

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “O NOVO DIREITO INTERNACIONAL”

AMANDA GUALTIERI VARELA

**O NOVO DIREITO DOS REFUGIADOS A PARTIR DAS MIGRAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Porto Alegre, 2015.

AMANDA GUALTIERI VARELA

**O NOVO DIREITO DOS REFUGIADOS A PARTIR DAS MIGRAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Monografia submetida à Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de Especialista em Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração.

Orientador: Ms. Tatiana de Almeida F. R. Cardoso Squeff.

Porto Alegre, 2015.

Dedico este trabalho aos meus pais, por todo o incentivo e amor. Ao meu noivo, Jonatas, por me fazer feliz todos os dias.

RESUMO

Em que pese o fenômeno das migrações internacionais remonte à Antiguidade, houve, nas últimas décadas, significativo incremento dos deslocamentos humanos no sentido de cruzar as fronteiras de seus Estados de residência ou nacionalidade, em busca de melhores condições de vida ou motivados por razões de extrema necessidade.

Nessa perspectiva, destaca-se, por sua importância e atualidade, a questão referente aos refugiados. Contudo, as normas internacionais vocacionadas à tutela desse grupamento se têm mostrado inaptas a realizar efetiva proteção dos direitos humanos dos indivíduos que solicitam refúgio fora das fronteiras de seu Estado de origem – o que se deve, em grande medida, à delimitação assaz restritiva do instituto na principal normatização internacional vigente sobre a temática - a Convenção de Genebra de 1951.

Por força disso, realizou-se, no presente estudo, análise da definição clássica do instituto do refúgio, bem como se traçou seu paralelo com o fenômeno do asilo. Ademais, abordou-se a relação do Direito dos Refugiados com os Direitos humanos, para então se apresentar outras modalidades migratórias deveras comuns no contexto atual, porém que ainda se mostram carecedoras de mecanismos efetivos de tutela na dinâmica do Direito Internacional, em especial no que toca aos Direitos Humanos, a exemplo dos fluxos migratórios motivados por catástrofes ambientais.

Para a realização do presente estudo, utilizou-se levantamento bibliográfico no âmbito da doutrina nacional.

Palavras-chave: Refúgio. Migrações. Asilo. *Non-refoulement*. Deslocados ambientais. Refugiados do mar.

ABSTRACT

Even though the phenomenon of international migration dates back to Antiquity there has been, in the last decades, a significant increase in migratory movements of people across national borders, leaving either their home country or their country of residence to seek a better quality of life or driven to it by extreme necessity.

Within this framework the question of refugees, considering its present-day significance, stands out. However the international regulations meant to protect this group turn out to be not able to effectively safeguard the human rights of individuals looking for refuge outside the borders of their native country. That happens, mostly, because of the very restrictive definition of the term refugee as established by the main international instrument current in force regulating the matter - The United Nations Convention relating to the Status of Refugees of 1951.

On account of that, the present study concerns itself, initially, with the examination of the classic definition of refuge in addition to comparing it with the phenomenon of asylum. It then proceeds to analyze the relationship between Refugee Law and Human Rights Law before presenting other forms of migratory movements which, despite being exceedingly common nowadays, still endure a lack of adequate protection in the realm of International Law, specially in regards to Human Rights, such as migratory flows caused by environmental disasters.

This study was developed through bibliographic research in the sphere of national works relating to the subject matter.

Keywords: Refuge. Migrations. Asylum. Non-refoulement. Environmentally displaced. Sea refugees

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	10
1.1. O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS.....	10
1.1.1. A relação entre o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	14
1.2. BREVE HISTÓRICO DO REFÚGIO.....	17
1.3. DELIMITAÇÃO DO TERMO REFÚGIO.....	24
1.4. O PRINCÍPIO DO <i>NON-REFOULEMENT</i>	32
2. OUTRAS ESPÉCIES DE MIGRAÇÕES ASSEMELHADAS AO REFÚGIO...37	37
2.1. A APROXIMAÇÃO ENTRE REFÚGIO E ASILO: ASILO EM SENTIDO AMPLO.....	38
2.1.2. Requisitos para a concessão de asilo político.....	42
2.1.3. Espécies de asilo em sentido estrito.....	44
2.1.4. Diferenças e semelhanças entre o refúgio e o asilo.....	45
2.2. OS “REFUGIADOS” AMBIENTAIS.....	48
2.3. OS “REFUGIADOS” DO MAR – BREVE ANÁLISE ACERCA DA PROBLEMÁTICA REFERENTE AOS MIGRANTES DO MAR.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

O interesse acerca da tutela jurídica dos refugiados – bem como dos deslocados internos e dos apátridas – tem se intensificado na academia brasileira na atualidade. Desde o advento da Lei 9.474/1997, responsável por regulamentar a aplicação do Estatuto do Refugiado no país, observa-se um incremento na contribuição brasileira nesse tema, embora ainda tímido, se comparado a comprometimento dos países vizinhos quanto aos refugiados.

