

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

ANDRESSA SANTANA ARCE

**INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURÁVEL: ANÁLISE
SOBRE A CONVERGÊNCIA ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DOS
REFUGIADOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS
HUMANOS**

**CAMPO GRANDE
2022**

ANDRESSA SANTANA ARCE

**INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURÁVEL: ANÁLISE
SOBRE A CONVERGÊNCIA ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DOS
REFUGIADOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS
HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade
Federal de Mato Grosso do Sul para
obtenção do título de Mestra em Direito

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Martins
Amaral

**CAMPO GRANDE
2022**

Nome: Andressa Santana Arce

Título: Integração local como solução durável: análise sobre a convergência entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestra em Direito.

Aprovada em: 23/02/2022

Banca Examinadora

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral Instituição: UFMS

Julgamento:_____Assinatura:_____

Profa. Dra. Ynes da Silva Félix

Instituição: UFMS

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva

Instituição: UFGD

Julgamento:_____Assinatura:_____

Campo Grande
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral, por todos os ensinamentos compartilhados com tanto afeto e generosidade e pelo suporte para a construção deste trabalho.

À colega de profissão, Ana Luisa Zago de Moraes, pelas valiosas sugestões de leitura a respeito do Direito Internacional dos Refugiados.

Aos meus queridos amigos, Daniele de Souza Osório, Renata Alves Amorim e Antônio Rodrigues Neto, por terem sido os meus maiores incentivadores a ingressar neste programa de pós-graduação, por todo o apoio durante esse período tão desafiador e por serem sempre fonte de inspiração.

À colega e amiga, Ariadne Celinne de Souza e Silva, pela parceira na escrita de artigos, pelas publicações, pelos sábios conselhos e pelo companheirismo durante esses dois anos – pandêmicos – de mestrado.

Ao meu marido, Thiago, que, com seu olhar amoroso, acompanhou toda a minha trajetória, me acolhendo nos momentos mais difíceis e celebrando cada vitória.

DEDICATÓRIA

Para Thiago.

“I know a few things to be true. I do not know where I am going, where I have come from is disappearing, I am unwelcome and my beauty is not beauty here. My body is burning with the shame of not belonging, my body is longing. I am the sin of memory and the absence of memory. I watch the news and my mouth becomes a sink full of blood. The lines, the forms, the people at the desks, the calling cards, the immigration officer, the looks on the street, the cold settling deep into my bones, the English classes at night, the distance I am from home.

But Alhamdulillah all of this is better than the scent of a woman completely on fire, or a truckload of men who look like my father, pulling out my teeth and nails, or fourteen men between my legs, or a gun, or a promise, or a lie, or his name, or his manhood in my mouth.

*

I hear them say go home, I hear them say fucking immigrants, fucking refugees. Are they really this arrogant? Do they not know that stability is like a lover with a sweet mouth upon your body one second; the next you are a tremor lying on the floor covered in rubble and old currency waiting for its return. All I can say is, I was once like you, the apathy, the pity, the ungrateful placement and now my home is the mouth of a shark, now my home is the barrel of a gun. I'll see you on the other side”.

Warsan Shire, trecho de Conversations about Home

RESUMO

ARCE, Andressa Santana. **Integração local como solução durável:** análise sobre a convergência entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. 2021. 119f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021.

Este trabalho de investigação trata de uma das soluções duráveis propostas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o problema dos refugiados: a integração local. A questão que se coloca é de que forma deve ser compreendida a integração local a partir da convergência do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Assim, o objetivo geral do trabalho consiste em demonstrar quais os contornos jurídicos deve ter a integração local para que se torne compatível com a ampla proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas, à luz da visão de Antônio Augusto Cançado Trindade sobre a existência de convergência das vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, bem como do entendimento de Vincent Chetail a respeito da necessidade de reconhecimento da ocorrência de uma fertilização cruzada entre Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. A pesquisa se justifica não apenas em razão do elevado número de pessoas refugiadas em países do Terceiro Mundo e em países vizinhos aos seus de origem, mas também porque poucos trabalhos de pesquisa na área jurídica foram encontrados na literatura brasileira a respeito das soluções duradouras propostas pelo ACNUR, em especial, acerca da integração local. O enfoque é teórico-metodológico sociocrítico do direito, uma vez que se recorre a autores que analisam de forma crítica o fenômeno da globalização, a definição de refugiado contida na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, bem como as limitações da proteção assegurada por tais documentos, e que propõem uma abordagem mais universal – menos condicional – à proteção dos direitos dos refugiados. Ainda no que tange à metodologia, a pesquisa é, quanto à forma, qualitativa, quanto aos fins, descritiva e exploratória e, quanto aos meios, bibliográfica e documental. Utiliza-se o método dedutivo. Verificou-se que o direito de asilo deve ser reconhecido como um direito humano e que deve ser afastada a discricionariedade estatal quanto à implementação da integração local, visto que todas as soluções tradicionais demandam a voluntariedade por parte da pessoa em situação de refúgio, o que significa que, caso o refugiado não opte nem pela repatriação voluntária nem pelo reassentamento – mas, sim, pela integração local no país de acolhida – este não terá escolha senão adotar as providências cabíveis para sua implementação, sob pena de negar-lhe o acesso a direitos básicos e, desse modo, violar direitos humanos.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; Direito Internacional dos Direitos Humanos; Integração local.

ABSTRACT

ARCE, Andressa Santana. **Local integration as a durable solution:** analysis of the convergence between International Refugee Law and Human Rights International Law. 2021. 119f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021.

This research is about one of the durable solutions proposed for the refugee problem by the United Nations High Commissioner for Refugees: local integration. The question that is posed is how should the concept of local integration be comprehended considering the convergence between International Refugee Law and Human Rights International Law. Thus, the main objective of this research consists in demonstrating which are the legal frameworks that local integration should have in order to become compatible with a broad protection of refugees' human rights, in the light of Antônio Augusto Cançado Trindade's perspective about the convergence of the axes of international protection of human rights, as well as Vincent Chetail's understanding about the need of recognition of the existence of a cross-fertilization between International Refugee Law and Human Rights Law. The research is justified not only because of the great number of refugees allocated in Third World Countries and neighbor Countries but also considering that few researches regarding the durable solutions proposed by UNHCR were found in Brazilian literature, specially, concerning local integration. The theoretical and methodological focus of the research is sociocritical of law, considering that the referenced authors in the study analyze critically the globalization phenomenon, the refugee definition contained in the Geneva Convention of 1951 and the New York Protocol of 1967, as well as the limitations of the protection guaranteed by these documents, and they propose a more universal approach – less conditional – towards the protection of refugees' rights. Still concerning the methodology of the research, in terms of form, is qualitative, in terms of ends, descriptive and exploratory and, in terms of means, bibliographic and documental. The deductive method is the one utilized. It was verified that the right of asylum should be recognized as a human right and that States' discretion regarding the implementation of local integration should be eliminated, as all traditional solutions have a volition component, which means that, if a refugee does not choose neither voluntary repatriation nor resettlement, opting, therefore, for local integration in the host country, there will be no choice but to adopt suitable measures to implement it, or else access to basic rights will be denied and human rights will be, thus, violated.

Keywords: International Refugee Law; Human Rights International Law; Local integration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	15
2.1 HISTÓRICO	15
2.2 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS	23
2.3 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951 E PROTOCOLO DE NOVA IORQUE DE 1967	28
2.4 DESDOBRAMENTOS REGIONAIS RELATIVOS À PROTEÇÃO DE REFUGIADOS: CONVENÇÃO AFRICANA PARA REFUGIADOS DE 1969 E DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984.....	35
2.4.1 Convenção Africana para Refugiados de 1969	35
2.4.2 Declaração de Cartagena e definição latino-americana de refugiado	38
3 CONVERGÊNCIA ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	44
3.1 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948 E INTERNACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	44
3.2 DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA DE 1993 COMO MARCOS DO ABANDONO DA VISÃO COMPARTIMENTALIZADA DOS TRÊS EIXOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA.....	49
3.3 INTERAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS PARA PROTEÇÃO DAS PESSOAS REFUGIADAS.....	55
3.3.1 O conteúdo do princípio do <i>non-refoulement</i> no Direito Internacional dos Refugiados, a discricionariedade estatal e a proteção das pessoas em situação de refúgio	59
3.3.2 A condicionalidade da proteção do Direito Internacional dos Refugiados e a universalidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos: ampliação da proteção das pessoas refugiadas.....	62
3.3.3 Proteção dos refugiados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	67
4 INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURÁVEL PARA O PROBLEMA DOS REFUGIADOS.....	75
4.1 SOLUÇÕES DURÁVEIS PARA O PROBLEMA DOS REFUGIADOS	76
4.1.1 Repatriação voluntária.....	81

4.1.2 Integração local.....	84
4.1.3 Reassentamento	90
4.2 CRÍTICAS ÀS SOLUÇÕES DURÁVEIS.....	92
4.3 A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO NEGLIGENCIADA	96
4.4 INTEGRAÇÃO LOCAL E AS EXPERIÊNCIAS EM UGANDA E NA TANZÂNIA.....	99
4.4.1 O caso de Uganda	99
4.4.2 O caso da Tanzânia.....	103
4.5 COMPREENDENDO O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO LOCAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DE AMPLA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	105
5 CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

Jean Cocteau, poeta, romancista, dramaturgo, desenhista, fotógrafo e cineasta francês, no livro “A Dificuldade de Ser”, nos apresenta suas histórias, devaneios e epifanias sobre sua vida e obra. Ele diz que “no final das contas, para tudo se dá um jeito, menos para a dificuldade de ser, que nunca se ajeita”.

Esta afirmação, ao mesmo tempo sombria e esperançosa, paira, com sua delicadeza, sobre todo o processo de escrita desta dissertação, cujo objeto é igualmente sensível: a integração local como solução durável para pessoas refugiadas. Este trabalho de investigação trata de como essas pessoas – as quais se encontram em terra estrangeira em razão de um deslocamento forçado – devem ser acolhidas e integradas no Estado de refúgio, levando-se em conta o que dispõem os tratados e as convenções do Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O pensamento de Cocteau provoca a reflexão sobre a existência, também, de uma dificuldade de estar – no mundo, no país de origem, no país de refúgio –, pois, como se verá, há desafios tanto no tocante ao reconhecimento do *status* de refugiado quanto em relação à implementação das soluções duradouras – cuja finalidade precípua consiste em dar fim ao ciclo de deslocamento forçado –, em especial, da integração local, a qual tem lugar no país de acolhida onde se encontra a pessoa refugiada.

Elegeu-se a integração local como foco da pesquisa, por parecer ser a solução mais acessível para os refugiados, já que não exige que se aguarde o fim da crise que levou à migração forçada – caso da repatriação voluntária – tampouco o deslocamento para um terceiro Estado – que ocorre no reassentamento.

Ademais, entre as três soluções duráveis tradicionais proposta pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a integração local soa, ao menos *a priori*, como a mais compatível com as situações prolongadas de refúgio e como a mais viável, levando-se em conta que são diminutas as vagas ofertadas pelos Estados para fins de reassentamento.

Embora a história seja marcada por constantes deslocamentos, ainda se compreende a questão migratória como crise, havendo certa resistência, especialmente por parte dos Estados mais desenvolvidos – do Norte Global – no acolhimento de pessoas, mesmo daquelas em situação de refúgio. Isso, contudo, não impede que deslocamentos massivos de pessoas continuem a ocorrer.

O relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) *World Migration 2020* relaciona a migração às transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas trazidas ou impostas pelos processos de globalização. Em relação a 2018 e 2019, o relatório destaca a ocorrência de “*major migration and displacement events*”, como os conflitos na Síria, no Iêmen, no Congo, na República Centro-Africana, e no Sudão do Sul, a extrema violência contra o povo Rohingya em Mianmar e a severa instabilidade político-econômica na Venezuela.

O relatório da OIM *World Migration 2022* salienta, ademais, a instabilidade político-econômica do Afeganistão e os desastres climáticos ocorridos, em 2020 e 2021, na China, nas Filipinas, em Bangladesh, na Índia, nos Estados Unidos e no Haiti. De acordo com este documento, em 2020, havia, no mundo, o total de 281 milhões de migrantes internacionais (3,6% da população mundial).

O relatório do Alto Comissariado nas Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) *Global Trends in Forced Displacement in 2020* informa a existência de 26,4 milhões de refugiados no mundo. Desse total, 86% estão em países em desenvolvimento e 73%, em países vizinhos a seus países de origem. Segundo esse documento, há 5,4 milhões de venezuelanos deslocados de seu país de origem.

A pesquisa se justifica não apenas em razão do elevado número de pessoas refugiadas em países do Terceiro Mundo e em países vizinhos aos seus países de origem, mas também porque poucos trabalhos de pesquisa na área jurídica foram encontrados na literatura brasileira a respeito das soluções duradouras propostas pelo ACNUR, em especial, acerca da integração local. Por esse motivo, foi necessário recorrer à doutrina estrangeira para que fosse possível se debruçar sobre o tema.

O problema fundamental a ser tratado na pesquisa é: De que forma deve ser compreendida a integração local à luz da convergência do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos?

A hipótese principal que guia esta investigação é a de que a integração local somente assegura a proteção dos direitos humanos dos refugiados se compreendida em convergência com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. São hipóteses secundárias: (a) de que se faz necessário adotar um conceito mais amplo de refugiado do que aquele previsto a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967, a fim de que se atenda às necessidades de proteção impostas pelas migrações forçadas na contemporaneidade; (b) considerado apenas o Direito Internacional dos Refugiados, de que existe uma lacuna entre o princípio do *non-refoulement* e a discricionariedade dos Estados na aplicação de soluções duráveis.

Diante disso, a pesquisa tem como objetivo geral demonstrar os contornos jurídicos que deve ter a integração local para que se torne compatível com a ampla proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas. São marcos teóricos a visão de Antônio Augusto Cançado Trindade sobre a existência de convergência das vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana e o entendimento de Vincent Chetail a respeito da necessidade de reconhecimento da ocorrência de uma fertilização cruzada entre Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo em vista a natureza universal do último, que se contrapõe ao caráter condicional do primeiro.

Os objetivos específicos deste trabalho são: (a) discutir o conceito de refugiado consagrado na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de Nova Iorque de 1967; (b) analisar de que forma o Direito Internacional dos Direitos Humanos interage com o Direito Internacional dos Refugiados para a proteção das pessoas refugiadas, para o fim de que eventuais lacunas de proteção às pessoas em situação de refúgio sejam colmatadas; (c) compreender as estratégias do ACNUR de busca de soluções duráveis para a proteção dos refugiados, de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados.

A pesquisa tem enfoque metodológico sociocrítico do direito, uma vez que recorrerá a autores que analisam de forma crítica a definição de refugiado contida na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, bem como as limitações da proteção assegurada por tais documentos – marcados pela prevalência da soberania estatal –, e que propõem uma abordagem mais universal – menos condicional – à proteção dos direitos dos refugiados.

A fim de instrumentalizá-la, com o escopo de alcançar o objetivo geral e os específicos, investigar o problema e coletar os dados necessários para a análise científica, são utilizados: (a) quanto ao método, o dedutivo; partindo-se do geral para o particular; (b) quanto aos fins da pesquisa, o tipo descritivo e exploratório; (c) quanto à forma de abordagem do problema, a análise qualitativa; e (d) quanto ao procedimento técnico, a pesquisa bibliográfica e documental.

Parte-se do geral para o particular, porquanto, primeiramente, compreender-se-á a abrangência da proteção internacional dos refugiados para, então, se verificar o papel da integração local como solução durável para o problema dos refugiados.

Diz-se que se adota a análise qualitativa, uma vez que a pesquisa não será centrada em dados estatísticos. A pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois busca mais informações sobre o tema por meio da pesquisa bibliográfica; e descritiva, na medida em que registrará e descreverá dados levantados.

Por meio da pesquisa bibliográfica, será levantado o “estado da arte” quanto ao conceito de refugiado no Direito Internacional, à abrangência da proteção do princípio do *non-refoulement* previsto no Direito Internacional dos Refugiados, às soluções duradouras tradicionais propostas pelo ACNUR e à integração local como solução durável. Por meio da pesquisa documental, serão levantados dados concernentes à migração forçada, além de diretrizes concernentes às soluções duráveis, em especial, à integração local. Serão utilizados relatórios e documentos, com destaque para aqueles produzidos pelo ACNUR.

No primeiro capítulo, será discutido o conceito de refugiado consagrado na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e no Protocolo de Nova Iorque de 1967. Serão examinados os elementos da definição de refugiado trazida nestes documentos, o contexto histórico de sua elaboração, bem com os desenvolvimentos do conceito de refugiado nos sistemas africano e americano.

No segundo capítulo, será analisado de que forma o Direito Internacional dos Direitos Humanos interage com o Direito Internacional dos Refugiados para a proteção das pessoas refugiadas, à luz dos entendimentos de Antônio Cançado Trindade sobre a convergência das vertentes de proteção de direitos da pessoa humana e de Vincent Chetail a respeito da existência de fertilização cruzada entre as duas vertentes mencionadas. Será investigada a abrangência do princípio do *non-refoulement*, previsto no Artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, com o intuito de verificar se há lacunas de proteção a serem preenchidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No terceiro e derradeiro capítulo, serão apresentadas as três soluções duráveis tradicionais propostas pelo ACNUR para o problema dos refugiados, bem como as críticas que lhe são tecidas. Será, ainda, demonstrado de que modo deve ser compreendida a integração local ao lume da convergência do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Este capítulo tem por objetivo discutir o conceito de refugiado consagrado na Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e no Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Serão analisados o contexto histórico a Convenção de Genebra de 1951, a necessidade do abandono das cláusulas temporal e geográfica previstas neste documento para o fim de ampliar o conceito de refugiado – a qual levou à elaboração do Protocolo de Nova Iorque de 1967 – e os desdobramentos regionais no que tange à proteção das pessoas refugiadas, especialmente na África e na América Latina.

Jubilut e Apolinário (2010, p. 281) expõem que as migrações podem ser classificadas como forçadas ou voluntárias e que, a partir desta classificação, será determinada a aplicação de um determinado sistema internacional de proteção. Voluntárias são aquelas em que a decisão de migrar é tomada livremente pela pessoa, sem a influência de um fator externo, ao passo que as forçadas ocorrem quando a vontade de se deslocar é inexistente ou foi minimizada, sendo a situação de refúgio um exemplo clássico desta última espécie.

Necessário esclarecer que o Direito Internacional dos Refugiados é considerado uma das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário (TRINDADE, 2003, p. 340; RAMOS, 2013, p. 21).

Segundo Ramos (2013b, p. 21-22), ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, cabe a proteção da pessoa humana em todos os seus aspectos, mediante a garantia de direitos civis, políticos sociais, econômicos e culturais; ao Direito Internacional Humanitário, compete a proteção dos indivíduos na situação específica de conflitos armados internacionais e não internacionais; o Direito Internacional dos Refugiados, por sua vez, visa à proteção das pessoas refugiadas, desde a saída de seu local de residência, durante o trânsito de um país a outro, até o reconhecimento do *status* de refugiado no Estado de acolhimento e, ainda, a superação da situação de refúgio. Sobre a convergência entre essas vertentes, tratar-se-á no próximo capítulo

2.1 HISTÓRICO

Segundo Bhabha (2018, p. 17), a mobilidade humana faz parte da história e foi determinante para a constituição das ideias de nação e nacionalidade, criando, assim, a

dualidade excludente nacional/não nacional. A autora expõe que, de meados do século XIX até o advento do fascismo, ocorreu um intenso fluxo migratório – o maior de que se tem notícia – a partir da Europa, da China, com a saída de mais de 50 milhões de pessoas, da Índia, com a saída de 30 milhões de pessoas – e de outros países asiáticos (BHABHA, 2018, p. 14).

Os fluxos migratórios não são, portanto, novidade, o que leva ao questionamento sobre a existência ou não, na contemporaneidade, de uma crise migratória, na medida em que apenas 3% da população mundial é composta por imigrantes internacionais (BHABHA, 2018, p. 14).

Sartoretto (2018, p. 36) aponta que – a despeito do grande número de pessoas que foram forçadas a se deslocarem em período anterior – o Direito Internacional dos Refugiados surgiu de forma institucional somente na década de 1920, após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando o continente europeu passou a ser afetado pela presença de estrangeiros que não contavam com a proteção de seus Estados de origem.

Para que se possa compreender como emergiu a necessidade da criação de proteções jurídicas às pessoas refugiadas, necessário verificar como a transposição de fronteiras nacionais pelas pessoas passou a ser regulamentada pelos Estados.

Torpey (2000, p. 2) argumenta que, à medida em que foram se consolidando os Estados nacionais, surgiu a necessidade de “monopolizar”, isto é, controlar e regulamentar o movimento de pessoas por meio da criação de documentos que possibilitassem a distinção entre nacionais e não nacionais, de modo a viabilizar o abraço (“*the embrace*”) de seus nacionais – seus cidadãos – com o intuito de extrair-lhes recursos objetivando sua própria manutenção ao longo do tempo. Os Estados-nação monopolizaram, portanto, a autoridade para o fim de restringir o movimento de pessoas por intermédio da invenção do sistema moderno de passaporte (TORPEY, 2000, p. 5).

Como Estados-nação – Estados de e para ‘povos’ determinados definiram como mutuamente excludentes grupos de cidadãos –, Estados modernos se mostraram ávidos por abraçar suas populações e para regular os movimentos de pessoas dentro e através de suas fronteiras quando assim desejarem. Seus esforços para a implementação dessa regulamentação direcionaram-nos para a criação de meios de identificação de pessoas, seja como ‘seus’ seja como outros. Com o fim de monopolizar os meios legítimos de movimentação, os Estados e o sistema estatal foram compelidos a definirem quem pertence e quem não pertence, quem pode ir e vir e quem não pode, bem como tornar essas distinções inteligíveis e impositivas. Documentos como passaportes e cartões de identidade foram fundamentais para o atingimento desses objetivos. Mais do que simplesmente anunciar definições e categorias referentes à identidade, os Estados devem implementar essas distinções, o que demanda a exigência de documentos para análise dos casos individuais¹ (TORPEY, 2000, p. 13, tradução livre).

¹ “As nation-states – states of and for particular ‘peoples’ defined as mutually exclusive groups of citizens – modern states have typically been eager to embrace their populations, and to regulate the movements of persons

Segundo Torpey (2000, p. 111), com o advento da Primeira Guerra Mundial (1914), os Estados passaram a tratar os estrangeiros com desconfiança e suspeita – importando o fim da era de liberdade de movimento nas fronteiras –, o que levou à consolidação dos métodos de restrição de movimento de vigilância, como os controles de passaporte. A Alemanha, por exemplo, em meados de 1916, passou a implementar controles de passaporte para nacionais e não nacionais, dificultando a saída do território alemão (TORPEY, 2000, p. 113).

Grandes fluxos migratórios se seguiram após a Primeira Guerra Mundial. No período entre guerras, cerca de 1,75 milhões de refugiados deixaram a Rússia em razão da revolução bolchevique e da fome russa (1919-1922). Para se vingar daqueles que se opuseram ao novo regime, a União Soviética, por meio de um decreto de 15 de dezembro de 1922, não apenas retirou a nacionalidade russa desses refugiados como também invalidou seus documentos de viagem (TORPEY, 2000, p. 124).

De 1912 a 1922, a guerra dos Balcãs também produziu um fluxo importante de refugiados gregos e armênios, que se instalaram na Grécia após o assalto da Turquia a Esmirna em setembro de 1922. A Turquia, a qual pretendia se tornar um estado moderno e ocidentalizado, sob a liderança de Mustafa Kemal, tinha um projeto de homogeneização étnica de sua população, o que culminou com o genocídio contra os armênios que se encontravam em território turco, bem como com a negociação com a Grécia de uma troca massiva de gregos por turcos, a qual afetou cerca de 1,5 milhões de pessoas (TORPEY, 2000, p. 126).

Sob os auspícios da Liga das Nações, tiveram lugar, em 1920 e 1921, conferências em Paris e em Estocolmo, respectivamente, nas quais foi amplamente criticado o sistema de passaporte vigente, o qual dificultava o momento de viajantes, emigrantes e refugiados indocumentados ou que houvessem perdido sua nacionalidade (TORPEY, 2000, p. 127).

A Primeira Guerra Mundial, os conflitos dos Balcãs (1912-1913), a guerra no Cáucaso (1918-1921), a guerra Greco-Turca (1919-1922) deram origem a um grande número de refugiados – entre um e dois milhões de pessoas –, os quais, entre 1918 e 1922, deixaram, de

within and across their borders when they wish to do so. Their efforts to implement such regulation have driven them toward the creation of the means uniquely and unambiguously to identify individual persons, whether ‘their own’ or others. In order to monopolize the legitimate means of movement, states and the state system have been compelled to define who belongs and who does not, who may come and go and who not, and to make these distinctions intelligible and enforceable. Documents such as passports and identity cards have been critical to achieving these objectives. Beyond simply enunciating definitions and categories concerning identity, states must implement these distinctions, and they require documents in order to do so in individual cases” (TORPEY, 2000, p. 13).

forma involuntária, a extinta União Soviética e os territórios da Europa e da Ásia (SARTORETTO, 2018, p. 41).

Em decorrência dos fluxos de refugiados criados por esses conflitos, a comunidade internacional², sob os auspícios da Liga das Nações, passou a celebrar acordos que estabeleciam como condições necessárias e suficientes para o reconhecimento do *status* de refugiado que o indivíduo estivesse fora de seu país de origem e que não contasse com a proteção do governo de tal Estado (SARTORETTO, 2018, p. 40-41).

A Liga das Nações ou a Sociedade das Nações foi criada em 1919, por meio do Pacto da Liga ou Sociedade das Nações, parte integrante do Tratado de Versalhes, o qual pôs fim à Primeira Grande Guerra, e “[...] tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros” (PIOVESAN, 2012, p. 178).

Comparato, ao contrastar a Liga das Nações com a Organização das Nações Unidas (ONU), criada pela Carta das Nações Unidas de 1945, explica:

[...] enquanto a Sociedade das Nações não passava de um clube de Estados, com liberdade de ingresso e retirada conforme suas conveniências próprias, as Nações Unidas nasceram com a vocação de se tornarem a organização da sociedade política mundial, à qual deveriam pertencer, portanto, necessariamente, todas as nações do globo empenhadas na defesa da dignidade humana (COMPARATO, 2019, não paginado).

O primeiro órgão que tratou da proteção de pessoas refugiadas foi o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que, em 16 de fevereiro de 1921, propôs a realização de uma conferência, na qual Fridtjof Nansen foi apontado como Alto Comissário para elaborar o estatuto dos refugiados russos, bem como para assegurar a repatriação dessas pessoas e organizar medidas para a assistência às pessoas refugiadas (SARTORETTO, 2018, p. 42-43).

Cabe notar que o CICV se originou da comissão que esteve no nascimento da Convenção de Genebra de 1864, documento que, de acordo com Comparato (2019, não paginado), inaugurou direito humanitário. Trata-se de “[...] uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência” (CICV, [2020], não paginado).

² Sartoretto (2018, p. 31) utiliza a expressão “comunidade internacional” para designar o conjunto de países que têm interesses em comum e que agem por meio de organizações internacionais. O conceito está na nota de rodapé n. 29.

Em 1922, no auge da crise dos refugiados russos, o Alto Comissário da Liga das Nações para Refugiados, Frijdtof Nansen, realizou em Genebra uma conferência para tratar do problema, a qual culminou com o Acordo de 5 de julho de 1922 – instrumento de caráter não vinculante –, que criou o “passaporte Nansen”, um documento de viagem e de identificação, com aceitação internacional, destinado aos refugiados de origem russa. A emissão do referido documento por um dos Estados que participaram do acordo – dezesseis no total – não os obrigava a conceder direitos inerentes à nacionalidade ao seu portador ou a admiti-lo em seus territórios. O passaporte tampouco assegurava a seus portadores o direito de readmissão no território do Estado emissor. Até o fim da década de 1920, mais de cinquenta Estados aderiram ao acordo (TORPEY, 2000, p. 127-128).

O passaporte Nansen, que tinha validade de um ano, foi, inicialmente, emitido para as pessoas de origem russa – que, em realidade, eram apátridas, em decorrência do decreto soviético de desnacionalização de dezembro de 1922 –; com o surgimento de novas crises de refugiados no entre guerras, sua emissão foi estendida a outros grupos: aos armênios, a partir de 1924, que estiveram sob o jugo dos Impérios Otomano e Czarista; bem como aos assírios e a outras minorias católicas, a partir de 1933, provenientes de ex-territórios otomanos (TORPEY, 2000, p. 128-129).

Em razão de um acordo de 1928, o Alto Comissário da Liga das Nações para Refugiados passou a ter autoridade para desempenhar funções consulares em benefício dos portadores do passaporte Nansen, por exemplo, certificar-lhes a identidade e recomendá-los a governos e autoridades educacionais – estas funções foram codificadas no Direito Internacional em 1933, na Convenção para Refugiados (TORPEY, 2000, p. 129).

A respeito dos refugiados da Alemanha nazista e das medidas adotadas pela Liga das Nações, conta Torpey:

Primeiramente, já em 1933, a Liga criou o posto de Alto Comissário para Refugiados da Alemanha, o qual foi ocupado pelo americano James G. McDonald de 1933 a 1935. Como resultado da oposição da Alemanha às atividades do escritório, o Alto Comissário ficou, contudo, relegado a uma instituição separada baseada em Lausanne, e não em Genebra, onde a Liga tinha sua sede. Durante o mandato de McDonald, a Liga debateu, por anos, se o sistema do passaporte Nansen deveria ser estendido aos refugiados oriundos da Alemanha. No curso dessas discussões, ficou evidente que a França e a Grã-Bretanha repudiavam a ideia de incomodar a Alemanha, com quem buscavam se apaziguar, então a ideia foi engavetada. Com a questão da emissão de documentos travada em uma querela infrutífera, McDonald concentrou seus esforços em assegurar a admissão de refugiados. Ele facilitou a acomodação de aproximadamente dois terços dos 80.000 refugiados que deixaram a Alemanha de 1933 a 1935. Embora esse número seja impressionante, de acordo com os dados, cerca de 27.000 potenciais refugiados findaram ser ter para onde ir.

O sucessor de MacDonald, um britânico chamado Neill Malcolm, de 1936 a 1939, insistiu na questão da emissão de documentos, desta vez, no entanto, a Liga adotou um 'Acordo' em julho de 1936 que autorizou os governos a emitirem documentos para alemães e para apátridas oriundos da Alemanha que não contassem com a proteção do governo alemão. Essas medidas foram aplicadas, primeiramente, aos judeus que haviam perdido sua nacionalidade em razão da adoção das leis de Nuremberg. Este acordo provisório foi transformado na 'Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados oriundos da Alemanha' em fevereiro de 1938. Posteriormente, esses arranjos foram estendidos aos refugiados provenientes da Áustria e da Tchecoslováquia, à medida em que esses países acederam ao ou caíram sob o regime nazista³ (TORPEY, 2000, p. 138).

Conforme Sartoretto:

Durante o período em que a Liga das Nações existiu, entre 1921 e 1946, outras instituições foram criadas com a intenção de enfrentar a problemática do deslocamento forçado: o Escritório Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938), a Convenção relativa ao Status de Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e, finalmente, o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados (1938-1947). Todas essas agências ou escritórios tiveram campo de atuação limitado, mas foram importantes organismos que precederam a implantação do Alto Comissariado da ONU para Refugiados, que até hoje é responsável por sua proteção. Em 1930, com a morte de Nansen, a Liga das Nações autorizou a criação do Escritório Internacional Nansen para Refugiados, órgão autônomo, porém sob a autoridade da Liga. Esse órgão, durante oito anos, funcionou com o financiamento mínimo da própria Liga das Nações e com doações particulares, além de contar com o valor recolhido pela taxa paga pelos refugiados pelo passaporte Nansen (SARTORETTO, 2018, p. 44-45)

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de outubro de 1933 positivou, pela primeira vez, a proibição do *refoulement* – não devolução do solicitante de refúgio ao país de origem – como princípio internacional (SARTORETTO, 2018, p. 46). De acordo com Jubilut (2007, p. 77), a elaboração desta convenção foi o maior mérito do Escritório Nansen para Refugiados.

³ “First, already in 1933 the League created the position of High Commissioner for Refugees for Germany, a post first held by an American, James G. McDonald, from 1933 to 1935. As a result of German opposition to the office’s activities, however, the High Commissioner was relegated to a separate institution based in Lausanne rather than in Geneva, where the League was headquartered. During McDonald’s tenure, the League debated for years whether it should extend the Nansen passport system to refugees from Germany. In the course of these discussions, it became apparent that France and Britain were loathe to annoy Germany, which they wish to appease, and the idea was eventually shelved. With the issue of travel documents for refugees hung up in fruitless wrangling, McDonald concentrated his efforts on securing the admission of refugees. He ultimately facilitated the placement of approximately two thirds of the 80.000 refugees who left Germany between 1933 and 1935. While that record is not unimpressive, according to these figures some 27.000 would-be refugees ended up without a place to go. McDonald’s successor from 1936 to 1939, a Briton named Neill Malcolm, pressed the matter of travel documents, however, with the result that the League adopted an ‘Arrangement’ in July 1936 authorizing governments to issue travel documents to Germans and stateless persons coming from Germany who lacked the protection of the German government. These provisions applied primarily to Jews who had been denationalized in the aftermath of the adoption of the Nuremberg laws. This provisional agreement was transformed into a ‘Convention on the Status of Refugees Coming From Germany’ in February 1938. In due course, these arrangements were extended to refugees from Austria and Czechoslovakia as these countries acceded to or fell under Nazi rule” (TORPEY, 2000, p. 138).

