



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE DIREITO**

ANA LUISA VASCONCELOS DE CARVALHO MACÊDO

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO
DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**GUARABIRA
2016**

ANA LUISA VASCONCELOS DE CARVALHO MACÊDO

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO
DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito à obtenção do título de Bacharel.
Área de concentração: Direito Internacional.

Orientador: Prof.Me. Jossano Mendes de
Amorim

**GUARABIRA
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M141p Macêdo, Ana Luisa Vasconcelos de Carvalho
A proteção internacional dos refugiados no contexto do
Direito Internacional dos Direitos Humanos. [manuscrito] / Ana
Luisa Vasconcelos de Carvalho Macêdo. - 2016.
29 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2016.
"Orientação: Prof. Ms. Jossano Mendes de Amorim,
Departamento de Direito".

1. Refúgio político. 2. Direito Internacional. 3. Proteção
internacional. I. Título.

21. ed. CDD 341

ANA LUISA VASCONCELOS DE CARVALHO MACÊDO

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO
DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para à obtenção
do título de Bacharel.

Área de concentração: Direito
Internacional Público.

Orientador: Prof.Me. Jossano Mendes de
Amorim

Aprovada em: 19 /05 / 2016 .

BANCA EXAMINADORA

Jossano Mendes de Amorim
Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Marcela Oliveira de Alexandria Rique
Marcela de Alexandria Rique
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Jucinara Maria Cunha dos Santos
Jucinara Maria Cunha dos Santos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, por todo amor e incentivo.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Deus por todas as bênçãos que derrama em minha vida, por me conceder saúde, proteção e a força espiritual que necessito.

Aos meus pais *Walter Carvalho de Macêdo* e *Ana Paula Vasconcelos de Carvalho Macêdo*, pelo amor incondicional, pela preocupação em sempre me proporcionar o melhor, por terem sido meus primeiros educadores, me passando valores éticos, pelo incentivo desde a mais tenra idade ao hábito da leitura e por sempre terem priorizado e investido na minha educação.

Ao meu avô *Nicomedes Lucas de Macêdo* por ser exemplo de luta e humildade e à minha avó *Isaura Carvalho de Macêdo*, pelo carinho diário que me dedica e por ser um dos melhores seres humanos que conheço.

Aos meus avós *Vicente Lelis de Carvalho (in memorian)* e *Maria Solange Vasconcelos de Carvalho* por tudo o que significam pra mim.

Aos meus tios que sempre foram um pouco “pais” e sempre me envolveram de amor e cuidado.

Aos meus primos que são meus verdadeiros e legítimos irmãos, que nossa ligação tão especial seja eterna.

Ao meu namorado *Rafael Gouveia de Andrade*, pelo incentivo, amor e companheirismo ao longo desses anos.

Aos amigos que coloreem meus dias e fazem com que todas as caminhadas se tornem mais leves.

À todos os meus companheiros de sala, sem exceção, que compartilharam comigo os sabores dessa jornada.

À todas as pessoas e profissionais que me ajudaram e me orientaram nos estágios na Promotoria de Justiça de Alagoa Grande, no Tribunal de Justiça da Comarca de Alagoa Grande e no Escritório de Marcos Inácio Advocacia.

Ao orientador *Jossano Mendes de Amorim* pela atenção e presteza ofertada, além do enorme conhecimento compartilhado comigo.

Aos professores que deixaram em mim uma semente de inspiração e que contribuíram para a minha formação.

Aos funcionários da UEPB, pela dedicação e atendimento sempre que foi necessário.

“O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade.”

Hannah Arendt

“Não há maior pena do que a perda de sua terra.”

Eurípedes, 431 a.C.

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Ana Luísa Vasconcelos de Carvalho Macêdo*

RESUMO

O grande fluxo de refugiados é um dos símbolos da atual quadra histórica nas relações internacionais. O fenômeno do refúgio político, consistente na fuga de pessoas dos seus países natalícios para buscar segurança e condições mínimas de vida digna em outras pátrias, tem sido intensificado nos últimos tempos em face de inúmeros fatores, entre os quais podem ser destacados conflitos civis, catástrofes naturais, intolerância religiosa e fome. Assim, o presente trabalho versa acerca da problemática concernente à proteção internacional dos refugiados no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo como objetivo principal o estudo dos aspectos singulares concernentes à proteção internacional dos refugiados no conjunto da arquitetura de proteção internacional dos Direitos Humanos, abordando, também a sistemática prevista no ordenamento jurídico brasileiro para a proteção dos refugiados. Para tanto, buscou-se apresentar um breve histórico da consagração e consolidação da proteção internacional dos Direitos Humanos, com a análise concernente aos aspectos mais destacados dos sistemas de proteção internacional global, liderado pela Organização das Nações Unidas, assim como dos chamados sistemas regionais de proteção, com vistas à correta categorização do Direito Internacional dos Refugiados. Nessa linha, são dissecados os aspectos nucleares que singularizam o instituto do refúgio político e suas possíveis modalidades de apresentação.

Palavras-Chave: Refúgio político. Direito Internacional. Proteção internacional.

1 INTRODUÇÃO

O objeto do artigo ora apresentado consiste no Direito Internacional dos Refugiados, estudo sob a lente dos Direitos Humanos. Na atual quadra histórica, tem se verificado um exponencial e alarmante incremento no número de pessoas que buscam refúgio em outras pátrias, motivados por fatores que vão desde a emergência de inúmeros conflitos civis espalhados pelo globo terrestre, catástrofes naturais até a perseguição política, por exemplo.

Os catastróficos reflexos advindos da Guerra Civil na Síria, iniciada há quase 05 anos, para dinâmica dos refugiados em diversas partes dos Estados a ela vizinhos ou até mesmo no continente europeu, são suficientes para atestar a relevância, pertinência e indiscutível

* Aluna de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus III.

atualidade do estudo concernente ao instituto do refúgio político, seja sob o prisma do Direito Internacional Público ou sob a lente das Relações Internacionais.

Dado o contexto acima mencionado, assim como a injustificada confusão na compreensão de institutos possivelmente aplicados à problemática em tela, este artigo busca fundamentalmente analisar uma questão fundamental: quais são os aspectos centrais que singularizam o instituto do refúgio político no campo do Direito Internacional Público?

Para que a presente pesquisa pudesse alcançar os resultados pretendidos, utilizou-se o método dedutivo como método de investigação; os métodos teleológico, histórico-evolutivo e hermenêutico foram veiculados no que se refere aos métodos de procedimento, assim como a pesquisa em textos legais e obras doutrinárias constituíram as técnicas de pesquisa manejadas.