A concessão de refúgio em solo estrangeiro a indivíduos que abandonaram sua pátria por lá vivenciarem algum tipo de perseguição é uma das práticas mais antigas da civilização. Encontraram-se referências a ela, por exemplo, em textos escritos há 3.500 anos – época do florescimento dos impérios do Oriente Médio, como o Babilônico, o Assírio e o Egípcio.

Na atualidade, a proteção dos refugiados é considerada a missão principal da Agência de Refugiados da ONU (o ACNUR), constituída inicialmente para assistir, entre outros indivíduos, os refugiados que aguardavam retornar aos seus países de origem com o término da II Guerra Mundial. Desde sua criação, o ACNUR oferece proteção e assistência a milhares de refugiados anualmente.

Os padrões migratórios tornaram-se cada vez mais complexos na contemporaneidade, na medida em que envolvem não apenas pessoas na condição de refugiados, mas também milhões de migrantes econômicos. No entanto, em razão dos distintos motivos que levam ambos – os refugiados e os migrantes econômicos – a empreenderem suas viagens a outros Estados, eles recebem tratamento diferente pelo direito internacional moderno.

Como se perceberá, os migrantes – em especial os migrantes econômicos – optam por se deslocar na busca (e na esperança) de alcançarem melhores condições de vida para si e para seus familiares. Os refugiados, por sua vez, deslocam-se almejando salvar suas vidas ou preservar sua liberdade, em vista de vivenciarem, em seu país de origem, espécie de perseguição (o que os move, portanto, é mais a necessidade do que qualquer tipo de conveniência).

Há, ainda, indivíduos que buscam guarida em outra nação por sofrerem perseguição política em seu território pátrio. Quando caso assim é verificado, a hipótese provável é de asilo. O instituto do asilo, embora distinto, apresenta pontos comuns com o refúgio, como se perceberá a longo deste estudo.

Os refugiados encontram-se em situação de grande perigo, pois não possuem proteção de seu próprio Estado. De fato, não raro, é o próprio governo o agente que ameaça persegui-los. Por essa razão, se outros países não aceitarem esses refugiados em seus territórios e não os auxiliarem uma vez que os tenha acolhido, esses indivíduos poderão estar condenando à morte ou à uma vida de extrema penúria, sem sustento e desprovidos de atenção aos seus direitos mais elementares.

Além dos desafios tradicionais do tema, outras questões se apresentam na atualidade, tais como: Como as migrações internacionais hodiernas, mais acentuadas e constantes, influenciam o Direito Internacional dos Refugiados? De que forma o Direito dos Refugiados atua perante fluxos migratórios que não decorrem de razões de perseguição, mas que também são fruto de grave violações dos direitos humanos? Ambos os questionamentos se tenciona responder com este trabalho.

Neste estudo, buscar-se-á tecer breves considerações sobre o fenômeno das migrações (*lato sensu*), a fim de contextualizar a temática proposta. Assim, em um primeiro momento, será apresentado o conceito de migração, bem como a distinção entre migrações forçadas – que podem vir a caracterizar situação de refúgio – e migrações voluntárias.

Em um segundo momento, abordar-se-á, de forma detida, o tema principal objeto deste estudo, qual seja o Direito internacional dos Refugiados. Nesse particular, serão tecidas considerações sobre o histórico do instituto, sobre sua vinculação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, suas características fundamentais, bem como seus requisitos legitimadores. Ademais, tratar-se-á do princípio do *non-refoulement*, cuja importância no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados é notável.

No segundo capítulo deste estudo, tecer-se-á uma aproximação entre o instituto do refúgio e outras modalidades de migração a ele assemelhadas no âmbito do direito internacional.

Primeiramente, tratar-se-á do tema do asilo político, cuja prática se mostra assaz importante, em especial, no contexto latino-americano. Nesse ponto, serão tecidas considerações sobre os requisitos de implementação do instituto, suas diferentes espécies, bem como sobre os pontos de aproximação e distanciamento entre o asilo e o refúgio.

Em momento subsequente, ainda serão abordados os fenômenos dos deslocamentos decorrentes de causas ambientais e de significativas alterações climáticas – que, embora de grande vulto e de impacto drástico na vida dos migrantes, não podem, na atualidade, ser considerados à luz do Direito Internacional dos Refugiados, porquanto, tecnicamente, tais fenômenos, com origem na natureza, não representam qualquer espécie de perseguição apta a ensejar refúgio.

Por fim, tratar-se-á da triste realidade, que tanto tem preocupado a comunidade internacional, dos migrantes mistos que empreendem arriscadas viagens marítimas pelos oceanos mundo afora no intuito de fugirem de local onde sofrem grave violação aos seus direitos humanos mais elementares ou experimentam condições de miserabilidade tais que fazem com que esses indivíduos se vejam obrigados a migrar, ainda que em contexto de grave risco a sua sobrevivência.