Tanto a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933 quanto a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados oriundos da Alemanha de 1938 – a qual trazia o embrião da definição de refugiado adotada na atualidade – serviram de modelo para a Convenção de Genebra de 1951 (SARTORETTO, 2018, p. 50).

Andrade (2006, p. 43-44) explica que, de início, não se vislumbrou que a Liga das Nações se envolveria com o tema dos refugiados; ainda assim, como se viu, diversos acordos foram concertados sob a sua égide, os quais beneficiaram grupos diversos – russos, armênios, assírios, assírios-caudeus e refugiados provenientes da Alemanha e da Áustria.

A Liga lidou com grupos específicos de refugiados e nunca tentou que fosse redigida uma definição geral do termo ‘refugiado’. As definições grupais ou coletivas enfatizavam a nacionalidade ou origem étnica, a falta de proteção do país de origem e a não-aquisição de uma outra nacionalidade (ANDRADE, 2006, p. 44).

O trabalho da Liga das Nações em prol dos refugiados não pode, contudo, ser qualificado como totalmente satisfatório, uma vez que tinha natureza *ad hoc* e que aquela somente financiava os custos administrativos concernentes à proteção jurídica das pessoas em situação de refúgio, de modo que eventual ajuda econômica tinha de ser custeada pelos Estados de acolhida ou por organizações voluntárias (ANDRADE, 2006, p. 44).

Fora do marco da Liga das Nações, em 1938, foi criado o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados (CIR), por iniciativa estadunidense, com os objetivos de facilitar a emigração de refugiados judeus da Alemanha e da Áustria e reassentá-los em outros países (ANDRADE, 2006, p. 47). Interessante notar que, “diferentemente das organizações sobre refugiados da Liga das Nações, o CIR tinha implícita na definição dos beneficiários de suas atividades, a prévia ou atual existência de algum tipo de perseguição” (ANDRADE, 2006, p. 48).

A Agência de Apoio e Reabilitação das Nações Unidas (AARNU) foi a primeira instituição criada para conceder assistência material às pessoas refugiadas. Instituída pelos Aliados durante a Segunda Grande Guerra, que gerou 40 milhões de refugiados, a AARNU repatriou 7 milhões de pessoas em 1945. Depois da Segunda Guerra, a ONU – sucessora da Liga das Nações – criou a Organização Internacional de Refugiados (OIR), a qual foi substituída em 1951 pelo ACNUR (BHABHA, 2018, p. 80; SARTORETTO, 2018, p. 57-58).

A AARNU foi criada em 1943 com o intuito principal de prover aos deslocados de guerra – os quais era considerados como refugiados (“deslocados de guerra” e “refugiados” eram tratados frequentemente como sinônimos) – assistência material, isto é, comida, vestuário etc., e assegurar sua repatriação sob supervisão militar (ANDRADE, 2006, p. 49).

A OIR foi estabelecida em 1947 – já sob a égide da ONU. Com a extinção da AARNU e do CIR, a OIR tornou-se responsável pelo lado operacional dos programas de ambas as organizações no que tange à repatriação e ao reassentamento dos deslocados de guerra. (ANDRADE, 2006, p. 50).

Vale notar que tanto a AARNU quanto a OIR se desenvolveram sob o marco na ONU, portanto, no contexto de Guerra Fria. A tensão internacional e os conflitos ideológicos – a narrativa capitalista *versus* a narrativa comunista – entre os países ocidentais e os da Europa Oriental foram importantes para a formulação das políticas internacionais a respeito dos refugiados (ANDRADE, 2006, p. 24).

Loescher, Betts e Milner (2008, p. 10) asseveram que a abordagem contemporânea a respeito dos refugiados surgiu com a extinção da AARNU e a criação da OIR, a qual foi impulsionada pelos Estados Unidos, que haviam se tornado críticos às políticas de repatriação da organização extinta. A partir do estabelecimento da OIR, os Estados passaram a reconhecer o direito dos refugiados de não serem repatriados de maneira involuntária – prática adotada pela AARNU – e, pela primeira vez, a comunidade internacional adotou o conceito de refugiado que traz a ideia de perseguição individualizada, ou de fundado temor de perseguição, em decorrência de raça, religião, nacionalidade ou opinião política (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 11)

De acordo com Andrade:

O objetivo da OIR, como o da UNRRA, era solucionar a questão dos refugiados que haviam surgido em conexão com a Segunda Guerra Mundial – não a questão dos refugiados *in toto*. Este objetivo foi abandonado completamente quando os refugiados tcheco-eslovacos solicitaram refúgio nos países ocidentais após a tomada do poder pelos comunistas em 1948. Ao liberalizar o critério de elegibilidade no final da década de 1940, a OIR se encontrava em uma situação na qual tinha de auxiliar um número de refugiados muito superior ao que inicialmente estava sob seu mandato. Havia ficado claro para os principais atores que a questão dos refugiados não terminaria necessariamente com o fim do conflito, sendo portanto de natureza contínua. Em 1949, planos começaram a ser desenvolvidos, sob os auspícios da ONU, no sentido de que fosse estabelecido um novo regime de refugiados. Como resultado, foi criado, em dezembro de 1950, o ACNUR, que passou a funcionar a partir de janeiro de 1951; e em julho do mesmo ano foi concluída a Convenção de 1951. O mandato do ACNUR estava baseado em uma definição do termo ‘refugiado’ que era similar à utilizada pela OIR, mas o ACNUR tinha recursos limitados (ANDRADE, 2006, p. 262).

Como se verá a seguir, a criação do ACNUR foi um desenvolvimento do que se iniciou, no plano internacional, com a OIR, no tocante à proteção das pessoas refugiadas.

2.2 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS

Andrade sustenta que a política internacional para refugiados estabelecida no início da década de 1950 foi fortemente influenciada pelo cenário da Guerra Fria que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial:

A Guerra Fria dominou o cenário político da era pós-Segunda Guerra Mundial. O período em questão testemunhou o início do Plano Marshall [iniciado em 1947, consistia na proposta de destinar 17 bilhões de dólares americanos para reconstrução dos países europeus não comunistas], a consolidação de governos comunistas na Europa Oriental e o bloqueio a Berlim. A República Popular da China e o conflito na Coreia também entraram em cena, assim como a criação a OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte] e o estabelecimento das repúblicas Federal e Democrática alemãs. Os Estados Unidos pareciam ser o único Estado que gozava do poder e da riqueza necessários para liderar o processo de criação de uma nova ordem mundial, no qual um outro conflito mundial não viesse a ter lugar. A cultura liberal-internacionalista da política exterior estadunidense buscou universalizar os valores do livre-mercado e da Democracia política. Foi precisamente essa visão de mundo que estava por detrás da Declaração das Nações Unidas, e que contribuiu para a criação de regimes internacionais sobre refugiados (ANDRADE, 2006, p. 58).

Assim, ainda de acordo com este autor, o novo regime de refugiados estabelecido em 1950 pode ser compreendido como um desenvolvimento do que se iniciou com a OIR, quando a questão dos refugiados passou a fazer parte da agenda internacional, com a criação de medidas para o seu auxílio e proteção, e se estipularam critérios para a determinação da condição de refugiados, os quais findaram por se tornar norma (ANDRADE, 2006, p. 311).

Segundo Jubilit (2007, p. 27), a partir da criação do ACNUR, houve uma alteração importante da definição de refugiado. Antes, utilizavam-se critérios coletivos para o reconhecimento do *status* de refugiado, de modo que bastava que se demonstrasse pertencimento a um determinado grupo perseguido, em razão de etnia ou nacionalidade, por exemplo; depois, passou-se a exigir a comprovação da existência de uma perseguição individualizada.

O Estatuto do ACNUR foi adotado por meio da Resolução n. 428 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Nele, foi estabelecido que a Assembleia Geral deveria decidir se o ACNUR continuaria a desempenhar suas funções após 31 de dezembro de 1953 (Capítulo I, Artigo 5).

De acordo com o Artigo 1 do Anexo, o ACNUR tem a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados, sob os auspícios das Nações Unidas, e encontrar soluções duradouras para este grupo de pessoas, “[...] prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim

de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (ACNUR, 2021, não paginado).

Nos termos do Artigo 2, o trabalho do ACNUR tem caráter totalmente apolítico, humanitário e social.

Uma vez que ainda não havia sido elaborada a Convenção de Genebra de 1951, o Estatuto do ACNUR traz os seguintes conceitos de refugiados para o fim de bem delimitar o seu mandato:

6. O mandato do Alto Comissariado deverá incluir:

A. (i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de Janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar (ACNUR, 2021, não paginado).

Jubilut (2007, p. 151-152) esclarece que o ACNUR foi instituído como um órgão subsidiário da ONU, com base no Artigo 22 da Carta da ONU⁴, que pode atuar de forma independente, embora tenha de seguir as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social, não se confundindo com uma agência especializada, cuja criação se dá por tratado específico. O ACNUR pode promover a conclusão e a ratificação de tratados e convenções internacionais para a proteção de refugiados, supervisionando sua aplicação e propondo alterações (Artigo 8, alínea a).

Sartoretto sintetiza da seguinte forma as funções e os deveres do ACNUR:

No que se refere à atuação, pode-se dizer que o ACNUR desempenha as funções e os deveres descritos a seguir: (a) Facilitar a admissão de refugiados nos territórios dos Estados nos quais eles podem ser protegidos. A agência faz isso ao promover as entrevistas de qualificação de refugiado durante o processo de elegibilidade na solicitação de refúgio juntamente com os órgãos estatais competentes. (b) Assegurar-se de que os direitos dos refugiados serão respeitados. A agência assim o faz ao promover a conclusão e a ratificação das convenções internacionais para a proteção dos refugiados e ao supervisionar sua aplicação e evolução. (c) Trabalhar procurando soluções duradouras para os refugiados; nesse sentido auxilia os governos a promoverem a repatriação voluntária, a integração local (nas comunidades de destino) e, mas recentemente, o reassentamento de refugiados em um terceiro país seguro. (d)

⁴ De acordo com o Artigo 22: “A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções” (BRASIL, 2021a, não paginado).

Atuar para a obtenção de informações dos governos e trabalhar em coordenação com os Estados, organizações intergovernamentais e privadas, assim como coordenar o trabalho dessas organizações no sentido de colaborar com o cumprimento das demais responsabilidades (SARTORETTO, 2018, p. 65).

A atuação do ACNUR ficou limitada à Europa durante um período, considerando que, em razão de seu Estatuto e da Convenção de Genebra de 1951, seu mandato se estendia apenas aos refugiados surgidos em decorrência de eventos ocorridos em tal continente antes de 1º de janeiro de 1951 (SARTORETTO, 2018, p. 65).

A respeito do caráter eurocêntrico da atuação do ACNUR, contextualizam Loescher, Betts e Milner:

Quando o ACNUR foi estabelecido em dezembro de 1950, a Europa era a principal área de preocupação estadunidense e internacional em relação a refugiados à medida em que a Guerra Fria se intensificava e novos fluxos de refugiados se moviam do Leste para o Oeste. A orientação eurocêntrica do ACNUR refletia não apenas o cenário político internacional, mas também as prioridades de política internacional dos Estados Unidos e de outros governos ocidentais. Mais importante, a preocupação norte-americana com os esforços para a reconstrução e a reabilitação na Europa depois da Segunda Guerra Mundial e o desenvolvimento rápido da Guerra Fria afetaram de forma crítica as lentes pelas quais Washington via tanto sua política para refugiados quanto a do ACNUR. Os criadores de políticas dos EUA logo consideraram a questão dos refugiados dentro do mesmo quadro de políticas relativas à segurança nacional. A generosidade dos EUA em relação aos refugiados do Leste Europeu era em parte motivada pelo desejo de reverter ou ao menos conter o Comunismo, encorajando cidadãos do Leste Europeu a deixarem suas terras natais. Refugiados também se tornaram símbolos importantes da rivalidade ideológica no início da Guerra Fria. Aqueles que haviam escapado em direção ao Oeste haviam ‘votado com seus pés’ e representavam um ativo político e ideológico significativo para o Ocidente⁵ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 20, tradução livre).

Os conflitos descolonizatórios ocorridos na África na década de 1960 aumentaram o número de refugiados na região, o que incentivou a adesão à Convenção de Genebra de 1951 por diversos países africanos que haviam se tornado independentes. Em razão da pressão desses países, o ACNUR criou a prática que ficou conhecida como *good offices*, que consistia no

⁵ “When UNHCR was established in December 1950, Europe was the principal area of US and international refugee concern as the Cold War intensified and new refugee flows moved from East to West. The Eurocentric orientation of UNHCR reflected not only the international political environment but also the foreign policy priorities of the United States and the other major Western governments. Most importantly, the American preoccupation with the reconstruction and rehabilitation efforts in Europe after the Second World War and the rapidly developing Cold War critically affected the lens through which Washington viewed both its own refugee policy and UNHCR. US policy-makers soon considered refugee issues within the same policy framework as national security. US generosity towards refugees from Eastern Europe was part motivated by the desire to “roll back”, or at least contain, Communism by encouraging East European citizens to escape their homelands. Refugees also became important symbols in the ideological rivalry of the early Cold War. ‘Escapees’ who crossed over to the West ‘voted with their feet’ and represented a significant political and ideological asset for the West” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 20).

oferecimento de proteção às pessoas refugiadas que estavam fora de seu mandato (SARTORETTO, 2018, p. 66-67).

A fórmula dos *good offices* envolvia a atribuição de autoridade ao ACNUR, pela Assembleia Geral, para a arrecadação de fundos a serem destinados a programas de assistência para operações fora de seu mandato usual, como ocorreu em relação à crise de refugiados argelinos (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 23).

Em maio de 1957, a Tunísia solicitou assistência material do ACNUR para os 85.000 refugiados argelinos que atravessaram a fronteira durante os dois anos e meio anteriores. Esta foi a primeira ocasião em que a assistência emergencial do ACNUR foi solicitada no Terceiro Mundo, conseqüentemente, marcou um passo importante no desenvolvimento tanto nas condições políticas sob as quais a organização tinha de atuar quanto nas funções que lhe eram permitidas desempenhar (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 23, tradução livre)⁶.

Com o advento do Protocolo de Nova Iorque de 1967 – o qual, como se verá mais adiante, afastou as cláusulas geográfica e temporal do Artigo 1 da Convenção de Genebra de 1951 e, por conseguinte, ampliou o conceito de refugiado – houve expansão da quantidade de pessoas sob o mandato do ACNUR.

O mandato do ACNUR abrange, ademais, os deslocados internos⁷ e as pessoas apátridas⁸, além daqueles que se adequam ao conceito de refugiado previsto apenas em documentos regionais (UNHCR, 2021b, não paginado.).

Conforme o relatório *Global Trends* de 2019, do ACNUR, até o fim de 2019, 79,5 milhões de pessoas haviam sofrido deslocamentos forçados – inclusive deslocamentos internos. Desse total, 26 milhões estão em situação de refúgio – 20,4 milhões estão sob o mandato do ACNUR e 5,6 milhões, sob o mandato da Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo⁹ (UNHCR, 2020, p. 2). O relatório *Global Trends* de 2020

⁶ “In May 1957, Tunisia requested material assistance from UNHCR for the 85,000 Algerian refugees who had fled across the border during the previous two and a half years. This was the first occasion in which UNHCR emergency assistance had been requested in the Third World, and consequently marked an important step in the development both of the political condition under which the organization had to act and of the functions it was permitted to perform” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 23).

⁷ “Deslocados internos são tradicionalmente definidos para incluir pessoas ou grupo de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou sair das suas casas ou lugares de residência habitual, em particular como resultado ou com o objetivo de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, e que não cruzaram nenhuma fronteira reconhecida entre estados” (CHETAIL, 2017, p. 310).

⁸ Uma pessoa apátrida, para o direito internacional é aquela que não é nacional de nenhum Estado segundo sua legislação doméstica, definição que está estabelecida na Convenção da ONU de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas (WAAS, 2017, p. 99).

⁹ A Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo foi instituída pela Resolução 302, de 8 de dezembro de 1949, da Assembleia Geral da ONU, com a finalidade de promover assistência – nas

informa que 82,4 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem até o final de 2020 e que, dos 26,4 milhões de refugiados, 20,7 milhões estão sob o mandato do ACNUR e 5,7 milhões sob o mandato da Agência para os Refugiados Palestinos (UNHCR, 2021a, p. 2).

De acordo com este documento, o mandato do ACNUR em relação aos refugiados inclui a promoção de segurança para que não sejam obrigados a retornarem para locais onde suas vidas estejam ameaçadas, que seja assegurado acesso a procedimentos justos e eficientes de solicitação de refúgio e que seja garantida proteção dos direitos dessas pessoas até que o problema do refúgio seja solucionado. Entre 2010 e 2019, o número de refugiados no mundo dobrou, tendo passado de 10 para 20,4 milhões de pessoas (UNHCR, 2020, p. 16).

Trindade (2003, p. 396) destaca que a estratégia do ACNUR no que concerne aos refugiados abrange não apenas a proteção, mas também a prevenção e a solução dos problemas pertinentes a esse grupo de pessoas. Destaca a importância dos direitos humanos na etapa prévia:

92. [...] Os direitos humanos revestem-se de importância na etapa ‘prévia’ precisamente para assegurar que se consiga o refúgio. A *prevenção* compreende distintos elementos, a começar pela necessária previsão de situações que possam gerar fluxos de refugiados. O passo seguinte é o que hoje se reconhece como alerta antecipado ou imediato (*early warning*). Diversos problemas não resolvidos, de cunho distinto (político, étnico, religioso, de nacionalidade), desencadeiam-se em conflitos armados que geram êxodos e fluxos maciços de refugiados; indícios ou sintomas significativos do risco de movimentos forçados de pessoas encontram-se na constatação, por exemplo, de casos de violação dos direitos humanos, ou de surgimento de apátridas, em número crescente, ou de discriminação ou violência sistemática contra determinados grupos (e.g., nacionais, étnicos, religiosos) (TRINDADE, 2003, p. 396-397).

O ACNUR afirma que diversas crises de alta gravidade contribuíram para o deslocamento massivo de pessoas na última década, salientando, entre elas, os conflitos internos em curso na Síria, na Ucrânia, na região africana do Sahel, no Afeganistão, no Iraque, na Líbia e na Somália, na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo (UNHCR, 2020, p. 6).

2.3 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951 E PROTOCOLO DE NOVA IORQUE DE 1967

A definição de refugiado está delineada na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951¹⁰ e no Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967¹¹.

Segundo Bhabha (2018, p. 80), a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de Nova Iorque de 1967 e o ACNUR são os elementos centrais da proteção internacional de refugiados.

A Convenção de Genebra de 1951 foi elaborada para atender às situações de migração forçada – de que é espécie o refúgio (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 281) – ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial no continente europeu.

O documento, em seu Artigo 1¹², o qual contém a definição de pessoa refugiada, traz cláusulas geográfica – B.1, mencionando que deveriam ser levados em conta os acontecimentos na Europa – e temporal – A.1 e A.2, que determina sua aplicabilidade apenas às situações ocorridas até 1º de janeiro de 1951 –, o que lhe evidencia o caráter eurocêntrico.

Baggio e Sartoretto (2018, p. 112) explicam que a Convenção de 1951 foi criada em resposta às situações de migração forçada nascidas na Europa, durante a Segunda Guerra Mundial. Assinalam que o continente europeu foi impulsionado a se engajar na discussão a respeito da criação de um arcabouço jurídico para a proteção do direito dos refugiados em razão

¹⁰ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas.

¹¹ Convocado pela Resolução 1186 (XLI), de 18 de novembro de 1966, do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Assinado em 31 de janeiro de 1967.

¹² “Art. 1º - Definição do termo ‘refugiado’ A. Para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: 1) 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; 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 parágrafo 2 da presente seção; 2) 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. 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. B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa’; ou b) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures’; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção” (ONU, 2021a, p. 2-3).

do caos gerado pelos migrantes carentes de assistência de seus Estados de origem, seja em razão de falta de proteção diplomática, seja por falta de acordos bilaterais de recepção.

A definição de refúgio contida na Convenção de 1951 é o mínimo denominador comum que os Estados conseguiram pactuar para proteger os refugiados europeus no pós-Segunda Guerra (BAGGIO; SARTORETTO, 2018, p. 113).

O primeiro projeto de um documento para a proteção de pessoas refugiadas, sob os auspícios da ONU, foi elaborado por um Comitê *ad hoc* para Apátridas e Problemas Relacionados, criado pelo Secretário Geral da ONU, a pedido do Conselho Econômico e Social da organização. O Comitê contava com a presença de 13 Estados-membros – Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, França, Itália, Polônia, Turquia, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e Venezuela – e se reuniu de 16 de janeiro a 16 de fevereiro de 1950. Esse projeto foi submetido à Conferência de plenipotenciários, os quais, em 1951, chegaram ao texto final da convenção, que substituiria todos os anteriores acordos existentes e cujo caráter seria universal. A Conferência teve lugar em Genebra, de 2 a 25 de julho de 1951, e contou com 26 representantes Estados (BAGGIO; SARTORETTO, 2018, p. 114-115).

Os trabalhos preparatórios (*travaux préparatoire*) da Convenção de 1951, de acordo com Baggio e Sartoretto (2018, p. 116), relevam que a maioria das discussões ocorridas antes da Conferência de plenipotenciários de 1951 referia-se à definição de refugiado, em especial a respeito das limitações geográficas e temporais constantes do texto; esse debate foi retomado, na década de 1960, por Estados do continente africano para a elaboração de um documento que atendesse à realidade de deslocamento forçado da região.

A despeito dessas discussões, prevaleceu, pelo menos até 1967, a definição que “[...] consagrava apenas refugiados europeus, oriundos de incidentes anteriores a 1951, bem como aqueles que se enquadravam nas limitadas categorias de raça, nacionalidade, religião, grupo social e opinião política” (SARTORETTO, 2018, p. 80).

Sartoretto assinala:

Os elementos mais importantes da definição ficaram sendo o ‘fundado temor de perseguição’, elemento de caráter subjetivo que importa a necessidade de o solicitante de refúgio apresentar certas provas que justifiquem o temor, as cláusulas limitadoras geográfica e temporal e as cinco categorias de pessoas protegidas pela convenção, ou seja, pessoas perseguidas em função de sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política (SARTORETTO, 2018, p. 80-81).

A respeito da adoção do limite temporal adotado pela Convenção de Genebra de 1951, expõe Andrade:

O limite temporal acabou sendo adotado pela Conferência de Plenipotenciários. Pode-se dizer que esta restrição foi inserida com base no argumento de que permitiria aos Estados-parte saber, à época de seu comprometimento, a extensão de suas obrigações. A maioria dos países não queria assumir obrigações vis-à-vis refugiados que surgissem no futuro, cujo número e origem eram desconhecidos. Esse posicionamento indica que os atores tinham consciência de que a questão dos refugiados é de natureza contínua, e que, portanto, novos fluxos envolvendo a comunidade internacional, voltariam a surgir. A maioria dos Estados não queria, contudo, se responsabilizar pela proteção desses novos refugiados (ANDRADE, 2006, p. 270)

O Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967 revogou as cláusulas geográfica e temporal da Convenção de Genebra de 1951, com o fim de ampliar o conceito de refugiado contido no Artigo 1. Assim, “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” (ONU, 2021c, p. 1), passou a ser reconhecida como refugiada, nos termos do Artigo 1, § 2º,

[...] 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 (ONU, 2021c, p. 1).

À luz da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967, Jubilut explica que

[...] o status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática limitada à perseguição política.

Os cinco motivos de reconhecimento supramencionados relacionam-se a direitos civis e políticos assegurados na esfera internacional e que, no caso dos refugiados, não estão sendo respeitados.

[...]

São elementos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.

A perseguição, apesar de constituir elemento essencial do refúgio, não é definida nos diplomas internacionais sobre a matéria, fato que pode servir de catalisador de problemas para a aplicação do instituto (JUBILUT, 2007, p. 44-45).

Assim, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, reconhece-se como refugiada a pessoa que, por temer ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora de seu país de

nacionalidade ou de residência habitual e não pode ou, em virtude desse temor, não quer a ele retornar. Estão excluídas da proteção da Convenção, conforme o disposto no Artigo 1, F, as pessoas as quais: tiverem cometido crime contra a paz, crime de guerra ou contra a humanidade; tiverem praticado crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de terem sido nele admitidas; ou tenham se tornado culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

São três, destarte, os elementos essenciais para o reconhecimento do *status* de refugiado: a perseguição; o bem fundado temor; e a extraterritorialidade (JUBILUT, 2007, p. 45).

Santos (2020, p. 40-42) expõe que o Protocolo de Nova Iorque de 1967 não pôs fim à discussão sobre a definição de refugiado no plano internacional, na medida em que, embora tenha suprimido as cláusulas geográfica e temporal, não a ampliou suficientemente para abarcar os problemas de deslocamento forçado das Américas e do continente africano; por isso, outros documentos internacionais foram criados, como a Declaração de Cartagena de 1984, em atenção às peculiaridades da região latino-americana, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1989, os quais preveem como motivos para o reconhecimento da condição de refugiado a violência em massa e as violações a direitos humanos.

Baggio e Sartoretto criticam o caráter eurocêntrico da Convenção de 1951 e apontam que esta, mesmo com as alterações realizadas pelo Protocolo de 1967, adota uma noção muito estreita de refúgio, que não contempla todas as situações de deslocamentos forçados existentes no mundo:

Como já foi sustentado, a Convenção de 1951 foi criada para responder às questões de refúgio ocorridas na Europa até a década de 1950. Em sua gênese, esse instrumento não considera questões terceiro mundistas de deslocamento forçado. Tanto é assim, que os continentes Africano e Latino Americano foram obrigados, anos depois, ante à inércia da comunidade internacional frente às crises de refugiados ocorridas em seus territórios, a desenvolver e implementar seus próprios instrumentos de proteção.

Dos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 observa-se que a definição de refúgio elaborada representava um tênue equilíbrio entre o ideário humanitário de proteção de refugiados europeus e o direito dos Estados em limitar a entrada de estrangeiros em seu território

[...]

Essa visão realista do direito internacional se encaixa perfeitamente na forma com a qual os Estados conduzem seus assuntos de regularização migratória e, apesar de a questão dos refugiados não se confundir com os aspectos que envolvem o direito migratório em geral, desde sua gênese, esse arcabouço jurídico foi construído com vistas a possibilitar certa discricionariedade, por parte dos Estados de destino, na escolha do tipo de refugiado que receberiam. Essa escolha fundamenta-se tanto em necessidades de mão-de-obra [sic] para o mercado de trabalho local, quanto em aspectos referentes à origem dos refugiados, à sua vulnerabilidade, suas qualificações

profissionais, segurança nacional dentre outras questões que misturavam princípios humanitários e questões de soberania (BAGGIO; SARTORETTO, 2018, p. 124-125).

Amaral, Calves e Flores também entendem ser problemática a concepção de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e afirmam que “o maior desafio enfrentado, atualmente, no campo da proteção dos migrantes reside na limitada definição do termo, tendo em vista que o Estatuto Internacional dos Refugiados (1951) restringe as causas ensejadoras da concessão do refúgio” (AMARAL; CALVES; FLORES, 2017, p. 33).

Goodwin-Gill (2014, p. 38) salienta que a Convenção de 1951 não traz o conceito de perseguição, conquanto seja ele central à definição de refugiado. O autor sustenta ser necessário o reconhecimento de que o medo de perseguição e a falta de proteção estatal são elementos intrinsecamente relacionados, na medida em que, para fins de reconhecimento do *status* de refugiado, a comprovação da falta de proteção por parte do Estado de origem do solicitante de refúgio poderá dar início à presunção de existência de probabilidade de perseguição e de bem fundado temor.

De acordo com Jubilut (2007, p. 47), o bem fundado temor de perseguição é o elemento mais moderno na história do instituto do refúgio, pois não existia quando a verificação era realizada de maneira coletiva, visto que bastava o pertencimento a um determinado grupo compreendido como perseguido para que se reconhecesse a condição de refugiado.

Sustenta a autora que se deve utilizar a noção de temor objetivo como meio de verificação da condição de refugiado, em vez da ideia de temor subjetivo – o qual passa, então, a ser presumido –, a fim de possibilitar um tratamento mais equitativo aos solicitantes de refúgio, e que sejam avaliadas condições objetivas do Estado de onde provém o solicitante, para que se possa averiguar que o temor é fundado (JUBILUT, 2007, p. 47).

Quanto ao terceiro elemento essencial da definição de refúgio – a extraterritorialidade (*alienage*) –, trata-se da exigência de que o solicitante esteja fora de seu país de origem ou residência (JUBILUT, 2007, p. 48).

A narrativa do solicitante de refúgio, consoante Sartoretto (2018, p. 87-88), é construída por fatores objetivos e subjetivos, os quais serão analisados em conjunto para fins de verificação da condição de refugiado; os objetivos referem-se, em geral, às condições do país de origem – existência ou não de conflitos, respeito à democracia e aos direitos humanos etc. –, já os subjetivos se relacionam à perseguição sofrida pelo indivíduo no caso concreto, em razão de sua crença contramajoritária, por pertencer a um grupo perseguido etc.

Como visto, os motivos de perseguição previstos no Artigo 1 da Convenção de Genebra de 1951 são raça, nacionalidade, opiniões políticas religião e pertencimento a um determinado grupo social.

No que tange à raça, necessário destacar que, de acordo com o preâmbulo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, “[...] qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, em que, não existe justificação para a discriminação racial, em teoria ou na prática, em lugar algum” (BRASIL, 2021d, não paginado). Estabelece o Artigo 1(1) desta Convenção:

1. Nesta Convenção, a expressão ‘discriminação racial’ significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública (BRASIL, 2021d, não paginado).

A perseguição por raça apresenta-se como causa recorrente de deslocamento forçado, como, por exemplo, o fluxo de mais de 500 mil refugiados gerado pelo genocídio dos Tutsi por parte dos Hutus, em 1994. Mais de um milhão de pessoas foram mortas (SARTORETTO, 2018, p. 90-91).

Nacionalidade consiste no vínculo político-jurídico que liga o indivíduo a um determinado Estado (JUBILUT, 2007, p. 119). Para Gyulai, “a nacionalidade é um vínculo legal entre uma pessoa e o Estado, que incorpora um conjunto de direitos e obrigações mútuas e que normalmente – mas não indispensavelmente – representa uma variedade de fortes laços sociais, políticos, econômicos e culturais” (GYULAI, 2017, p. 795).

Sartoretto (2018, p. 91-92) pondera que, à luz do Artigo 1.A(2) da Convenção de Genebra de 1951, cabe uma interpretação mais abrangente do termo nacionalidade para abrigar grupos étnicos e culturais sem país independente próprio, o que permitiria, para ilustrar, a proteção do povo curdo, perseguido pelos governos da Turquia e do Iraque, e dos palestinos, perseguidos pelo Estado de Israel.

Quanto à consagração da opinião política como fundamento para o reconhecimento do *status* de refugiado, explana Jubilit (2007, p. 126-127), que a comunidade internacional objetivou assegurar a pluralidade e a diversidade de ideias a respeito da organização estatal ou

de governo. Importante notar que o direito à liberdade de opinião e expressão está previsto na DUDH (Artigo 19¹³) e no Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966 (Artigo 18(1)¹⁴).

A liberdade religiosa também está prevista na DUDH (Artigo 18¹⁵) e no Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966 (Artigo 18(1)).

Acerca do último motivo clássico para o reconhecimento da condição de refugiado – o pertencimento a um determinado grupo social –, destaca-se sua maleabilidade, na medida em que a definição de grupo social não é precisa, o que permite que seja utilizado como um motivo residual (JUBILUT, 2007, p. 132). Sartoretto, a propósito, esclarece:

De início, a categoria de ‘pertencimento a um grupo social’ presente na Convenção de 1951, foi inserida no art. 1º para abranger situações que englobassem indivíduos oriundos do regime socialista, mas que não podiam ser enquadrados nas definições anteriores, como é o caso dos donos de terra, dos comerciantes e dos representantes da ideologia capitalista na Rússia. Mas tarde, porém, essa categoria foi se transformando em um conceito flexível para o enquadramento de indivíduos em outras situações nas quais a Convenção foi omissa. Atualmente, alguns Estados já reconhecem mulheres, homossexuais, portadores do vírus HIV, dentre outros grupos, como protegidos pela Convenção (SARTORETTO, 2018, p. 92)

Conforme já apontado, o Protocolo de Nova Iorque de 1967 não resolveu o debate acerca da definição de refugiado, o que levou os Estados do continente africano e da América Latina a desenvolverem mecanismos de proteção mais adequados às suas realidades locais.