Nesse intuito, buscou-se, preliminarmente analisar conceitualmente os direitos humanos e observar a sua trajetória histórica de consagração e de proteção internacional. Em seguida, foi estudado o instituto do refúgio político, singularizando-o em face do asilo político e destacando a sistemática de proteção internacional e interna dos refugiados.

Espera-se que a produção e a apresentação deste artigo sirvam como elemento inspirador para a feitura de outros trabalhos relacionados à tão rica e vasta temática no meio acadêmico, bem como despertem nos leitores à preocupação com a preservação dos direitos e da dignidade das pessoas refugiadas, inseridas em um contexto internacional complexo e desafiador.

2 A CONCEPÇÃO TEÓRICA DE DIREITOS HUMANOS.

Os direitos humanos são aqueles direitos essenciais e necessários para que o ser humano tenha uma vida digna. No ensinamento de André de Carvalho Ramos (2014, p.24) “consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade”. Ou seja, são direitos que uma vez censurados, tornam o indivíduo incapaz de usufruir plenamente de sua vida em relação a si mesmo e em relação aos demais.

A concepção conceitual dos direitos humanos parte do pressuposto de que para a plena existência do ser humano devem existir condições básicas de respeito à sua dignidade e ao seu desenvolvimento como indivíduo. Tal conceituação tem origem ainda na antiguidade greco-romana, mas só se destacou mais expressivamente na ordem jurídica com o advento das ideias modernistas de liberdade desencadeadas no continente europeu, tendo, progressivamente, se firmando ao longo da história, como será exposto adiante.

Para além da sua evolução histórica, a conceituação dos direitos humanos também é sedimentada no plano filosófico, em especial por meio da teoria jusnaturalista, que prega a origem dos direitos humanos como razão de ser do homem, onde a positivação desses direitos nada mais é do que apenas o reconhecimento daquilo que é inerente à natureza humana, assim como a teoria positivista, que assevera emanar do Estado a norma. Portanto os direitos humanos só existiriam, para tal concepção, uma vez que estivessem positivados na norma.

Atualmente, vive-se o momento do pós-positivismo e da nova hermenêutica constitucional, onde os direitos humanos aparecem como normas jurídicas que devem ser cumpridas em grau máximo e lado a lado com a ética e a proteção da dignidade da pessoa humana. Sobre isso diz Duarte (2016):

O pós-positivismo teve como proposta retomar uma reaproximação entre Direito e ética, focando na importância do ordenamento positivo no que tange aos direitos humanos, a separação do legalismo acrítico e a almejada volta aos valores e a reafirmação da dignidade como fundamento de Direito e dos direitos humanos. Há, por outro lado, o reconhecimento da normatividade dos princípios, ou seja, uma nova hermenêutica constitucional, de uma pluralidade política e jurídica e da essencialidade dos direitos fundamentais, uma vez que esses são a essência do Estado e possuem origem no jusnaturalismo.

O entendimento dos direitos humanos compreende que cada indivíduo pode desfrutar de direitos básicos independentemente de cor, sexo, raça, nacionalidade, religião, enfim, sem sofrer qualquer tipo de distinção. A sua eficácia é *erga omnes*, haja vista ser apenas necessária à condição de humano para usufruir das normas de direitos humanos. Entretanto, vale ressaltar, que tais direitos podem variar de acordo com o lugar, o contexto histórico-cultural e a época, afinal o indivíduo e a sociedade vivem em constantes transformações, que acabam por refletir juridicamente e fazer com que continuamente o seu rol seja ampliado.

Partindo-se dessa premissa, reconhecem-se quatro atributos que servem como alicerce para os direitos humanos: a universalidade, a essencialidade, a superioridade e a reciprocidade.

A universalidade dos direitos humanos consiste na abrangência de forma igual e indiscriminada a todas as pessoas. Cuida-se do reconhecimento de que todo indivíduo é um sujeito de direitos. A essencialidade, por sua vez, deve ser entendida como o caráter de indispensabilidade dos direitos humanos e que por isso necessita de proteção mais robusta. A superioridade, por sua vez, traz uma característica de preferência, ou seja, que os direitos humanos prevalecem diante das demais normas. Por fim, a reciprocidade é fundamentada na sujeição coletiva de todos os indivíduos à proteção e ao respeito a estes direitos.

São ainda características que podem ser mencionadas a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a complementariedade, entre outras. Dessas características essenciais, verificam-se os direitos humanos como inerentes aos seres humanos e o centro de todos os demais direitos. De acordo com Liliana Jubilut (2007, p.51) “os direitos humanos são, assim, garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano”.

Os direitos humanos podem ainda aparecer, a depender da doutrina, com diferentes terminologias, tais como direitos individuais, direitos fundamentais, direitos do homem, entre outras denominações correlatas. Tal variação terminológica vem da constante evolução e até mesmo ampliação desses direitos no decorrer da história, englobando hoje não só os direitos essenciais à existência humana, mas também direitos relacionados a questões políticas, sociais e econômicas.

Diante disso, corriqueiramente é visível a utilização dos termos direitos humanos e direitos fundamentais como sinônimos e apesar de na prática ambos serem utilizados no intuito da proteção ao homem, é possível detectar-se uma diferenciação terminológica entre estas duas denominações. Sobre os direitos fundamentais a doutrina entende como sendo os direitos humanos reconhecidos e positivados dentro de um Estado por meio de sua carta constitucional. Por sua vez os direitos humanos exibiriam um caráter mais amplo e universalista, sendo resguardados por documentos internacionais. Importante, ainda, ressaltar o traço de complementariedade entre os dois termos, não sendo, portanto excludentes entre si.

2.1 AS GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos, apesar de surgirem com a própria existência humana, não foram concebidos simultaneamente e apesar de ser inviável a sua separação, academicamente podem ser divididos em gerações ou dimensões que se complementam.

Os doutrinadores ainda divergem quanto à nomenclatura exata dessa divisão. A teoria das gerações teve origem com o jurista Karel Vasak em discurso na Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos em 1979, mas hodiernamente defende-se que seria mais preciso utilizar o termo “dimensões”, uma vez que “gerações” traz a ideia de substituição de uma geração por outra, enquanto o termo “dimensões” traz não só a ideia correta de complementariedade como também a de unidade e indivisibilidade desses direitos.

Nesse sentido, afirma Flávia Piovesan (2012, p.19-20):

[...] adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a idéia da sucessão "geracional" de direitos, na medida em que acolhe a idéia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação. Logo, apresentando os direitos humanos uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade, quando não assegurado o direito à igualdade e, por sua vez, esvaziado revela-se o direito à igualdade, quando não assegurada a liberdade."