1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Neste primeiro capítulo, buscar-se-á tecer breves considerações sobre o fenômeno das migrações, a fim de contextualizar a temática proposta, que se consubstancia em uma análise do Direito dos Refugiados na atualidade.

Em um segundo momento, abordar-se-á, de forma detida, o tema principal objeto deste estudo, qual seja o Direito internacional dos Refugiados. Nesse particular, serão tecidas considerações sobre o histórico do instituto, sobre sua vinculação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, suas características fundamentais, bem como seus requisitos legitimadores. Ademais, tratar-se-á do princípio do *non-refoulement*, cuja importância, para os fins propostos, é notável, em virtude da preocupação acerca do tema dos refugiados; representando, por essa razão, um elo entre o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Humanos.

1.1. O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Pode-se conceituar migrantes como o grupo de indivíduos que se desloca do seu lugar de residência habitual até outro, no intuito de, nessa nova comunidade, assentar-se temporária ou definitivamente. Seu destino pode ser dentro das próprias fronteiras do Estado de origem (migração interna) ou o território de outro país, cruzando fronteiras (migração internacional).¹

¹ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012, p. 29. Márcia Mieko Morikawa, tece as seguintes considerações sobre os deslocados internos: “Diversamente dos refugiados, os deslocados internos movem-se no interior de seu respectivo país. Esse fato, aparentemente simples, torna a situação mais complexa. Por um lado, o deslocado interno é um nacional e, *a priori*, tem (deveria ter) a proteção nacional; por outro, o fato de não ter cruzado a fronteira, produz as mais imbricadas questões: *a*) não recebe *de facto* a proteção de seu país, fugindo da perseguição e das violações de direitos humanos e ficando à mercê dos atos de violência generalizada ou dos atos hostis de um conflito armado em território nacional; *b*) dificilmente tem acesso à proteção e assistência humanitária internacionais por, aparentemente, tratar-se e um ‘*internal affair*’ do Estado que não justificaria a ingerência internacional”. MORIKAWA, Márcia Mieko. Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados: por um direito dos refugiados a duas velocidades. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos*: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997). Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 409. Sobre os deslocamentos internos, merece destaque, ainda, a seguinte reflexão do ACNUR: “As pessoas deslocadas internamente são forçadas a abandonar suas casas pelas mesmas razões que os refugiados, só que não atravessaram qualquer fronteira internacionalmente reconhecida. Estima-se que, em todo o mundo, existam mais pessoas deslocadas dentro do seu próprio país que refugiados em outros países. Por outro lado, ao longo dos anos, o ACNUR tem assumido cada vez mais a responsabilidade pelas pessoas deslocadas

De forma geral, o migrante abandona seu local de residência movido por razões de necessidade, como, por exemplo, em decorrência da eclosão de uma guerra, por razões de natureza econômica, ou, ainda, em virtude da ocorrência de alguma calamidade ambiental ou de drástica alteração das condições climáticas. Percebe-se, destarte, que a trajetória do migrante, em grande parte das situações, está intimamente relacionada a uma história de sofrimento (ou seja, costuma o deslocamento decorrer de uma imposição das circunstâncias adversas vivenciadas, embora existam outras motivações possíveis).

As migrações forçadas são aquelas que não decorrem da mera vontade do indivíduo. Elas “representam a maioria dos movimentos populacionais da história e contêm em si mesmas um fato dramático: o necessário abandono do lugar onde a pessoa tem desenvolvido sua vida e estabelecido suas raízes sociais e culturais”,² com o fim de se deslocar para uma nova comunidade. As migrações voluntárias, por sua vez, dizem respeito àqueles indivíduos que migram por pura liberalidade, em busca de melhores condições de vida, a despeito de não vivenciarem qualquer situação de risco no território de origem.

Cabe, porém, a advertência de que incorre em reducionismo quem acredita que migrante forçado é sinônimo de refugiado e que as migrações voluntárias estão atreladas apenas a motivações econômicas. Tal concepção restritiva – que relaciona toda e qualquer migração forçada com perseguições de natureza racial, política, religiosa ou étnica (ou seja, vinculando-a exclusivamente ao refúgio) – peca por ignorar os demais fatores que podem determinar esse tipo de deslocamento, como os socioeconômicos ou ambientais, pois estes motivadores também podem ameaçar a vida humana de modo tão

internamente. Em países com significativos fluxos de deslocados internos, o ACNUR empreende ações especiais, com base na sua experiência humanitária e no contexto da promoção e implementação de soluções duradouras para os problemas dos refugiados – tais como a prevenção de novos fluxos e o regresso em segurança. Essas operações são desencadeadas a pedido do Secretário-Geral das Nações Unidas ou da Assembleia Geral, com o consentimento do país envolvido. Em diversas situações, e em operações de diferente magnitude, o ACNUR tem ajudado as pessoas deslocadas internamente no Afeganistão, Angola, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Croácia, El Salvador, Etiópia, Federação Russa, Geórgia, Iraque, Libéria, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Somália, Sri Lanka, Sudão, e Tajiquistão”. ACNUR. Perguntas e respostas. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

² FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012, p. 31.

intenso como as razões que impelem a solicitação de refúgio.³ Em outras palavras, segundo Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena, o que distingue um migrante por razões forçadas socioeconômicas e ambientais de um migrante voluntário por essas mesmas razões é o grau de necessidade desse deslocamento.⁴

No entanto, conforme se perceberá ao longo do estudo, as vítimas de situações de violência, de miséria e de catástrofes do meio ambiente não se enquadram, de forma específica, na definição clássica de refugiado, insculpida na Convenção de Genebra de 1951, assim como também não estão contempladas as violações maciças aos direitos humanos – diferentemente do que ocorre no âmbito americano (Convenção de Cartagena, 1984) e africano (Convenção Africana de 1969). De acordo com Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena, o não reconhecimento dos migrantes socioeconômicos na categoria de refugiados decorre da tendência de não tutelar efetivamente os direitos sociais e econômicos como verdadeiros direitos humanos. Dessa maneira, para efeitos de concessão de refúgio, “a violação massiva dos direitos humanos não inclui os direitos econômicos, sociais e culturais”⁵, mas tão somente os direitos civis e políticos.

Contudo, o cotidiano apresenta situações complexas, nas quais não é simples tecer uma distinção clara entre refugiados e outras categorias de migrantes. Se, por um lado, não restam dúvidas de que pessoas que vivenciam irrefutável perseguição são refugiados, segundo a definição constante na Convenção de Genebra de 1951 da ONU acerca do Estatuto dos Refugiados, por outro, “a natureza dos conflitos militares, políticos e econômicos no mundo tem evoluído muito desde a simplificação dos termos

³ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012, p. 32.

⁴ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012, p. 32. Acerca dessa distinção, o ACNUR teceu as considerações que seguem: “Normalmente, um migrante econômico deixa o seu país voluntariamente, à procura de uma vida melhor. Para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhida são menos importantes do que a segurança. Na prática, a distinção pode ser muito difícil de estabelecer, mas ela é fundamental: um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado, não”. ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

⁵ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012, p. 35.

do mundo bipolar de cinquenta anos atrás”,⁶ o que dificulta a realização de uma diferenciação clara e objetiva acerca destes fenômenos.

Além dessa diversidade de situações verificadas na dinâmica social, apesar de haver consenso no sentido de que outros fatores – além da perseguição direta – podem ameaçar a segurança, a dignidade e os direitos humanos das pessoas, “não há reconhecimento expresso da necessidade de proteção das pessoas que migram porque sofrem devido a colapso econômico, devastação ambiental, conflitos civis generalizados ou discriminação, que também ameaçam a sobrevivência humana.”⁷ Nesse contexto, há quem, atualmente, utilize a expressão “refugiado de fato” para descrever essa coletividade de migrantes que, embora à margem do instituto do refúgio, também vivenciam situação que põe em risco sua integridade e dignidade humana, embora estejam, em certa medida, à margem da tutela internacional positivada.

Nas últimas décadas, os deslocamentos humanos, em especial de refugiados, cresceram vertiginosamente e tomaram dimensões mundiais. Estatísticas recentes “revelam que mais 40 milhões de pessoas no mundo foram forçadas a se deslocar devido a conflitos, perseguições e violações de direitos humanos. A população de apátridas é estimada em cerca de 12 milhões de pessoas”.⁸ Dados como estes revelam a atualidade e importância deste problema a ser enfrentado pela sociedade internacional contemporaneamente.

Feitas essas considerações iniciais, passar-se-á ao estudo pormenorizado do instituto do refúgio.

⁶ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 35.

⁷ FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 36.

⁸ ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**, s/d, p. 3. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2013.pdf?view=1>. Acessado em: maio de 2015. Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena aduz o seguinte sobre o tema das migrações na contemporaneidade: “O tema das migrações é vislumbrado nos países industrializados da Europa e nos Estados Unidos numa perspectiva que é ao mesmo tempo de restrição e de segurança, possuindo como eixos comuns o reforço dos controles das fronteiras nacionais. Acrescentando-se o notório fato de que a grande maioria da população, presa ao medo e preconceitos, apoia a política restritiva de imigração dos governos”. FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 53.

1.1.1. A relação entre o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Pode-se afirmar que, na atualidade, a pessoa humana usufrui – em âmbito internacional – de um largo sistema de proteção, intitulado, comumente, de Direito Internacional para a proteção da pessoa humana, que, por sua vez, se subdivide em três vertentes de proteção, quais sejam: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário⁹ e o Direito Internacional dos Refugiados.¹⁰

No que toca, especificamente, à relação entre direitos humanos, em sentido lato, e direito dos refugiados, é possível afirmar-se que ambos partem de um mesmo fundamento (a proteção à pessoa humana), mas se distinguem quanto à abrangência de tutela. Isto porque, o Direito Internacional dos Refugiados apenas se debruça sobre o indivíduo que se encontra sujeito a perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por seu turno, tutela toda a coletividade de seres humanos indistintamente, pois visa a assegurar “condições mínimas para que o homem sobreviva e possa buscar a felicidade”.¹¹ Assim, é possível constatar que este sistema engloba aquele, por ser mais amplo.

