderá denunciá-lo, a qualquer momento, mediante uma notificação endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. A denúncia surtirá efeito, para o Estado Membro em questão, um ano após a data em que for recebida pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

Artigo 10

Notificações pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas

O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas notificará a todos os Estados referido no artigo 5 as datas da entrada em vigor, de adesão, de depósito e de retirada de reservas, de denúncia e de declarações e notificações pertinentes a este Protocolo.

Artigo 11

Depósito do Protocolo nos Arquivos do Secretariado da Organização das Nações Unidas

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos em língua chinesa, espanhola, francesa, inglesa e russa fazem igualmente fé, assinado pelo Presidente da Assembléia Geral e pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado da Organização. O Secretário Geral remeterá cópias autenticadas do Protocolo a todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo 5 acima.

ANEXO C – Lei 9.474 de 22 de julho de 1997

Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Título I

Dos Aspectos Caracterizadores

Capítulo I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

Seção I

Do Conceito

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Seção II

Da Extensão

Artigo 2º - Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Seção III

Da Exclusão

Artigo 3º - Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Capítulo II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Artigo 4º - O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Artigo 5º - O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Artigo 6º - O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

Título II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Artigo 7º - O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º - Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º - O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Artigo 8º - O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Artigo 9º - A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Artigo 10 - A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º - Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º - Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

Título III

Do CONARE

Artigo 11 - Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

Capítulo I

Da Competência

Artigo 12 - Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Artigo 13 - O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único - O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

Capítulo II

Da Estrutura e do Funcionamento

Artigo 14 - O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º - O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º - Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º - O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Artigo 15 - A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Artigo 16 - O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único - Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

Título IV

Do Processo de Refúgio

Capítulo I

Do Procedimento

Artigo 17 - O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Artigo 18 - A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único - A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Artigo 19 - Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Artigo 20 - O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

Capítulo II

Da Autorização de Residência Provisória

Artigo 21 - Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º - O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º - No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Artigo 22 - Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

Capítulo III

Da Instrução e do Relatório

Artigo 23 - A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Artigo 24 - Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Artigo 25 - Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

Capítulo IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Artigo 26 - A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Artigo 27 - Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Artigo 28 - No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

Capítulo V

Do Recurso

Artigo 29 - No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Artigo 30 - Durante a avaliação do recurso será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 21 desta Lei.

Artigo 31 - A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Artigo 32 - No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do artigo 3º desta Lei.

Título V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a Extradicação e a Expulsão

Capítulo I

Da Extradicação

Artigo 33 - O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Artigo 34 - A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradicação pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Artigo 35 - Para efeito do cumprimento do disposto nos artigos 33 e 34 desta Lei, a solicitação de como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo da extradicação.

Capítulo II

Da Expulsão

Artigo 36 - Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Artigo 37 - A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

Título VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

Capítulo I

Da Cessação da Condição de Refugiado

Artigo 38 - Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Capítulo II

Da Perda da Condição de Refugiado

Artigo 39 - Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único - Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Capítulo III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Artigo 40 - Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º - A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º - Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no *Diário Oficial da União*, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Artigo 41 - A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

Título VII

Das Soluções Duráveis

Capítulo I

Da Repatriação

Artigo 42 - A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

Capítulo II

Da Integração Local

Artigo 43 - No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Artigo 44 - O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Capítulo III

Do Reassentamento

Artigo 45 - O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Artigo 46 - O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

Título VIII

Das Disposições Finais

Artigo 47 - Os processos de reconhecimento da condição de refugiado sério gratuitos e terão caráter urgente.

Artigo 48 - Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Artigo 49 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.