¹³ “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão” (ONU, 2021b, não paginado).

¹⁴ “Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino” (BRASIL, 2021c, não paginado).

¹⁵ “Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos” (ONU, 2021b, não paginado).

2.4 DESDOBRAMENTOS REGIONAIS RELATIVOS À PROTEÇÃO DE REFUGIADOS: CONVENÇÃO AFRICANA PARA REFUGIADOS DE 1969 E DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

Sartoretto (2018, p. 109-111) expõe que as críticas à definição clássica de refugiado prevista na Convenção de Genebra de 1951 partem dos Estados do Sul global¹⁶, os quais, embora produzissem e recebessem fluxos de refugiados, pouca ou nenhuma influência tiveram na elaboração e negociação desse instrumento internacional. Nesse contexto, foram desenvolvidas a Convenção Africana para Refugiados de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, com o intuito de responder às realidades locais dos fluxos de refugiados. Esses documentos, conforme se verá a seguir, ampliaram o conceito clássico de refugiado, prevendo novas hipóteses para o fim de reconhecimento do *status* de refugiado.

Discorrer-se-á acerca desses dois documentos, porque, refletindo os problemas do continente africano e do continente americano, respectivamente, se propuseram a adotar uma aceção de refugiado mais abrangente e condizente com as questões do Sul global, de modo a chamar a atenção da comunidade internacional para a insuficiência do conceito da Convenção de Genebra de 1951.

Segundo Jubilit e Madureira – referindo-se aos desdobramentos africano e americano –, “tais inovações não alteram o conceito internacional de refugiados, o que, por um lado gera discrepâncias no reconhecimento e aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, mas que por outro lado, permite a ampliação da proteção ainda que apenas regionalmente” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 16).

2.4.1 Convenção Africana para Refugiados de 1969

Sartoretto (2018, p. 113) explica que a Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (Convenção Africana dos Refugiados) de 1969 nasceu em razão da necessidade de se elaborar um documento visando à proteção das pessoas forçadas a migrar em decorrência das crises e dos conflitos armados ocasionados no contexto de descolonização do continente africano iniciada no começo da década de 1960.

¹⁶ Não necessariamente há uma coincidência geográfica, na medida em que as expressões “Sul” e “Norte global” são utilizadas, em oposição, para se referirem a aspectos econômicos que os países de cada região têm em comum (SARTORETTO, 2018, p. 97).

De 1893 a 1910, o território do continente africano foi partilhado entre Inglaterra, Itália, Alemanha, França, Portugal, Bélgica, entre outros países. O projeto colonizatório foi marcado pela força e pela divisão territorial que não levou em consideração a diversidade cultural dos povos nativos, agrupando, destarte, em um Estado, grupos étnicos rivais (SARTORETTO, 2018, p. 114-115).

Para justificar os conflitos ocorridos após o período descolonizatório, alguns autores afirmam que a razão de tantas guerras não seria a influência do colonizador, mas a grande diversidade étnica, religiosa e cultural daquelas regiões. Todavia, estudos recentes revelam que, em sociedades onde há mais diversidade, os conflitos são menos frequentes (SARTORETTO, 2018, p. 116).

No fim da década de 1980, as colônias africanas já haviam conquistado formalmente sua independência, o que não impediu, contudo, que as antigas metrópoles continuassem a explorar esses Estados e gerar crises no continente (SARTORETTO, 2018, p. 118). A propósito:

Hoje, os longos conflitos étnicos que ocorrem em países como a República Democrática do Congo, Uganda, Costa do Marfim, Mali e guerras civis que caracterizaram o que se convencionou chamar de ‘Primavera Árabe’ apresentam traços do sistema colonialista, principalmente após a mudanças no cenário político e econômico que ocorreram com a globalização. [...]
A influência estrangeira na África, através de acordos e tratados comerciais, de instrumentos universais de direitos humanos usados como ferramentas de dominação, de intervenções humanitárias que escondem agendas econômicas, abalam o equilíbrio das frágeis relações entre os povos nativos geradas pela anomia causada pelo processo descolonizatório e contribuem para a deflagração de conflitos que geram fluxos forçados de pessoas (SARTORETTO, 2018, p. 119).

Para Trindade (2006, p. 421), existe uma relação direta entre a globalização da economia e o aprofundamento das desigualdades sociais, o que leva ao incremento do processo de exclusão e marginalização das pessoas em situação de vulnerabilidade. Segundo o autor, tal globalização tem ocasionado a erosão da capacidade dos Estados quanto à proteção de direitos humanos.

De acordo com Amaral, Carvalho e Félix (2013, p. 126), a globalização consiste em fenômeno de múltiplas significações, podendo ser compreendida como a decorrente do crescimento da interdependência internacional, constituindo tema de interesse global, com enfoque nos Direitos Humanos; ou como uma realidade econômica que aprofunda as assimetrias entre os países ricos e os países em desenvolvimento, que adota a lógica de reificação do ser humano, como se este fosse passível de valoração.

Torrado (2000, não paginado) afirma que não existe um conceito de globalização com aceitação geral na doutrina. Para o autor, a globalização é um fenômeno gerador de situações de desigualdade entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, na medida em que empodera grandes corporações multinacionais, em detrimento dos Estados nacionais e, especialmente, dos povos.

Assim, o autor entende que não se deve falar em processo de globalização, mas em processos de globalização, pois há um conjunto de processos intrincados – e que interagem entre si – provocando mudanças estruturais profundas nos contextos macropolíticos e macrosociais. A globalização produz fenômeno oposto ao da integração e ocasiona severos desequilíbrios econômico, social, jurídico e político, na medida em que é regida por um sistema de valores contrário àqueles dos direitos humanos. Os valores de eficiência, competitividade e livre mercado opõem-se aos valores de equidade, participação e solidariedade. Logo, o aparato ideológico da globalização é um dos obstáculos a serem removidos para a defesa dos direitos humanos (TORRADO, 2000, não paginado).

Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 14) sustenta que não há globalização, mas globalizações, e que o discurso sobre a globalização é, frequentemente, a história dos vencedores. Define globalização como “[...] processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (SANTOS, 1997, p. 14).

A globalização produz, destarte, efeitos deletérios, especialmente, nos países do Sul Global, gerando desequilíbrios econômicos, políticos e sociais nessas localidades, os quais levam a crises que podem provocar fluxos importantes de migração forçada, tal como tem ocorrido no contexto africano.

No início da década de 1960, quando se iniciaram as tratativas da Organização da Unidade Africana para a criação de um documento para a proteção de pessoas refugiadas no contexto africano, estavam em vigor as cláusulas geográfica e temporal da Convenção de Genebra de 1951, de modo que este instrumento tratava apenas do problema dos refugiados na Europa (SARTORETTO, 2018, p. 119).

Mesmo depois do levantamento das cláusulas geográfica e temporal pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, a definição clássica de refugiado não atendia às peculiaridades do continente africano.

A Convenção Africana dos Refugiados de 1969, que, diversamente da Declaração de Cartagena de 1984, tem caráter vinculante, traz um conceito ampliado de refugiado:

[...] a definição expandida, além de consagrar as categorias presentes na Convenção de 1951, utiliza um critério puramente objetivo focando nas conduções gerais dos países de origem dos refugiados (agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade), ao invés de estabelecer critérios baseados em características individuais e subjetivas e na necessidade de perseguição, exclusivamente. Sendo assim, a definição protege de forma mais efetiva fluxos massivos de refugiados, situação comum não só no continente africano, mas em todos os lugares onde há ataques indiscriminados contra a população. Esses ataques indiscriminados, característicos em conflitos armados, muitas vezes não têm conotação étnica, religiosa, política ou social, mas raízes econômicas (SARTORETTO, 2018, p. 124).

Segundo Jubilit e Madureira (2014, p. 15), a Convenção Africana dos Refugiados de 1969 iniciou o debate acerca da ampliação da definição de refugiados, o qual, então, se concretizou com o Colóquio Internacional realizado na Colômbia e a elaboração da Declaração de Cartagena de 1984.

2.4.2 Declaração de Cartagena e definição latino-americana de refugiado

Antes de abordar os elementos da Declaração de Cartagena de 1984, necessário tratar, de forma breve, da tradição latino-americana em relação ao instituto do asilo.

Para Jubilit (2007, p. 36) o direito de asilo *lato sensu* abrange o asilo diplomático, o asilo territorial e o refúgio. Ela defende que não há motivo para desatrelar o instituto do refúgio do instituto do asilo, porque ambos “[...] visam à proteção do ser humano em face de perseguição, geralmente realizada pelo Estado, sendo, portanto, similares em sua essência e, dessa maneira, institutos assemelhados” (JUBILUT, 2007, p. 36). A autora ressalta que

[...] para alguns estudiosos do tema não há distinção entre asilo e refúgio, devendo-se sempre falar em asilo. Tal posicionamento é o encontrado na maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã, com exceção dos da América Latina, que mantêm a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto mais moderno do refúgio, diferenciando, portanto, as duas práticas.

Para os adeptos da unidade dos institutos, tem-se que os ‘buscadores’ de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo (JUBILUT, 2007, p. 37).

Sartoretto (2018, p. 129-130) explica que a América Latina tem uma tradição generosa na concessão de asilo, tema regulamentado por quatro convenções – Convenção de Havana sobre Asilo (1928); Convenção sobre Asilo Político de Montevidéu (1933); Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevidéu (1939); e Convenção de Asilo Diplomático e Territorial de Caracas (1954) –, as quais formam o Sistema Interamericano de Asilo. Segundo esta autora, as

noções de asilo e de refúgio não se confundem, uma vez que o primeiro consiste em instituto concedido de forma discricionária pelo Estado receptor, conforme se pode extrair da Convenção sobre Asilo Territorial de 1954¹⁷, ao passo que o último tem caráter declaratório, devendo ser deferido ao indivíduo que se enquadrar nas hipóteses da Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, bem como naquelas previstas nas legislações nacionais. Desse modo, na América Latina, a tradução mais adequada para *asylum seeker* é solicitante de refúgio, em vez de solicitante de asilo (2018, p. 131-132).

Em relação ao contexto gerador de refugiados na América Latina, merecem destaque os conflitos instaurados, especialmente na América Central, contra os regimes autoritários impostos a vários países da região durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, os quais provocaram o deslocamento forçado massivo de pessoas (SARTORETTO, 2018, p. 134-135).

El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras foram palco de uma repressão sangrenta por parte de seus governantes. Além disso, sofreram com o crescimento do crime organizado em seus territórios. As disputas entre as forças dominantes do Estado, o crime organizado e os movimentos de resistência causaram violência e violações de direitos humanos. Essas violações se deram não apenas no campo dos direitos civis e políticos, mas também com limitações econômicas que colocaram a população em geral em condições de miserabilidade (SARTORETTO, 2018, p. 136).

Na América do Sul, a emigração se deu de forma individualizada, e não em massa como ocorreu na América Central; a muitos desses indivíduos – artistas, líderes políticos e intelectuais – foi concedido o asilo político da tradição latino-americana (SARTORETTO, 2018, p. 135).

A exigência de comprovação de agente persecutório e a complexidade das características dos migrantes forçados centro-americanos – que, por suas origens socioculturais diversas, não se enquadravam como um grupo comum perseguido em razão da raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política – não permitiam que essas pessoas recebessem a proteção prevista na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967; isso provocou os países do continente a repensarem a abrangência da proteção oferecida por tais documentos (SARTORETTO, 2018, p. 141-142).

Em novembro de 1984, os Estados da América Central reuniram-se em Cartagena para discutir sobre a criação de um documento de proteção que atendesse ao problema da migração forçada no continente. Essa reunião foi precedida por encontros e conferências que contaram

¹⁷ “ARTIGO I. 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” (BRASIL, 2021b, não paginado).

com a participação do ACNUR e de membros dos governos de países da América Latina (SARTORETTO, 2018, p. 146).

A Declaração de Cartagena de 1984, adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, recomendou a utilização, nas Américas, de conceito de refugiado que,

[...] além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ, 2021, p. 3).

Cuida-se, conforme ressalta Sartoretto (2018, p. 149), de instrumento não vinculante (*soft law*), carecendo, portanto, de normatividade, visto que seu descumprimento não gera possibilidade de responsabilização, o que confirma a limitação da concepção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 como um dos grandes desafios à proteção dos direitos dos refugiados. Não ter sido adotada como um instrumento vinculante – tal qual foi a Convenção Africana sobre Refugiados de 1969 – é uma das principais críticas feitas à Declaração de Cartagena de 1984 (SARTORETTO, 2018, p. 148-149). Todavia, de acordo com a autora, a despeito da falta de normatividade, houve “[...] ganho em abrangência do escopo de proteção garantida aos refugiados. Os Estados incorporaram de forma geral a definição de refugiado da Declaração de Cartagena, tornando, em seus territórios, vinculante a expansão da definição” (SARTORETTO, 2018, p. 148-149). Adotaram, em suas legislações domésticas, a definição expandida de refugiado: Belize; Brasil; El Salvador; Guatemala; Paraguai; Peru; Honduras; Argentina; Uruguai; Nicarágua; Chile; México; Bolívia; Colômbia; Costa Rica; e Equador (SARTORETTO, 2018, p. 149-154).

Jubilut e Madureira (2014, p. 21) também entendem como relevantes os números quanto à adoção da Declaração de Cartagena, já que quinze países haviam, até então, incorporado na íntegra ou com algumas modificações o disposto no documento.

O sucesso quanto à incorporação das disposições da Declaração de Cartagena pode ser, contudo, questionado. Schiemann e Silva (2020), por exemplo, ao analisarem a aplicação desse documento no México, o qual foi um dos propulsores de sua criação, verificaram que, a despeito das mudanças realizadas em seu ordenamento doméstico – como a adoção da *Ley sobre Refugiados, Protección Complementarias y Asilo Político* em 2011, que replicou o conceito regional de refugiado, e a criação da Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

(COMAR), responsável por conduzir o procedimento referente ao reconhecimento da condição de refugiado – , tal país, em verdade, não o aplica, em razão da pressão política que sofre dos Estados Unidos da América para policiar fronteiras e impedir o acesso a território norte-americano.

O reflexo dessas questões políticas adotadas pelo governo americano é o aumento das solicitações de refúgio no México, que desde 2017, segundo dados do COMAR, praticamente dobraram, de 14 para mais de 30 mil solicitações em 2019.

Não obstante, a atuação incisiva da política dos EUA no México tem transformado a conjuntura e a trajetória dos refugiados, uma vez que, impedidos de adentrar no território dos Estados Unidos, estes acabam ficando no México, passando este a ter um caráter de país destino ou definitivo para milhares de pessoas que são barradas na fronteira (SCHIEMANN; SILVA, 2020, p. 162).

A despeito da existência de um aparato legal e administrativo, há diversos entraves para o reconhecimento da condição de refugiado: morosidade do procedimento administrativo; exigência de trinta dias no país para que a solicitação de refúgio possa ser apresentada; interpretação restritiva dos dispositivos de lei que possibilitam o reconhecimento do *status* de refugiado, à luz da Declaração de Cartagena de 1984, realizada pela COMAR; e tratamento diverso concedido ao solicitante de refúgio a depender de seu país de origem – nacionais de determinados países têm mais chances de serem reconhecidos como refugiados do que de outros, ainda que se encontrem em situações semelhantes (SCHIEMANN; SILVA, 2020, p. 167).

Feita a reflexão sobre a incorporação do conceito regional de refugiado nos ordenamentos domésticos, importante salientar que as hipóteses previstas na Declaração de Cartagena apresentam caráter objetivo – não se limitando à subjetividade da noção de fundado temor de perseguição – e interseccional com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A propósito:

Quatro das cinco circunstâncias objetivas apresentam caráter humanitário, pois se relacionam à existência de conflitos armados na região que produziram diversos tipos de violações. São elas: violências generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Esses elementos, de acordo com memoriais da Declaração, foram inseridos em seu texto em função das recorrentes situações de conflito armado que, principalmente a parte central do continente americano, estava enfrentando desde a década de 80. O outro elemento se relaciona com a proteção dos direitos humanos especificamente, por prever a possibilidade de reconhecimento de refúgio com base na sua violação (SARTORETTO, 2018, p. 149-154).

Jubilut e Madureira (2014, p. 20) apontam que, com base na Declaração de Cartagena de 1984, a situação objetiva do país de origem passa a ser um elemento essencial para a análise

do temor individual de perseguição e, no caso de grave e generalizada violação de direitos humanos, mostra-se como bastante por si só. Sustentam estes autores que a Declaração de Cartagena de 1984 demonstra o compromisso regional com a proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido são as reflexões de Lindgren-Alves (2018b, não paginado), para quem a Declaração de Cartagena de 1984, ao recomendar que se estenda a definição de refugiado para aqueles que fugiram de seus países em decorrência de violações graves e generalizadas de direitos humanos, conecta diretamente o Direito Internacional dos Refugiados com o Direito Internacional dos Direitos Humanos na América Latina.

Silva (2021, p. 143) sustenta que a Declaração de Cartagena de 1984 foi o primeiro passo do que chama de Processo de Cartagena, considerando que tal documento foi sucedido por outros: Declaração de San José de 1994 sobre Refugiados e Pessoas Descoladas – também contempla, portanto, os deslocados internos (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 23) –; e Declaração e Plano de Ação do México (PAM) de 2004. Sobre o Plano, expõem Jubilit e Madureira:

O PAM foi adotado por vinte países e possui duplo objetivo. Por um lado, busca aprimorar a proteção e a assistência humanitárias na região e, por outro lado, tem a finalidade de responder aos grandes fluxos de refugiados. Assim, o Plano divide-se em dois componentes, o da proteção e o das soluções duráveis. O componente de proteção do PAM, em um primeiro momento, apresenta quatro objetivos: (i) fortalecimento do marco legal e operacional de proteção dos refugiados e deslocados internos na região; (ii) fortalecimento das comissões nacionais encarregadas da determinação da condição de refugiado; (iii) fortalecimento das redes nacionais e regionais de proteção e (iv) capacitação e promoção do Direito Internacional dos Refugiados (pesquisa e desenvolvimento doutrinário). Em um segundo momento, estabeleceu-se um quinto objetivo, qual seja, a melhoria da legislação destinada aos grupos mais vulneráveis, particularmente no tocante à idade e ao gênero, tendo em vista a estratégia do ACNUR referente ao eixo transversal ‘diversidade-idade-gênero’. Já por meio do componente de soluções duráveis o PAM inova e busca modificar a lógica de aplicação dessas ações, incutindo a ideia de solidariedade nas atividades coordenadas na região. Tais atividades seriam as fronteiras solidárias, as cidades solidárias e o reassentamento solidário (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 24-25).

Em 3 de dezembro de 2014, países da América Latina e do Caribe, reunidos em Brasília para a comemoração do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena adotaram a Declaração do Brasil: “um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe”, que também apresenta um plano de ação. No que se refere às soluções duráveis, este plano de ação propõe os programas “Repatriação Voluntária”, “Integração Local” – o qual visa ao fortalecimento e à atualização do programa “Cidades Solidárias” –, e “Reassentamento Solidário” (DECLARAÇÃO, [2022a], p. 11-13).

À luz de todo o exposto neste capítulo, conclui-se que a definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967 – que exige, para fins de reconhecimento deste *status*, a perseguição, o bem fundado temor e a extraterritorialidade – não reflete, destarte, os problemas da contemporaneidade, em que os fluxos de refugiados são produzidos não apenas por perseguições motivadas por raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, mas também por graves crises de generalizada violação de direitos humanos e por conflitos internos, as chamadas guerras civis.

Cabe notar que, conforme observa Lindgren-Alves (2018a, p. 353), no pós-Guerra Fria, a maioria das guerras são civis e ocorrem dentro das fronteiras estatais, as quais, aliás, provocaram o aumento do número de refugiados na África, Ásia e Europa.

O relatório “*World Migration*” de 2022, da OIM, destaca a ocorrência, nos últimos anos), de grandes eventos causadores – além de trauma e perda de vidas – de deslocamento e migração, como os conflitos na Síria, no Iêmen, no Congo, na República Centro-Africana e no Sudão do Sul, a extrema violência contra o povo Rohingya em Mianmar, a severa instabilidade político-econômica na Venezuela e no Afeganistão, além dos desastres climáticos na China, nas Filipinas, em Bangladesh, nos Estados Unidos e no Haiti (IOM, 2021, p. 2).

3 CONVERGÊNCIA ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Este capítulo tem por objetivo compreender de que forma o Direito Internacional dos Direitos Humanos interage com o Direito Internacional dos Refugiados para a proteção das pessoas refugiadas.

Conforme se verificou, o Direito Internacional dos Refugiados traz condicionantes para o reconhecimento do *status* de refugiado. Logo, a proteção prevista na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967 será conferida, até certo ponto, aos solicitantes de refúgio, enquanto aguardam análise quanto ao seu *status*, e àqueles devidamente reconhecidos como refugiados, o que revela um caráter condicional desta vertente de proteção da pessoa humana.

O Direito Internacional dos Refugiados tem como pedra fundamental o princípio do *non-refoulement*, previsto no Artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, que proíbe a devolução da pessoa refugiada ou solicitante de refúgio ao Estado onde esteja sofrendo perseguição (definição clássica) ou esteja ocorrendo situação de grave violação de direitos humanos generalizada (definição expandida).

À luz dos entendimentos de Trindade e Chetail sobre a convergência e a interação entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, serão analisadas as diferenças entre essas duas vertentes de proteção e de que maneira podem se complementar, a fim de evitar que eventual discricionariedade estatal se sobreponha aos direitos dos indivíduos.

3.1 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948 E INTERNACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A Carta da ONU de 1945 e a DUDH de 1948 inauguraram, no cenário internacional, um corpo sistematizado de normas de proteção de direitos humanos, com princípios, objeto e metodologia próprios (RAMOS, 2013a, não paginado). Ramos (2013b, p. 21) afirma que a DUDH consiste em marco da universalidade e da inerência dos direitos humanos, pois dispõe que basta a condição humana para a titularidade desses direitos.

Piovesan (2012, p. 180-182), refletindo sobre os antecedentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos – especificamente sobre o direito humanitário, a Liga ou Sociedade das Nações e a Organização Internacional do Trabalho –, aponta que, até então, visava-se apenas à proteção dos arranjos e concessões recíprocas entre os Estados; com o advento da Carta da ONU e da DUDH, as obrigações internacionais deixaram de contemplar com exclusividade os interesses dos Estados contratantes – passaram a ser coletivas – e a noção de soberania nacional absoluta foi superada, na medida em que as intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos passaram a ser admitidas.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos consolida-se após os horrores da Segunda Guerra Mundial; propõe-se à reconstrução dos direitos humanos, que devem ser protegidos não apenas pelos Estados e seus ordenamentos domésticos, mas também pela comunidade internacional (PIOVESAN, 2012, p. 184-185).

A Segunda Guerra Mundial pode ser descrita como uma experiência totalitária; segundo Lafer (2009, p. 117), o totalitarismo consiste na proposta de organização da sociedade que tem por objetivo a dominação total dos indivíduos, por meio da eliminação da espontaneidade, a manifestação mais elementar da liberdade humana, viabilizando-a pelo isolamento e pela desolação. A eliminação da espontaneidade se viabiliza plenamente pelos campos de concentração; no totalitarismo, os indivíduos são considerados supérfluos.

O autor pontua que essa ruptura totalitária demonstra que os direitos humanos não são um dado, mas um construído histórico, ligado à uma comunidade política organizada (LAFER, 2009, p. 134).

Em semelhante sentido, Bobbio sustenta que “[...] os direitos dos homens são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 47).

Lafer (2009, p. 139) explica que, após o término da Primeira Guerra Mundial, o padrão de normalidade do sistema interestatal – isto é, a permanência de indivíduos em Estados de que são nacionais – foi radicalmente alterado, em razão do surgimento das *displaced persons* (pessoas deslocadas, em tradução livre), pessoas que perderam os seus lares, foram expulsas da trindade Estado-Povo-Território e, por isso, se tornaram o refugio da Terra.

A propósito, necessário questionar o caráter eurocêntrico dessa afirmação. Conforme se observou no capítulo anterior, de acordo com Bhabha (2018, p. 17), a mobilidade humana faz parte da história. De meados do século XIX até o advento do fascismo, ocorreu o maior fluxo migratório de que se tem notícia a partir não apenas da Europa, mas também da China –

com a saída de mais de 50 milhões de pessoas –, da Índia – com a saída de 30 milhões de pessoas – e de outros países asiáticos (BHABHA, 2018, p. 14).

O padrão de normalidade do sistema interestatal de que trata Lafer há muito, portanto, havia sido quebrado; a alteração do paradigma apenas tornou-se visível, no entanto, quando se tornou um problema europeu.

De toda forma, verifica-se que foram as agruras vivenciadas no continente europeu que levaram a comunidade internacional a se mobilizar para a organização de um corpo sistematizado de normas para a proteção dos direitos humanos.

Segundo Lafer, “é justamente para garantir que o dado da existência seja reconhecido e não resulte apenas do imponderável da amizade, da simpatia ou do amor no estado de natureza, que os direitos são necessários” (LAFER, 2009, p. 153-154). Assim, o pertencer, pelo vínculo da cidadania a alguma comunidade jurídica organizada para se beneficiar do princípio da legalidade somente pode ser assegurado por meio de acordos e garantias construídos pela comunidade internacional (LAFER, 2009, p. 154).

Bobbio (2004, p. 43) defende que “a Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser acolhida como a maior prova histórica até hoje dada do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores”. De acordo com o autor, após a adoção da DUDH pela maioria dos governos existentes, o problema referente à busca de um fundamento para os direitos humanos perdeu interesse (BOBBIO, 2004, p. 39). O fundamento absoluto é, portanto, uma ilusão, a qual foi sustentada por séculos pelos jusnaturalistas, de acordo com os quais os direitos derivaram diretamente da natureza do homem (BOBBIO, 2004, p. 34). “Essa ilusão já não é possível hoje; toda busca do fundamento absoluto é, por sua vez, infundada” (BOBBIO, 2004, p. 35).

Ainda segundo Bobbio, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 40).

A DUDH foi aprovada em 10 de dezembro de 1948 sobre a forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU, com fundamento no Artigo 10 da Carta das Nações Unidas de 1945.

A Carta das Nações Unidas de 1945 prevê em seu Artigo 1:

Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os 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 ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (BRASIL, 2021a, não paginado).

O Artigo 55, alínea “c”, estabelece que as Nações Unidas devem favorecer “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião) (BRASIL, 2021a, não paginado). Consoante o Artigo 62(2), compete ao Conselho Econômico e Social, composto por cinquenta membros da ONU eleitos pela Assembleia Geral, “[...] promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos” (BRASIL, 2021a, não paginado).

Diversamente da Sociedade das Nações (um clube de Estados), a ONU nasceu com a vocação de mobilizar a sociedade política mundial para defesa da dignidade humana (COMPARATO, 2019, não paginado).

As poucas menções a direitos humanos na Carta das Nações Unidas de 1945 revelam a ausência de consenso sobre quais seriam esses direitos; esse rol somente foi explicitado com o advento da DUDH, a qual traz não apenas direitos civis e políticos, como também direitos econômicos e sociais (RAMOS, 2013b, p. 17).

Comparato (2019, não paginado) esclarece que, tecnicamente, a DUDH é uma recomendação da Assembleia Geral da ONU a seus membros, mas que peca por excesso de formalismo, haja vista que os direitos nela definidos correspondem ao que o costume e os princípios jurídicos internacionais reconhecem como *jus cogens*, isto é, como normas imperativas de direito internacional geral.

Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não. A doutrina jurídica contemporânea, de resto, como tem sido reiteradamente assinalado nesta obra, distingue os direitos humanos dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados pelo Estado mediante normas escritas. É óbvio que a mesma distinção há de ser admitida no âmbito do direito internacional (COMPARATO, 2019, não paginado).

Cabe notar que o processo de institucionalização dos direitos humanos no plano internacional apenas se completou com a adoção pela Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – documentos de natureza vinculante –, tendo sido, ao primeiro, anexado um Protocolo Facultativo que atribui ao Comitê de Direitos Humanos – criado por tal pacto – competência para receber e processar denúncias de violações a direitos humanos formuladas por indivíduos de qualquer Estado-parte. (COMPARATO, 2019, não paginado).

Trindade (1997, p. 170) aponta para a necessidade de abandono da visão atomizada dos direitos humanos, a qual faz distinção entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, relegando à concretização destes últimos para um futuro indefinido, a fim de evitar distorções no plano global, considerando as desigualdades sociais e econômicas existentes dentro dos Estados e entre eles, e de possibilitar a promoção e a proteção dos direitos humanos a partir de uma concepção integral desses direitos, de sorte que sejam assegurados os direitos civis, políticos, econômicos sociais e culturais.

Sobre a importância da promoção e proteção integral dos direitos humanos, objetivando a redução de desigualdades, salienta Amaral:

A proteção do meio ambiente, o desenvolvimento humano e a prevalência dos direitos humanos são desafios que devem ser perseguidos pela comunidade internacional. O fenômeno da globalização em suas diversas facetas pode ser um poderoso aliado para a melhoria da vida de bilhões de pessoas ou pode condená-las à extrema pobreza, privações e morte prematura. A globalização deve ser acompanhada de ética – eliminação da violação dos direitos humanos; equidade –, menor disparidade dentro e entre nações; inclusão – redução da marginalização de pessoas e países; segurança humana – menos instabilidade das sociedades e menos vulnerabilidade das pessoas; sustentabilidade – menos destruição ambiental; e desenvolvimento – menos pobreza e privação (AMARAL, 2008, p. 382).

Para Ramos (2013b, p. 25), o desafio do século XXI é reconhecer a centralidade da proteção dos direitos humanos na agenda internacional, o que se mostra fundamental na medida em que o tema desempenha papel importante na transformação da realidade, visando ao combate das desigualdades e da afirmação de um Direito dos povos, em detrimento de um Direito dos Estados.

O desafio do século XXI, conforme Trindade (1997, p. 170), consiste no aperfeiçoamento da “jurisdicionalização” dos direitos humanos, de sorte a garantir a paridade de armas entre indivíduos demandantes e Estados demandados, na vindicação de direitos humanos perante instâncias internacionais. As Cortes Europeias e a Interamericana de Direitos Humanos muito tem contribuído para o avanço dessa “jurisdicionalização” (TRINDADE, 1997, p. 171).

3.2 DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA DE 1993 COMO MARCOS DO ABANDONO DA VISÃO COMPARTIMENTALIZADA DOS TRÊS EIXOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA

A respeito da visão compartimentalizada dos três grandes eixos de proteção internacional da pessoa humana, expõe Trindade:

Para contribuir a assegurar a proteção do ser humano *em todas e quaisquer circunstâncias*, muito se vem impulsionando, em nossos dias, as *convergências* entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados. Tais convergências, motivadas em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, têm se manifestado nos planos normativo, hermenêutico e operacional, tendendo a fortalecer o grau de proteção devida à pessoa humana. Face à proliferação dos atuais e violentos conflitos internos em tantas partes do mundo, já não se pode invocar a *vacatio legis* levando à total falta de proteção de tantas vítimas inocentes. A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporânea admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário das mesmas. Passamos da compartimentalização às convergências. Cabe seguir avançando decididamente nesta direção (TRINDADE, 1997, p. 174).

No plano normativo, verifica-se a adoção de princípios comuns entre as vertentes, como os princípios da inviolabilidade da pessoa, da não-discriminação e da segurança da pessoa, adotados tanto pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto pelo Direito Internacional Humanitário (TRINDADE, 2003, p. 347).

A propósito, interessante notar que o princípio do *non-refoulement* foi adotado, de maneira explícita pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, tanto no âmbito global – por exemplo, na Convenção contra Tortura de 1984 (Artigo 3) e na Convenção para a proteção de pessoas contra o desaparecimento forçado (Artigo 16) – quanto no regional – na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Artigo 22(8)), na Convenção Interamericana para Prevenção e Punição de Tortura de 1985 (Artigo 13(4)), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Artigo 19(2)) e na Carta Árabe de Direitos Humanos de 2004 (Artigo 28) (CHETAIL, 2014, p. 34).

No plano hermenêutico, ressalta-se que “[...] a interação interpretativa dos tratados de direitos humanos tem gerado uma ampliação do alcance das obrigações convencionais” (TRINDADE, 2003, p. 353). Para fins de ilustração, é de se ver que os órgãos de supervisão de tratados internacionais pacificaram que as limitações ou restrições ao exercício de direitos

garantidos devem ser interpretadas necessariamente de forma restritiva (TRINDADE, 2003, p. 354).

No plano operacional, a convergência entre as três vertentes se evidencia na prática dos órgãos internacionais de supervisão de direitos humanos – tanto no plano global, sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos, como no plano regional, sob a Convenção Americana de Direitos Humanos –, que se ocupam, por exemplo, do problema dos refugiados no âmbito de seus respectivos mandatos (TRINDADE, 2003, p. 436).