Desse modo, pode-se concluir, na esteira da lição de Liliana Lyra Jubilut, que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto (qual seja, a proteção da pessoa humana na ordem internacional), o mesmo método (pois consubstanciam regras internacionais

⁹ Em linhas gerais, o Direito Humanitário representa o conjunto de normas internacionais que visa a minimizar os efeitos nocivos dos conflitos armados. Seu fim é proteger as pessoas que não participam (ou que deixaram de participar) das hostilidades. Também é designado “Direito da Guerra”. COMITÊ INTERACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **O que é o direito internacional humanitário?** s/d. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>. Acessado em: junho de 2015.

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 59. Adverte Flávia Piovesan o seguinte: "A visão compartimentalizada que afirma a existência de três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa (Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados) encontra-se definitivamente superada, considerando a identidade de propósitos de proteção dos direitos humanos, bem como a aproximação nos planos conceitual, normativo, hermenêutico e operacional. Há que se ter uma visão necessariamente integral dos direitos da pessoa humana, como endossa a Conferência de Viena de 1993." PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 195.

¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 60.

vocacionadas a assegurar essa proteção), os mesmos sujeitos (por um lado, o ser humano enquanto beneficiário; por outro, o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras) e os mesmos princípios e finalidades (a dignidade da pessoa humana, a não discriminação etc.).¹² Diferem-se, todavia, tão só no conteúdo de suas regras, em virtude de seu distinto âmbito de aplicação.

Assim, é possível sustentar que se trata de ramos assemelhados do direito internacional, direcionados à proteção da pessoa humana, “sendo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais alargado, engloba as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados”.¹³ Portanto, o Direito Internacional dos Refugiados representa uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do que decorrem aspectos positivos.

Essa vinculação do Direito dos Refugiados ao Direito internacional dos Direitos Humanos traz, como ponto positivo, a possibilidade de que todos os instrumentos legais ligados à tutela dos direitos humanos (bem como com seus mecanismos de implementação) sejam também utilizados no âmbito de proteção dos refugiados. Isso é extremamente vantajoso, uma vez que aumenta o nível de proteção conferido à pessoa humana.

Assim, os requerentes de refúgio beneficiam-se dos direitos e liberdades fundamentais reconhecidos nos instrumentos internacionais referentes aos direitos

¹² JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 60.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 60. Sobre o ponto, José Augusto Lindgren Alves tece as seguintes considerações: “(...) o Direito Internacional dos Refugiados, na qualidade de ‘irmão’, ‘filho’ ou ‘vertente’, tal como o *jus in bello* das Convenções de Genebra de 1949, é indissociável do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mais importante é notar que, desses três ramos do direito internacional cujo titular é a pessoa humana, não os Estados, as corporações ou outras entidades atuantes na esfera transnacional, apenas o dos direitos humanos conta com órgãos internacionais autorizados de supervisão e cobrança. Não me refiro às organizações não-governamentais – ONGs, cujo trabalho é importante, nem aos órgãos da própria ONU, legítimos porém políticos. Refiro-me, na dimensão não-regional, aos chamados ‘órgãos de tratados’ (*treaty bodies*), estabelecidos pelos próprios Pactos e Convenções, aceitos formalmente pelos Estados-partes ao ratificarem cada instrumento emanado da Declaração Universal e 1948, que formam o ‘arsenal’ jurídico de controle do Direito Internacional dos Direitos Humanos com abrangência global.” ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos e os refugiados em tempo de globalização e “guerra ao terrorismo”. In: **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 290-291.

humanos. A proteção do refugiado deve, nessa medida, ser vista em contexto mais vasto da tutela dos direitos humanos. A criação, “pelos Estados, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, de duas organizações diferentes encarregadas das questões dos direitos humanos e dos refugiados, respectivamente, não significa que não exista uma relação entre estas questões”.¹⁴

Acerca do tema, lembra Elizabeth Alves Fernandes, no que toca ao sistema regional americano, o seguinte:

A declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, celebrada em 1994, em comemoração ao décimo aniversário da Declaração de Cartagena, destaca o carácter complementar entre os sistemas de proteção do indivíduo pelas três esferas internacionais dos direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados e expressamente afirma a incidência da proteção dos direitos humanos aos refugiados.¹⁵

Além desse fator, lembra Liliana Lyra Jubilut que se vivencia, na atualidade, crescente preocupação da sociedade internacional com a temática dos direitos humanos. Experimentou-se recentemente a proliferação de organizações não governamentais, “que vêm colocando-a na agenda global, contribuindo para reflexões e cobranças quanto à sua efetivação, fato do qual se aproveita o Direito Internacional dos Refugiados”.¹⁶

No plano operacional, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) trabalham de forma conjunta a fim de enfrentar ameaças aos direitos humanos, ao direito humanitário ao redor do globo e aos direitos dos refugiados. Efetiva-se essa tutela, inclusive, por meio da prestação de assistência, por parte do CICV, a detidos ou prisioneiros políticos em decorrência não de guerra, mas de repressão política interna. Também em matéria de Direito dos Refugiados, observa-se a implementação de operações conjuntas por parte dos organismos internacionais. A partir da criação do ACNUR, passou o CICV a exercer papel complementar ao daquele, nas diversas crises humanitárias ocorridas em diferentes partes do mundo. Em verdade, inúmeras cláusulas

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 14.