Assim, os direitos de primeira dimensão, ou geração, estão ligados aos direitos de liberdade e são compostos por direitos civis e políticos como o direito à propriedade, ao livre culto religioso, à liberdade de expressão, à intimidade, todos eles transpõem o interesse de liberdade. Os direitos de primeira dimensão têm como marco as revoluções do século XVII onde se lutava pela liberdade do indivíduo em face do poder absoluto do Estado.

Os direitos de segunda dimensão surgem sob forte influência das doutrinas socialistas e representam os direitos sociais do indivíduo perante o Estado. A partir do momento em que o Estado liberal se mostrou ineficaz na garantia e correta efetivação dos direitos individuais houve forte pressão no intuito de reivindicar um papel mais ativo deste em face da proteção do indivíduo. Sendo assim, os direitos de segunda dimensão são resultado das lutas sociais e referem-se à materialização do direito à igualdade, exigindo do Estado a concretização de prestações positivas para que sejam efetivados os direitos à saúde, moradia, educação, assistência social, previdência, entre outros.

Por sua vez, os direitos de terceira dimensão fazem alusão à fraternidade ou solidariedade, visando o bem da comunidade. São direitos de terceira dimensão o direito ao desenvolvimento sustentável, a autodeterminação dos povos, enfim, todos aqueles que versam sobre direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos.

Atualmente, os juristas e doutrinadores defendem a existência dos direitos de quarta e quinta dimensão, resultantes da globalização e universalização dos direitos humanos, apesar dessas novas dimensões ainda serem bastante discutidas no que se refere à efetividade desses direitos.

No que se refere aos direitos de quarta dimensão, afirma Noberto Bobbio (1992) que tratam-se dos direitos relacionados a engenharia genética. Por sua vez, Paulo Bonavides (2006 p. 571-572) ensina:

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. (...) Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos

fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. (...) A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...) os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.

Ainda sobre os direitos de quarta dimensão preceitua Marcelo Novelino (2008, p.229):

Tais direitos foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, compreendem o direito à democracia, informação e pluralismo. Os direitos fundamentais de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e correspondem à derradeira fase da institucionalização do Estado social sendo imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política.

Em relação aos direitos de quinta dimensão, Paulo Bonavides (2006) afirma que a paz estaria nesse rol, além dela, entende-se que a segurança humana também comporia essa dimensão.

2.2 BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

A consagração dos direitos humanos como direitos fundamentais e sua proteção efetiva pelos Estados soberanos é um fenômeno recente na história, sendo os primeiros documentos a assegurarem tais direitos o *Bill of Rights* inglês de 1688, a *Constituição Americana* de 1787 e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789. Entretanto, as raízes históricas dos direitos humanos remontam períodos mais antigos.

Ainda na Antiguidade alguns filósofos e pensadores já trataram acerca dos direitos dos indivíduos. O Código de Hamurábi, por exemplo, é considerado o primeiro código de normas que contém leves traços de preceituação dos direitos individuais. Entretanto, é nas civilizações clássicas de Grécia e Roma que se observa uma expressiva presença do que viria a ser entendido como direitos humanos.

Os conceitos que nasceram na Grécia de política, democracia, ética e igualdade tornaram-se um legado valioso para as ideias dos direitos do indivíduo. Por sua vez, a república romana consagrou direitos importantes como o direito a propriedade e a personalidade jurídica.

Durante a Idade Média, o ideário de solidariedade, justiça social e bem comum, típico do cristianismo influenciou filósofos como São Tomás de Aquino. Contudo, é apenas no final desse período, já na transição para a Idade Moderna e com o início das ideias libertárias em face do surgimento e poderio dos Estados modernos absolutistas, que surgem os primeiros movimentos de direitos dos indivíduos em face do poder absoluto do rei. É nesse cenário que surge na Península Ibérica em 1188 a *Declaração das Cortes de Leão*, que discordava da centralização de poder e do nascimento do Estado absoluto, e na Inglaterra, em 1215 a *Magna Carta* que trazia disposições de proteção contra os abusos do rei João Sem Terra.

Durante toda a Idade Moderna esse poder absoluto do Estado foi questionado, na Inglaterra especialmente. Após o advento da *Magna Carta*, ainda sobrevieram a *Petition of Right* de 1628, que estabelecia a não cobrança de impostos pelo Rei sem a devida autorização do Parlamento e mais tarde o *Habeas Corpus Act* de 1679, que consolidou a proteção judicial em face daqueles que fossem presos por motivos injustos. Mas é após a Revolução Gloriosa, mais precisamente em 1689 que o poder absoluto do monarca inglês sofre sua maior limitação até então, com a promulgação do *Bill of Rights* que estabeleceu a vontade da lei acima da vontade do rei e deu maior liberdade a representatividade do Parlamento, consagrando a sua supremacia política.

A época moderna é marcada pela revolução das ideias e o reconhecimento do homem como ser livre e racional. Sob forte influência dos pensamentos de Locke, Rousseau, Hobbes, Voltaire, entre outros grandes filósofos surge o movimento iluminista, que foi de grande importância para o cenário das revoluções americana e francesa.

Em 12 de junho de 1776 a *Declaração do Bom Povo da Virgínia* trouxe afirmações inéditas até então, como as de que todos os homens são livres e independentes de forma igualitária e que o poder é inerente ao povo. Alguns dias mais tarde, em 4 de julho de 1776 a *Declaração de Independência dos Estados Unidos*, reafirmou tais ideias e conferiu como direitos inalienáveis do homem o direito a vida, a liberdade e a busca pela felicidade.

Já a França, mergulhada em crise e com um governo que se mostrava inábil a lidar com os conflitos políticos e sociais foi palco da Revolução Francesa, que trouxe à luz em 1789, através da Assembleia Nacional Constituinte, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e dos Povos, pautada no lema “*liberté, égalité et fraternité*”. Esta declaração abalou a velha ordem, proclamou os direitos humanos e influenciaria o mundo, espalhando seus preceitos para Constituições e tratados posteriores a ela.

As declarações de direitos norte-americanas e francesa exerceram um papel determinante na história da luta pelos direitos dos indivíduos. Entretanto, apesar deste agora

contar com a igualdade perante a lei e com a segurança da legalidade, certos grupos sociais continuaram a mercê de abusos. Nesse espírito, surgem os chamados direitos fundamentais sociais, influenciado pelo ideário de igualdade e justiça social, os direitos à educação, ao trabalho digno, a assistência social transformaram mais uma vez, de forma radical, a organização social e aumentaram a gama de direitos indispensáveis ao ser humano. A plena afirmação desses direitos aparece positivada inicialmente pelas Constituições do México de 1917 e da República de Weimar na Alemanha de 1919, alcançando nesta um caráter de maior sistematicidade.