Trindade (2003, p. 344-345) conta que, na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em junho de 1993, o ACNUR e o CICV jogaram luz sobre a necessidade de reconhecimento de uma relação sistêmica e integrada entre as três vertentes, e lograram êxito.

O autor ressalta que a convergência entre Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos evidencia-se pela atuação do CICV ao longo da história, o qual, ao dedicar-se à proteção das vítimas de conflitos armados, também se ocupou de pessoas refugiadas e deslocadas, não tendo deixado de exercer esse papel mesmo depois da criação do ACNUR (TRINDADE, 2003, p. 344). Observa que

[...] o CICV tem prestado apoio aos ACNUR desde seus primeiros anos, e tal cooperação tem-se intensificado com o passar do tempo em relação a novas e sucessivas crises em diferentes partes do mundo. 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 (Convenção IV, artigos 25-26, 45 e 49, e Protocolo I, artigo 33, e Protocolo II, artigo 17). Ademais, diversas resoluções adotadas em sucessivas Conferências Internacionais da Cruz Vermelha têm disposto sobre a assistência a refugiados e deslocados (TRINDADE, 2003, p. 344).

A Conferência de Viena de 1993 deu-se no contexto do pós-Guerra Fria, em que, a despeito do fim das disputas ideológicas entre o capitalismo e o socialismo – tendo vencido a narrativa capitalista –, remanesciam os conflitos entre o Ocidente e o Oriente, bem como as divergências entre o Norte e o Sul global. Foi convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1990, por meio da Resolução 45/155, com os objetivos, entre outros, de reavaliar os avanços quanto aos direitos humanos desde a adoção da DUDH e aprimorar os mecanismos de implementação de instrumentos de direitos humanos (TRINDADE, 2014, p. 19).

De acordo com Trindade (2014, p. 17-18), com o fim da Guerra Fria, as mudanças extraordinárias ocorridas no Leste Europeu a partir de 1989, a reunificação da Alemanha, bem como com a redemocratização em curso em diversos países da África e da América Latina,

formou-se um cenário internacional propício à elaboração de um novo consenso a respeito da proteção dos direitos humanos. Da Conferência de Viena participaram 171 Estados, mais que o dobro do que se teve na I Conferência Mundial de Direitos do Teerã de 1968 (TRINDADE, 2014, p. 51).

Lindgren-Alves (2018a, p. 108) explica que o Ocidente desenvolvido exigia controle mais exigentes de proteção dos direitos civis e políticos da tradição liberal, ao passo que o Oriente assumia posturas defensivas em relação às questões culturais; a África e a América Latina se colocavam em posições intermediárias, primando pela busca de apoio econômico e pela reivindicação de um ordenamento mais justo, respectivamente. O autor aponta outros fenômenos específicos que afetaram a Conferência:

Com incidência ampla, afetavam substancialmente as questões de direitos humanos para a Conferência de Viena outros fenômenos específicos dos anos 90, como a exacerbação do micronacionalismo nas áreas antes pertencentes a estados socialistas – com efeitos já devastadores nos territórios da antiga Iugoslávia – e o aumento extraordinário do número de refugiados e de populações deslocadas, além dos fluxos intensificados de emigrantes movidos pela falta de condições econômicas nos países de origem. Tendo por pano de fundo o desemprego crescente em todos os continentes, dramatizado exponencialmente pelo desmonte neoliberal dos remédios da segurança social, esses fenômenos eram acompanhados pelo ressurgimento, no Ocidente, de partidos políticos ultranacionalistas, que cresciam eleitoralmente em paralelo às ações terroristas de grupos nazifascistoides. Estes representavam expressões paroxísticas da xenofobia e do racismo remanescentes nas respectivas sociedades (LINDGREN-ALVES, 2018a, p. 104).

A Conferência resultou no documento denominado Declaração e Programa de Ação de Viena. Trata-se do primeiro documento internacional a conceder concordância planetária à validade transcultural dos direitos humanos, uma vez que a DUDH foi elaborada sem o consenso e a participação representativa de todas as culturas, tendo em vista que muitos dos Estados ainda estavam sob o sistema colonialista (LINDGREN-ALVES, 2018a, p. 131). Em seu preâmbulo, entre outras considerações, tem-se que todos os povos aspiram à construção de uma ordem internacional baseada no encorajamento do respeito “[...] pelo princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, da paz, da democracia, da justiça, da igualdade, do Estado de Direito, do pluralismo, do desenvolvimento, de melhores padrões de vida e da solidariedade [...]” (ONU, 2020, p. 2).

Trindade (2014, p. 54) expõe que a Declaração de Viena de 1993, ao reafirmar que são os direitos humanos inerentes a todos os seres humanos, perfilha o princípio da legitimação da comunidade internacional com a promoção dos direitos humanos em toda parte do mundo; assim, demanda pronta ratificação universal dos tratados de direitos humanos sem reservas,

condena violações maciças de direitos humanos e conclama à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social.

A Declaração de Viena também se volta à necessidade de prontamente incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, de modo a assegurar-lhes a devida e plena implementação. Ligada a este ponto encontra-se a questão da construção e fortalecimento das instituições diretamente vinculadas aos direitos humanos e ao Estado de Direito, consolidando uma sociedade civil pluralista e a proteção especial aos grupos vulneráveis (TRINDADE, 2014, p. 58).

Segundo Lindgren-Alves (2018a, p. 146), a aproximação entre Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos aprofundou-se na Conferência de Viena de 1993, em razão da proliferação dos conflitos bélicos de natureza não internacional no mundo. Merecem destaque, a propósito, os Artigos 23 e 29 da Declaração de Viena, relativos, respectivamente, à proteção das pessoas em situação de refúgio e ao Direito Humanitário.

O artigo 23 reafirma a importância da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo adicional de 1967 e reconhece “[...] que as violações graves dos Direitos Humanos, nomeadamente em casos de conflito armado, se encontram entre os múltiplos e complexos fatores que conduzem à deslocação de pessoas” (ONU, 2020, p. 7). Transcreve-se a seguir a integralidade do Artigo 23:

23. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todos, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de procurar e obter, noutros países, asilo contra as perseguições de que sejam alvo, bem como o direito de regressar ao seu próprio país. A este respeito, realça a importância da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, e de instrumentos de âmbito regional. Expressa o seu reconhecimento aos Estados que continuam a aceitar e a acolher um elevado número de refugiados nos seus territórios, e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pela dedicação demonstrada no cumprimento da sua missão. Expressa, igualmente, o seu apreço à Agência de Obras Públicas e Assistência aos Refugiados Palestinos no Próximo Oriente. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que as violações graves dos Direitos Humanos, nomeadamente em casos de conflito armado, se encontram entre os múltiplos e complexos fatores que conduzem à deslocação de pessoas.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que, face às complexidades da crise global de refugiados e conformemente à Carta das Nações Unidas, aos relevantes instrumentos internacionais e à solidariedade internacional, e num espírito de partilha de responsabilidades, se torna necessária uma abordagem global por parte da comunidade internacional, em coordenação e cooperação com os países afetados e com as organizações relevantes, tendo presente o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Tal deverá incluir o desenvolvimento de estratégias para abordar as causas remotas e os efeitos das movimentações de refugiados e outras pessoas deslocadas, o reforço de mecanismos de alerta e resposta em caso de emergência, a disponibilização de proteção e assistência efetivas, tendo presentes as necessidades especiais das mulheres e

crianças, bem como a obtenção de soluções duradouras, primeiramente através da solução preferível do repatriamento voluntário dignificante e seguro, e incluindo soluções tais como as adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos sublinha as responsabilidades dos Estados, particularmente as que se relacionam com os países de origem. À luz da abordagem global, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça a importância de se dar especial atenção, inclusivamente através de organizações intergovernamentais e humanitárias, e de se encontrarem soluções duradouras para as questões relacionadas com pessoas internamente deslocadas, incluindo o seu regresso voluntário e seguro e a sua reabilitação.

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Humanitário, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça ainda a importância e a necessidade da assistência humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais quer causadas pelo ser humano (ONU, 2020, p. 7).

O Artigo 29, por sua vez, prevê:

29. [...]

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos está profundamente preocupada com as violações dos Direitos Humanos que ocorrem durante os conflitos armados, afetando a população civil, sobretudo mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiências. A Conferência apela, assim, aos Estados e a todas as partes em conflitos armados para que respeitem escrupulosamente o Direito Internacional Humanitário, conforme estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949 e noutras normas e princípios do Direito Internacional, bem como os padrões mínimos de proteção dos Direitos Humanos, conforme determinado em convenções internacionais.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito das vítimas a receberem assistência de organizações humanitárias, conforme estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949 e noutros instrumentos relevantes de Direito Internacional Humanitário, e apela ao acesso seguro e atempado a tal assistência (ONU, 2020, p. 8).

Esses dois dispositivos – Artigos 23 e 29 – refletem bem as contribuições do CICV e do ACNUR tanto durante a Conferência de Viena de 1993 quanto em seus trabalhos preparatórios.

Trindade (2003, p. 388-389) expõe que o CICV, na primeira e terceira sessões do Comitê Preparatório, expôs que o Direito Internacional Humanitário tem numerosas interações com o sistema internacional de direitos humanos, as quais podem ser verificadas nas mobilizações contra a tortura, a discriminação racial, os desaparecimentos forçados e a violência contra crianças. Na quarta sessão, o CICV reforçou a existência de interação e complementariedade, entre os sistemas, especialmente quando se trata da prevenção de violações maciças de direitos humanos. Ademais:

83. [...] Se, por um lado, reafirmou o CICV o ‘caráter específico’ do Direitos Humanitário (voltado a situações de conflito armado internacional ou não-internacional – e suas consequências diretas, – nas quais o ser humano se encontra extremamente vulnerável), por outro lado sustentou serem as duas vertentes

complementares, ao perseguirem o mesmo fim, i.e., o ‘respeito pelos seres humanos e seus direitos fundamentais, tais como o direito à vida’.

[...]

86. Ao discursar na Conferência Mundial de Viena de junho de 1993, o Presidente do CICV (Sr. Cornelio Sommaruga) ponderou que as piores violações de direitos humanos ‘ocorrem em tempos de conflito armado’, e ao longo de 130 anos de ação humanitária tem o CICV ajudado a ‘defender alguns dos mais fundamentais direitos humanos’. Face às violações do direito humanitário na atualidade, sustentou o estabelecimento de um tribunal internacional para crimes de guerra, conclamou ao respeito pelo menos ao núcleo dos direitos inderrogáveis, e concluiu que ‘a proteção dos direitos básicos pode resultar somente da convergência de vários enfoques diferentes que, longe de serem mutuamente excludentes, devem apoiar-se uns aos outros’ (TRINDADE, 2003, p. 390-392).

O ACNUR – conforme rememora Trindade (2003, p. 412) – participou de três Reuniões Regionais Preparatórias, em que enfatizou as relações existentes entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Na Reunião Regional Preparatória da América Latina e Caribe, que teve lugar em janeiro de 1993, o ACNUR citou, de forma exemplificativa, os problemas de direitos humanos que afetam diretamente os refugiados:

118. [...] o ‘elemento de coerção’ nos movimentos de refugiados, consistente em obrigar as pessoas a sair de seu país (buscando refúgio no exterior) e negar de fato o direito de regressar a seu país; a detenção ou prisão ilegal de refugiados ou pessoas que buscam refúgio; os aspectos de direitos humanos nos êxodos em massa, realçando o dever dos Estados de evitar fluxos maciços de pessoas eliminando as causas que os geram (princípios de prevenção e alerta antecipado); a negação – de direito ou de fato – da nacionalidade (ressaltando o dever dos Estados de reduzir a apatridia e dar vigência ao direito à nacionalidade) (TRINDADE, 2003, p. 412-413).

Na quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Viena, o ACNUR apresentou um estudo, o qual:

121. [...] sugeriu que a Conferência Mundial de Direitos Humanos encorajasse os órgãos de direitos humanos a considerar as seguintes questões, do ponto de vista da prevenção e solução dos problemas de refugiados: prevenção de fluxos maciços de refugiados pela eliminação de suas causas; o ‘direito de permanecer’ (no próprio país); os problemas da apatridia, da privação arbitrária da nacionalidade, e da denegação do direito a uma nacionalidade; os problemas relativos ao deslocamento; a cooperação em matéria de direitos humanos relacionada com os deslocados internos; os aspectos de direitos humanos da assistência humanitária (especialmente em situações de conflito) (TRINDADE, 2003, p. 414).

Constata-se: nos Artigos 23 e 29 da Declaração e Programa de Ação de Viena, ficou registrada a preocupação da comunidade internacional com os deslocamentos forçados de pessoas ocasionados por conflitos armados não internacionais, tanto que se conclamou os

Estados a respeitarem, escrupulosamente, as normas do Direito Internacional Humanitário, bem como os padrões mínimos de proteção aos direitos humanos.

Prevaleceu neste documento, portanto, um enfoque de convergência entre os três eixos de proteção dos direitos humanos – Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados – para que se evite a criação de situações de violação massiva desses direitos que possam provocar o deslocamento forçado de pessoas.

3.3 INTERAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS PARA PROTEÇÃO DAS PESSOAS REFUGIADAS

Chetail (2014, p. 20-21) aponta a necessidade, especialmente em vista da onda populista e dos sentimentos xenofóbicos advindos da crise econômica global, de analisar a relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos – que tem sido reconhecida como interativa pela doutrina – para o fim de bem delimitar a obrigação dos Estados em relação aos refugiados e solicitantes de refúgio.

Nesse contexto, compreender as relações entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos é essencial para o fim de identificar a gama completa de obrigações estatais e, deste modo, adequar suas práticas em relação aos refugiados e solicitantes de refúgio. Embora o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos tenham sido concebidos, inicialmente, como ramos distintos do Direito Internacional, sua interação multifacetada é reconhecida tanto pela prática estatal quanto pela academia. A doutrina, de maneira esquemática, evoluiu o longo de três narrativas sucessivas. Originariamente, a relação entre as duas vertentes era abordada como um elo casual, depois, a violação de direitos humanos foi reconhecida como a causa principal de fluxos de refugiados. Desde então, o entendimento dessa inter-relação mudou gradualmente de uma abordagem preventiva para uma abordagem interativa¹⁸ (CHETAIL, 2014, p. 20-21 tradução livre).

¹⁸ “Against such a background, assessing the relations between refugee law and human rights law is essential in order to identify the full range of states’ obligations and thereby inform their practice towards refugees and asylum seekers. Although refugee law and human rights law were initially conceived as two distinct branches of international law, their multifaceted interaction is now well acknowledged in both state practice and academic writing. The literature has schematically evolved around three successive narratives. Originally, the relationship between the two has been approached as a causal link, the violations of human rights being acknowledged as the primary cause of refugee movements. Since then, the conceptualization of their interrelationship has gradually shifted from a preventive approach to an interactive one” (CHETAIL, 2014, p. 20-21).

A máxima *lex specialis derogat lex generalis*, para o autor, não pode ser invocada para a defesa da primazia do Direito Internacional dos Refugiados, em detrimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, na medida em que este critério hermenêutico se aplica apenas em caso de conflito de normas (raramente ocorre entre as regras de uma e outra vertente), e que o Artigo 5º da Convenção de Genebra de 1951 determina que eventuais conflitos deverão ser resolvidos mediante a prevalência da norma mais favorável ao indivíduo (CHETAIL, 2014, p. 21-22).

Segundo Chetail (2014, p. 22), o Direito Internacional dos Direitos Humanos transformou e informou os dogmas do Direito Internacional dos Refugiados de forma tão importante que o primeiro deve ser visto como fonte primária de proteção dos refugiados, enquanto o último, como secundário e complementar.

Contrariamente ao entendimento comum, a Convenção de Genebra não é um tratado de direitos humanos no sentido ortodoxo, por razões históricas e legais. No entanto, o Direito Internacional dos Direitos Humanos transformou radicalmente os distintos dogmas da Convenção de Genebra, tanto que o quadro normativo a respeito da migração forçada foi deslocado do Direito Internacional dos Refugiados para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como resultado desta evolução sistêmica, os termos do debate devem ser invertidos: o Direito Internacional dos Direitos Humanos deve ser a fonte primária em relação à proteção de refugiados, ao passo que a Convenção de Genebra deve desempenhar um papel secundário¹⁹. (CHETAIL, 2014, p. 22, tradução livre).

A Convenção de Genebra de 1951 prevê uma proteção que pode ser qualificada como seletiva – uma vez que estabelece uma série de critérios para que uma pessoa possa ser reconhecida como refugiada –, suplementar, pois se aplica apenas quando um Estado falha em proteger seu nacional, e temporária, visto que deve durar apenas até quando for necessária e justificada.

A seletividade inerente à definição de refugiado é reforçada pela sua própria estrutura, que é composta por três diferentes níveis de requisitos, comumente nomeados como as cláusulas de inclusão, exclusão e cessação. Os critérios de inclusão da definição de refugiado estão cautelosamente previstos no Artigo 1(A)(2) da Convenção de Genebra na forma de quatro condições cumulativas: primeira, o refugiado deve estar fora de seu país de origem; segunda, ele/ela não pode ou não quer receber a proteção de seu país; terceira, esta impossibilidade ou falta de vontade advém de um fundado temor de perseguição; e, quarta, a perseguição é baseada em cinco fundamentos (raça,

¹⁹ “Contrary to conventional wisdom, the Geneva Convention is not a human rights treaty in the orthodox sense, for both historical and legal reasons. However, human rights law has radically informed and transformed the distinctive tenets of the Geneva Convention to such an extent that the normative frame of forced migration has been displaced from refugee law to human rights law. As a result of this systemic evolution, the terms of the debate should be inverted: human rights law is the primary source of refugee protection, while the Geneva Convention is bound to play a complementary and secondary role” (CHETAIL, 2014, p. 22).

religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social e opinião política).

Esta definição ressalta as duas especificidades do Direito Internacional dos Refugiados. De um lado, revela sua função primária de proteção subsidiária, que ocorre quando Estado de origem falha em uma obrigação de proteger seus cidadãos. [...]. Essa postura restritiva foi claramente premeditada, pois os Estados estavam cientes de que a definição da Convenção de Genebra não incluiria todos os refugiados²⁰ (CHETAIL, 2014, p. 24-25, tradução livre).

Chetail (2014, p. 25) afirma que as cláusulas de exclusão (Artigo 1, A, D, E e F²¹) confirmam a natureza seletiva da proteção conferida pela Convenção de Genebra de 1951.

Em relação às alíneas A e E do Artigo 1 – na alínea A, existe a cláusula temporal, revogada pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967 e, por fazer menção aos ajustes e acordos celebrados sob os auspícios da Liga das Nações, bem como à OIR, acaba por se referir aos acontecimentos da Europa que levaram à criação de fluxos de refugiados; da alínea E,

²⁰ “The selectivity inherent in the refugee definition is reinforced by its very structure, which is composed of three different levels of requirements, commonly labelled as the inclusion, exclusion, and cessation clauses. Inclusion criteria in the refugee definition are cautiously spelled out in Article 1(A)(2) of the Geneva Convention on the basis of four cumulative conditions: first, a refugee is outside his/her country of origin; second, he/she is unable or unwilling to avail himself/herself of the protection of his/her country; third, such inability or unwillingness is attributable to a well-founded fear of persecution; and fourth, the persecution is based on five limitative grounds (race, religion, nationality, membership of particular social group, and political opinion).

Such a composite definition highlights the two essential specificities of international refugee law. On the one hand, it reveals the primary function of refugee law as a protection of substitution when the state of origin fails to fulfil its duty of protection towards its own citizen. [...] Such a restrictive stance was clearly premeditated, for states were aware that the definition under the Geneva Convention would not include every refugee” (CHETAIL, 2014, p. 24-25).

²¹ “A. Para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: 1) 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; 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 preenchem as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) 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. 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.

[...] D. 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 da 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 Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção. E. 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. F. 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” (ONU, 2021a, p. 2-4).

consta a previsão de exclusão de pessoas que se instalaram em um determinado país e adquiriram-lhe a nacionalidade –, vale recordar que foi a Convenção de Genebra de 1951 bastante influenciada pelo clima de Guerra Fria que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial. A propósito, aponta Andrade:

Os regimes sobre refugiados [...] tinham em seu cerne um ponto de fundamental relevância na Guerra Fria, qual seja, os direitos individuais. Para a União Soviética, não se tratava somente de criar uma zona de segurança ou de proteção, mas também de construir uma barreira ideológica contra os países ocidentais. Para os Estados Unidos, era importante difundir a ideologia e o modo de vida estadunidenses para os outros países. O direito das pessoas de fugir da opressão política – para os países ocidentais, sinônimo de fugir da ‘opressão comunista’ – parece ter sido crucial para a política sobre refugiados dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir de 1945. E foi essa a política que foi definitivamente estabelecida no início da década de 1950 (ANDRADE, 2006, p. 294).

Afirma este autor que “a decisão do país de refúgio em brindar-lhe proteção é também interpretada em termos políticos pelo país de origem” (ANDRADE, 2006, p. 24). A Convenção de Genebra de 1951, constata-se, já nasceu altamente seletiva, tendo sido esta característica amenizada pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967, mas não eliminada.

No que tange ao Artigo 1(5), Hathaway e Foster (2014, p. 500-501) explicam que esta cláusula de exclusão foi incluída, de início, com o objetivo específico de impedir a aplicação da proteção internacional aos refugiados alemães da Europa Central e Oriental que estabeleceram residência na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, porém, prevaleceu a redação mais genérica, sem qualquer referência à afinidade étnica ou cultural com o país de residência. Sustentam os autores que o Artigo 1(5) deve ser interpretado de modo a excluir da proteção internacional assegurada aos refugiados as pessoas que se tornaram nacionais, *de facto* – ou seja, têm acesso a direitos tal qual os nacionais daquele Estado – em um país seguro no qual, previamente, estabeleceram residência (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p. 509).

Em vista do exposto, por conta de sua natureza seletiva, para Chetail (2014, p. 25-27), a Convenção de Genebra de 1951 deve ser interpretada à luz dos tratados de direitos humanos que lhe são posteriores, para que possa se adaptar aos novos desafios impostos pela migração forçada.

A fim de melhor compreender o porquê de essa relação interativa entre as vertentes de proteção ser essencial para a proteção das pessoas em situação de refúgio, necessário investigar o conteúdo do princípio do *non-refoulement*, pedra fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, de modo a identificar a extensão das obrigações que impõe aos Estados receptores de refugiados.

3.3.1 O conteúdo do princípio do *non-refoulement* no Direito Internacional dos Refugiados, a discricionariedade estatal e a proteção das pessoas em situação de refúgio

No Direito Internacional dos Refugiados, o princípio do *non-refoulement* está positivado no Artigo 33, § 1º, da Convenção de 1951:

Art. 33 [...]

§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 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [2001a?], p. 15).

Goodwin-Gill explica que, “como estabelecido na Convenção, o dispositivo prescreve, de maneira ampla, que nenhum refugiado deve ser, de forma alguma, devolvido a qualquer país onde ele ou ela possa sofrer risco de perseguição”²² (GOODWIN-GILL, 2014, p. 6, tradução livre).

Para o autor, o princípio do *non-refoulement*, demais de fundamental ao Direito Internacional dos Refugiados, integra o sistema de proteção de direitos humanos e consiste em regra costumeira de Direito Internacional. Jubilut (2007, p. 93) adverte, no entanto, que o entendimento de que o princípio do *non-refoulement* consiste em costume internacional é minoritário.

Importante ressaltar que o Artigo 42 da Convenção de 1951 estabelece proibição de reserva ao artigo 33, o que ratifica o caráter inderrogável do princípio do *non-refoulement*.

Chetail (2019, p. 186-187) afirma que o princípio do *non-refoulement* apresenta dupla função: assegura aos solicitantes de refúgio proteção contra a devolução enquanto aguardam análise para fins de reconhecimento ou não da condição de refugiado; e garante a estabilidade do *status* de refugiado àqueles formalmente reconhecidos como tal. Segundo o autor, a aplicabilidade do *non-refoulement* aos solicitantes de refúgio decorre da natureza declaratória do reconhecimento da condição de refugiado.

Lauterpacht e Bethlehem, ao examinarem o alcance e o conteúdo do princípio do *non-refoulement* no Direito Internacional dos Refugiados, à luz da Convenção de 1951, constataram que este é composto essencialmente dos seguintes elementos:

²² “as set out in the Convention, this prescribes broadly that no refugee shall be returned in any manner whatsoever to any country where he or she would be at risk of persecution” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 6).

(a) Vincula os Estados parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, incluindo todas as subdivisões e órgãos e outras pessoas ou grupos exercendo autoridade governamental.

[...]

(d) Proíbe qualquer ato de devolução de qualquer forma, incluindo a não admissão na fronteira, que possa ter como efeito a exposição de refugiados e solicitantes de asilo a: (i) ameaça de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, participação de um determinado grupo social ou opinião política; (ii) risco real de tortura ou tratamento cruel, inumano ou degradante ou punição; (iii) risco a vida, integridade física ou liberdade.

(e) Requer uma análise das circunstâncias individuais como uma condição para qualquer negativa de proteção.

(f) Proíbe *refoulement* a qualquer território onde o refugiado ou o solicitante de refúgio possa estar sob risco, incluindo território onde o refugiado ou o solicitante de refúgio possa não estar diretamente sob risco, desde que haja perigo de que possa ser subsequentemente removido para território onde exista risco²³ (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003, p. 127-128, tradução livre)

Silva (2013, p. 78), por outro lado, assinala que a Convenção de 1951 – reafirmando, por consequência, a ideia de poder soberano estatal – não impõe aos Estados a obrigação de admitir refugiados nem os impede de adotar medidas que objetivem impedir a chegada de refugiados ou solicitantes de refúgio às suas fronteiras. O autor pontua que alguns Estados nacionais têm patrulhado suas águas territoriais com o intuito de impedir a chegada de imigrantes e devolvê-los, destarte, a seus países de origem.

A propósito da realização de patrulha em alto mar, Jubilut (2007, p. 100) rememora o caso que, segundo ela, é o mais conhecido no Sistema Americano de Direitos Humanos referente à temática dos refugiados²⁴. Trata-se do caso dos barcos com haitianos que foram

²³ “(a) It binds Contracting States to the 1951 Convention and States Parties to the 1967 Protocol, including all subdivisions and organs thereof and other persons or bodies exercising governmental authority.

[...]

(d) It precludes any act of *refoulement*, of whatever form, including nonadmittance at the frontier, that would have the effect of exposing refugees or asylumseekers to: (i) a threat of persecution on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; (ii) a real risk of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or (iii) a threat to life, physical integrity or liberty.

(e) It requires a review of individual circumstances as a condition precedent to any denial of protection.

(f) It is applicable to situations of mass influx and temporary protection.

(g) It prohibits *refoulement* to any territory where the refugee or asylumseeker would be at risk, including to a territory where the refugee or asylum seeker may not be at risk directly but from which they would be in danger of being subsequently removed to a territory where they would be at risk” (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003, p. 127-128).

²⁴ Não se ignora a inexistência de consenso na doutrina quanto ao reconhecimento dos haitianos como refugiados, na medida em que, não se enquadram como tal, se considerada a definição clássica da Convenção de Genebra de 1951. Zephyr e Amaral expõem que “em janeiro de 2010, ocorreu um terremoto de grande magnitude no Haiti, que resultou na morte de aproximadamente 250 mil pessoas e um grande número de desabrigados, reduzindo a escombros grande parte da infraestrutura habitacional e governamental” (ZEPHYR; AMARAL, 2016, p. 128). Explicam que o governo brasileiro optou por conceder aos nacionais haitianos que estavam ingressando no país a partir de 2010 um visto de acolhida humanitária: “A política migratória brasileira em relação à entrada e situação jurídica dos cidadãos haitianos demonstra preocupação com a questão humanitária, respeitando o enquadramento

impedidos de ingressar no mar territorial dos Estados Unidos (caso 10.675). A autora narra que o caso, em um primeiro momento, foi levado à Suprema Corte Americana, que julgou em favor do governo, e, então, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual emitiu parecer favorável aos haitianos, sustentando que os Estados Unidos violaram, com tal conduta, o princípio do *non-refoulement*. Conforme Jubilut, “[...] a decisão não se mostrou efetiva, tendo sido, todavia, ao menos prova de que a teoria legal é respeitada no continente americano” (JUBILUT, 2007, p. 101).

Goodwin-Gill (2014, p. 7) assevera que nenhum tratado e nenhuma convenção internacional trazem definição de asilo. Destaca que o Artigo 14.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 prevê apenas que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Ele cita, ainda, o Artigo 1º da Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial e expõe que nenhum desses instrumentos cria obrigações vinculantes aos Estados, concedendo-lhes, assim, considerável discricionariedade para o estabelecimento do conceito de asilo e de seus beneficiários. Assinala, contudo, que, na prática, “[...] a liberdade de ação dos Estados é, de forma significativa, influenciada pelas restrições ‘externas’, que advêm da definição de refugiado internacionalmente reconhecida, da aplicação do princípio do *non-refoulement* e do geral impacto no direito de direitos humanos”²⁵ (GOODWIN-GILL, 2014, p. 7, tradução livre).

Chetail (2019, p. 190-191) qualifica como ambígua a relação entre o princípio do *non-refoulement* e a concepção de asilo. Explana que, enquanto o primeiro é conceitualmente negativo, pois proíbe o Estado de adotar uma determinada conduta – a devolução de qualquer pessoa ao país onde sofra perseguição –, o segundo consiste em conceito positivo, na medida em que implica a admissão do migrante e a concessão de proteção em face da jurisdição de um outro Estado. Ele sublinha que aquele é uma obrigação estatal, ao passo que este compõe a esfera de direitos dos Estados.

Ao discorrer sobre o que chama de hiato normativo entre a obrigação do *non-refoulement* e o direito de asilo, Chetail (2019, p. 190-191) aponta que a Convenção de 1951 foi cuidadosamente formulada para assegurar que aos Estados-partes não fosse imposta a obrigação de conceder de asilo. No entanto, segundo Chetail, a obrigação do *non-refoulement*

jurídico internacional, que não reconhece o instituto de refugiado ambiental e sim concedendo vistos por questões humanitárias. (ZEPHYR; AMARAL, 2016, p. 130).

²⁵ “[...] states’ freedom of action is significantly influenced by ‘external’ constraints, which follow from an internationally recognized refugee definition, the application of the principle of *non-refoulement*, and the overall impact of human rights law” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 7).

acaba por estruturar e restringir o direito de asilo, de modo que, na prática, a distinção entre os dois lhe parece altamente artificial:

Em outras palavras, o direito do Estado de conceder ou negar asilo deve ser exercido em consonância com seu dever de não devolução. A partir deste ângulo, a distinção entre o *non-refoulement* e o asilo parecem altamente artificial na prática. Embora o *non-refoulement* seja primariamente uma obrigação de resultado, o asilo, geralmente, é o único meio prático de respeitar e garantir o Artigo 33. [...]

Na prática, o Estado tem duas opções para cumprir o dever se *non-refoulement*: conceder asilo temporário para examinar se o solicitante é refugiado de acordo com a Convenção de Genebra ou encaminhá-lo a um outro país onde não haja risco de perseguição²⁶ (CHETAIL, 2019, p. 192, tradução livre).

O princípio do *non-refoulement* e o dever de não penalização às pessoas que tenham entrado no país de forma irregular desafiam a discricionariedade estatal quanto ao controle migratório, visto que limita a liberdade dos Estados de negar admissão de determinados indivíduos em seu território, embora não sejam obrigados a conceder asilo a essas pessoas (CHETAIL, 2014, p. 30).

Na prática, portanto os Estados ficam obrigados a conceder asilo temporário aos solicitantes de refúgio, para que possam aguardar análise para o reconhecimento ou não do status de refugiado, ou encaminhá-los – o que também pode ocorrer em relação àqueles com *status* reconhecido – a um terceiro Estado.

Por conta da discricionariedade estatal originada por este hiato normativo, verifica-se que o princípio do *non-refoulement* do Direito Internacional dos Refugiados não se mostra suficiente para assegurar a proteção integral dos direitos dos refugiados e dos solicitantes de refúgio, revelando-se necessária a convergência daquele com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a fim de que seja assegurada proteção jurídica de maior amplitude para essas pessoas.

3.3.2 A condicionalidade da proteção do Direito Internacional dos Refugiados e a universalidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos: ampliação da proteção das pessoas refugiadas

²⁶ “In other words, the right for a state to grant or refuse asylum shall be exercised in accordance with its duty of *non-refoulement*. From this angle, the distinction between *non-refoulement* and asylum appears highly artificial in practice. Although *non-refoulement* is primarily an obligation of result, asylum is generally the only practical means to respect and ensure respect for Article 33. [...] In practice, states have two options for complying with their duty of *non-refoulement*: granting temporary asylum in order to examine whether the asylum-seeker is a refugee under the Geneva Convention, or sending him or her to a different country where there is no risk of persecution” (CHETAIL, 2019, p. 192).