¹⁵ FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 79. Destaca Flávia Piovesan que "desde a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, constata-se, especialmente nos âmbitos regionais africano e americano, o esforço de ampliar e estender o conceito de refugiado." PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 195.

¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 63.

das Convenções de Genebra e de seus Protocolos Adicionais abordam especificamente os refugiados (por exemplo, arts. 44 e 70 (2) da Convenção IV de Genebra e art. 73 do Protocolo I) ou a eles se relacionam indiretamente (arts. 25, 26, 45 e 49 da Convenção IV de Genebra; art. 33 do Protocolo I; e art. 17 do Protocolo II).¹⁷ Ademais, resoluções adotadas por sucessivas Conferências Internacionais da Cruz Vermelha dispõem sobre a assistência a refugiados e deslocados.

A aplicação das normas relativas ao Direito dos Refugiados e ao Direito Humanitário não exclui a aplicação concorrente das normas relativas aos Direitos Humanos (dado seu caráter de generalidade), o que restou reconhecido na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (firmado em Viena, em junho de 1993). As obrigações daí decorrentes, por conseguinte, passam a ser incondicionais e partilhadas por todos.

Destarte, é possível concluir que o Direito Internacional dos Refugiados está intimamente relacionado ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, dele sendo parte integrante, na medida em que ambos estão vocacionados, embora em âmbitos distintos, à tutela da pessoa humana e de sua dignidade. Contextualizado o tema, passa-se à apresentação do desenvolvimento histórico do instituto do refúgio.

1.2. BREVE HISTÓRICO DO REFÚGIO

Em que pese haver dados que apontem a existência de refugiados desde a Antiguidade, foi a partir do século XV que a temática dos refugiados ganhou maior expressão, em virtude da intensificação dos fluxos migratórios.¹⁸ Como marco histórico, no ano de 1492, o povo judeu foi expulso da região onde hoje é a Espanha, em virtude “da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a reconquista deste da dominação turca – que levou à expulsão da população apátrida”¹⁹,

¹⁷ “A *Quarta Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 1949*: o artigo 44.º desta Convenção, cujo objetivo é a proteção das vítimas civis, refere-se aos refugiados e às pessoas deslocadas. O artigo 73.º do *Protocolo Adicional de 1977* dispõe que os refugiados e os apátridas são pessoas protegidas nos termos dos capítulos I e III da Quarta Convenção de Genebra.” NAÇÕES UNIDAS, **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 13.

¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 23.

¹⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 23.

que contabilizava, à época, 2% do total da população. Posteriormente, foram também expulsos da região os muçulmanos – por serem nacionais no Império Otomano –, o que ocasionou um fluxo migratório sem precedentes.

No entanto, a intensidade dos fluxos migratórios experimentados na atualidade não encontra precedentes na história mundial. É notório que “a revolução tecnológica em matéria de transportes e comunicações favoreceu os fluxos maciços de pessoas, bens e informação através das fronteiras, durante todo o século XX”.²⁰

Constata-se, todavia, que a menor parcela desses deslocamentos humanos decorreu de causas voluntárias. Com o aprimoramento da tecnologia, além de grandes conquistas para a humanidade, desenvolveram-se armas de destruição maciça. Nesse contexto, a violência tornou-se o maior impulso para que suas vítimas abandonassem involuntariamente sua terra natal. As “duas guerras mundiais e uns cento e trinta conflitos armados ocorridos desde 1945 deram origem a milhares de deslocamentos e êxodos de populações em todo o mundo”.²¹

Até a emergência do século XX, entretanto, não havia qualquer documento internacional vocacionado a tutelar os refugiados de uma forma geral e institucionalizada. O que regia a situação de pessoas que fugiam de seu país de residência por vivenciarem situação de perseguição era o Direito interno do país de acolhida exclusivamente.

No final de 1946, a Assembleia Geral da ONU criou a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que assumiu as funções da Agência das Nações Unidas para a Assistência e a Reabilitação (ANUAR). A OIR foi investida em mandato temporário para registrar, proteger, instalar e repatriar refugiados. No entanto, mostrou-se necessário um maior engajamento da comunidade internacional para a tutela dos refugiados, sob a guarda da própria Organização das Nações Unidas. Destarte, antes mesmo do término do mandato da OIR, iniciaram-se as discussões sobre a criação de uma organização que lhe pudesse suceder. Daí decorreu, a instituição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em janeiro de 1951.