2.3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Posto que a concepção de que o homem nasce com direitos fundamentais inerentes tenha surgido há bastante tempo, como visto no tópico acima, as normas internacionais referentes aos direitos humanos eram extremamente escassas até meados do século XX, existindo até aquele momento como esforço para a proteção desses direitos o combate à escravidão manifestado no *Ato Geral da Conferência de Bruxelas* de 1890 e a proteção ao direito do trabalhador com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919.

É apenas no cenário do pós Segunda Guerra Mundial que a preocupação com a proteção internacional dos direitos humanos ganha contornos de maior fundamentalidade. Com o choque pelas atrocidades ocorridas na Segunda Guerra a sociedade internacional intensifica a busca por uma regulamentação para proteção da dignidade humana. Preceitua Richard B. Bilder (1992, apud Piovesan, 2013, p.65-66)

“O movimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumprir suas obrigações. O Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste em um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para implementar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos em todos os países, no âmbito mundial. (...) Embora a ideia de que os seres humanos tenham direitos e liberdades fundamentais, que lhes são inerentes, há muito tempo tenha surgido no pensamento humano, a concepção de que os direitos humanos constituem objeto próprio de uma regulação internacional, por sua vez, é bastante recente.(...) Muitos dos direitos que hoje constam do ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos’ emergiram apenas em 1945, quando, com as implicações do holocausto e de outras violações de direitos humanos cometidas pelo Nazismo, as nações do mundo decidiram que a promoção de direitos humanos e liberdades fundamentais deveria ser um dos principais propósitos da Organização das Nações Unidas”

Assim, eis que em 1945 é criada, a partir da *Carta de São Francisco* a Organização das Nações Unidas, tendo sido, posteriormente, em 1948 elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerada um marco da internacionalização dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é o símbolo da preocupação da sociedade internacional em fazer valer os preceitos dos direitos do homem em amplitude global. O documento já no seu primeiro artigo diz que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, reafirmando as conhecidas ideias de liberdade e igualdade e perfaz, em todos os seus artigos seguintes, a consolidação da universalidade ou transnacionalidade dos direitos humanos, assim como de sua indivisibilidade, ou seja, o dever de reconhecê-los passa a ser não só dos Estados em sua ordem interna mas de toda a sociedade internacional.

É a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos que o pensamento contemporâneo acerca dos direitos humanos é intensificado e a sua internacionalização consolidada através de instrumentos internacionais que vinculam os Estados à uma ação comum no sentido de proteger esses direitos. Neste sentido afirma Flávia Piovesan (2013, p.205):

A Declaração Universal de 1948 objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no *respeito à dignidade humana*, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos.

3. OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS DIREITOS HUMANOS

O Direito Humanitário foi a primeira manifestação de efetiva proteção ao homem no plano internacional, na medida em que limitava a liberdade dos Estados nas situações de conflitos armados. Tradicionalmente chamado de Direito Internacional da Guerra e hodiernamente conhecido como Direito Internacional dos Conflitos Armados, o Direito Humanitário compreende um conjunto normativo que visa reduzir o sofrimento de soldados e civis atingidos pelas atrocidades dos tempos de combate armado.

Após a Primeira Guerra Mundial, primeiro conflito de caráter global e com um suntuoso saldo de mortos, foi criada a Liga das Nações com a intenção de promover a paz e a segurança internacional, cujo tratado, trazia de forma genérica previsões acerca dos direitos humanos.

É só com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e as monstruosas atrocidades dela decorrentes que se aumenta o interesse em fundar mecanismos legítimos e efetivos de proteção internacional aos direitos humanos. As consequências do totalitarismo, a intolerância e hostilidade do regime nazista contra grupos de pessoas, e as milhões de vítimas dessa verdadeira tragédia humana fez desse cenário o nascedouro da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, e, junto com ela, de agências especializadas e todo um modelo e sistemática de cooperação global e conduta internacional.

3.1 O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Criada em 1945, a Organização das Nações Unidas é uma organização intergovernamental que inaugurou um novo olhar sobre as relações internacionais, objetivando a segurança e paz entre os Estados e adotando um sistema global de cooperação no plano social, político, econômico, cultural e de proteção internacional aos direitos humanos.

A ONU difere da antiga Liga das Nações criada após a Primeira Guerra Mundial, na medida em que esta ao ser criada visava regulamentar possíveis conflitos bélicos, enquanto que no caso da ONU, o objetivo era tirar a guerra definitivamente do contexto das relações internacionais. Deve-se destacar, ainda, que os seus objetivos são muito mais amplos, destinados, também, ao atendimento dos anseios da sociedade internacional relacionados ao desenvolvimento econômico e justiça social, por exemplo.

A ONU conta para o seu funcionamento com diversos órgãos, a exemplo da Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado, sem contar os inúmeros organismos e programas, todos criados no sentido de promover a cooperação internacional.

O marco normativo fundamental no sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos é, como já salientado, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Desde então a instituição empreende esforços no sentido de ampliar e efetivar tal proteção, sendo inúmeros os tratados internacionais sobre direitos humanos como o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, o *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos* – ambos de dezembro de 1966, a *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* - adotada em 1979, em vigor desde 1981, a *Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes* - adotada em 1984, em vigor desde 1987, entre outros.

A visão universal dos direitos humanos que a ONU implementou sofreu e sofre fortes desafios e resistências, a exemplo o relativismo cultural, as diferenças ideológicas e morais. Entretanto, para os adeptos da visão universalista existe um mínimo ético a ser considerado na proteção aos direitos humanos, independente das diversidades habituais entre os países.

É válido mencionar, ainda, outros mecanismos utilizados pela ONU no monitoramento, proteção e fiscalização dos direitos humanos. Ainda em 1946 foi criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU, composta de 53 Estados com mandato de três anos e tendo como objetivo a promoção dos direitos humanos no contexto mundial. Em 2006, foi criado em substituição à Comissão de Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos, arquitetura semelhante ao que ocorre com a segurança internacional e com a cooperação social e econômica que contam com Conselhos específicos. Conforme lição de Flávia Piovesan (2013, p.202), o Conselho de Direitos Humanos:

[...] é integrado por 47 Estados-membros eleitos diretamente, por voto secreto da maioria da Assembleia Geral, observada a distribuição geográfica equitativa dentre os grupos regionais, sendo 13 membros dos Estados africanos; 13 membros dos Estados asiáticos; 6 membros dos Estados do Leste europeu; 8 membros dos Estados da América Latina e Caribe; e 7 membros dos Estados da Europa ocidental e demais Estados. O mandato dos membros do Conselho é de 3 anos.