Chetail, mencionando a convergência do Direito Internacional dos Refugiados com o Direito Internacional dos Direitos Humanos no plano normativo em relação ao *non-refoulement* – como já se viu, vários documentos de direitos humanos adotaram o princípio –, chama a atenção para a natureza inclusiva do último, que contrasta com a condicionalidade do primeiro:

Primeiramente, o princípio do *non-refoulement* dos direitos humanos não está subordinado às cinco hipóteses de perseguição contidas na definição de refugiado da Convenção de Genebra. No entanto, esta divergência não deveria ser superestimada, pois pode ser contrabalanceada pela interpretação cogente das hipóteses de perseguição em conformidade com o objeto e o propósito da Convenção de Genebra. A segunda característica distintiva é provavelmente mais evidente: ao passo que a definição de refugiado se aplica apenas ao indivíduo ‘fora de seu país de nacionalidade’, nenhuma limitação geográfica é requerida pelo direito internacional de direitos humanos. Como resultado, o princípio do *non-refoulement* dos direitos humanos aplica-se a qualquer pessoa que esteja em missão diplomática, em uma área controlada por missões de manutenção de paz ou de ocupação ou, então, que esteja sob o controle de outro Estado dentro de seu próprio país. A terceira e mais conhecida característica está na natureza absoluta da proibição da devolução a um Estado onde haja risco real de tortura, tratamento desumano ou degradante. Aplica-se, pois, aos solicitantes de refúgio e refugiados que houverem sido excluídos da proteção da Convenção de Genebra em razão das cláusulas de exclusão da definição de refugiado ou pela aplicação do Artigo 33(2). Esta última característica recebeu maior atenção tanto dos Estados quanto dos doutrinadores em um contexto amplamente dominado pela luta contra o terrorismo. Na prática, contudo, deve-se observar que esta característica parece mais simbólica do que real, uma vez que se refere a um número pequeno de pessoas, se comparado com o total da população refugiada e de pessoas que precisam de proteção. Permanece, entretanto, emblemático o impacto do direito internacional de direitos humanos sobre o direito internacional dos refugiados. Com efeito, o equilíbrio arquetípico entre a soberania estatal e os direitos humanos atingiu um ponto de ruptura em favor do último. Isso revela a distinta lógica que baseia cada vertente: enquanto o direito dos refugiados garante proteção apenas àqueles que merecem, o direito dos direitos humanos é universal e inclusivo em sua essência²⁷ (CHETAIL, 2014, p. 36-37, tradução livre).

²⁷ “First, the human rights principle of *non-refoulement* is not subordinated to the five grounds of persecution required by the refugee definition under the Geneva Convention. However, this divergence should not be overestimated, for it can be counterbalanced by a cogent interpretation of the grounds of persecution with due regard to the object and purpose of the Geneva Convention. The second distinctive feature is probably more straightforward: whereas the refugee definition exclusively applies to a person who is ‘outside the country of his nationality’, no such geographical limitation is required under human rights law. As a result, the human rights principle of *non-refoulement* still applies to any person who is in a diplomatic mission, in an area controlled by peacekeeping and occupying forces, or is otherwise under the effective control of another state within the territory of his/her own country. The third and the most well-known characteristic relies on the absolute nature of the refoulement prohibition in a state where there is a real risk of torture, inhuman, or degrading treatment. It thus applies to asylum seekers and refugees who have been excluded from the protection of the Geneva Convention under the exclusion clauses of the refugee definition or by application of Article 33(2). This last feature has received most of the attention from both states and commentators in a context largely dominated by the fight against terrorism. In practice, though, one should observe that this feature appears more symbolic than real, for it concerns a highly marginal number of persons compared to the total population of refugees and other persons in need of protection. It remains, however, emblematic of the impact of human rights law on refugee law. Indeed, the archetypal balance between state sovereignty and human rights has reached its breaking point in favour of the latter. This reveals in turn the distinctive rationale underlying each branch of law: whereas refugee law is bound to grant protection only to those who deserve it, human rights law is universal and inclusive in essence” (CHETAIL, 2014, p. 36-37).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos confere, portanto, uma proteção mais abrangente às pessoas refugiadas. Há, pois, uma diferença essencial entre o fundamento deste e o do Direito Internacional dos Refugiados: enquanto neste prevalece a soberania estatal, aquele logrou êxito na flexibilização deste conceito, para o fim de garantir uma proteção jurídica universal, e não apenas às pessoas que se enquadrarem em determinadas condições (CHETAIL, 2014, p. 37). A proteção da Convenção de Genebra de 1951 é condicional, na medida em que estabelece critérios cumulativos referentes à aplicabilidade da norma e ao padrão de tratamento a ser conferido ao indivíduo, ao passo que a do Direito Internacional dos Direitos Humanos é universal (CHETAIL, 2014, p. 41).

Interessante notar que a Convenção de Genebra de 1951 não está formulada como um “*bill of rights*” – prevendo direitos individuais –, mas como um documento que estabelece obrigações interestatais, de modo que as pessoas refugiadas não são concebidas como sujeitos de direito, e sim como beneficiários da regulação de determinadas condutas estatais (CHETAIL, 2014, p. 39-40). De todo modo, este documento dá eco às demandas dos refugiados (CHETAIL, 2014, p. 40).

Cumprido, a propósito, destacar que, em 1951, ainda não havia uma convenção de direitos humanos de alcance global, universal, já que, apenas com a adoção do Pacto Internacional de Direitos Individuais e Políticos, os direitos previstos na DUDH passaram a ter um fundamento convencional (CHETAIL, 2014, p. 40).

Para além da natureza condicional da Convenção de Genebra de 1951, cabe salientar que os direitos previstos no documento se ampliam à medida que aumenta a ligação do refugiado e do solicitante de refúgio com o Estado de acolhida. Chetail identifica três níveis de aplicabilidade da Convenção de Genebra de 1951 no que tange a essa expansão de direitos assegurados:

[...] os critérios de acesso a direitos são determinados em três níveis distintos de aplicabilidade. O primeiro nível refere-se ao termo ‘refugiado’ sem nenhuma outra qualificação. Refere-se ao núcleo básico de garantias que inclui a proibição de discriminação (Artigo 3), o direito à aquisição de propriedade móvel e imóvel e outros direitos inerentes (Artigo 13), o acesso livre à Justiça (Artigo 16(1)), o direito à alimentação (Artigo 20), direito à educação primária (Artigo 22(1)), direito à igualdade de tratamento em relação a despesas fiscais (Artigo 29), a transferência de bens (Artigo 30), e a proteção contra a devolução. [...] Quanto ao segundo nível, de um lado, a mera presença física no território gera o direito à liberdade de religião (Artigo 4), à documentação de identificação (Artigo 27) e a proibição de imposição de penalidades em razão de entrada irregular (Artigo 31(1)). De outro lado, a presença regularizada é requerida para o acesso ao trabalho (Artigo 18), para a movimentação livre dentro do território de acolhimento (Artigo 26) e para o início da proteção contra a expulsão (Artigo 32). No terceiro nível de aplicabilidade, a Convenção estabelece subdivisões adicionais baseadas na natureza da residência que implicam três

variações. Residência física dá direito à assistência para o acesso a documentos de status civil (Artigo 25). A regularização migratória no território de acolhida é requerida para o acesso ao direito de associação e sindicalização (Artigo 15), ao trabalho remunerado (Artigo 17), ao exercício de profissão liberal (Artigo 19), à moradia (Artigo 21), à assistência e socorro público (Artigo 23), à proteção pela legislação trabalhista e à seguridade social, e à emissão de documentos de viagem (Artigo 28). Finalmente, residência habitual garante aos refugiados acesso à assistência legal (Artigo 16(2)), proteção dos direitos artísticos e à propriedade industrial (Artigo 14). Como resultado desse regime de aquisição gradual de direitos, a Convenção de Genebra permite um continuum de proteção crescente que depende da intensidade da ligação territorial entre o refugiado e o Estado de acolhida²⁸ (CHETAIL, 2014, p. 41, tradução livre).

Essa noção do *status* de refugiado como um processo de assimilação, conquanto atraente, não passa de uma reconstrução doutrinária, já que os *travaux préparatoires* da Convenção de Genebra de 1951 não são claros nesse sentido e que a prática tem demonstrado que os Estados são relutantes quanto à aplicação do *status* de refugiado para os solicitantes de refúgio além do previsto nos Artigos 31 e 33 (CHETAIL, 2014, p. 43-44).

Para Chetail (2014, p. 44), o Direito Internacional dos Direitos Humanos – por adotar uma lógica de inclusão e universalidade, afastando-se, assim, da condicionalidade – modificou dramaticamente o conteúdo do *status* de refugiado, na medida em que complementa a Convenção de Genebra de 1951:

A aplicação contínua do direito dos direitos humanos tem sido instrumental para assegurar um conjunto adicional de direitos cruciais. A gama de direitos humanos suplementando a Convenção de Genebra é tanto expansiva quanto substancial. Quando ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, incluem-se o direito a remédio efetivo contra qualquer violação de direitos reconhecidos no Pacto (Artigo

²⁸ “[...] entitlement criteria are determined by reference to three distinct levels of applicability. The first level refers to the term ‘refugee’ without any further qualification. This concerns a core set of basic guarantees which includes the prohibition of discrimination (Article 3), acquisition of movable and immovable property and other rights pertaining thereto (Article 13), free access to domestic courts (Article 16(1)), rationing (Article 20), primary education (Article 22(1)), fiscal equality (Article 29), transfer of assets (Article 30), and protection against refoulement (Article 33(1)).

[...]

Concerning the second level, on the one hand, mere physical presence within the territory triggers the benefit of freedom of religion (Article 4), the delivery of identity papers (Article 27), and the prohibition of penalties on account of illegal entry (Article 31(1)). On the other hand, lawful presence is further required for engaging in self-employment (Article 18), for freely moving within the host territory (Article 26), and for being protected against expulsion (Article 32).

As for the third level of applicability, the Convention envisions an additional subdivision based on the nature of residence that entails three variants. Physical residence entitles one to administrative assistance for civil status documents (Article 25). A lawful stay on the territory of the asylum state is required for the right of association and to form trade unions (Article 15), access to wage-earning employment (Article 17), liberal profession (Article 19), housing (Article 21), and public relief (Article 23), protection of labour legislation and social security (Article 24), as well as issuance of travel documents (Article 28). Finally, habitual residence grants refugees access to legal assistance (Article 16(2)) and the protection of artistic rights and industrial property (Article 14). As a result of this progressive entitlement regime, the Geneva Convention provides for an incremental continuum of protection that depends on the intensity of the territorial bond between a refugee and his/her state of asylum” (CHETAIL, 2014, p. 41).

2(3)), o direito de igualdade entre homens e mulheres em relação ao gozo de todos direitos civis e políticos estabelecidos no Pacto (Artigo 3), o direito à vida (Artigo 6), a proibição de tortura e de tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante (Artigo 7), liberdade contra escravidão e trabalho forçado (Artigo 8), o direito à liberdade e à segurança pessoal (Artigo 9), o direito dos detentos ao tratamento com humanidade (Artigo 10), a proibição de prender uma pessoa pelo descumprimento de obrigação contratual (Artigo 11), o direito ao julgamento justo (Artigo 15), o direito de reconhecimento de personalidade jurídica (Artigo 16), o direito à vida privada e à vida em família (Artigo 17), o direito de opinião e à liberdade de expressão (Artigo 19), o direito de reunião (Artigo 21), a proteção das crianças (Artigo 24), o direito de igualdade perante a lei (Artigo 26) e direitos culturais àqueles pertencentes a minorias étnicas, religiosas ou linguísticas (Artigo 27)²⁹ (CHETAIL, 2014, p. 45, tradução livre).

A interpretação contextualizada dos direitos humanos – a fim de suprir as lacunas da Convenção de Genebra de 1951 – possibilitou, por exemplo, a garantia de dois direitos essenciais às pessoas refugiadas: o direito de reunião familiar, com fundamento nos Artigos 17 e 23 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; e o direito de retorno, com base no Artigo 12(4) deste Pacto (CHETAIL, 2014, p. 46).

A razão para a *cross-fertilization* – fertilização cruzada, em tradução livre – entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados encontra-se na própria existência de tratados de direitos humanos, os quais têm, propositalmente ou não, contrabalanceado as fragilidades normativa e institucional da Convenção de Genebra de 1951 (CHETAIL, 2014, p. 61-62). Para ilustrar, cabe notar a falta de previsão de um mecanismo independente de monitoramento dessa Convenção que permita, *e.g.*, a promoção de *standards* de interpretação, o processamento de petições interestatais ou individuais e o exame de relatórios periódicos produzidos pelos Estados (CHETAIL, 2014, p. 65).

Mahlke (2017, p. 208), tal como Chetail, propõe um paradigma jurídico de proteção internacional de refugiados em que o Direito Internacional dos Refugiados deve ser compreendido como parte do *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de modo que as normas daquele deverão ser interpretadas em harmonia com as normas do

²⁹ “The continuing applicability of human rights law has been instrumental in ensuring an additional set of crucial rights. The range of human rights supplementing the Geneva Convention is both expansive and substantial. As far as the ICCPR is concerned, it includes the right to an effective remedy for any violations of the rights recognized in the Covenant (Article 2(3)), the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the Covenant (Article 3), the right to life (Article 6), the prohibition of torture and cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment (Article 7), freedom from slavery and forced labour (Article 8), the right to liberty and security of person (Article 9), the right of detainees to be treated with humanity (Article 10), the prohibition of detention on the ground of inability to fulfil a contractual obligation (Article 11), the right to a fair trial (Article 14), the prohibition of retrospective application of criminal law (Article 15), the right to recognition as a person before the law (Article 16), the right to private and family life (Article 17), the right to hold opinions and freedom of expression (Article 19), the right of peaceful assembly (Article 21), the protection of children (Article 24), the right to equality before the law (Article 26), and the cultural rights of persons belonging to ethnic, religious, or linguistic minorities (Article 27)” (CHETAIL, 2014, p. 45).

derradeiro. Além disso, a perspectiva de proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos “[...] imprime a essência universal à garantia de determinados direitos que não ficam atrelados ao reconhecimento do status de refugiado para que sejam outorgados” (MAHLKE, 2017, p. 209).

Considerando que o Direito Internacional dos Refugiados não possui sistema próprio de revisão e controle, a autora aponta que “[...] a atuação das Cortes [internacionais] coloca o Direito Internacional dos Refugiados onde ele deve estar: na seara da proteção internacional dos Direitos Humanos e não na esfera de discricionariedade da política estatal” (MAHLKE, 2017, p. 209).

Aliás, Trindade (2003, p. 416-419) salienta a aproximação entre Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados que tem ocorrido, no plano operacional, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com destaque para a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, no Relatório Anual de 1993, desenvolveu as bases doutrinárias que devem guiar seu trabalho em relação às pessoas em situação de refúgio, realçando a imprescindibilidade de incluí-las sob o mandato do sistema regional de direitos humanos, na medida em que, por sua própria condição, são mais vulneráveis a violações de direitos.

3.3.3 Proteção dos refugiados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)³⁰, além de instrumentalizar a CIDH, criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), órgão que detém competência contenciosa e consultiva.

Os Artigos 1.1³¹, 2³² e 29³³ da CADH preveem a obrigatoriedade da adoção de medidas, pelos Estados que compõem o SIDH, a fim de tornar suas normas eficazes, com o

³⁰ Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

³¹ “Art. 1.1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, não paginado).

³² “Art. 2. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, não paginado).

³³ “Art. 29. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a. permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou

intuito de proteger os direitos dos indivíduos da região, havendo entendimento no sentido de que os Estados devem não só respeitar a CADH, como também a interpretação interamericana realizada pela Corte IDH, à qual foi conferido o papel de intérprete autêntica daquela Convenção (CARVALHO; CALIXTO, 2019, p. 7-8).

O grande potencial de ampliação de direitos para as pessoas em situação de refúgio por meio da fertilização cruzada entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados pode ser verificado na sentença do caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, de 25 de novembro de 2013, proferida pela Corte IDH, especialmente se se considerar que os Estados da OEA, ainda que não tenham sido destinatários de uma condenação pela Corte nem sejam solicitantes de um parecer consultivo, veem-se obrigados a observarem os *stantards* mínimos de proteção de direitos humanos estipulados pela Corte IDH, visto que, caso não o façam, poderão ser internacionalmente responsabilizados – o que é algo a se evitar.

A Corte IDH, na sentença do caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia – o primeiro caso específico da região a respeito de refugiados, segundo Mahlke (2017, p. 104) –, reconhece o direito ao asilo como um direito humano, concede interpretação ampliada ao princípio do *non-refoulement* ou da não devolução, ao lume da CADH, e estabelece as garantias mínimas do devido processo para o reconhecimento da condição de refugiado.

O caso se refere à devolução dos membros da família Pacheco Tineo ao Estado do Peru, realizada pelo Estado da Bolívia em 24 de fevereiro de 2001, em decorrência do indeferimento sumário da solicitação de refúgio apresentada por Rumaldo Juan Pacheco Osco, visando à sua proteção e à de sua família. Os integrantes da família Pacheco Tineo solicitaram refúgio ao Estado boliviano, pela primeira vez, em 1995, em razão de haver no Peru, seu Estado de origem, mandados de prisão contra Rumaldo Pacheco e Fredesvinda Tineo, em virtude da anulação de sentença absolutória referente à prática de atos de terrorismo. Foi-lhes reconhecida a condição de refugiados em 1998. Em 21 de março de 1998, a família saiu do território boliviano em direção ao Chile, onde também apresentou solicitação de refúgio. O Chile reconheceu-lhes o *status* de refugiados no mesmo ano. Em 2001, a família retornou à Bolívia, após passagem pelo Peru – onde descobriram que os mandados de prisão continuavam em aberto –, com o intuito de obter documentos sobre estudos superiores realizados naquele país.

limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c. excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d. excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, não paginado).

Nova solicitação de refúgio foi feita ao Estado boliviano, o qual sumariamente a rechaçou. A família, ademais, foi expulsa sob o argumento de violação da legislação migratória nacional (CORTE IDH, 2013, p. 22-25). A conclusão foi pela ocorrência de violação, entre outros dispositivos, aos Artigos 22.7 e 22.8 da CADH.

Em relação ao asilo, a Corte IDH (2013, p. 46-47) esclarece que não utiliza a definição da tradição latino-americana, que se refere ao asilo diplomático e territorial e à obrigação de não extradição por motivos políticos, de que cuidam a Convenção sobre Asilo Territorial e a Convenção sobre o Asilo Diplomático, ambas de 1954. Entende que, a partir da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967, o instituto do asilo assumiu, globalmente, a forma e a modalidade do Estatuto dos Refugiados.

Com fundamento no Artigo 22.7 da CADH, o direito não apenas de buscar, mas também de receber asilo, foi reconhecido como um direito humano (CORTE IDH, 2013, p. 47). Nos termos desse dispositivo, “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 e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, não paginado), o qual dever ser interpretado em conjunto com o Artigo 22.8, que proíbe expulsão ou entrega de estrangeiro a outro país onde seus direitos à vida ou à liberdade estejam em risco, em razão de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou opiniões políticas.

Na Opinião Consultiva OC-21/14, a Corte IDH reafirma esta posição, destacando que

[...] é da opinião de que o direito de buscar e receber asilo no marco do Sistema Interamericano se encontra configurado como um direito humano individual de buscar e receber proteção internacional em território estrangeiro, incluindo com esta expressão o estatuto de refugiado segundo os instrumentos pertinentes das Nações Unidas ou as correspondentes leis nacionais, e o asilo, conforme as diversas convenções interamericanas sobre a matéria.

[...]

Em atenção ao desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, a Corte considera que as obrigações derivadas do direito de buscar e receber asilo são operativas a respeito das pessoas que reúnam os componentes da definição ampliada da Declaração de Cartagena, a qual responde não apenas às dinâmicas de deslocamento forçado que a originaram, mas que também satisfaz os desafios de proteção que derivam de outros padrões de deslocamento que ocorrem na atualidade. Este critério reflete uma tendência a consolidar na região uma definição mais inclusiva que deve ser levada em consideração pelos Estados a fim de conceder a proteção como refugiado a pessoas cuja necessidade de proteção internacional é evidente (CORTE IDH, 2014, p. 31).

Cabe notar que a concepção do direito ao asilo como um direito humano individual não está prevista nem na DUDH – cujo Artigo 14.³⁴ reafirma a discricionariedade do Estado no que tange à concessão de asilo – tampouco na Convenção de Genebra de 1951 ou em seu Protocolo Adicional.

Verifica-se, pois, que a Corte IDH, ao reconhecer o direito ao asilo como um direito humano individual, assegura proteção internacional mais abrangente às pessoas em situação de refúgio.

Importante sublinhar que o direito de buscar e receber asilo como direito humano no marco do sistema interamericano foi reafirmado pela Corte IDH na Opinião Consultiva OC-25/18 (CORTE IDH, 2020, p. 47).

Tanto na sentença do caso Família Pacheco Tineo quanto na Opinião Consultiva OC-21/14, a Corte expõe que o princípio do *non-refoulement*, ao lume dos Artigos 22.7 e 22.8 da CADH, apresenta caráter mais amplo no sistema interamericano, na medida em que o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos são aplicados de maneira complementar e em decorrência do reconhecimento do direito de buscar e receber asilo como um direito humano individual.

A Corte IDH (2013, p. 50) assinala que o princípio do *non-refoulement*, demais de pedra fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, consiste em norma consuetudinária do Direito Internacional. Explana:

153. Isto necessariamente implica que essas pessoas não podem ser recusadas na fronteira ou expulsas sem uma análise adequada e individualizada de suas petições. Antes de realizar uma devolução, os Estados devem assegurar que a pessoa que solicita asilo se encontra na possibilidade de acessar uma proteção internacional apropriada mediante procedimentos justos e eficientes de asilo no país para onde seria expulsa. Os Estados também têm a obrigação de não devolver ou expulsar uma pessoa que solicita asilo para onde exista a possibilidade de sofrer algum risco de perseguição ou de ser retornada ao país onde sofre dito risco (a chamada ‘devolução indireta’)³⁵ (CORTE IDH, 2013, p. 50-51, tradução livre).

Em vista do parágrafo transcrito, constata-se que, para a Corte IDH, o princípio do *non-refoulement* não se limita a uma obrigação estatal negativa – obrigação de não rechaçar a

³⁴ “Art. 14. 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 3).

³⁵ “153. Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones. Antes de realizar una devolución, los Estados deben asegurarse que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes de asilo en el país a donde se le estaría expulsando. Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (la llamada ‘devolución indirecta’)” (CORTE IDH, 2013, p. 50-51).

entrada na fronteira e de não devolver a pessoa ao país de onde saiu ou de onde sofra alguma espécie de risco –, pois também exige uma postura positiva estatal: ao Estado caberá, antes de adotar qualquer medida que possa implicar na devolução, analisar de forma adequada e individualizada as solicitações de refúgio.

Ainda em relação ao Artigo 22.8 da CADH, a Corte IDH (2014, p. 82) salienta que

[...] a proibição de devolução estabelecida no artigo 22.8 da Convenção oferece uma proteção complementar para estrangeiros que não são solicitantes de asilo ou refugiados em casos em que seu direito à vida ou liberdade se encontre ameaçado pelos motivos indicados. [...]

218. Aprofundando-se nos componentes da proibição de devolução codificada no artigo 22.8 da Convenção, a Corte entende que, a partir da interpretação do artigo 22 em seu conjunto, o termo ‘estrangeiro’, incluído no referido inciso 8º, deve ser entendido como toda pessoa que não seja nacional do Estado em questão, ou que não seja considerada como seu nacional pelo Estado conforme a sua legislação (CORTE IDH, 2014, p. 82).

Além da proteção conferida às pessoas em situação de refúgio pelos Artigos 22.7 e 22.8 da CADH, a Corte IDH, no caso da Família Pacheco Tineo, delineia as garantias mínimas decorrentes do princípio do devido processo legal – conforme os Artigos 8³⁶ e 25³⁷ da CADH – nos procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado:

159. A Corte considera que, em conformidade com as garantias estabelecidas nos artigos 8, 22.7, 22.8 e 25 da Convenção, e levando em conta as diretivas e os critérios do ACNUR, as pessoas solicitantes de refúgio devem ter acesso a procedimentos para a determinação de tal condição, que permitam um correto exame de sua solicitação, de acordo com garantias que implicam as seguintes obrigações para os Estados: a) devem ser garantidos ao solicitante as facilidades necessárias, incluindo os serviços

³⁶ “Art. 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. [...] Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal; b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa; d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. [...]” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, s/p).

³⁷ “Art. 25.1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, s/p).

de um intérprete competente, assim como, no seu caso, a assistência e representação legal, para submeter sua solicitação perante as autoridades. Neste sentido, o solicitante deve receber a orientação necessária quanto ao procedimento a ser seguido, em uma linguagem e de um modo que possa compreender, e, em seu caso, deve ser dada a oportunidade de contato com um representante do ACNUR; b) a solicitação deve ser examinada com objetividade, dentro no marco do procedimento estabelecido, por uma autoridade competente claramente identificada, o qual requer a realização de uma entrevista pessoal; c) as decisões adotadas pelos órgãos competentes devem estar devidamente fundamentadas de forma expressa; d) com a finalidade de proteger os direitos dos solicitantes que possam estar em risco, o procedimento de refúgio deve respeitar todas as suas etapas de proteção dos dados do solicitante e da solicitação e ao princípio da confidencialidade; e) se não for reconhecida a condição de refugiado, ao solicitante se deve assegurar a informação sobre como recorrer e ser concedido um prazo razoável para tanto, segundo o sistema vigente, a fim de que possa ser reconsiderada a decisão formalmente adotada; e f) o recurso de revisão ou apelação deve ter efeitos suspensivos e deve permitir ao solicitante que permaneça no país até que a autoridade competente adote a decisão sobre o caso, inclusive enquanto está pendente o meio de impugnação, a não ser que se demonstre que a solicitação é manifestamente infundada³⁸ (CORTE IDH, 2013, p. 55-56, tradução livre).

Ademais, a Corte IDH (2013, 49-51) ressalta que o reconhecimento, por um Estado, do *status* de refugiado de uma pessoa concede-lhe proteção jurídica que ultrapassa fronteiras, existindo, destarte, para os outros Estados onde esta pessoa venha a ingressar, o dever de levar em conta a declaração daquela condição para o fim de adoção de medidas de caráter migratório em relação a tal indivíduo.

Constata-se, destarte, que a Corte IDH, no marco do sistema interamericano, assegura às pessoas em situação de refúgio proteção jurídica mais ampla do que aquela garantida pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. A Corte fixa, desse modo, um *standard* mínimo de proteção, no âmbito do SIDH, que vai além do estipulado pelo

³⁸ “159. La Corte considera que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías implican las siguientes obligaciones para los Estados: a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR; b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal; c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa; d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad; e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifestamente infundada” (CORTE IDH, 2013, p. 55-56).

Direito Internacional dos Refugiados, o que se dá em razão da aplicação e interpretação deste em confluência com o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Vê-se, pois, que, embora o Direito Internacional dos Refugiados preveja um importante arcabouço jurídico de proteção às pessoas em situação de refúgio, não prescinde do Direito Internacional dos Direitos Humanos para que ela seja mais efetiva, uma vez que apenas a convergência dessas vertentes parece capaz de flexibilizar, de fato, as soberanias estatais em prol da garantia dos direitos desses indivíduos.

Mahlke (2017, p. 114), contudo, embora reconheça que questões importantes foram tratadas pela Corte IDH no caso Família Pacheco Tineo, assevera que esta deixou de assumir posição importante quanto ao cerne da discussão sobre refúgio ao não se posicionar claramente sobre o dever do Estado de reconhecer o direito ao asilo. Isso porque, na sentença, expôs a Corte IDH que o direito de buscar e receber asilo assegura que eventual solicitação de refúgio deva ser tramitada com as devidas garantias, e não que ao solicitante deva ser reconhecida a condição de refugiado (MAHLKE, 2017, p. 114, nota de rodapé 77).

Fora do sistema americano, Chetail (2014, p. 47-49) vê no princípio da não discriminação, previsto no Artigo 16 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, o caminho mais promissor para que a melhora da proteção das pessoas por meio da aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, considerando que a proibição de discriminação baseada na nacionalidade elimina a tradicional distinção entre nacionais e não nacionais, de modo a impor aos Estados-partes a adoção de medidas afirmativas para assegurar, às pessoas em situação de refúgio, o gozo efetivo e igualitário de direitos humanos.

A propósito, interessante trazer o conceito de discriminação de acordo com Trindade:

Entende-se por discriminação uma distinção arbitrária ou injustificável (sem justificação alguma), e portanto inadmissível. Sua proibição se dá em relação ao exercício de todos os direitos consagrados como iminentes à pessoa humana, em razão do princípio fundamental da igualdade e não-discriminação. A violação da proibição de todo tipo de discriminação implica em violação dos próprios direitos humanos protegidos, com todas as suas consequências jurídicas. A insuficiente atenção dedicada pela doutrina jurídica até o presente, ao princípio básico da igualdade e não-discriminação, encontra-se longe de guardar proporção com a fundamental importância de tal princípio, tanto na teoria como na prática do Direito (TRINDADE, 2014, p. 99).

Por derradeiro, cumpre observar a Declaração de Nova Iorque para Migrantes e Refugiados de 2016³⁹, a qual, no item 66, reafirma que o Direito Internacional dos Refugiados,

³⁹ Adotada pela Assembleia Geral em 19 de setembro de 2016. Segundo Chetail (2019, p. 323), o instrumento de *soft law* – ou seja, não vinculante – mais abrangente a respeito da da proteção de migrantes e refugiados, endossado por todos os membros da ONU.

o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário estabelecem uma base jurídica para o fortalecimento da proteção dos refugiados (UN, 2016, p. 12).

4 INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURÁVEL PARA O PROBLEMA DOS REFUGIADOS

Neste capítulo, partindo da premissa de que a convergência entre Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos se faz necessária para que se assegure proteção mais robusta às pessoas em situação de refúgio, busca-se compreender o conceito de integração local⁴⁰ – uma das soluções duráveis ou duradouras propostas pelo ACNUR para o problema dos refugiados, a serem a seguir apresentadas – à luz dessas duas vertentes de proteção da pessoa humana.

Conforme examinado, há uma lacuna normativa entre o princípio do *non-refoulement* e o direito estatal quanto ao asilo – Chetail (2019, p. 190-191) aponta que a Convenção de 1951 foi cuidadosamente formulada para assegurar que aos Estados-partes não fosse imposta a obrigação de reconhecer o *status* de refugiado de um indivíduo (“*to grant asylum*”), vislumbrando-se, pois, em um primeiro momento, um grau de discricionariedade –, o que impõe desafios à proteção às pessoas em situação de refúgio. Esta discricionariedade, como se verá, ao menos *a priori*, também existe em relação à aplicação das soluções duráveis, na medida em que não estão previstas em documentos internacionais com natureza vinculante.

Elegeu-se a integração local como objeto de pesquisa, por, ao menos à primeira vista, parecer a solução mais tangível para as pessoas refugiadas – na medida em que não exige o deslocamento para outro país –, bem como considerando a existência de situações de refúgio por período prolongado (*protracted refugee situation*), quando os refugiados se veem impossibilitados de retornarem a seus países de origem ou de se deslocarem para um terceiro

⁴⁰ Para que não haja dúvida acerca da diferença dos institutos, necessário destacar que a integração local concebida como solução durável para refugiados nada tem a ver com o conceito de acolhida humanitária. A acolhida humanitária foi recebida no Brasil a partir da adoção da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012 pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg), para atender à situação dos haitianos, os quais, especialmente depois do terremoto de 2010 que ocasionou a morte de 300 mil pessoas, passaram a migrar para este país. Uma vez que não se enquadravam nas situações ordinárias de visto previstas na Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) – revogada em 13.445/2017 (Lei de Migração) –, os imigrantes haitianos solicitavam refúgio com base na Lei 9.474/1997 (Estatutos dos Refugiados) (SARTORETTO, 2018, p. 186-189). Embora a Lei 9.474/1997 tenha adotado o conceito ampliado de refugiados de que trata a Declaração de Cartagena de 1984 – abrangendo, pois, os casos de migrações forçadas ocasionadas por grave e generalizada violação de direitos humanos, entre outras hipóteses, que prescindem da análise do requisito subjetivo de fundado temor de perseguição –, o governo brasileiro achou por bem criar o visto humanitário através da resolução acima mencionada, isto é, um visto concedido com base em razões humanitárias. O instituto do visto humanitário foi consagrado pela Lei 13.445/2017, que o prevê em seu artigo 14, “c”. Para Sartoretto (2018, p. 193), a adoção do visto humanitário – instrumento que se alicerçou nos mecanismos de proteção complementar já existentes no Norte global que visam a preencher as lacunas deixadas pelos documentos de proteção internacional às pessoas refugiadas – enfraquece e esvazia o instituto do refúgio, em sua acepção ampliada, à luz do documento de proteção regional citado, que poderia ter sido aplicado no Brasil para o caso dos haitianos.

país dentro de um programa de reassentamento. Questiona-se se essas pessoas podem ser privadas de direitos básicos assegurados aos nacionais de um país de acolhida por estarem em situação de refúgio e em que medida isso está ou não dentro da discricionariedade estatal, considerando o que preveem o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A respeito da definição de situação prolongada de refúgio (*protracted refugee situation*), apresenta-se o conceito elaborado pelo ACNUR no documento *Protracted refugee situations*:

Para os propósitos deste documento, uma situação prolongada de refúgio ocorre quando refugiados se encontram em um estado de limbo duradouro e fora de controle. Suas vidas podem não estar sob risco, mas seus direitos básicos e suas necessidades econômicas, sociais e psicológicas essenciais continuam sem satisfação depois de anos no exílio. Um refugiado nesta situação está frequentemente impossibilitado de se livrar da dependência de assistência externa⁴¹ (UNHCR, 2004, p. 2, tradução livre).