²⁰ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 8.

²¹ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 8.

Dispõe o artigo 1.º do Estatuto do Alto Comissariado²², que a função principal do Alto Comissário traduz-se em assegurar a proteção internacional dos refugiados e em buscar soluções duradouras para o problema dos refugiados, auxiliando os Governos a fim de facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados ou a sua integração em novas comunidades nacionais. O cargo de Alto Comissário é considerado apolítico e de carácter humanitário e social.

Desde o advento das Nações Unidas, começaram a emergir vozes favoráveis a criação de um tratado apto a regulamentar o instituto do refúgio. Assim, em 1951, foi elaborada, no âmbito das Nações Unidas, a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados que, além de dispor acerca do ACNUR, estabeleceu a normativa jurídica internacional direcionada à tutela dos refugiados.²³ Essa Convenção representa um marco histórico no estabelecimento de princípios orientadores do tratamento a ser conferido aos solicitantes de refúgio ao redor do globo.

Sobre esse momento da história do direito dos refugiados e a relevância da Convenção de 1951, André de Carvalho Ramos aduz que

(...) a importância desse tratado é imensa: é o primeiro tratado internacional que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. Os tratados anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães. Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra.²⁴

²² NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto do ACNUR**. 1950. Disponível em:

<file:///C:/Users/Ana%20Maria/Downloads/Estatuto_ACNUR%20.pdf>. Acessado em: junho de 2015.

²³ Sobre os âmbitos de tutela dos refugiados, a seguinte lição de José H. Fischer de Andrade merece destaque: "A proteção internacional dos refugiados deita suas raízes na existência de duas vertentes fundamentais, quais sejam: uma institucional, materializada no estabelecimento de organizações que têm como escopo a assistência e a proteção dos refugiados; e uma jurídica, que ocorre por meio da redação de instrumentos convencionais, extraconvencionais e domésticos, os quais conceituam o termo 'refugiado' e definem o estatuto jurídico de seus beneficiários." ANDRADE, José H. Fischer de. *Breve reconstrução histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 99-100.

²⁴ RAMOS, André de Carvalho. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 25. Acerca do tema, Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena tece as seguintes considerações (2012, p. 112): "O refúgio evoluiu do costume à norma internacional para ser considerado como um direito da pessoa perseguida que o Estado reconhece para conceder-lhe proteção. O problema, como vimos, é que além dos refugiados, da definição textual, outras pessoas em situação semelhante de necessidade merecem proteção internacional, mas são excluídas dela. Considerando o contexto econômico, social e político do país donde procedem certos migrantes socioeconômicos, ambas as categorias de migrantes (estes e os refugiados) confundem-se e ambas necessitam de proteção internacional."

O ACNUR não é uma organização supranacional. Assim, não pode substituir a proteção conferida pelos próprios Estados aos seus nacionais. Seu papel principal é, outrossim, “garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações – e atuem em conformidade com elas – de dar proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio”.²⁵

Encontra-se, na Convenção de 1951, a definição do termo refugiado, além da determinação de seus direitos (por exemplo, direito de receber documentos de viagem)²⁶ e seus deveres, bem como dos motivos que levam à cessação da condição de refugiado. Em outras palavras, destaca-se que

A Convenção estabelece os princípios básicos para o tratamento dos refugiados, nomeadamente os direitos elementares que lhes devem ser reconhecidos. Define também o estatuto jurídico dos refugiados e contém disposições relativas ao direito ao emprego remunerado e ao bem-estar, à

²⁵ ACNUR. **Perguntas e respostas.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015). Acerca da atuação do ACNUR, discorre Márcia Mieko Morikawa da seguinte forma: “(...) o ACNUR cada vez mais avança com o conceito de *protection sur place* (proteção-presença). Se antes as tendas, os campos de refugiados, eram erigidos nas fronteiras, fora da zona de conflito, da zona das violações maciças e sistemáticas de direitos humanos; se antes se esperava que a vítima tentasse a sorte e conseguisse ultrapassar todos os obstáculos (topográficos, geográficos, conseguisse fugir da perseguição, dos atos e hostilidade, da violência) até atingir a fronteira e, a partir daí, o sistema internacional de proteção ser acionado; hoje, as organizações humanitárias estão cada vez mais presentes em zonas de conflito, em meios às hostilidades, em meio às violações maciças e sistemáticas dos direitos humanos. A proteção internacional está, dessa forma, cada vez mais *no interior* de um Estado, próximo às vítimas para lhes garantir o *acesso operacional* à justiça”. Márcia Mieko. Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados: por um direito dos refugiados a duas velocidades. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 422.