O Conselho de Direitos Humanos é pautado pelos princípios da universalidade, objetividade e imparcialidade e visa coordenar as ações relativas a direitos humanos na ONU, promover o diálogo no intuito de prevenir as violações a esses direitos, assumir as funções da antiga Comissão de Direitos Humanos junto ao trabalho do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e conservar os sistemas de procedimentos especializados.

O sistema global de proteção aos direitos humanos conta com inúmeras convenções internacionais que multiplicaram a dimensão da consagração internacional dos direitos humanos. Tais tratados preveem mecanismos de proteção e fiscalização chamados de Comitês, que são órgãos instituídos com a finalidade de monitorar os direitos assegurados nessas convenções. Sendo assim, informa Flávia Piovesan (2013, p.484):

[...]as decisões desses Comitês são de cunho recomendatório e não têm natureza jurídica sancionatória, de modo que se aplicam ao Estado violador sanções de caráter moral e político, mas não jurídico, no enfoque estrito.

3.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Com natureza complementar ao sistema global de proteção aos direitos humanos, foram construídos os sistemas regionais de direitos humanos, a exemplo dos sistemas europeu, interamericano e africano. Conforme ensinamento de Flávia Piovesan (2013, p.485-486):

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Diante desse complexo universo de instrumentos internacionais, cabe ao indivíduo que sofreu a violação de direito a escolha do aparato mais favorável, tendo em vista que, eventualmente, direitos idênticos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional, ou, ainda, de alcance geral ou especial. Sob essa ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos.

Com efeito, o sistema global visa consolidar os direitos humanos abrangendo todas as nações, e os sistemas regionais apostam na homogeneidade cultural e institucional para obter este mesmo fim. Tendo em vista a identidade histórica e cultural dos países integrantes dos sistemas regionais, tem-se como grande vantagem a facilidade do entendimento entre os Estados. Os três sistemas regionais de proteção atualmente existentes, apesar de possuírem peculiaridades, tem muitas características em comum além do objetivo principal.

A razão nuclear, no entanto, para a construção dos arcabouços regionais de proteção dos direitos humanos reside na sua estrutura jurisdicional, que contrasta com o viés eminentemente político da arquitetura global de proteção, que gera questionamentos quanto a sua efetividade.

O sistema europeu de direitos humanos foi o primeiro efetivamente instalado, tendo nascido no cenário do Pós Segunda Guerra Mundial e seu principal instrumento de proteção é a *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, que prevê uma gama de direitos civis e políticos, além de contar com a *Corte Europeia de Direitos Humanos*. O acesso à Corte é livre aos indivíduos, aos grupos de indivíduos e as organizações não governamentais, na forma preconizada pelas normas do sistema mencionado.

O sistema interamericano, estreitamente influenciado pelo sistema europeu, tem como instrumento primordial a *Convenção Americana de Direitos Humanos* firmada em São José da Costa Rica de 1969, tendo sido incorporada pelo Brasil apenas em 1992, com grande inspiração na Convenção Europeia o mecanismo de proteção institucional funciona à semelhança desta com a *Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Os

indivíduos não tem livre acesso à Corte Interamericana, apenas a Comissão e os Estados-membro podem submeter um caso a esta. Sobre isso leciona Flávia Piovesan (2013, p. 353):

Ainda que indivíduos e ONGs não tenham acesso direto à Corte, se a Comissão Interamericana submeter o caso perante a Corte, as vítimas, seus parentes ou representantes podem submeter de forma autônoma seus argumentos, arrazoados e provas perante a Corte.

Por sua vez, o sistema africano entrou em vigor com a *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos*, aprovada em 1981 e contém uma previsão enorme de direitos individuais e coletivos, o sistema também conta com a *Comissão Africana de Direitos Humanos* com procedimentos assemelhados aos das Comissões Europeia e Interamericana. Segundo Flávia Piovesan (2013, p. 341) o sistema mais incipiente é o africano, já que a África revela ainda uma história recente de regimes opressivos e de graves violações aos direitos humanos.

4 DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Sendo uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a proteção dos refugiados tem sido conteúdo de grande relevância a partir do século XX. De acordo com Liliana Jubilut (2007, p. 51):

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge após a Segunda Guerra Mundial como uma das maiores preocupações da comunidade internacional e, por via de consequência, da ONU, pois a sua principal função é fornecer garantias mínimas de sobrevivência à espécie humana, por meio da asseguuração de direitos essenciais ao homem[...]

Entretanto a preocupação com a temática é bem mais antiga. Ainda no século XV judeus foram expulsos da região da Espanha em função da recém-unificação dos reinos de Castela e Aragão. No século XVI foi a vez dos muçulmanos serem expulsos dessa mesma região por serem considerados inimigos dos Países Ibéricos. Já entre 1577 e 1630 os protestantes dos Países Baixos foram expulsos em nome da homogeneidade ideológica pregada pela religião oficial do Estado.

De fato, muitos foram os contingentes de refugiados no decorrer da história, mas é só recentemente que surge a proteção institucionalizada a essas pessoas e uma reflexão da sociedade internacional sobre o impacto desses fenômenos. Tal preocupação surge no século XX devido ao aumento numérico considerável dessas populações de refugiados,

especialmente em decorrência da Segunda Guerra Mundial, que impulsionou fluxos gigantescos de refugiados em face da destruição dos países devastados pelo conflito e das perseguições sofridas por grupos específicos, como os judeus na Alemanha nazista.

É nesse cenário que o mundo se deparou com a necessidade, mais do que nunca, de positivar a proteção aos refugiados, inaugurando-se regras específicas sobre o assunto. Uma vez reconhecida à necessidade de se criar o acolhimento dessas pessoas perseguidas dentro das suas liberdades fundamentais nasce o Direito Internacional dos Refugiados.

O Direito Internacional dos Refugiados tem características complementares ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Humanitário. Essas três vertentes formam um grande sistema de proteção do ser humano em situações de vulnerabilidade. Conforme ensinamento de Liliana Jubilut (2007, p.64):

[...]verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo esta a sua natureza jurídica, o que implica aspectos positivos e aspectos negativos; o principal aspecto positivo é o fato de ser ele parte de um elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano, e o principal aspecto negativo é a questão da sua efetivação.