No documento *Global Trends in Forced Displacement in 2020*, encontra-se uma definição mais concreta de situação prolongada de refúgio: são aquelas em que 25 mil ou mais refugiados da mesma nacionalidade se encontram em exílio por mais de cinco anos consecutivos em um determinado país de acolhida (UNHCR, 2021a, p. 20). Até o fim de 2020, cerca de 15,7 milhões de refugiados se encontravam em situação prolongada de refúgio; esses números incluem, por exemplo, os afegãos os quais se encontram no Paquistão e na República Islâmica do Irã, os sul-sudaneses, no Quênia, no Sudão e em Uganda (UNHCR, 2021a, p. 20).

4.1 SOLUÇÕES DURÁVEIS PARA O PROBLEMA DOS REFUGIADOS

O ACNUR trabalha com três soluções duráveis para o fim de oferecer respostas aos problemas das pessoas refugiadas: integração local; reassentamento; repatriação voluntária. Essas soluções estão previstas no Estatuto do ACNUR, o qual foi adotado por meio da Resolução n. 428 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

Os Artigos 8(c) e 9 do Estatuto do ACNUR fazem menção às soluções duráveis:

8. O Alto Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas:

⁴¹ “For the purposes of this review, a protracted refugee situation is one in which refugees find themselves in a long-lasting and intractable state of limbo. Their lives may not be at risk, but their basic rights and essential economic, social and psychological needs remain unfulfilled after years in exile. A refugee in this situation is often unable to break free from enforced reliance on external assistance” (UNHCR, 2004b, p. 2).

[...]

c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;

[...]

9. O Alto Comissariado empreenderá qualquer outra atividade adicional determinada pela Assembleia Geral, incluindo a repatriação e o reassentamento de refugiados, dentro dos limites dos recursos colocados à sua disposição Capítulo II do Anexo (ACNUR, 2021, não paginado).

Considerando as duas funções primordiais do ACNUR – providenciar a proteção internacional às pessoas refugiadas e buscar soluções duráveis para este grupo de pessoas –, verifica-se que a primeira apresenta importância primária, uma vez que, sem que se assegurem mecanismos essenciais de proteção, como o princípio do *non-refoulement*, não há como se implementarem soluções duráveis para o problema dos refugiados (MADUREIRA, 2015, p. 37).

O termo “proteção”, segundo Madureira (2015, p. 37-38), deve ser compreendido de forma ampla, de modo a não se restringir aos direitos de que trata o Direito Internacional dos Refugiados, devendo, portanto, abranger os direitos humanos de que cuida o Direito Internacional dos Direitos Humanos, para que, então, se possa falar em proteção integral desse grupo de pessoas.

Nota-se a existência de uma preferência hierárquica entre as soluções duráveis – em primeiro lugar, a repatriação voluntária, seguida da integração local e, então, do reassentamento –, a qual, contudo, não reflete o melhor interesse das pessoas refugiadas, mas sim o fechamento dos países do Norte global à acolhida de refugiados (MADUREIRA, 2015, p. 44).

Essa preferência hierárquica está expressa na Conclusão sobre Integração Local n. 104, adotada em 2005 pelo Comitê Executivo do ACNUR, a qual estabelece que a repatriação voluntária, a se dar com segurança e dignidade, é a solução preferencial para a maioria das situações de refugiados, quando possível, e que a integração local de pessoas refugiadas consiste em decisão soberana dos Estados, tratando-se de uma opção que deverá ser guiada pelos princípios de direitos humanos e por obrigações convencionadas em tratados (EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME, 2005, não paginado).

Por intermédio do documento *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, o ACNUR explicita a intenção de tornar a resposta internacional ao problema dos refugiados confiável e efetiva, bem como de promover a divisão de responsabilidades entre os Estados quanto aos fluxos migratórios massivos e às soluções duráveis, destacando a necessidade de que as pessoas em situação de refúgio sejam incluídas

nos planos de desenvolvimento dos países de acolhida (UNHCR, 2003, p. 3-5). Por isso, estabeleceu a abordagem *Development Assistance for Refugees* (DAR), cujos objetivos são:

- compartilhamento de encargos com o país de acolhida;
- compensação pelos encargos suportados pela comunidade de acolhida;
- desenvolvimento do país de acolhida;
- desenvolvimento da comunidade de acolhida;
- igualdade de gênero, dignidade e melhor qualidade de vida para refugiados;
- empoderamento e melhoria na capacidade produtiva e na autossuficiência dos refugiados, especialmente das mulheres, aguardando soluções duráveis⁴² (UNHCR, 2003, p. 5, tradução livre).

A DAR pode ser conceituada como uma ampla parceria entre governos, agências humanitárias e agências de desenvolvimento. Trata-se de uma abordagem que prima pela atuação integrada desses atores, a ser promovida e facilitada pelo ACNUR (UNHCR, 2003, p. 12).

O ACNUR aponta que os países que acolhem uma grande quantidade de pessoas em situação de refúgio, em regra, são pobres ou em desenvolvimento, razão pela qual necessitam de apoio para que possam receber este grupo de pessoas, especialmente porque a acolhida de refugiados por tempo prolongado pode ocasionar situações de conflito e problemas de segurança, caso os impactos econômicos e sociais não sejam devidamente considerados (UNHCR, 2003, p. 4).

Além da DAR, duas outras estratégias constam do documento *Framework for Durable Solutions for refugees and Persons of Concern: Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction* (4Rs); e *Development through Local Integration* (DLI).

Os 4Rs são compostos pelos seguintes elementos:

- Uma abordagem integrada (envolvendo atores, instituições e diferentes fases da recuperação pós-conflito) para situações pós-conflito;
- Um esforço para promover abordagens humanitária, de transição e de desenvolvimento de uma forma estruturada através de diferentes fases de um processo de reintegração;
- Uma estrutura para a colaboração institucional para a implementação de operações de reintegração pós-conflito; e

⁴² “- burden sharing with the host country;

- compensation for the burden aspect of the host community;
- development of the host country;
- development of the host community;
- gender equality, dignity and improved quality of refugee life;
- empowerment and enhancement of productive capacities and self-reliance of refugees, particularly of women, pending durable solutions “(UNHCR, 2003, p. 5).

Uma ferramenta para maximizar a flexibilidade para operações de campo para buscar abordagens específicas para cada país⁴³ (UNHCR, 2004a, p. 42, tradução livre).

Por sua vez, a estratégia DLI deve ser compreendida como uma abordagem programática a qual se aplica na hipótese de o Estado de acolhida optar pela integração gradual de refugiados, baseada na ideia de que esse grupo de pessoas (caso não seja cabível sua repatriação voltária) tenha a possibilidade de encontrar uma solução durável na comunidade onde se encontra (UNHCR, 2004a, p. 250).

Madureira (2015, p. 45) expõe que o Direito Internacional dos Refugiados não obriga os países a promoverem as soluções duráveis e que tampouco os refugiados são obrigados a buscarem-nas como respostas a seus problemas. Aliás, assinala a falta de base legal no Direito Internacional dos Refugiados para a implantação das soluções duráveis propostas pelo ACNUR como um dos grandes desafios à sua implementação (MADUREIRA, 2015, p. 76).

Não existe obrigação de adoção das soluções duráveis tradicionais – integração local; reassentamento; e repatriação voluntária –, na medida em que estão previstas em documento desprovido de força vinculante – como se viu, no Estatuto do ACNUR, adotado pela Resolução n. 428 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950 –; estão, portanto, consignadas em instrumento de *soft law*.

Segundo Chetail, a governança global no que tange a migrantes e refugiados tem se construído com base em *hard* e *soft law*. De acordo com o autor,

[...] governança global da migração é um termo genérico e descritivo que tem por objetivo capturar a soma das políticas e dos processos formais e informais, bem como as normas sociais e regras legais que regulamentam as condutas e relações entre Estados, organizações internacionais e atores não estatais⁴⁴ (CHETAIL, 2019, p. 280-281, tradução livre.)

Soft law pode ser definida como o conjunto de instrumentos não vinculantes adotados por Estados e organizações internacionais; trata-se de definição pautada pela forma (*instrumentum*), e não pelo conteúdo dos documentos (*negotium*) (CHETAIL, 2019, p. 284).

⁴³ “An integrated approach (involving actors, institutions and different phases of post-conflict recovery) to post-conflict situations;
An effort to bring together humanitarian, transition and development approaches in a structured manner throughout the different stages of a reintegration process;
A framework for institutional collaboration for the implementation of reintegration operations in post-conflict situations; and
A tool to maximize flexibility for field operations to pursue country-specific approaches” (UNHCR, 2004a, p. 42).

⁴⁴ “[...] global migration governance is a generic and descriptive term aimed at capturing the sum of formal and informal policies and processes, as well as social norms and legal rules that regulate the conducts and relation among states, international organizations, and non-state actors” (CHETAIL, 2019, p. 280-281).

Assim, um documento formalmente não vinculante pode ter conteúdo cogente, caso reforce ou esclareça alguma regra do Direito Internacional formalmente prevista como vinculante (CHETAIL, 2019, p. 285-286).

A soft law deve ser compreendida como um suporte da hard law:

[...] um instrumento de soft law pode ser o primeiro passo para a negociação e a conclusão de um tratado multilateral, por facilitar consciência e consenso entre Estados para fins de produção de um instrumento vinculante. Embora esse não tenha sido o caso para os tratados especializados de direito internacional sobre migração, todas as convenções de direitos humanos gerais aplicáveis a migrantes foram precedidas pela adoção de declarações não vinculantes.

Além do papel de precursora, a soft law complementa os tratados de duas formas importantes: instrumentos não vinculantes podem elaborar standards práticos para o detalhamento de questões específicas e para preencher as lacunas de uma determinada convenção ou, como ocorre com mais frequência, podem fornecer uma interpretação autêntica das previsões do tratado⁴⁵ (CHETAIL, 2019, p. 287-288, tradução livre)

Sob esta ótica, o Estatuto do ACNUR, ao abordar as soluções duráveis, além de complementar a Convenção de Genebra de 1951 – ao estabelecer três maneiras de operacionalizar o fim da proteção internacional sob o Estatuto dos Refugiados –, traz conteúdo de natureza vinculante, levando-se em conta que às pessoas refugiadas devem ser assegurados os direitos humanos de que trata o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O ACNUR, todavia, nos documentos que contêm as diretrizes para a aplicação das soluções duráveis, adota posturas conservadoras tanto em relação ao conceito de refugiado a ser utilizado – adotando o da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967, embora reconheça a necessidade de atualização da definição, em face dos novos desafios no cenário das migrações – quanto ao grau de discricionariedade estatal para a implantação de solução duradouras para refugiados, sublinhando a prevalência, no que tange ao assunto, da soberania dos Estados.

Na sequência, apresentam-se as soluções duráveis tradicionais – repatriação voluntária, integração local e reassentamento –, bem como algumas das críticas feitas pela doutrina em relação a cada uma delas.

⁴⁵ “[...] a soft law instrument may be the first step towards the negotiation and conclusion of a multilateral treaty, by facilitating awareness and consensus among states to produce a binding instrument. Although this has not always been the case for specialized treaties of international migration law, all recent general human rights conventions that are applicable to migrants have been preceded by the adoption of non-binding declarations. Besides its role of precursor, soft law complements treaty law in two important ways: non-binding instruments may elaborate practical standards to detail specific issues and to fill gaps of a given convention or, as it happens more frequently, they may provide an authoritative interpretation of treaty provisions” (CHETAIL, 2019, p. 287-288).

Antes de prosseguir, importante sublinhar que os refugiados, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, não estão obrigados à busca de uma solução duradoura, ou seja, têm o direito de decisão sobre optar ou não por uma das soluções clássicas (HATHAWAY, 2005, p. 914).

Segundo Hathaway (2005, p. 914),

Sob a Convenção sobre Refugiados, o refugiado ou a refugiada, normalmente, determina se uma solução para além do respeito de seus direitos de pessoa refugiada deve ser buscada. De fato, a única circunstância em que uma solução para o status de refugiado pode ser adotada legalmente sem o consentimento do refugiado ocorre quando houve uma mudança fundamental de circunstâncias no Estado de origem do refugiado, a qual eliminou a necessidade de proteção internacional. O status de refugiado finda em tal caso e o ex-refugiado poderá ser obrigatoriamente repatriado para o país de origem. Desde que o Direito Internacional dos Direitos Humanos seja respeitado, não se exige que a repatriação nessas circunstâncias seja voluntária⁴⁶ (HATHAWAY, 2005, p. 915-916, tradução livre).

O autor esclarece que essa forma de repatriação não se confunde com a segunda solução durável, a repatriação, visto que os candidatos à última ainda são reconhecidos como refugiados pelo Direito Internacional (HATHAWAY, 2005, p. 916).

Logo, nenhuma solução durável poderá ser imposta à pessoa refugiada, isto é, a adoção de qualquer delas deve se dar de forma voluntária.

4.1.1 Repatriação voluntária

A repatriação voluntária consiste no retorno da pessoa refugiada a seu país de origem, seguido de um processo de reintegração sustentável, cabendo ao ACNUR facilitar e promover sua efetivação, de acordo com os Artigos 1º e 8º(c) do Estatuto do ACNUR (MADUREIRA, 2015, p. 50).

Vale notar que o direito de uma pessoa retornar a seu país de origem está previsto nos Artigos 13(2) da DUDH e 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

O ACNUR, no *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, afirma que a repatriação deve ser compreendida como um processo composto de quatro elementos essenciais

⁴⁶ “Under the Refugee Convention, the refugee himself or herself normally determines whether a solution beyond respect for refugee rights is to be pursued. Indeed, the only circumstance under which a solution to refugee status may be lawfully be undertaken without the consent of the refugee is where there has been a fundamental change of circumstances in the refugee’s state of origin, which change has eliminated the refugee’s need for surrogate protection. Refugee status comes to an end in such case, and the former refugee may be mandatorily repatriated to the country of origin. So long as the requirements of international human rights law are met, there is no requirement that repatriation in such circumstances be voluntary” (HATHAWAY, 2005, p. 915-916).

– físico, legal, segurança material e reconciliação –, cujo objetivo deve ser assegurar o retorno sustentável dos refugiados a seus países de origem (UNHCR, 2004, p. one-3-4). Acerca dos quatro elementos:

Segurança física

- Declínio da violência e da intimidação;
- Passos para o restabelecimento da polícia, do sistema judiciário e das agências de direitos humanos;
- Ausência de minas ou dispositivos explosivos não ativados; e
- Melhoria geral da segurança.

Segurança legal

- Remoção das barreiras legais e administrativas para o retorno;
- Legislação relacionada com um quadro legal propício à garantia, inter alia, de cidadania/nacionalidade, anistia, propriedade, registro, documentação e retorno; e
- Existência de mecanismos de denúncia de abusos contra direitos humanos, incluindo um judiciário independente

Segurança material

- Acesso a meios de sobrevivência e serviços básicos nos estágios iniciais do retorno (abrigo, água, saúde e educação) e acesso a oportunidades de emprego;
- Acesso não discriminatório a serviços (serviços de saúde, educação etc.);
- Desenvolvimento da capacidade de absorção nas áreas de retorno; e
- Promoção da autossuficiência econômica e de atividades que gerem renda.

Reconciliação

- Promoção da equidade entre pessoas deslocadas e residentes locais; e
- Estruturas e mecanismos que promovam a criação de confiança e a coexistência⁴⁷ (UNHCR, 2004, p. one-4, tradução livre).

De acordo com o documento *Global Trends in forced displacement in 2020*, o ACNUR não promove o retorno aos países de origem, caso não haja condições dignas e sustentáveis para os refugiados (UNHCR, 2021a, p. 44).

⁴⁷ “**Physical safety**

- Ebb of violence and intimidation;
- Steps taken towards re-establishment of police, judiciary and human rights agencies;
- Absence of mines and unexploded ordinances; and
- Improved overall security.

Legal safety

- Removal of legal and administrative barriers to return;
- Legislation related to enabling legal framework to ensure, inter alia, citizenship, amnesty, property, registration, documentation and return; and
- Existence of mechanisms to redress human rights abuses, including independent judiciary.

Material safety

- Access to means of survival and basic services in early stages of return (shelter, water, health and education) and access to employment opportunities;
- Non-discriminatory access to services (health services, education, etc.);
- Development of absorption capacity in areas of return; and
- Promotion of economic self-reliance and income-generating activities

Reconciliation

- Promotion of equity between displaced persons and local residents; and
- Structures and mechanisms to promote confidence building and co-existence” (UNHCR, 2004, p. one-4).

Madureira explica que tanto o ACNUR quanto os Estados, de origem e de acolhida, devem adotar as providências cabíveis para o fim de garantir que a repatriação é, de fato, voluntária:

Para assegurar que a decisão seja de fato voluntária, o ACNUR e os Estados de origem e acolhida devem trabalhar em conjunto, não apenas organizando campanhas de informação a fim de esclarecer aos refugiados as condições do país de origem e quais desafios devem ser esperados, mas também promovendo visitas de refugiados – ou até mesmo de representantes dessas pessoas – aos locais (MADUREIRA, 2015, p.52)

Não raro, trata-se de uma escolha feita por falta de opção: talvez o campo de refugiados esteja sendo fechado e não exista alternativa para a permanência regular no país de acolhida; assim, a “escolha” ocorre entre permanecer de forma irregular naquele país ou retornar a seu país de origem onde seu futuro é incerto (HAMMOND, 2014, p. 501).

A respeito, importante recordar que a Convenção de Genebra de 1951 prevê no Artigo 1(C), itens 5 e 6, cláusulas de cessação do *status* de refugiado. Para a invocação dessas cláusulas, o Estado deve observar o seguinte: “Em primeiro lugar, as mudanças no país de origem devem ter uma natureza fundamental. Em segundo lugar, essas mudanças precisam ser duradouras. Já o terceiro e último requisito consiste na restauração da proteção no Estado de origem” (MADUREIRA, 2015, p. 54).

Hammond (2014, p. 508) assevera que a repatriação, muito provavelmente, continuará a ser a solução durável favorita não apenas dos refugiados, mas também dos países que os acolhem, dos países doadores de recursos e dos países de origem. Para os países de acolhida, o retorno dos refugiados significa que estarão dispensados da responsabilidade e dos custos de assegurar-lhes um local seguro de permanência; para os países doadores, a repatriação é mais barata se comparada com os custos da manutenção de programas de assistência humanitária e evita que tenham de abrir vagas para reassentamento; já para os países de origem, o retorno de refugiados tem um grande poder simbólico, uma vez que indica que chegou ao fim o motivo que ocasionou o deslocamento forçado.

Apesar de ser a solução favorita dos próprios refugiados, apresenta muitos desafios, especialmente quanto ao restabelecimento no país de origem:

Para aqueles que são repatriados, os desafios de restabelecimento de seus meios econômicos de subsistência, de seu capital político e de suas redes sociais de contato são extremamente difíceis. Muitos poderão enfrentar esta dificuldade através da continuação da mobilidade, pelo menos durante algum tempo, à medida em que

repartem os riscos e maximizam oportunidades em ambos os países, de acolhida e de origem⁴⁸ (HAMMOND, 2014, p. 508, tradução livre).

Em 2020, estima-se que 251.000 refugiados retornaram a seus países de origem, a maioria deles, 122.000 sul-sudaneses, que estavam em Uganda, no Sudão e na Etiópia, retornaram ao Sudão do Sul de forma auto-organizada – sem a assistência do ACNUR e de seus parceiros (UNHCR, 2021a, p. 45).

O ACNUR e seus parceiros, ao longo do ano de 2020, viabilizaram o retorno de 40.900 burundeses à República do Burundi, após a realização de eleições no país (UNHCR, 2021a, p. 45-46).

Foram reportados, em 2020, 38.600 retornos para a Síria. A maioria dos refugiados sírios estavam na Turquia, no Líbano e no Iraque (UNHCR, 2021a, p. 46).

4.1.2 Integração local

A estratégia DLI – como já se viu, *Development for Local Integration* – foi proposta pelo ACNUR como uma opção – e não como uma obrigação – para os Estados de acolhida, a qual deve ser alicerçar na formação de parceria entre governos, organizações humanitárias e agências de desenvolvimento (UNHCR, 2003, p. 24).

A integração local é compreendida pelo ACNUR como um processo composto por três elementos chave: **econômico**, que se refere aos esforços para que os refugiados possam ter acesso a meios de subsistência sustentáveis, tornando-se gradualmente menos dependentes do auxílio Estatal ou de assistência humanitária; **sociocultural**, concernente à promoção da interação entre refugiados e comunidade local, de sorte que esta passe a vê-los como colaboradores para o desenvolvimento comunitário; e **legal**, componente essencial para que aos refugiados sejam assegurados, de forma progressiva, a gama de direitos garantidos aos nacionais, incluindo liberdade de ir e vir, acesso à educação e ao mercado de trabalho, acesso aos serviços públicos, abarcando os serviços de assistência social e de saúde, a obtenção de documentos de identificação e de viagem e o direito à reunião familiar. Esse processo deve levar à concessão de residência permanente e, quiçá, à aquisição da nacionalidade do Estado de acolhida (UNHCR, 2003, p. 24-25).

⁴⁸ “For those who do repatriate, the challenges of re-establishing their economic livelihoods, political capital, and social networks can be extremely difficult. Many may address this difficulty by engaging in continued mobility at least for some time as the spread risk as maximize opportunities in both the country of asylum and that of origin” (HAMMOND, 2014, p. 508).

De acordo com a OIM, a residência permanente define-se como “direito concedido por um Estado de acolhimento, a um estrangeiro, de viver e trabalhar nesse Estado, de forma ilimitada e permanente” (OIM, 2009, p. 67).

Quanto ao direito à reunião familiar, Beheran explica:

O direito à reunificação familiar baseia-se na necessidade de preservar a união dos membros das famílias, para que por meio disso se pretenda garantir que os migrantes possam reunir-se no país de destino, geralmente com seu cônjuge e filhos menores de idade. Os requisitos para exercer esse direito, bem como outras variantes dele, são particulares de regulamentação de cada Estado (BEHERAN, 2017, p. 962).

Hathaway (2005, p. 978-979) afirma que integração local significa, essencialmente, que ao refugiado foi assegurada alguma espécie de *status* legal que lhe possibilita permanecer do Estado de acolhida por tempo indeterminado, bem como participar da economia e da vida sociocultural do local, o que não lhe parece distinto do que a Convenção de Genebra de 1951 reconhece simplesmente como respeito ao direito dos refugiados; por isso, ele entende que a real solução seria a naturalização.

Para Hovil (2014, p. 488), a integração local, quando considerada em seu sentido amplo – levando-se em conta os esforços dos Estados para evitar a naturalização de refugiados e as ações destes visando à criação de uma integração de fato na comunidade – é difícil de se definir, quantificar, categorizar e avaliar.

Crisp (2004, p. 1) assinala que não existe uma definição formal de integração local no Direito Internacional e questiona a compreensão restritiva no sentido de que a integração local somente seria, de fato, uma solução durável, após a aquisição, pela pessoa refugiada, da nacionalidade do Estado de acolhida, por entender ser possível que assegure uma ampla gama de direitos à pessoa em situação de refúgio, independentemente de sua naturalização.

No documento *Conclusion on Local Integration n. 104*, de 2005, o ACNUR reafirma seu papel catalisador de apoio aos países receptores de refugiados, especialmente aos países em desenvolvimento e com economias em transição, destacando a importância da cooperação internacional e o compartilhamento de responsabilidade, reconhece a integração local como um processo complexo o qual exige esforços por parte dos refugiados, do Estado e da comunidade de acolhida, ressaltando a necessidade de que as pessoas em situação de refúgio sejam incluídas nos planos e nas estratégias de desenvolvimento nacionais, e afirma a particular importância do componente legal da integração local, que deve assegurar o amplo acesso a direitos pelos refugiados e, em última instância, a possibilidade de naturalização (UNHCR, 2005, não paginado).

O ACNUR enfatiza, ainda, a necessidade de adotar no processo de integração local uma abordagem sensível a gênero e idade, a fim de que sejam atendidas as necessidades específicas de determinados grupos, tais como as mulheres refugiadas, as crianças refugiadas e os idosos refugiados (UNHCR, 2005, não paginado).

No que tange aos componentes econômico e sociocultural, interessante salientar que o ACNUR, respectivamente, estimula o reconhecimento de equivalência de diplomas acadêmicos e profissionais conquistados antes da entrada no país de acolhida e conclama os Estados a promoverem a implementação de programas para fins de combate contra a discriminação, o racismo e a xenofobia (UNHCR, 2005, não paginado).

Além disso, o ACNUR aponta circunstâncias indicativas de que a integração local será a solução durável mais adequada para o caso concreto:

- refugiados nascidos nos países de acolhida que podem, de outra forma, se tornarem apátridas; e/ou
- refugiados que, devido às suas circunstâncias pessoais, incluindo as razões que motivaram seu deslocamento, provavelmente não conseguirão ser repatriados em um futuro próximo;
- e/ou refugiados que tenham estabelecido fortes ligações familiares, sociais, culturais e econômicas com o país de acolhida, incluindo aqueles que já têm ou têm a capacidade de obter consideráveis grau de integração socioeconômica⁴⁹ (UNHCR, 2005, não paginado, tradução livre).

Acerca da discricionariedade da adoção da integração local pelos Estados, pondera Madureira:

Essa discricionariedade torna-se de difícil compreensão ao se analisar as obrigações aceitas pelos países que ratificaram a Convenção de 51. Com efeito, é possível encontrar na Convenção não apenas menção implícita à necessidade de se facilitar a integração local dos refugiados, mas ainda lhes é assegurada uma série de direitos, como os direitos à educação e ao trabalho, que por concepção deveriam ser respeitados nos primeiros países de acolhida por meio da integração local. Não obstante, fato é que nenhum documento internacional contém obrigações em relação a soluções específicas, e a lacuna existente entre a obrigatoriedade do *non-refoulement* e a discricionariedade da integração local – e das outras soluções duráveis – compromete a proteção de milhões de refugiados que acabam não vislumbrando um fim para seu *status* (MADUREIRA, 2015, p. 46).

⁴⁹ “refugees born in asylum countries who might otherwise become stateless; and/or refugees who, due to their personal circumstances including the reasons prompting their flight, are unlikely to be able to repatriate to their country of origin in the foreseeable future; and/or refugees who have established close family, social, cultural and economic links with their country of asylum, including those who already have, or have the capacity to attain, a considerable degree of socio-economic integration” (UNHCR, 2005, não paginado).

Segundo o autor, a discricionariedade na aplicação da integração local como solução durável acaba conferindo caráter de informalidade à maioria dos processos de integração, permitindo, assim, que se faça a distinção entre a integração *de facto* e a integração *de jure*. (MADUREIRA, 2015, p. 47).

Entende-se por integração *de jure* o processo formal de obtenção de cidadania – aqui compreendida como nacionalidade – pelos refugiados com base em políticas definidas pelos países de acolhida. Por outro lado, compreende-se por integração *de facto* o processo de integração informal de refugiados que ocorre a despeito das restrições impostas pelos Estados de acolhida, sendo, portanto, alicerçado em ações individuais que encontram abertura na economia local e estabelecem relações sociais e culturais junto às comunidades locais (MADUREIRA, 2015, p. 47). Em razão da discricionariedade estatal, “[...] a integração local como solução durável, no decorrer das últimas décadas, tem-se feito muito presente na prática, restando ignorada, todavia, pela agenda política dos Estados” (MADUREIRA, 2015, p. 47).

Quanto à integração *de facto*, Hovil (2014, p. 489) assevera que não deve ser romantizada, porquanto, à medida que demonstra a habilidade extraordinária dos refugiados em negociar seu pertencimento à comunidade local, deixa-os vulneráveis e desprovidos de mecanismos de proteção. Em relação à *integração de jure*, afirma que a naturalização de pessoas em refúgio tem sido a exceção à regra e que deve ocorrer em ambas as instâncias, local e nacional (HOVIL, 2014, p. 489).

O documento *Global Trends in forced displacement in 2020* informa que os dados sobre integração local são inconsistentes, pois utiliza os números de naturalização como parâmetro, conquanto, comumente, os sistemas estatísticos nacionais não façam diferenciação entre os casos de refugiados e não refugiados. Estima-se que, em 2020, 33.800 refugiados de 126 países foram naturalizados em 28 Estados – 85% das naturalizações ocorreram em países europeus (UNHCR, 2021a, p. 48-49).

No âmbito do Processo de Cartagena, interessante observar que tanto o Plano de Ação do México de 2004 quanto o Plano de Ação do Brasil de 2014 tratam das soluções duráveis para refugiados e trazem propostas concernentes à integração local

No Plano de Ação do México de 2004, tem-se o seguinte a respeito das soluções duráveis:

Reconheceu-se que a repatriação voluntária é a solução ótima para os refugiados, como direito individual que há de ser exercido de maneira voluntária em condições de segurança e dignidade. Da mesma maneira, destacou-se as necessidades existentes para facilitar a auto-suficiência [sic] e a integração local de um crescente número de refugiados e o desafio que isto representa para os países da América Latina.

Reiterou-se a necessidade da cooperação internacional, de acordo com os princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, para pôr em prática soluções duradouras efetivas, assim como para a difusão de boas práticas de soluções duradouras na região, propiciando a cooperação sul-sul, e o enfoque criativo da Declaração de Cartagena dos Refugiados de 1984 (DECLARAÇÃO, [2022b], não paginado).

Mais uma vez, a repatriação voluntária é compreendida como a solução primária para a questão dos refugiados. O documento não fecha os olhos, porém, para as questões referentes à integração local, como evidencia o Programa de Autossuficiência e Integração Local “Cidades Solidárias”.

O Programa “Cidades Solidárias” destina-se aos refugiados urbanos que se assentam nos centros das cidades, cuja integração socioeconômica se mostra como um grande desafio para os Estados e para a sociedade civil, em vista das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países de acolhida (DECLARAÇÃO, [2022b], não paginado). Verifica-se que as metas do programa visam não apenas à integração *de facto*, mas também à integração *de jure*:

As reuniões preparatórias indicaram que na elaboração deste Programa deveria se ter em conta as realidades socioeconômicas da região, em termos de índices de desemprego, pobreza e exclusão social, assim como o perfil socioeconômico dos beneficiários. Neste sentido, mencionou-se algumas metas indicativas:

- Propiciar a geração de fontes de emprego, em particular sugeriu-se o estabelecimento de sistemas de micro-crédito [sic];

- Estabelecer mecanismos para uma entrega ativa de documentos e simplificação dos trâmites de validação e reconhecimento de certificados e diplomas; e

- Contemplar mecanismos de participação da sociedade civil organizada e do ACNUR na elaboração, execução, seguimento e melhora dos projetos de integração.

O Programa de Auto-suficiência [sic] e Integração ‘Cidades Solidárias’ pretende evitar, na medida do possível, os chamados ‘movimentos irregulares ou secundários’, mas sobretudo busca uma proteção mais efetiva que abarque os direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais do refugiado. Tratar-se-ia de facilitar a execução de políticas públicas, dentro de uma estratégia social integral, com a cooperação técnica das Nações Unidas e das organizações da sociedade civil e o apoio financeiro da comunidade internacional, para integrar um número de refugiados a ser determinado em uma série de centros urbanos ‘piloto’ da América Latina (DECLARAÇÃO, [2022b], não paginado).

Por sua vez, o Plano de Ação do Brasil de 2014 – o qual identifica a integração local como a solução durável que representa os maiores desafios aos governos do Estados –, propõe o Programa “Integração Local” com o intuito de atualizar o Programa “Cidades Solidárias”, cujos eixos de ação seriam:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados.
- b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo das pessoas refugiadas a ‘serviços públicos solidários’, como saúde, educação, habitação

e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que têm em alguns países da região.

c) Construir políticas e um marco normativo regional para responder aos desafios da situação das famílias binacionais em matéria de integração local e à repatriação voluntária.

d) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida, que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.

e) Ressaltar a importância de documentos de identificação pessoal, sua emissão e renovação, se possível de forma rápida e gratuita, sem qualquer menção ou referência à condição de refugiado, e promover o seu reconhecimento pelo sistema bancário nacional.

f) Facilitar a mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, através de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo.

g) Fomentar, na medida do possível, projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de programas de capacitação profissional e vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário (DECLARAÇÃO, [2022a], p. 12-13).