A gênese da consolidação relacionada ao Direito Internacional dos Refugiados tem início diante da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no momento em que foi verificado um grande número de pessoas fugindo da situação de crise econômica e política da região. Num primeiro momento, a Cruz Vermelha prestou assistência a essas pessoas, até que em virtude do aumento do contingente, foi solicitado a então Liga das Nações uma ação mais eficaz em relação ao problema. Eis que em 1921 nasce o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que tinha como objetivos básicos a definição do caráter de refugiados desses indivíduos, a repatriação ou reassentamento deles e a assistência básica que necessitavam. Pouco a pouco a abrangência desse órgão foi sendo expandida para outros povos em face dos contextos internacionais de conflitos.

Em 1930, a Liga das Nações funda o *Escritório Nansen para os Refugiados*, órgão descentralizado sob sua direção para tratar da questão humanitária dos refugiados. Este órgão foi o responsável pela elaboração da *Convenção de 1933*, importante instrumento jurídico, pois marcou a gênese da positivação do Direito Internacional dos Refugiados e revelou para o mundo o princípio do *non-refoulement*, consistente na proibição da devolução do refugiado para o território no qual este corre perigo.

Ao passo que na Alemanha crescia o movimento do nacional-socialismo, houve uma procura em massa dos judeus pela proteção do *Escritório Nansen para Refugiados*, tendo sido criado assim em 1936 o *Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha*, que por sua vez viu sua competência expandida para proteção dos judeus da Áustria em 1938.

Diante dos constantes acontecimentos e preocupada com a situação e aumento do número de pessoas refugiadas, em 1938, a Liga das Nações decretou o término das atividades do *Escritório Nansen para Refugiados* e do *Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha* e inaugurou o *Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados*, que funcionou até 1946 quando foi extinto em conjunto com a Liga das Nações.

Em paralelo à criação do *Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados*, em 1938, foi criado o *Comitê Intergovernamental para os Refugiados*, sob forte influência dos Estados Unidos, que não participavam da Liga das Nações. Com a extinção do *Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados*, o *Comitê Intergovernamental para os Refugiados* acolheu suas funções até 1947, quando também foi extinto em razão da nova *Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados*, sob o comando da recém-nascida ONU.

Com o surgimento da ONU veio à criação da *Organização Internacional para Refugiados* em 1948, que tinha entre seus objetivos a identificação, registro, repatriação e restabelecimento aos refugiados e a assistência e a proteção dos mesmos. A organização encerrou suas atividades em 1952 e deu lugar ao *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados* (ACNUR), organismo em atividade até os dias de hoje e que tem como função assegurar a proteção aos refugiados e buscar ações eficientes e duradouras no sentido de solucionar as eventuais implicações dessa problemática.

4.1 A CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO POLÍTICO

O refúgio consiste em conceder amparo e proteção aquele que foge do seu país por violação dos seus direitos fundamentais. Leciona Flavia Piovesan (2012, p.73):

Quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido a tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário. Os refugiados abandonam tudo em troca de um futuro incerto em uma terra desconhecida. É assim necessário que as pessoas que

sofram esta grave violação aos direitos humanos possam ser acolhidas em um lugar seguro, recebendo proteção efetiva contra a devolução forçosa ao país em que a perseguição ocorre e tenham garantido ao menos um nível mínimo de dignidade.

As raízes filosóficas do instituto em análise remontam ao Velho Testamento da Bíblia judaico-cristã, onde em várias passagens podem-se encontrar referências ao tratamento diferenciado ao estrangeiro. Também é possível citar como sua gênese filosófica a ideia de Kant acerca do direito de todo homem ser tratado como amigo para o alcance da paz perpétua.

A figura do refúgio é identificável a partir da fuga do indivíduo do seu país de origem advinda em razão da nacionalidade, religião, raça, opinião e pertencimento a determinado grupo social. Esses caracteres servem como pressupostos para o reconhecimento do status de refugiado. Fundamenta Liliana Jubilut (2007, p.115):

Analizando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado, ocorrem de modo mais freqüente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais[...]

O conceito de refugiado pode ser delimitado como a pessoa que, pautada em fundado e justo temor de perseguição as suas liberdades e direitos civis e políticos, deixa o seu país de origem.

A perseguição, o fundado e justo temor e a extraterritorialidade são características essenciais para a definição do refúgio, sendo a perseguição configurada por meio de qualquer ameaça a vida e a liberdade. Apesar de haver divergência quanto à hierarquia do agente que realiza a perseguição, o entendimento é de que essa interpretação seja feita de forma mais ampla possível. Sendo assim, a perseguição pode ser intentada pelo próprio Estado ou por agentes não estatais como grupos guerrilheiros, a exemplo do que ocorre em países assolados por guerras civis.

O fundado e justo temor é outra característica essencial para o reconhecimento do refúgio. Na lição de Liliana Jubilut (2007, p.47):

Durante muito tempo discutiu-se o significado da palavra *temor* constante da expressão *bem fundado temor de perseguição*, com o intuito de estabelecer qual o grau necessário de medo que um indivíduo deveria possuir para deixar o Estado em que se encontrava e solicitar proteção internacional. Falava-se do temor subjetivo, enquanto sentimento de cada indivíduo e que, portanto, variava consideravelmente de uma pessoa para outra impossibilitando a aplicação homogênea do instituto. Em função dessa impossibilidade de tratamento equitativo a todos os solicitantes de refúgio, passou-se a utilizar o temor objetivo como meio de verificação da condição

de refugiado. Assim, adotou-se a posição de que o temor subjetivo deve ser presumido (no sentido de que todos os solicitantes gozam dele *a priori* somente por terem solicitado refúgio) e que se deve proceder à verificação das condições objetivas do Estado do qual provém o solicitante em relação a ele para se chegar à conclusão de que esse temor é fundado (no sentido de comprovar que o temor subjetivo daquele indivíduo deve realmente existir).

Portanto, não é possível mensurar ou definir o fundado e justo temor de perseguição, sendo necessária a análise das evidências de cada caso específico, em face de cada indivíduo solicitante.

Por último, a extraterritorialidade, que também é elemento indispensável à caracterização do *status de* refugiado, consiste no fato do indivíduo estar em outro país que não seja o seu de origem. A extraterritorialidade vem tendo a sua importância tolhida ao longo dos anos em razão do fato de que nem sempre o indivíduo consegue adentrar outro Estado, tomando, por exemplo, as situações em que um País fecha as suas fronteiras para o abrigo de refugiados.

Nesse sentido, hodiernamente, fala-se na ampliação da definição de extraterritorialidade, uma vez que, cada vez mais cresce o número de deslocados internos. Sobre os deslocados internos entende-se que são pessoas que fogem de seus lares habituais, geralmente em função de conflitos armados ou mesmo em razão de catástrofes naturais, mas que não adentram fronteira estatal no sentido internacional. No entendimento de Liliana Jubilut (2007, p.164), são assim, pessoas que por forças alheias as suas vontades, tiveram que deixar seus lares, a fim de proteger suas vidas, e que buscam proteção em outra parte do território de seu próprio Estado.

Identificados e comprovados todos os pressupostos necessários, tem-se reconhecido o status de refugiado.

4.2 DISTINÇÕES ENTRE REFÚGIO E ASILO

Os institutos do refúgio e do asilo se assemelham pelo fato de ambos visarem a proteção do indivíduo vítima de perseguição, ou seja, pelo caráter humanitário intrínseco e também por terem como base a solidariedade e cooperação internacional. Entretanto, apesar de, *a priori*, apresentarem semelhanças, existe uma série de distinções que os apartam. A principal dessas diferenças reside no fato de o asilo ser um ato soberano e político do Estado, enquanto no que concerne ao refúgio existir verdadeiro dever internacional de concessão do *status*, sob pena de eventuais responsabilidades aferidas internacionalmente.

O asilo, em regra, é aplicado nos casos de perseguição política individual, consistente na inviabilização deliberada das condições de vida do indivíduo, motivada por seus atributos pessoais dentro do seu país de origem. Por outro lado, o refúgio é instituto de maior amplitude, sendo aplicado nos casos de fundado e justo temor de perseguição por motivos de religião, raça, nacionalidade, opinião ou participação de determinado grupo social.

O asilo, na lição de Liliana Jubilut (2007, p.37) consiste, em linhas gerais, no instituto pelo qual um Estado fornece amparo a um indivíduo em face de perseguição sofrida por este em outro Estado. Por meio dele o Estado tem o poder discricionário de conceder ou não proteção a qualquer pessoa vítima de perseguição política. Ainda sobre o instituto do asilo, preceitua Jubilut (2007, p.38):

É o que modernamente denomina-se *asilo político*, uma vez que *é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas*, e se subdivide em dois tipos: (1) *asilo territorial* – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) *asilo diplomático* – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

Entre outras diferenças entre o asilo e o refúgio estão o fato de que no asilo não existem órgãos internacionais encarregados de fiscalizar a sua concessão, nem, tampouco, decorrerem obrigações internacionais ao Estado que acolhe, assim como não serem necessárias políticas de integração local ao asilado. A concessão de asilo tem natureza constitutiva, enquanto o reconhecimento da condição de refugiado tem natureza declaratória.

De fato, os institutos do asilo e do refúgio andam lado a lado e rotineiramente podem ser confundidos, apesar de ser notória a diferenciação, ambos andam lado a lado na busca pela proteção ao indivíduo perseguido e seus direitos fundamentais.

4.3.O ACNUR E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), instituição humanitária criada no âmbito da ONU em 1949 iniciou os seus trabalhos em 1951, com o intuito de firmar a proteção internacional aos refugiados e criar soluções para essa questão. De acordo com o ensinamento de Liliana Jubilut (2007, p.152):

De acordo com o seu estatuto, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos

refugiados. Trata-se, conforme o § 2.º, de um trabalho puramente humanitário e apolítico.

A sede do ACNUR está situada em Genebra, mas para facilitar a efetiva proteção aos refugiados foram instituídos escritórios nos âmbitos regionais. À frente do ACNUR tem-se o Alto Comissário que conta com o Comitê Executivo para direcionar sua atuação, planejamento e administração.

No que se refere à atuação do ACNUR na busca por soluções aos problemas dos refugiados, tem-se por base sua ação no sentido da repatriação, consistente na volta voluntária ao país de origem após a cessação das razões que originaram a fuga, a integração local, que implica o esforço na adaptação do refugiado no âmbito da sociedade do Estado que o acolheu, e o reassentamento, que significa a transferência do refugiado para um outro Estado, tendo em vista problemas de proteção ou não integração no Estado que o acolheu.

Cumprindo ainda ressaltar a ação preventiva do ACNUR na problemática dos refugiados, conforme lição de Liliana Jubilut (2007, p.155):

[...] o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do êxodo dos refugiados.

O ACNUR conta com a cooperação de organizações não governamentais e dos demais órgãos da ONU para implementar a sua missão.

Outra função primordial do ACNUR é a observação da correta aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, importantes diplomas na proteção aos refugiados. A Convenção de 1951 foi aprovada no âmbito da ONU em 28 de julho de 1951, tendo vigência iniciada em 22 de abril de 1954. Em seu texto, define-se a condição de refugiado e são estabelecidas obrigações, direitos e deveres aos Estados para a proteção dos refugiados, devendo-se ressaltar, ainda, a previsão do princípio do *non-refoulement*, através do qual nenhum Estado deve devolver um refugiado, contra a vontade deste, para o território onde este sofra perseguição. Sobre a Convenção de 1951 leciona Liliana Jubilut (2007, p.86):

As limitações da *Convenção de 51* não impedem, contudo, que seus aspectos positivos sejam ressaltados. Além de trazer a definição de refugiado que valeria a partir de então serviria de base para uma uniformidade do reconhecimento de refúgio internacionalmente, ela traz, ainda, alguns princípios importantes do Direito Internacional dos Refugiados, tais como: o princípio do *non-refoulement* – pelo qual os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte ou ainda para

um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada; o princípio da não-discriminação, regras sobre o estatuto pessoal do refugiado, regra que impede a punição por entrada ou permanência irregular no país onde se solicita refúgio, regras sobre trabalho dos refugiados e regras sobre documentos de identificação e viagem.

Em face das limitações da Convenção de 1951, foi também adotado o Protocolo de 1967 que trouxe maior dimensão e amplitude a proteção dos refugiados, excluindo limites temporais e geográficos. A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são os instrumentos internacionais primordiais para a proteção dos refugiados, tendo os Estados deles signatários a obrigação internacional de agir com a observância de suas regras de proteção.

Também deve ser mencionado que em face da necessidade e dos novos desafios encarados no Direito Internacional dos Refugiados, o ACNUR se utiliza da *Convention Plus* como ferramenta para a adaptação da Convenção de 51 e do Protocolo de 1967. Sobre o tema, informa Liliana Jubilut (2007, p.162):

[..]apresentou uma estratégia para a atualização das regras do Direito Internacional dos Refugiados, a fim de torná-lo mais adaptado à realidade internacional atual. Trata-se da *Convention Plus*, que vem a ser “um esforço internacional iniciado e coordenado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)” e que tem como objetivo “melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais”.