Segundo Silva (2021, p. 153), o Plano de Ação do México de 2004 assemelha-se a um prelúdio ao Pacto Global para Refugiados – documento de natureza não vinculante, elaborado a partir da Declaração de Nova Iorque de 2016 –, na medida em que incentiva a adoção de iniciativas criativas para a questão dos refugiados – tal como o Programa “Cidades Solidárias” –, pautando-se pelos princípios da responsabilidade compartilhada entre os Estados – distribuição justa entre os custos e os benefícios de acolher refugiados – e da solidariedade internacional. Nas palavras do autor, para quem as soluções duradouras clássicas já se provaram insuficientes para responder à questão dos refugiados:

As diretivas estabelecidas no processo de Cartagena, através da Declaração e do Plano de Ação do México de 2004 já pareciam apontar na direção do que seria estabelecido posteriormente pelas iniciativas globais da Organização das Nações Unidas, no que tange a alcançar iniciativas criativas para o problema dos deslocamentos forçados de refugiados. Estas soluções duradouras girariam em torno de executar programas de sensibilização dirigidos à sociedade civil e população local para prevenir sentimentos adversos e todas as formas de discriminação local [...]. Procurar elaborar planos estratégicos regionais de modo a suprir as necessidades básicas de proteção com um enfoque territorial e diferenciado no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico, beneficiando por igual as pessoas que requerem proteção internacional e as populações locais de acolhida. Assim como considerar o perfil específico da população deslocada e a população das comunidades locais que habitam zonas e regiões fronteiriças (SILVA, 2021, p. 154).

Os Planos de Ação do México e do Brasil – diversamente do Pacto Global para Refugiados, como se verá – parecem menos preocupados com caracterizar a integração local como decisão soberana estatal mas como algo relacionado à proteção de direitos humanos de

peessoas refugiadas, em observância não apenas ao Direito Internacional dos Refugiados mas também ao Direito Internacional de Direitos Humanos.

4.1.3 Reassentamento

De acordo com Godoy (2017, p. 901), o reassentamento é a terceira solução duradoura sob o mandato do ACNUR e consiste na realocação de pessoas refugiadas que estejam em um primeiro país de acolhida para um outro que as aceite receber em tal condições – o que se mostra fundamental para que seja assegurado o princípio do *non-refoulement* –, tratando-se, assim, de uma forma de interromper o ciclo de deslocamento forçado.

O reassentamento encontra previsão no Artigo 9º do Estatuto do ACNUR e, segundo Godoy (2017, p. 902), não é um direito, uma vez que os Estados não têm a obrigação de aceitar as pessoas refugiadas para fins de reassentamento; para sua concretização, depende tanto dos critérios de admissão do país de reassentamento quando da anuência do primeiro país de acolhida.

O reassentamento, historicamente, foi significativo durante a Guerra Fria, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, quando atingiu seu ponto alto, mediante a concessão de proteção a pessoas deslocadas em razão do conflito na Indochina, que ficaram conhecidas como “*boat people*”. Desde o fim da Guerra Fria, a utilização do reassentamento como solução durável tem se mostrado tímida – visto que é muito pequeno o número de vagas ofertadas para este fim – e flutuante, com a manutenção, por alguns países – Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e países nórdicos –, de alguns programas tradicionais, que anualmente oferecem vagas, por meio de processo seletivo criterioso (VAN SELM, 2014, p. 512-513).

Os programas de reassentamento variam de acordo com cada país, porém, em regra, incluem as seguintes etapas: identificação de candidatos, que costuma ser realizada pelo ACNUR; análise dos casos para verificação do *status* de refugiado e elegibilidade para o reassentamento, realizada, em regra, por organizações não governamentais ou pelo ACNUR; missão para fins de seleção; preparação dos refugiados para a viagem e seu assentamento, em regra, realizada pela OIM; transporte, geralmente feito pela OIM, e assistência para fins de assentamento e integração, a qual envolve a participação do governo local e, com frequência, organizações não governamentais (VAN SELM, 2014, p. 514).

São pré-requisitos para a elegibilidade para o reassentamento, o reconhecimento da condição de refugiado pelo ACNUR e, em cotejo com as demais soluções, mostrar-se o

reassentamento a solução mais apropriada (UNHCR, 2011, p. 173). Segundo Godoy (2017, p. 903), são circunstâncias indicativas de que o reassentamento é solução mais adequada ao caso:

- a. *necessidade de proteção legal e/ou física do refugiado no primeiro país de refúgio*, o qual inclui um risco de devolução;
- b. *sobreviventes de tortura e/ou violência*, nos casos em que a repatriação ou as condições de integração local possam resultar na intensificação do trauma e/ou risco; quando o tratamento adequado não estiver disponível;
- c. *necessidades médicas*, especialmente tratamento que possa salvar a vida do refugiado e que não esteja disponível no primeiro país de refúgio;
- d. *mulheres e meninas em risco*, que apresentem desafios de proteção específicos ao seu gênero;
- e. *reunião familiar*, quando o reassentamento for a única forma de reunir refugiados membros da mesma família;
- f. *crianças e adolescentes em risco*, nos casos em que a avaliação do superior interesse da criança recomende o reassentamento;
- g. *ausência de perspectiva de soluções duradouras alternativas*, quais sejam, a integração local ou a repatriação voluntária (GODOY, 2017, p. 903).

Essas circunstâncias estão expressas no *UNHCR Resettlement Handbook* (2011). Interessante notar que, de acordo com este documento, o reassentamento somente será, efetivamente, uma solução durável se oferecer apoio e oportunidades para a integração dos refugiados no novo país, o que demanda investimento em infraestrutura, cooperação entre os diversos atores envolvidos – governo local, organizações não governamentais, organizações internacionais – e preparação da comunidade que os receberá (UNHCR, 2011, p. 7).

O reassentamento oferece *status* permanente à pessoa em situação de refúgio, pois chegará no país de acolhida já com sua condição de refugiado reconhecida, devidamente documentada e com permissão para residência e trabalho (VAN SELM, 2014, p. 517).

Diante do exposto, verifica-se que a tônica desta solução duradoura é a ampla discricionariedade estatal, na medida em que os Estados têm grande controle sobre a decisão de quais e de quantos indivíduos admitir para reassentamento.

O ACNUR, no documento *Global Trends in forced displacement in 2020*, informa que, em razão da redução significativa de vagas ofertadas e em decorrência da pandemia de COVID-19⁵⁰, que ocasionou restrições temporárias de entrada em diversos países, o número de reassentamentos em 2020 foi o menor das duas últimas décadas, tendo sido reassentadas apenas 24.4000 pessoas em 21 países – embora se estime que mais de 1,4 milhões de refugiados necessitassem de reassentamento –; em 2019, por exemplo, foram reassentados 107.700 indivíduos (UNHCR, 2021a, p. 47).

⁵⁰ A Organização Mundial de Saúde declarou em 11 de março de 2020 a pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (OPAS, [2021], não paginado).

Dos casos submetidos ao ACNUR para fins de reassentamento, 86% referiam-se a sobreviventes de tortura ou violência e pessoas em situação de vulnerabilidade, com necessidade de proteção física e legal, particularmente mulheres e meninas; 51% dos pleitos de reassentamento envolvem crianças (UNHCR, 2021a, p. 48).

Os Estados Unidos reassentaram 9.600 refugiados de 51 países. O Canadá recebeu 9.200 refugiados. Os países europeus promoveram o reassentamento de 11.600 pessoas refugiadas. Os nacionais da Síria compõem 1/3 dos reassentados em 2020 (UNHCR, 2021a, p. 48).

Constata-se, assim, que o reassentamento é uma solução durável pouco acessível, já que são limitadíssimos os números de vagas ofertadas pelos Estados.

4.2 CRÍTICAS ÀS SOLUÇÕES DURÁVEIS

Long (2014) faz uma série de críticas contundentes às soluções tradicionais propostas pelo ACNUR e aponta a imprescindibilidade com que devem ser repensadas.

Segundo a autora (LONG, 2014, p. 475), o Direito Internacional dos Refugiados foi formatado não apenas para proteger refugiados, mas também para solucionar o problema destes. No entanto, as soluções duradouras convencionais falharam, razão pela qual se deve discutir se a migração deve funcionar como uma quarta solução (LONG, 2014, p. 475).

A repatriação voluntária, a qual continua a ocupar o posto de solução ideal para muitos responsáveis pela elaboração de políticas públicas, muitas vezes se mostra impossível, em razão da não cessação da situação de conflito ou de instabilidade, ou, então, indesejada, especialmente para a segunda geração de refugiados que nem sequer conheceram os países de origem (LONG, 2014, p. 476).

Para Long (2014, p. 477), as soluções duráveis convencionais falharam pelos seguintes motivos: adoção do entendimento de que a repatriação é a única solução viável; falha em atender às questões mais amplas referentes ao desenvolvimento tanto nas regiões produtoras quanto nas receptoras de refugiados; tendência de atentar para os sintomas do deslocamento forçado, em vez de suas causas políticas.

A autora afirma que, para repensar as soluções duradouras, é preciso também repensar o problema dos refugiados (LONG, 2014, p. 477-478). Necessário, portanto, abandonar a visão de que os refugiados são estrangeiros que ameaçam a ruptura da ordem política e social no território de acolhida por estarem competindo com os nacionais por recursos limitados;

imprescindível que o problema dos refugiados seja compreendido como um problema de exclusão político-social, e não como um problema de natureza física decorrente da presença dessas pessoas no Estado de acolhida, a ser solucionado com a remoção desses indivíduos para seu Estado de origem (LONG, 2014, p. 478). Long destaca:

O deslocamento físico pode resultar em grande sofrimento real, mas é apenas um reflexo de uma impossibilidade de acesso os direitos de cidadania. A visão dos refugiados sobre seu ‘problema’ acentua que, para a maioria dos deslocados, qualquer ‘solução’ é mais bem compreendida em termos de direitos realizáveis, que propiciam a possibilidade uma vida digna e autônoma: segurança, meio de subsistência, oportunidades de educação e desenvolvimento. A solução para os problemas dos refugiados é, portanto, inclusão política, e não sua remoção física⁵¹ (LONG, 2014, p. 478-479, tradução livre).

Long (2014, p. 480) propõe discussão sobre como uma abordagem centrada em mobilidade e migração – “*mobility and migration-centred approaches*” – pode oferecer alternativas viáveis par a solução da crise de deslocamento forçado.

Uma abordagem centrada na mobilidade e na migração possibilita, por exemplo, que a pessoa refugiada seja integrada no Estado de acolhimento como migrante ou, então, que, por essa via, tenha total liberdade para decidir, mesmo após a cessação da situação de *deu azo* ao deslocamento forçado, quando retornar, de maneira sustentável, a seu país de origem (LONG, 2014, p. 480-481). Para Long, uma abordagem dessa espécie confere, portanto, maior liberdade à pessoa em situação de refúgio:

Migração e mobilidade podem não apenas melhorar as soluções existentes: elas oferecem meios de conectá-las, possibilitando aos refugiados que construam suas próprias soluções compostas que reflitam suas identidades complexas, particularmente para aqueles refugiados que tenham passado tempo considerável no exílio e possam ter família ou outros vínculos sociais na comunidade de acolhida, falar o idioma, ter um negócio ou frequentar escola na localidade⁵² (LONG, 2014, p. 482, tradução livre).

A ideia de migração como quarta solução não está, porém, isenta de crítica. De acordo com Long (2014, p. 484), há pesquisadores que demonstram preocupação quanto ao risco de

⁵¹ “Physical dislocation may result in very real suffering, but it is only a reflection [sic] a broader inability to access the rights of citizenship. Refugees’ views of their ‘problem’ underline that, for the vast majority of displaced, any ‘solution’ is best understood in terms of realizable rights, providing the possibility of leading a dignified and autonomous life: physical security, a livelihood, opportunities for education and development. The solution to refugees’ problems, then, is political inclusion, rather than physical removal” (LONG, 2014, p. 478-479).

⁵² “Migration and mobility may not only enhance existing solutions: they offer a means of connecting them, allowing refugees to build their own composite solutions that reflect complex identities, particularly for those refugees who have spent considerable time in exile and may have family or other social ties to their host community, speak the language, own a business, or attend school there” (LONG, 2014, p. 482).

diminuição da proteção conferida aos refugiados, caso estes sejam tornados migrantes, pois haveria a possibilidade de os Estados se esquivarem das responsabilidades impostas pelo Direito Internacional dos Refugiados (LONG, 2014, p. 484). A autora assevera que esse risco é real, mas que não deve impedir que se pense em uma abordagem centrada na mobilidade e na migração, especialmente, para os casos de deslocamento prolongado:

Na tentativa de abordar a questão do deslocamento prolongado, o primeiro passo talvez seja, então, parar de falar sobre soluções e se concentrar, em vez disso, em tornar o deslocamento melhor, fazer da mobilidade não um ponto final do deslocamento, mas um componente integral dos esforços internacionais para a maximização das escolhas dos refugiados

A dificuldade real, todavia, está em persuadir os Estados de que os custos do deslocamento prolongado – de falhar em resolver a crise de refugiados por gerações – não são um preço aceitável a se pagar pela ilusão de controle migratório⁵³ (LONG, 2014, p. 484-485, tradução livre).

A solução proposta por Long não é o remédio para todos os males, contudo enfrenta de forma interessante a questão do deslocamento forçado, ao visar não à sua solução, mas à melhoria da experiência como um todo, de modo que as pessoas refugiadas possam ter mais opções, bem como mais liberdade de movimentação. É necessário que se lance mão de iniciativas criativas para que sejam atendidos os interesses das pessoas refugiadas, haja vista que, além das falhas de que padecem as soluções clássicas, não se pode olvidar de que não existe obrigatoriedade quanto à busca de uma dessas três.

A via da migração como quarta solução não se deve sobrepor, contudo, às soluções clássicas, podendo, quiçá, ser abordada como uma possibilidade para refugiados, em concomitância com as demais. De todo modo, compreende-se que jamais se poderá perder de vista que se está a tratar de pessoas refugiadas, isto é, indivíduos que se deslocaram de seus países de origem de maneira involuntária, havendo, destarte, de ser-lhes reconhecida maior situação de vulnerabilidade do que aos migrantes voluntários.

A fim de ilustrar que a solução da questão dos refugiados por meio da migração não é uma panaceia, vale mencionar que a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (CPDTM), o primeiro documento vinculante do sistema global a tratar especificamente de trabalhadores migrantes,

⁵³ “In attempting to address prolonged displacement, the first step may thus be to stop talking about solutions, and concentrate instead on making displacement better, making mobility not an end point for displacement, but an integral component of international efforts to maximize refugees’ choices.

The real difficulty, however, lies in persuading states that the costs of protracted displacement – of failing to solve refugee crises for generations – are not an acceptable price to pay for the illusion of migration control” (LONG, 2014, p. 484-485).

somente foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU (Resolução 45/158) em 1990 – dez anos depois da criação de um grupo de trabalho no âmbito das Nações Unidas para a elaboração de uma convenção sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, visando a tornar os direitos previstos na declaração vinculantes (COSTA; AMARAL, 2018, p. 8). O documento tão somente entrou em vigor em 1º de julho de 2003, quando foi depositado o vigésimo instrumento de ratificação (COSTA; AMARAL, 2018, p. 4).

A Convenção reitera direitos gerais, já previstos em outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos — como o direito a vida, proibição de tortura e liberdades de opinião e expressão, dentre outros —, traz como seu princípio básico a não discriminação (art. 7) e prevê direitos específicos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias como, por exemplo:

A vedação de expulsões coletivas (art. 22,1), direito a assistência consular (art. 23); proteção contra destruição de documentos (art. 21); direito a um tratamento não menos favorável que aquele concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração e outras condições de trabalho (art. 25, I, a) e emprego (art. 25, I, b); igualdade em matéria de segurança social em relação aos nacionais do Estado (art. 27); o direito a uma identidade e nacionalidade (art. 29) e de acesso a educação em condições de igualdade com os nacionais aos filhos dos imigrantes. Os filhos dos imigrantes não poderão ainda ter negado ou limitado o acesso a estabelecimentos públicos de ensino (pré-escolar ou escolar) por motivo da situação migratória irregular de seus pais ou sua própria.

[...]

Os Estados-Parte têm ainda o dever de enviar ao Comité para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, instituído pelo art. 72 da CPDTM, relatórios periódicos sobre a implementação dos direitos previstos pela Convenção (COSTA; AMARAL, 2018, p. 8-9)

Ainda sobre a CPDTM, Costa e Amaral (2018) sublinham que ela traz em si um paradoxo, pois, ao mesmo tempo que assegura direitos, garante aos Estados liberdade para decidirem sobre sua política de controle migratório:

A proteção que a Convenção confere às prerrogativas inerentes à soberania dos Estados dificulta o exercício dos direitos conferidos aos migrantes indocumentados — que são os migrantes em situação de maior vulnerabilidade — que para reivindicá-los ficarão expostos a eventuais sanções ou deportação por conta de sua situação migratória irregular.

Não raro, esses migrantes deixam-se explorar devido a sua situação irregular e o empregador sente-se livre para explorá-lo por essa mesma razão, amparando-se no medo que têm de serem deportados e mantendo-os sob controle com a ameaça de entregá-los às autoridades migratórias (COSTA; AMARAL, 2018, p. 10).

Demais, disso, interessante notar que a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016 – instrumento de *soft law* que, segundo Chetail (2019, p. 323-324), se caracteriza como o mais abrangente a respeito da proteção de migrantes e refugiados endossado pelos membros da ONU –, embora afirme que ambas essas categorias de deslocados são

detentoras de direitos, não se esquivou da tensão entre o acolhimento dessas pessoas e a soberania dos Estados, conforme se constata no parágrafo 24⁵⁴ do documento.

As críticas às soluções duráveis clássicas são pertinentes. É imprescindível que a comunidade internacional pense não apenas em formas de pôr fim ao ciclo de deslocamento, por meio das soluções duráveis clássicas, mas também em tornar o deslocamento dessas pessoas o menos desagradável possível, o que, quiçá, poderá ocorrer pela via da migração, como proposto por Long. Todavia, como já pontuado, entende-se que, em razão da maior vulnerabilidade das pessoas em situação de refúgio, jamais poderão ser tratadas como se migrantes voluntárias fossem.

4.3 A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO NEGLIGENCIADA

Como visto, o ACNUR reafirma em diversos documentos que a repatriação voluntária deve ser a solução durável a ser primeiramente buscada, havendo, assim, uma certa hierarquia entre as três espécies.

Crisp (2004) compreende esta visão como contraproducente e propõe que as soluções duráveis tradicionais sejam colocadas no mesmo patamar, devendo prevalecer a mais adequada a cada caso concreto.

O autor explica que, embora o princípio da integração local esteja bem estabelecido no Direito Internacional dos Refugiados, em vista do disposto no Artigo 34⁵⁵ da Convenção de Genebra de 1951, a sua implementação tem sido tímida ao longo dos anos (CRISP, 2004, p. 4).

Da década de 1960 até meados da década de 1990, os países industrializados adotavam a postura de acolhimento de solicitantes de refúgio, concedendo-lhes residência no território por prazo indeterminado e um amplo conjunto de direitos; nas últimas décadas, porém, esta prática foi bastante limitada, tendo tais Estados passado a conferir formas temporárias de

⁵⁴ “24. Recognizing that States have rights and responsibilities to manage and control their borders, we will implement border control procedures in conformity with applicable obligations under international law, including international human rights law and international refugee law. [...] We acknowledge also that, while upholding these obligations and principles, States are entitled to take measures to prevent irregular border crossings” (UN, 2016, p. 5). Tradução livre: “24. Reconhecendo que os Estados têm direitos e responsabilidades de administrar e controlar suas fronteiras, nós implementaremos procedimentos de controle de fronteira em conformidade com as obrigações aplicáveis sob o Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. [...] Nós reconhecemos também que, ao mesmo tempo em que devem cumprir essas obrigações e princípios, os Estados têm o direito de adotar medidas para evitar a transposição irregular de fronteira”.

⁵⁵ “Art. 34 – Naturalização. Os Estados Contratantes 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” (ONU, 2021a, p. 16).

proteção às pessoas em situação de refúgio, com a expectativa de que retornariam a seus países de origem eventualmente, por vontade própria ou por determinação das autoridades – essa abordagem foi implantada sistematicamente para os solicitantes de refúgio oriundos da Bósnia que buscavam asilo nos países do oeste europeu durante as guerras na extinta Iugoslávia (CRISP, 2004, p. 4).

Em outras partes do globo, a implementação da integração local tem sido ainda menor – prevalecendo como favoritas as demais soluções duráveis –, com exceção do continente africano, pelo menos nas décadas de 1960 e 1980:

Na África (e na América Central), as situações são mais diversas. Como indicado, entre 1960 e 1980, muitos países africanos admitiram grande número de refugiados, concederam-lhes terra e auxiliaram seus esforços para se tornarem autossuficientes. Em um número relativamente pequeno de casos, a abordagem de assentamento local foi um prelúdio para a integração local, com refugiados se tornando cidadãos dos Estados em que obtiveram asilo.

Durante as duas últimas décadas, no entanto, estas oportunidades diminuíram. Cada vez mais, os refugiados na África têm sido confinados em campos ou zonas designadas, onde são desencorajados a se tornarem autossuficientes e sofrem pressão para repatriação, mesmo nas situações em que as condições no país de origem continuam inseguras e instáveis⁵⁶ (CRISP, 2004, p. 4, tradução livre).

Hovil (2014, p. 491) expõe que, a partir da década de 1980, na África pós-colonial, os Estados – influenciados pelas alterações na noção de pertencimento trazidas pelo colonialismo – tornaram-se mais protecionistas e hostis à ideia de integração.

A noção excludente de pertencimento formou a base da política de acampamento, que continua a ser a política predefinida para ‘lidar’ com refugiados. Governos têm repetidamente usado a retórica da xenofobia para fundamentar suas políticas, enfatizando que os refugiados são uma ameaça à segurança e um dreno econômico de recursos.

[...]

Há também a presunção de que os refugiados que recebem permissão para se integrarem são menos propensos a eventualmente retornarem ao país de onde saíram. Essas presunções que apoiam a inclusão de refugiados em acampamentos têm sido desafiadas, mas com impacto limitado⁵⁷ (HOVIL, 2014, p. 491, tradução livre).

⁵⁶ “In Africa (and Central America) the situation has been more diverse. As indicated earlier, between the 1960s and 1980s, many African countries admitted large numbers of refugees, provided them with land and facilitated their efforts to become self-reliant. In a relatively small number of cases, the local settlement approach was a prelude to local integration, with refugees becoming citizens of the states which had granted them asylum. During the past two decades, however, such opportunities have diminished. Increasingly, refugees in Africa find themselves confined to camps or designated zones, where they are discouraged from becoming self-reliant and under pressure to repatriate, even in situations where conditions in the country of origin remain unsafe or unstable” (CRISP, 2004, p. 4).

⁵⁷ “This exclusive notion of belonging formed the basis for the encampment policy, which continues to be the default policy for ‘managing’ refugees. Governments have repeatedly used the rhetoric of xenophobia to support their policies, emphasizing the extent to which refugees are a security threat and an economic drain on resources. [...]”

Para a autora, a política de acampamento – isto é, de criação de campos de refugiados – revela-se como um dos grandes obstáculos à integração local, uma vez que impede a integração *de facto*:

Integração local – e, portanto, um grau de autossuficiência – somente pode ter lugar se as pessoas tiverem liberdade de movimento e liberdade de fazerem suas próprias escolhas sobre onde morar, como se sustentar, como melhor utilizar os limitados recursos que têm e quais mercados acessar. Não surpreende, pois, que milhares de refugiados escolheram não ingressar na estrutura de acampamento e se assentaram junto à população nacional, onde muitos atingiram um forte grau de integração econômica, social e cultural⁵⁸ (HOVIL, 2014, p. 492, tradução livre).

No que tange à integração *de jure*, a barreira principal está na falta de vontade política de conceder nacionalidade aos refugiados. Os Estados creem que a naturalização, a qual tem o condão de dar fim ao exílio, vai além do que deve significar a acolhida e, por isso, preferem manter os custosos campos de refugiados, enquanto aguardam a ocorrência da repatriação (HOVIL, 2014, p. 493).

Para Crisp – que tem entendimento no sentido de que a integração *de jure* não se restringe à naturalização, mas possui posição semelhante à de Hovil quanto à política de acampamento –, a busca das soluções duráveis para o problema dos refugiados deve ocorrer de forma simultânea, sem qualquer noção de hierarquia, considerando que:

[...] tornou-se claro que uma grande proporção dos refugiados do mundo está destinada a permanecer nos países de asilo por períodos longos, devido à natureza prolongada dos conflitos que forçaram essas pessoas a deixarem seus países de origem. E se tornou igualmente claro que simplesmente ‘armazenar’ [abrigar em alojamentos coletivos ou espaços delimitados] refugiados por anos, privados do direito de ir e vir e sem acesso à educação e às oportunidades geradoras de renda, tem muitas consequências negativas.

Isso evita que os refugiados desenvolvam seu potencial humano e limita suas habilidades de contribuir positivamente para a economia e a sociedade do país que lhes concedeu asilo⁵⁹ (CRISP, 2004, p. 6, tradução livre).

There has also been an assumption that refugees who are allowed to integrate are less likely to eventually return to the country they fled from. These assumptions underpinning the encampment of refugees have been challenged, but with limited impact” (HOVIL, 2014, p. 491).

⁵⁸ “Local integration – and therefore, a degree of self-reliance – can only take place if people have freedom of movement and freedom to make their own choices of where to live, how to support themselves, how to best utilize the limited resources that they have, and which markets to access. It is not surprising, therefore, that thousands of refugees have opted out of the settlement structure and have ‘self-settled’ amongst the national population, where many have reached a strong level of economic, social, and cultural integration” (HOVIL, 2014, p. 492).

⁵⁹ “[...] it has become clear that a large proportion of the world’s the refugees are destined to remain in their countries of asylum for very long periods of time, due to the protracted nature of the conflicts which have forced them to leave their homeland. And it has become equally clear that simply ‘warehousing’ refugees for years on end, deprived of the right to freedom of movement and without access to educational and income-generating opportunities, has many negative consequences.

It prevents refugees from developing their human potential and limits their ability to make a positive contribution to the economy and society of the country which has granted them asylum” (CRISP, 2004, p. 6).

Importante destacar que, no Pacto Global para Refugiados, a integração local continua a ser compreendida como uma solução hierarquicamente inferior à repatriação voluntária, conforme se extrai de seu parágrafo 97⁶⁰ (UNHCR, 2018, p. 19), embora a existência de situações prolongadas de refúgio seja de conhecimento geral. Vê-se, pois, que existe, ainda, bastante resistência por parte dos Estados para a implementação da integração local para a questão dos refugiados.

4.4 INTEGRAÇÃO LOCAL E AS EXPERIÊNCIAS EM UGANDA E NA TANZÂNIA

A fim de trazer uma visão mais concreta acerca dos contornos e dos problemas da integração local como solução durável para refugiados, serão abordadas neste trabalho as experiências que tiveram lugar em Uganda e na Tanzânia, principalmente sob a ótica de Hovil, que há anos se debruça sobre o tema. Elegeram-se os casos desses países, por serem os mais mencionados pela autora – ao menos nos textos utilizados para a presente pesquisa.

4.4.1 O caso de Uganda

A despeito de a abertura das fronteiras de Uganda para a recepção e acolhida de refugiados – postura que contrasta com a de países mais ricos, como os Estados Unidos e alguns países europeus, os quais, a cada dia, criam mais barreiras para o ingresso de refugiados em seus territórios – ser digna de aplausos, a resposta ugandense para refugiados não pode ser idealizada, uma vez que tem se entrincheirado no modelo de assentamento, o qual dificulta a integração dessas pessoas na comunidade de acolhida (IRRI, 2018, p. 3).

⁶⁰ “97. While voluntary repatriation remains the preferred solution in the majority of refugee situations, it is also important to support countries who elect to resolve a refugee situation locally. Local integration is a sovereign decision and an option to be exercised by States guided by their treaty obligations and human rights principles. A number of States have found it useful to move towards the local integration of refugees, including by providing durable legal status and naturalization, where appropriate, without prejudice to the specific situation of certain middle income and developing countries facing large-scale refugee situations” (UNHCR, 2018, p. 19). Tradução livre: “97. Embora a repatriação voluntária continue como a solução preferida na maioria das situações de refúgio, é também importante apoiar países que optam por resolver a situação de refúgio localmente. Integração local é uma decisão soberana e uma opção a ser exercida pelos Estados guiada por obrigações convencionais e pelos princípios de direitos humanos. Um número de Estados achou útil prosseguir com a integração local de refugiados, concedendo status legal durável e naturalização, quando apropriado, sem prejuízo das situações específicas de certos países de médio porte e países em desenvolvimento que estejam lidando com situações de refúgio de larga escala”.

Uganda tem uma longa história tanto na geração quanto no acolhimento de refugiados, especialmente, em relação à fronteira com o Sudão – a qual somente foi formalmente criada em 1914 pela Secretaria britânica para as Colônias –, em razão dos conflitos civis em curso em ambos os países (IRRI, 2018, p. 4).

Após sua independência, Uganda adotou o *Control of Alien Refugees Act* (CARA), em 1960, que era mais voltado à segurança nacional do que à proteção de pessoas refugiadas e com base no qual o governo ugandense passou a adotar uma política de campos de refugiados, inicialmente para aqueles provenientes de Ruanda e, depois, para os sudaneses que estavam fugindo dos conflitos e da violência cada vez maior no sudeste do Sudão (IRRI, 2018, p. 4).

Segundo Dryden-Peterson e Hovil (2004, p. 29), o CARA era incompatível com os *standards* internacionais, porquanto visava ao controle dos refugiados – os assim reconhecidos pelo governo ugandense –, os quais foram colocados em campos ou assentamentos. Enquanto estes se encontravam sob o controle do governo nacional, os refugiados autoestabelecidos (“*self-settled*”) tendiam a se utilizar das estruturas dos governos locais, integrando-se à comunidade local por meio do pagamento de tributos e de suas contribuições para a economia, apesar de sua frágil situação legal perante o Estado – de refugiados *prima facie*, que facilmente podem ser vistos como imigrantes em situação irregular.

Apenas em 1976, Uganda ratificou a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, com diversas reservas; e, em 1969, ratificou a Convenção Africana sobre Refugiados (IRRI, 2018, p. 4).

A ligação entre Sudão e Uganda – no que tange ao deslocamento de pessoas – se intensificou com o advento do *Lords’ Resistance Army* (LRA), de Joseph Cony, a partir de 1986 – que controlou o nordeste do país durante 19 anos –, haja vista que o LRA contava com o apoio do governo sudanês, enquanto o governo ugandense apoiava o *Sudan People’s Liberation Army* (SPLA) (IRRI, 2018, p. 4).

Dryden-Peterson e Hovil explicam que o programa de assentamento em Uganda para refugiados provenientes do Sudão começou no início da década de 1990:

No nordeste de Uganda, o programa de assentamento local para refugiados sudaneses começou em 1992, quando a terra foi tornada disponível para a produção agrícola. Assentamentos são áreas grandes e isoladas localizadas em regiões rurais de Uganda, tendo maior concentração na região nordeste do país. Estes assentamentos em teoria, deveriam oferecer uma situação mais permanente do que os temporários ‘campos de trânsito’. Criadores de políticas públicas afirmam que o objetivo original da política de assentamento local era de promover algum nível de autossuficiência para refugiados. Na verdade, isso significou pouco mais do que conceder pequenos lotes de terra para os refugiados usarem, dentro dos limites geográficos do assentamento. No entanto, a localização dos assentamentos, a falta de terra arável suficiente e a

insegurança geral presente no nordeste de Uganda durante décadas prejudicaram as tentativas de obtenção de autossuficiência na grande maioria dos casos⁶¹ (DRYDEN-PETERSON; HOVIL, 2004, p. 29, tradução livre).

Jacobsen (2001, p. 32) expõe que, em 1999, o ACNUR e o governo de Uganda criaram o plano estratégico, destinado aos refugiados sudaneses presentes na região Oeste do Nilo, denominado “*From Local Settlement to Self-Reliance*” – “Do Assentamento Local à Autossuficiência”, em tradução livre –, também conhecido como “*Self-Reliance Strategy*” (SRS), que se propunha a, em quatro anos (1999-2003), possibilitar que os refugiados se tornem autossuficientes e integrar os serviços de assistência aos refugiados nos sistemas de serviço nacional.

O programa estabelecia que deveria haver ampla cooperação entre o governo de Uganda e o ACNUR. O primeiro determinou duas linhas de assistência aos refugiados: mediante a concessão de terras e a criação de assentamentos; por meio da proposta de uma nova legislação para refugiados com previsão, por exemplo, de liberdade de movimento e do exercício laboral (JACOBSEN, 2001, p. 32).