A *Convention Plus* trabalha a partir da *Convenção de 51* e do *Protocolo de 67*, mas tenta modernizá-los, em face dos maiores desafios enfrentados pelo Direito Internacional dos Refugiados, os quais o ACNUR considera como as soluções duráveis e a divisão de responsabilidade ao se acolher e proteger refugiados.

Ainda sobre a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967, dispõe a referida autora (2007, p.88):

Esses dois tratados formam a base positiva universal do Direito Internacional dos Refugiados, mas a proteção a esses conta, também, com outros tratados. O principal exemplo disso é um tratado regional de proteção aos refugiados, celebrado no continente africano: a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, adotada em 1969 pela Organização da Unidade Africana [OUA], a qual declara que a concessão de refúgio é um ato de caráter humanitário que não deve ser entendido como um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado, e aumenta a possibilidade de concessão de refúgio com base em desastres causados pelo homem (tais como invasão ou ameaça externa), com fundamento em perigo generalizado, e com base em problemas localizados em uma parcela do território do Estado e não em seu todo.

4.3.1 AS BASES NORMATIVAS PARA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil está historicamente comprometido com a proteção internacional dos refugiados, haja vista ter ratificado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Entretanto, consoante ensina Liliana Jubilut (2007, p.171), durante, aproximadamente, duas décadas não houve manifestação de uma efetiva política de acolhida a refugiados em nosso território, tendo havido alterações nesse cenário somente no final da década de 1970.

Em razão da ocorrência de regimes ditatoriais na América Latina, em 1977 o ACNUR estabeleceu um escritório no Rio de Janeiro. Cumpre ressaltar que o Brasil permitiu apenas a instalação do escritório, não reconhecendo, à época, a legitimação do mandato do ACNUR como um órgão da ONU.

O escritório do ACNUR no Brasil trabalhava, principalmente fazendo o reassentamento dos refugiados que adentravam o território brasileiro, pois, em razão das limitações geográficas impostas pela Convenção de 1951, o Brasil só recebia refugiados vindos da Europa, como também, pelo fato de que, uma vez vivendo em um regime ditatorial, o país não tinha interesse em acolher indivíduos que se contrapunham a regimes semelhantes ao seu.

O ACNUR contou com grande apoio de parceiros como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Comissão Justiça e Paz. Sobre as Cáritas informa Liliana Jubilut (2007, p.172):

A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948. A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço social da Igreja Católica. A Cáritas Internacional é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar sua atuação. Atualmente a Cáritas atua em 154 Estados, sendo que 21 Cáritas Nacionais são parceiras implementadoras do ACNUR.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, intensificou-se o interesse pelos direitos humanos em geral e,

consequentemente, pelo estudo e análise do Direito Internacional dos Refugiados. O país livrou-se das limitações geográficas estabelecidas pela Convenção de 1951, elaborou a Portaria Interministerial n. 394 de 1991, que definia um procedimento interno para o reconhecimento do status de refugiado, em 1992 passou a utilizar a definição ampliada estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984, que considera a violação generalizada dos direitos humanos como causa para o reconhecimento do status de refugiado, até que em 1997 adotou uma lei específica sobre a temática, a Lei nº 9.474/97. De acordo com Liliana Jubilut (2007, p.176):

Este diploma legal, muito em função de ser bem posterior às convenções internacionais sobre o tema, adotou oficialmente a definição mais ampla de refugiado, já utilizada na prática desde 1992, acolhendo também por meio deste instituto pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Está inclusive servindo como base para a adoção de uma legislação uniforme sobre o tema no âmbito do Cone Sul.

A partir dessa data, o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados (atualmente 435 é o segundo maior receptor de refugiados da América Latina, 436 estando atrás somente do México, e um dos únicos que é um país de reassentamento), e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados.

A Lei nº 9.474/97 também implementou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pelos casos de solicitações de refúgio e pela criação de políticas públicas para integração dos refugiados. O arcabouço normativo de proteção ao refugiado no Brasil se baseia, assim, na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.474/97, sob liderança e inspiração dos postulados internacionais que norteiam a matéria

5 CONCLUSÕES

Os Direitos Humanos e sua internacionalização aparecem como trilha firme da construção e consolidação do Direito Internacional dos Refugiados, demonstrando esta uma satisfatória evolução ao longo do século XX, mas ainda carente de maior efetividade.

A problemática da situação dos refugiados vem aparecendo, hoje, como tema diário nos noticiários e os números em crescimento alarmante de pessoas nessa situação é motivo de grande apreensão por parte de toda a sociedade internacional.

Atualmente, com o receio fundado no terrorismo, os Estados vêm produzindo empecilhos à concretização dos direitos dos refugiados, falhando em diversos aspectos, seja na acolhida ou até mesmo na integração social dessas pessoas. Em face dessa situação a ONU e o ACNUR têm empreendido esforços para conscientizar o mundo sobre a situação dramática enfrentada pelos refugiados.

Diante dos avanços internacionais e nacionais na elaboração de órgãos e mecanismos de proteção aos direitos do indivíduo que recebe o status de refugiado, resta a conclusão de que importa agora efetivá-los plenamente, ou seja, que os Estados, em especial, se esforcem no intuito de agir pela efetivação prática da proteção assegurada legal e institucionalmente.

HUMAN RIGHTS AS A RIGHT SHED INTERNATIONAL REFUGEE

ABSTRACT

The flood of refugees is one of the symbols of the current historical period in international relations. The phenomenon of political refuge, consistent in the escape of people from their natal countries to seek safety and minimum dignified living conditions in other homelands, has been intensified in recent years in the face of numerous factors, among which can be highlighted civil conflicts, disasters natural, religious and hunger intolerance. Thus, the present paper is about the problems concerning the international protection of refugees in the context of international human rights law, with the main objective the study of the unique aspects concerning the international protection of refugees in the whole of international protection architecture of Human Rights, addressing also the system contemplated in the Brazilian legal system for the protection of refugees. Therefore, we sought to present a brief history of the consecration and consolidation of the international protection of human rights, with the analysis concerning the most outstanding aspects of the global international protection systems, led by the United Nations, as well as the so-called regional systems protection, with a view to the correct categorization of international refugee law. In this line, they are dissected the core aspects that individualize the institute of political refuge and its possible modes of presentation.

Keywords: Political refuge . International right. International protection.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2006

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. rev. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2003.

DUARTE, Leonardo Lopes de Almeida. Pontos e aspectos relevantes sobre os direitos humanos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 113, jun 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13317&revista_caderno=29>. Acesso em 01 de maio 2016.

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

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Temas de direitos humanos**. 5ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo : Saraiva, 2014.