A SRS, na prática, contudo, se mostrou falha:

Na prática, o SRS tentou atingir tudo isso [seus objetivos] enquanto mantinha refugiados em campos, agora renomeado como ‘assentamentos locais’. Aos refugiados em assentamentos foram concedidos pequenos lotes de terra e, no começo, comida. No entanto, as provisões foram diminuindo a cada ano e se esperava que os refugiados se tornassem autossuficientes dentro de quatro anos, período em que, pela lógica, eles não mais necessitariam de auxílio. Contudo, pesquisa realizada no início dos anos 2000 mostrou que a implementação desta política foi profundamente problemática: como logo se evidenciou, o conceito de autossuficiência sem liberdade de movimento (incluindo o acesso a mercados) era um anátema. Deu uma justificativa para a comunidade internacional reduzir seu auxílio, todavia deixou os refugiados em condição de pobreza extrema⁶² (IRRI, 2018, p. 6, tradução livre).

⁶¹ “In northern Uganda, the local settlement program for Sudanese refugees started in 1992, when land was made available for agricultural production. Settlements are large, isolated areas of land located in rural areas of Uganda, the greatest concentration being in the northwestern region. These settlements are, in theory, supposed to offer a more permanent departure from the temporary ‘transit camp’. Policy makers state that the original objective of the local settlement policy was to promote a degree of self-sufficiency for refugees. In real terms, this has meant little more than making small plots of land available for the refugees to use, within the geographical confines of the settlement. However, the location of the settlements, the lack of sufficient arable land, and the general insecurity that has characterized northern Uganda for decades have compromised attempts at self-sufficiency in most cases” (DRYDEN-PETERSON; HOVIL, 2004, p. 29).

⁶² “In practice, the SRS attempted to achieve all of this while maintaining refugees in camps, now rehatted as ‘local settlements’. Refugees in settlements were granted small plots of land and, in the beginning, food. However, rations were decreased annually, and refugees were expected to have become ‘self-reliant’ within four years, by which time, as the logic went, they would no longer need to receive aid. However, research in the early 2000s showed that the implementation of the policy was deeply problematic: as was soon evident, the concept of self-reliance without freedom of movement (including access to markets) was anathema. It gave the international community an excuse to reduce aid, but left refugees in conditions of terrible poverty” (IRRI, 2018, p. 6).

A SRS foi transformada no programa “*Development Assistance for Refugees-Hosting Areas*” (DAR) em 2003, o qual tinha objetivos semelhantes ao daquela primeira estratégia, mas com foco maior na melhoria das capacidades dos *stakeholders* locais. Assim como a SRS, não apresentou solução para a falta de liberdade de movimento dos refugiados assentados, tampouco para a situação legal incerta daqueles que optaram por viver em áreas urbanas (IRRI, 2018, p. 6-7).

O CARA foi revogado em 2006, com a aprovação do *Refugee Act*, que entrou em vigor em 2008 e trouxe as definições de refugiados de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e com a Convenção Africana sobre Refugiados, bem como previu estruturas administrativas para lidar com a questão dos refugiados no país. Essa mudança legislativa não impactou, no entanto, a forma como Uganda trata a questão dos refugiados, haja vista que a resposta primária ao fluxo de refugiados sul-sudaneses originado em decorrência da guerra civil iniciada em 2013 no, agora, novo país Sudão do Sul foi, mais uma vez, a política de assentamento (IRRI, 2018, p. 7).

Dryden-Peterson e Hovil (2004) são categóricos quanto à nocividade da adoção da política de assentamento de refugiados sem a concessão de liberdade de movimento para além de onde foram assentados. Explicam que a imposição de que a movimentação dos refugiados ocorra apenas nos assentamentos consiste em um grande empecilho para o exercício, por exemplo, de atividade comercial; e apontam que os refugiados autoassentados, por outro lado, encontram maior facilidade do exercício dessa atividade:

Refugiados autoassentados, por outro lado, apresentam uma situação alternativa, diametralmente oposta, quanto à atividade comercial. Esses refugiados, deliberadamente, escolheram ficar fora da estrutura de assentamento, muito porque viam vantagens comerciais nessa escolha, embora isso significasse não mais receber alimentos, itens não alimentícios e terra. Em vez de receber doações ou tentar produzir em pequenas fazendas de terras inadequadas, eles se engajaram no desempenho de uma grande variedade de atividades comerciais⁶³ (DRYDEN-PETERSON; HOVIL, 2004, p. 32, tradução livre).

A organização não governamental *International Refugee Rights Initiative* (IRRI) aponta que é ampla a lacuna entre a retórica e a realidade no que toca às políticas progressistas adotadas por Uganda em relação aos refugiados e destaca que estas foram, em verdade, perfilhadas por

⁶³ “Self-settled refugees, on the other hand, presented an alternative, even diametrically opposed, picture of commercial activity. These refugees had deliberately opted out of the settlement structure, often because they saw the commercial advantages of doing so, even though it meant they did not receive basic allocations of food, non-food items, and land. Instead of receiving handouts or trying to farm small parcels of inadequate land, they were engaging in a wide variety of commercial activities throughout the district” (DRYDEN-PETERSON; HOVIL, 2004, p. 32).

conta das circunstâncias geográficas e diplomáticas que permitiram sua adoção sem que o país tivesse necessariamente de efetivá-las (IRRI, 2018, p. 15). Atenta, ainda, para a necessidade de abandono da política de assentamento local pelo país, a qual isola os refugiados da comunidade local e impede que, de fato, se tornem autossuficientes (IRRI, 2018, p. 16).

A experiência ugandense demonstra, destarte, que não basta a existência de uma base legal progressista em relação a refugiados, para que se possa, realmente, falar em integração legal, na medida em que esta deve ser pensada de modo a não confinar este grupo de pessoas em assentamentos, limitando-lhes, assim, a liberdade de movimento.

Interessante notar que não foi ofertada ou facilitada a naturalização das pessoas refugiadas em Uganda. O país optou por acolhê-los por intermédio da concessão de pequenas porções de terra em locais determinados – os assentamentos –, bem como de assistência material. Essa política somente se revelaria como compatível com o Direito Internacional, caso não fosse a única solução prevista para os refugiados – como se viu, os refugiados urbanos ficam em situação de grave insegurança jurídica, pois, quando muito, têm apenas reconhecidos seu *status* legal – e fosse plenamente assegurada a liberdade de movimento para aqueles de decidiram permanecer nos assentamentos. Somente nesse cenário se poderia falar em integração local congruente com a proteção de direitos humanos.

4.4.2 O caso da Tanzânia

A experiência da Tanzânia revela, mais uma vez, a dificuldade dos governos de acolhida em lidar com a liberdade de movimento, de ir e vir, das pessoas refugiadas.

Segundo Hovil (2014, p. 494), o processo relativo aos refugiados burundeses que vivem na Tanzânia é o único exemplo recente de busca de solução por intermédio da naturalização em massa. Em 2008, o governo da Tanzânia, com o apoio do ACNUR, ofereceu a concessão de nacionalidade a, aproximadamente, 200.000 refugiados burundeses que se encontravam no país desde 1972; desse total, 162.000 burundeses solicitaram sua naturalização.

A oferta de naturalização significava a retirada desses refugiados de uma situação de insegurança e conferia-lhes uma esperança quanto à legitimação de seu pertencimento, levando-se em conta que muitos deles se encontravam em assentamentos, dos quais somente poderiam sair com permissão para tanto (HOVIL, 2014, p. 494-495)

Havia, no entanto, uma condição à finalização do processo de naturalização, a qual criou um grande impasse:

Entretanto, havia um senão: uma vez que tivessem escolhido solicitar naturalização, eram informados de que, embora houvessem sido aceitos para naturalização (tanto que seus números de identificação foram listados em um quadro, indicando que foram aceitos), não receberia, seu certificado de cidadania até que se realocassem na Tanzânia⁶⁴ (HOVIL, 2014, p. 495).

Esse impasse findou por ser solucionado, na medida em que o governo da Tanzânia deixou de exigir que a pessoa se realocasse (HOVIL; LOMO, 2015, p. 46).

Hovil e Lomo, refletindo sobre a solução de naturalização em massa na Tanzânia, apontam a existência de distinção, aos olhos dos refugiados, entre cidadania e cidadania empírica:

Embora a questão tenha sido resolvida recentemente, de modo que o governo da Tanzânia não mais está condicionando a naturalização à realocação, a discussão que levou a esta decisão revela que a tensão entre o entendimento dos refugiados quanto à cidadania e aquela das autoridades da Tanzânia e levanta questões políticas fundamentais sobre a natureza da cidadania no contexto de multiplicidade de identidades de ligações. Particularmente, demonstra que, enquanto os criadores de políticas geralmente veem a naturalização como um ponto final da integração, os refugiados veem-na como algo distinto de sua ‘cidadania empírica’, a qual está apenas começando a ser estabelecida e é influenciada por, mas distinta, do oferecimento de nacionalidade. Uma questão que apareceu como crítica para o estabelecimento da cidadania empírica foi a necessidade de liberdade de movimento e residência. Não apenas essas liberdades são essenciais para permitir aos refugiados que busquem seu lugar ou seus lugares onde tenham a maior possibilidade de assegurar seu pertencimento local, mas também são portas para outros direitos. Por exemplo, refugiados que podem se mover livremente mais provavelmente terão acesso a meios de vida. Esses princípios são reforçados pelo Direito Internacional⁶⁵ (HOVIL; LOMO, 2015, p. 46-47, tradução livre).

Constata-se, pois, que os conceitos de naturalização e integração local não podem ser vistos como equivalentes. Outros elementos devem ser levados em consideração, como a liberdade de movimento e a multiplicidade de identidades nacionais. Em outras palavras, a naturalização não importa, por si só, integração local de refugiados.

⁶⁴ “However, there was a catch: once they had made their choice to apply for naturalization, they were informed that, despite having been accepted for naturalization (in as much as their identification numbers had been listed on a board indicating that they had been accepted), they were told that they would not receive their citizenship certificates until they relocate elsewhere in Tanzania” (HOVIL, 2014, p. 495).

⁶⁵ “Although the issue has recently been resolved, inasmuch as the government of Tanzania is no longer making citizenship contingent upon relocation, the discussion that led to this decision reveals the tension between the refugees’ understanding of citizenship and that of the Tanzanian authorities, and raises fundamental policy questions about the nature of citizenship in the context of a multiplicity of identities and ties. In particular, it demonstrates that while policy-makers generally see naturalization as the end point of integration, refugees see it as distinct from their ‘empirical citizenship’, which is just beginning to be established and is influenced by, but distinct from, the offer of national citizenship. One issue that came through as critically important in establishing empirical citizenship was the need for freedom of movement and residence. Not only are such freedoms critical in allowing refugees to seek out the place or places where they have greatest possibility to ensure their local belonging, it is also a gateway to other rights. For instance, refugees who are able to move freely are more likely to be able to access livelihoods. These principles are well reinforced by international law” (HOVIL; LOMO, 2015, p. 46-47).

4.5 COMPREENDENDO O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO LOCAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DE AMPLA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Embora não exista definição formal no Direito Internacional para integração local, considerando todo o exposto, verifica-se que deve ser compreendida como um processo composto por três elementos: econômico, social e jurídico. Não necessariamente se realiza com a naturalização da pessoa em situação de refúgio, bastando que lhe seja assegurada a gama de direitos que se garantem aos nacionais do país de acolhida.

Neste ponto da pesquisa, importante retomar a questão referente à lacuna entre o princípio no *non-refoulement* e o direito estatal quanto ao asilo (CHETAIL, 2019, p. 190-191).

Concorda-se com a afirmação de Chetail (2019) no sentido de que a distinção entre o *non-refoulement* e o direito estatal quanto ao asilo – a discricionariedade para reconhecer ou não o *status* de refugiado a um indivíduo (“*to grant asylum*”) – parece artificial, pois o Estado, vinculado ao dever de não devolução do solicitante de refúgio e do refugiado, terá de assegurar-lhe alguma espécie de proteção em seu território, a qual deverá estar em plena consonância com o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A propósito, vale lembrar que, no marco do Sistema Interamericano, prevalece o entendimento no sentido de que o direito de buscar e receber asilo consiste em um direito humano, conforme afirmado pela Corte IDH. Essa posição é a que se revela em maior consonância com a universalidade de proteção dos direitos humanos, consagrada pela comunidade internacional por meio da DUDH.

Partindo do pressuposto de que ocorre uma fertilização cruzada entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos – não se aplicando a máxima *lex specialis derogat lex generalis*, uma vez que não há conflito entre as vertentes, como explicado por Chetail (2019), devendo, destarte, prevalecer norma mais favorável ao indivíduo – e, na medida em que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabelece, em seu Artigo 16, o princípio da não discriminação – que inclui a proibição de discriminação baseada na nacionalidade –, constata-se que aos refugiados devem ser assegurados, de forma igualitária em relação aos nacionais –, os direitos civis, políticos, econômicos e sociais, tais como direito à documentação, direito de ir e vir, direito à saúde, direito à moradia, direito ao trabalho, direito à assistência e à previdência social, direito de acesso a serviços públicos etc.

Estendendo-se essa discussão para a seara das soluções duráveis – especificamente das três soluções propostas pelo ACNUR –, sustenta-se que, em relação à integração local, deve ser afastada a discricionariedade estatal quanto à sua implementação. Isso porque todas as soluções tradicionais demandam a voluntariedade por parte da pessoa em situação de refúgio, o que significa que, caso o refugiado não opte nem pela repatriação voluntária nem pelo reassentamento, mas sim pela integração local no país de acolhida, este não terá escolha senão adotar as providências cabíveis para sua implementação, sob pena de negar-lhe o acesso a direitos básicos e, desse modo, violar direitos humanos.

Entende-se acertada a posição de Crisp (2004) a respeito de não ser a concessão de nacionalidade do Estado de acolhida aos refugiados medida imprescindível para fins de implementação da integração local *de jure*, bastando que se lhes confirmem residência e *status* legal permanentes, que viabilizem a garantia e o gozo de direitos na maior extensão de paridade possível com os nacionais do país. Vale destacar que a integração local *de jure* de refugiados é essencial para que não sejam relegados a uma situação ainda maior de vulnerabilidade. Necessária também para que possam ser incluídos nos planos e nas políticas públicas dos Estados de acolhida.

Após a análise das experiências de Uganda e da Tanzânia referentes aos refugiados sul-sudaneses e burundeses, respectivamente, constatou-se a importância de que as políticas de integração local, a fim de que sejam compatíveis com a proteção dos direitos humanos, devem sempre assegurar a liberdade de movimento, de ir e vir, das pessoas refugiadas, de modo que não fiquem restritas ao território de um assentamento nem que sejam, de algum modo, obrigadas a se realocarem em troca de alguma contrapartida estatal – no caso da Tanzânia, a finalização do procedimento de naturalização, com a expedição dos documentos pertinentes. Especialmente a experiência da Tanzânia revela a complexidade da ideia de busca de uma solução duradoura para refugiados, haja vista que a tão só concessão da nacionalidade do país de acolhida não poderá ser tida como equivalente à integração local. A naturalização, por si, não importa automático pertencimento à comunidade local.

Atentos às complexidades da ideia de integração local, os Planos de Ação do México e do Brasil, no âmbito do processo de Cartagena, propõem iniciativas criativas para o acolhimento de refugiados, destacando-se os programas “Cidade Solidárias” e “Integração Local”, os quais se preocupam com a formulação de políticas públicas para facilitar o acesso a serviços públicos e a promoção da integração dos refugiados com as autoridades locais. Ambos os documentos se guiam pelos princípios da responsabilidade compartilhada entre os Estados e da solidariedade internacional.

Cumpra observar que, conquanto a Declaração de Nova Iorque para Migrantes e Refugiados de 2016, no item 66, reafirme que o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário estabelecem uma base jurídica para o fortalecimento da proteção dos refugiados (UN, 2016, p. 12), acabou por adotar posições conservadoras. Nas palavras de Chetail, “[...] o conteúdo do CRRF [*comprehensive refugee response framework* (CRRF), o quadro legal de resposta abrangente ao refúgio que se encontra no anexo da Declaração] permanece genérico, conservador e decepcionante, considerando os inúmeros desafios relativos à proteção de refugiados”⁶⁶ (CHETAIL, 2019, p. 337).

A propósito do Pacto Global para Refugiados, Chetail (2019, p. 355) aponta que se mostra mais específico e menos inclusivo do que o Pacto Global para Migração, o qual adota uma abordagem mais abrangente tanto no tocante ao envolvimento e à responsabilização da sociedade como um todo quanto em relação à proteção de direitos dos migrantes em seus países de origem, durante o trânsito e no seu destino (CHETAIL, 2019, p. 330); e, embora mencione o Direito Internacional dos Direitos Humanos, é evasivo até quanto à garantia dos direitos básicos previstos na Convenção de Genebra de 1951 (CHETAIL, 2019, p. 336).

Verifica-se, pois, que a Declaração de Nova Iorque de 2016 e o Pacto Global para Refugiados não escaparam da tensão entre proteção de direitos humanos e soberania dos Estados, tendo a última prevalecido no que tange à integração local de refugiados, uma vez que o Pacto, em seu parágrafo 97, prevê que esta consiste em uma opção a ser, ou não, exercida pelos Estados, tratando-se de decisão soberana (UNHCR, 2018, p. 19).

Não se ignoram, todavia, os aspectos positivos do Pacto Global para Refugiados, como as previsões a respeito das soluções duradouras nos parágrafos 85, 99 e 100. No 85, lê-se que se deve lançar mão de mistura de soluções adaptadas ao contexto específico e levando em conta as peculiaridades de cada país, incluindo as soluções duradouras clássicas e outras soluções locais (UNHCR, 2018, p. 16). Essas soluções locais, consoante o parágrafo 100, são adotadas por cada país de acolhida para facilitar a inclusão sociocultural e econômica dos refugiados (UNHCR, 2018, p. 20). O parágrafo 99, especificamente sobre a integração local, sublinha a importância da cooperação da comunidade internacional com as autoridades nacionais dos Estados de acolhida (UNHCR, 2018, p. 19).

Por fim, conclui-se que a integração local como solução durável para refugiados – para que seja compatível com a ampla proteção dos direitos humanos – deve ser compreendida como

⁶⁶ “[...] the content of the CRRF remains very general, conservative, and disappointing, given the numerous challenges surrounding refugee protection” (CHETAIL, 2019, p. 337).

um direito a ser garantido àqueles que se encontram no país de acolhida e, por consequência, um dever dos Estados, que, a fim de atender o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, devem promover programas de integração *de jure* e *de facto* dessas pessoas.

5 CONCLUSÃO

No primeiro capítulo, verificou-se que a definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967 – que exige, para fins de reconhecimento deste *status*, a perseguição, o bem fundado temor e a extraterritorialidade – não reflete os problemas da contemporaneidade, em que os fluxos de refugiados são produzidos não apenas por perseguições motivadas por raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, mas também por graves crises de generalizada violação de direitos humanos e por conflitos internos, as chamadas guerras civis. Por isso, foram elaborados documentos regionais que ampliam o conceito clássico de refugiado: no continente africano, a Convenção Africana sobre Refugiados de 1969; e, nas Américas, a Declaração de Cartagena de 1984, documento de natureza não vinculante.

No segundo capítulo, com base na doutrina de Trindade, demonstrou-se que a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 consiste em marco do abandono da visão compartimentalizada entre as vertentes de proteção dos direitos humanos, reconhecendo-se, assim, a convergência entre o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nos seus Artigos 23 e 29, aliás, ficou registrada a preocupação da comunidade internacional com os deslocamentos forçados de pessoas ocasionados por conflitos armados não internacionais, tanto que conclamou os Estados a respeitarem, escrupulosamente, as normas do Direito Internacional Humanitário, bem como os padrões mínimos de proteção aos direitos humanos.

Constatou-se, ademais, à luz da visão de Chetail, que o Direito Internacional de Direitos Humanos modificou dramaticamente o conteúdo do *status* de refugiado, na medida em que se fundamentou na lógica de universalidade, em vez daquela de condicionalidade da Convenção de Genebra de 1951. Os tratados de direitos humanos, assim, findam por contrabalancear as fragilidades normativa e institucional da Convenção de Genebra de 1951 (CHETAIL, 2014, p. 61-62). Daí falar-se em *cross-fertilization*, ou fertilização cruzada, entre Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados.

No último capítulo, tratou-se das soluções duradouras para o problema dos refugiados: repatriação voluntária; integração local; e reassentamento, as quais estão previstas no Estatuto do ACNUR, documento de natureza não vinculante, ao menos sob a ótica formal. Essas soluções têm por finalidade precípua findar o ciclo de deslocamento forçado, de modo que não mais haja necessidade de proteção internacional sob a Convenção de Genebra de 1951.

Quanto à integração local, averiguou-se que inexistia uma definição formal de integração local no Direito Internacional. Porém, de acordo com o ACNUR, cuida-se de solução composta por três elementos: econômico, sociocultural e legal.

Com base na ideia de fertilização cruzada entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e no princípio da não discriminação previsto no Artigo 16 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – que inclui a proibição de discriminação baseada na nacionalidade –, sustentou-se que aos refugiados devem ser assegurados, de forma igualitária em relação aos nacionais, os direitos civis, políticos, econômicos e sociais, tais como direito à documentação, direito de ir e vir, direito à saúde, direito à moradia, direito ao trabalho, direito à assistência e à previdência social, direito de acesso a serviços públicos etc.

Defendeu-se, ainda, em relação à integração local, que deve ser afastada a discricionariedade estatal quanto à sua implementação, porquanto todas as soluções tradicionais demandam a voluntariedade por parte da pessoa em situação de refúgio, o que significa que, caso o refugiado não opte nem pela repatriação voluntária nem pelo reassentamento, mas sim pela integração local no país de acolhida, este não terá escolha senão adotar as providências cabíveis para sua implementação, sob pena de negar-lhe o acesso a direitos básicos e, desse modo, violar direitos humanos.

Cabe notar que a concessão de nacionalidade do Estado de acolhida aos refugiados não consiste em medida imprescindível para fins de implementação da integração local *de jure*, bastando que se lhes confirmem residência e *status* legal permanentes, que viabilizem a garantia e o gozo de direitos na maior extensão de paridade possível com os nacionais do país. A integração local *de jure* de refugiados é essencial para que não sejam relegados a uma situação ainda maior de vulnerabilidade e para que possam ser incluídos nos planos e políticas públicas dos Estados de acolhida.

Por fim, concluiu-se que a integração local como solução durável para refugiados, a fim de que seja compatível com a ampla proteção dos direitos humanos, deve ser compreendida como um direito a ser garantido àqueles que se encontram no país de acolhida e, por consequência, um dever dos Estados, que, de sorte a atender o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, devem promover programas de integração *de jure* e *de facto* dessas pessoas.

REFERÊNCIAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Estatuto do ACNUR**, de 15 de dezembro de 1950. [s.l.]: ACNUR, 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR. Acesso em: 4 mai. 2021.
- AMARAL, Ana Paula Martins; COIMBRA, Luciani; FÉLIX, Ynes da Silva. Tráfico de pessoas e o combate à exploração sexual de crianças sob a ótica do direito internacional. **Argumentum**, Marília: n. 14, p. 119-138, 2013. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/980/600>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- AMARAL, Ana Paula Martins. Um estudo da declaração do milênio das nações unidas: desenvolvimento social e sustentabilidade como requisitos para a implementação dos direitos humanos em nível global. In: BITTAR, Eduardo C. B. (org.). **Direitos humanos no século XXI: cenários de tensão**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 376-385.
- AMARAL, Ana Paula Martins; CALVES, João Paulo; FLORES, Andrea. O Direito de Migrar e a nova política migratória brasileira. In: URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera. (org.). **Fronteiras étnico-culturais: tráfico e migração de pessoas nas fronteiras de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, UFMS, 2017. p. 24-44.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção de refugiados da organização das nações unidas** – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. A definição de refugiado na convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (orgs.). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.
- BEHERAN, Mariana. Reunião familiar. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017. p. 962-964.
- BHABHA, Jacqueline. **Can we wolve the migration crisis? (global futures)**. Cambridge: Polity Press, 2018.
- BRASIL. **Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 6 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 55.929, de 19 de abril de 1965.** Promulga a Convenção sobre Asilo Territorial. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55929.htm Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.** Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 6 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 6 mai. 2021.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (org.). **Manual para elaboração de dissertação.** Campo Grande, 2017. Disponível em: <https://ppgd.ufms.br/files/2017/08/MANUAL-PARA-ELABORA%C3%87%C3%83O-DE-DISSERTA%C3%87%C3%83O-PPGD-UFMS.pdf> Acesso em: 27 set. 2021.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. **Paradigmas e enfoques metodológicos da pesquisa jurídica.** Slides de apoio à disciplina Métodos e Técnicas de Pesquisa em Direito, lecionada no Mestrado em Direito, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

CARVALHO, Luciani Coimbra de; CALIXTO, Angela Jank. Diálogos interjudiciais: a obrigatoriedade de seu desenvolvimento no Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, e30919, jan./abr. 2019. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369430919>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30919> Acesso em: 3 out. 2020

CHETAIL, Vincent. Are refugee rights human rights? an unorthodox questioning of the relations between refugee law and human rights law. In: RUBIO-MARÍN, Ruth (editor). **Human rights and immigration.** Oxford: Oxford Scholarship Online, 2014. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198701170.001/acprof-9780198701170>. Acesso em: 23 fev. 2021.

CHETAIL, Vincent. Deslocados Internos. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais.** Brasília: UnB, 2017. p. 310-315.

CHETAIL, Vincent. **International Migration Law.** Oxford: Oxford University Press, 2019.

COCTEAU, Jean. **A dificuldade de ser.** Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ. **Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984.** [Genebra]: ACNUR, 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Mandato e missão do CICV**. Genebra: CICV, [2020]. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/o-cicv>. Acesso em: 28 nov. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia**. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. San José: Corte IDH, 2013. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf. Acesso em: 17 nov. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Cuadernillo de jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos n. 2: Personas en situación de migración o refugio**. San José: Corte IDH, 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Opinião Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014**. Direitos e garantias de meninos e meninas no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Série A n. 21. Corte IDH, 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acesso em: 17 nov. 2020.

COSTA, Luiz Rosado; AMARAL, Ana Paula Martins. Os trabalhadores migrantes no sistema global de proteção dos direitos humanos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, XV, 2018, Campo Grande. **Anais eletrônicos** [...]. Campo Grande: UFMS, 2018. Disponível em: <https://cidh.ufms.br/mais-sobre-nos/anais/>. Acesso em: 13 out. 2020.

CRISP, Jeff. **The local integration and local settlement of refugees**: a conceptual and historical analysis. Geneva: UNHCR, 2004.

DECLARAÇÃO do Brasil: um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe, de 2014. [s.l.]: ACNUR, [2022a]. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2022.

DECLARAÇÃO e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004. [s.l.]: ACNUR, [2022b]. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Declaracao e Plano de Acao do Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf). Acesso em: 1 jan. 2022.

DRYDEN-PETERSON, Sarah; HOVIL, Lucy. A remaining hope for durable solutions: local integration of refugees and their hosts in the case of Uganda. **Canada's Journal on Refugees**, [s.l.], v. 22, n. 22, p. 26-38, 2004.

COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME. **Conclusion on Local Integration no. 104 (LVI), 2005**. Geneva, UNHCR, 2005. Disponível em:

<https://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>. Acesso em: 6 set. 2021.

GODOY, Gabriel Gualano de. Reassentamento. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017. p. 901-906

GOODWIN-GILL, Guy S. The international law of refugee protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* (edited by). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. Oxford, Oxford University Press, 2014. . DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0021. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>. Acesso em: 6 mai. 2020.

GYULAI, Gábor. Nacionalidade. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017. p. 775-791

HAMMOND, Laura. ‘Voluntary’ repatriation and reintegration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 499-511.

HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The law of refugee status**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

HOVIL, Lucy. Local integration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 488-498.

HOVIL, Lucy; LOMO, Zachary A. Forced displacement and the crisis of citizenship in Africa’s Great Lakes region: rethinking refugee protection and durable solutions 2015. **Canada’s Journal on Refugees**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 39-50, 2015. Disponível em: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40308/36350> Acesso em: 5 jan. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World migration report 2020**. Geneva: IOM, 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf Acesso em: 21 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World migration report 2022**. Geneva: IOM, 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> Acesso em: 8 jan. 2022.

INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE (IRRI). **Uganda’s refugee policies: the history, the politics, the way forward**. [s.l.] IRRI: 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IRRI-Uganda-policy-paper-October-2018-Paper.pdf> Acesso em: 5 jan. 2022.

JACOBSEN, Karen. **The forgotten solution**: local integration for refugees in developing countries. Geneva: UNHCR, 2001.

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

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO; Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 6(1), p. 275-294, jan./jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013. Acesso em: 17 nov. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção a refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. Dossiê: “Migrações forçadas”. **Revista interdisciplinar de mobilidade humana**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 11-33, 2014. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/467>. Acesso em: 27 dez. 2021.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências (1990-1999)**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018a.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **É preciso salvar os direitos humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2018b.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for refugees (UNHCR)**: the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century. New York: Routledge, 2008.

LONG, Katy. Rethinking ‘durable’ solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, p. 475-, 2014.

MADUREIRA, André de Lima. **Direito internacional dos refugiados e soluções duráveis**: instrumentos de proteção, abordagens atuais e necessidade de novas respostas. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

MAHLKE, Helisane. **Direito internacional dos refugiados**: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Sevilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, de 1951**. [s.l.]: ACNUR, 2021a. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatu_to_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 7 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e programa de ação de Viena, de 1993**. Washington: OAS, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal de Direitos Humanos**. [s.l.]: OHCHR, 2021b. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 7 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados, de 1967**. [s.l.]: ACNUR, 2021c. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 7 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969**. [s.l.]: OEA, 2020. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Histórico da pandemia de COVID-19**. Brasília: OPAS, [2021]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 30 set. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. A proteção dos direitos humanos: uma nova centralidade nas relações internacionais. In: CENCI, Daniel Rubens; BEDIN, Gilmar Antonio (orgs.). **Direitos Humanos, relações internacionais e meio ambiente**. Curitiba: Multideia, 2013a. p. 11-26. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/1763/Direitos%20Humanos%20e%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20Internacionais%20e%20Meio%20Ambiente.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 abr. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013b. E-book.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11-33, jun. 1997.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. **Crianças e adolescentes refugiados: políticas públicas de integração**. Londrina: Thoth, 2020.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago, 2018.

SCHIEMANN, Raphaela Heloína; SILVA, César Augusto S. da. A aplicação da declaração de Cartagena de 1984 no México. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direito Internacional dos Refugiados: o processo de Cartagena de 1984 - Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela, México e Brasil**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. p. 153-176.

SHIRE, Warsan. **Teaching my mother to give birth**. United Kingdom: mouthmark series, 2011.

SILVA, Cesar Augusto S. da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVA, César Augusto S. da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, v. 13, n. 26, p. 141-163, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/issue/view/797>. Acesso em: 28 dez. 2020.

TORRADO, Jesús Lima. **Globalización y derechos humanos**. Anuario de filosofía del derecho, ISSN 0518-0872, n. 17, p. 43-74, 2000.

TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção dos vulneráveis como legado na da conferência mundial de direitos humanos (1993-2013)**. Fortaleza: IBDH-IIDH-SLADI, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 40(1), p. 167-177, 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250052696_Dilemas_e_desafios_da_Protecao_Internacional_dos_Direitos_Humanos_no_limiar_do_seculo_XXI. Acesso em: 22 jul. 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1.

UNITED NATIONS (UN). **New York Declaration for Refugees and Migrants**. [New York]: UN, 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/57e39d987.pdf#zoom=95>. Acesso em: 16 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Framework for Durable Solutions for refugees and Persons of Concern**. Geneva: UNHCR, 2003. Disponível em: <https://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html> Acesso em: 21 jun. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global compact on refugees A/73/12 (Part II)**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66957>. Acesso em: 2 out. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global trends: forced displacement in 2019**. [Geneva]: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global trends: forced displacement in 2020**. [Geneva]: UNHCR, 2021a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Handbook for Repatriation and Reintegration Activities**. Geneva: UNHCR, 2004a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/411786694.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **History of UNHCR**. [Geneva]: UNHCR, 2021b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>. Acesso em: 6 mai. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Protracted refugee situations**. [Geneva]: UNHCR, 2004b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/standcom/40c982172/protracted-refugee-situations.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **UNHCR Resettlement Handbook**. Geneva: UNHCR, 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES EXECUTIVE COMMITTEE. **Conclusion on local integration n. 104, October 7th, 2005**. [s.l.]: UNHCR, 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>. Acesso em: 4 mai. 2021.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES (UNRWA). **Who we are**. [s.l.]: UNRWA, [2021]. Disponível em: <https://www.unrwa.org/who-we-are>. Acesso em: 6 mai. 2021.

WAAS, Laura van. Apátrida. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017. p. 99-106.

ZEPHYR, Marisa Ferreira Neves; AMARAL, Ana Paula Martins. Análise do Fluxo Migratório de Haitianos em Campo Grande- MS. In: AGUILERA URQUIZA, A. H. (org.)

Fronteira dos direitos humanos: direitos humanos nas fronteiras. Campo Grande: Editora UFMS, 2016. p. 141-165.