²⁶ Acerca dos direitos de que gozam os refugiados, o ACNUR relata o seguinte: “Um refugiado tem direito a um asilo seguro. Contudo, a proteção internacional abrange mais do que a segurança física. Os refugiados devem usufruir, pelo menos, dos mesmos direitos e da mesma assistência básica que qualquer outro estrangeiro residindo legalmente no país, incluindo direitos fundamentais que são inerentes a todos os indivíduos. Portanto, os refugiados gozam dos direitos civis básicos, incluindo a liberdade de pensamento, a liberdade de deslocamento e a não sujeição à tortura e a tratamentos degradantes. De igual modo, os direitos econômicos e sociais que se aplicam aos refugiados são os mesmos que se aplicam a outros indivíduos. Todos os refugiados devem ter acesso à assistência médica. Todos os refugiados adultos devem ter direito a trabalhar. Nenhuma criança refugiada deve ser privada de escolaridade. Em certas circunstâncias, como no caso de fluxos massivos de refugiados, os países de acolhida podem se ver obrigados a restringir certos direitos, como a liberdade de circulação, a liberdade de trabalhar ou educação adequada para todas as crianças. Estas demandas devem ser então atendidas, sempre que possível, pela comunidade internacional. Quando não há mais recursos disponíveis dos países de acolhida, o ACNUR proporciona assistência aos refugiados (e outras pessoas sob seu mandato) que não possam satisfazer suas necessidades básicas. (...) Os refugiados também têm determinadas obrigações, entre elas a de respeitar as leis do seu país de acolhida.” Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

emissão de documentos de identidade e de viagem, à aplicabilidade de encargos fiscais e ao direito à transferência de bens para outro país, onde tenham sido admitidos com vista à sua instalação.²⁷

A Convenção de Genebra de 1951²⁸, no entanto, apresentava limitação temporal, na medida em que era aplicável tão somente aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951.²⁹ Além dessa restrição, os Estados, se assim desejassem, poderiam estabelecer uma limitação geográfica – e, com isso, somente anuir em aplicar o Estatuto dos Refugiados a fatos ocorridos na Europa.

Assim, a fim de suprir as lacunas deixadas pela Convenção de 1951, foi editado o Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados (em 1967), que “suprimiu a limitação temporal da definição de refugiado constante originalmente da Convenção”.³⁰

O Brasil ratificou a Convenção de 1951 (e a promulgou – Dec. 50.215/1961³¹). Nessa oportunidade, o Estado brasileiro adotou a limitação geográfica – ou seja, somente aceitou receber refugiados provenientes do continente europeu. Em 1972, promulgou-se, no Brasil, o Protocolo de 1967, contudo manteve-se a limitação geográfica anterior. Apenas em 1989, foi abandonada a limitação geográfica, por meio do Dec. 98.602/1989³².

A proteção aos refugiados pelo Brasil está alicerçada pelo parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição da República de 1988³³, que trata da adoção interna dos direitos humanos consagrados nos tratados internacionais pactuados pelo Brasil.

²⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 11.

²⁸ NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acessado em: maio de 2015.

²⁹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 26.

³⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 26.

³¹ BRASIL. **Decreto 50.215/1961**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: junho de 2015.

³² BRASIL. **Decreto 98.602/1989**. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2098.602-1989?OpenDocument. Acessado em: junho de 2015.

³³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: maio de 2015.

Além dos documentos jurídicos já mencionados, André de Carvalho Ramos, em lição sobre o tema, aborda outros importantes tratados regionais referentes à temática dos refugiados:

Já em 1969, foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados. Tal Convenção, que entrou em vigor em 1974, estabeleceu, pela primeira vez, a chamada ‘definição ampla de refugiado’, que consiste em considerar refugiado aquele que, em virtude de um cenário de graves violações de direitos humanos, foi obrigado a deixar sua residência habitual para buscar refúgio em outro Estado. Em 1984, a definição ampliada de refugiado foi acolhida pela Declaração de Cartagena, que, em seu item terceiro, estabeleceu que a definição de refugiado deveria, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contemplar também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem 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.³⁴

Nos anos 1980, a eclosão de conflitos civis na América Central teve por consequência “o êxodo maciço de cerca de um milhão de pessoas, suscitando graves problemas económicos e sociais nos países para onde se dirigiram tais fluxos”³⁵ migratórios. Por essa razão, em 1984, os países de acolhimento desses fluxos adotaram a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, responsável por traçar as bases jurídicas do tratamento dos refugiados da América Central, em especial o princípio do *non refoulement* (não repulsão), a relevância da integração dos refugiados e da implementação de esforços no sentido de erradicar as causas dos problemas que levam indivíduos a solicitarem refúgio.

Assim, em 1984, a Declaração de Cartagena, de acordo com lição de Maritza Natalia Ferreti Cisneros Farena, “partindo da reflexão sobre a natureza dos fatores de insegurança humana, brinda um novo conceito de refugiado, abrangendo a violência generalizada, a invasão estrangeira e os conflitos internos como razões de refúgio”.³⁶

³⁴ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 26.

³⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 13.

³⁶ FARENA, Martza Natalia Ferreti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 112. Sobre o tema, a seguinte lição de Guilherme de Assis de Almeida: "No caso da definição ampliada, quando da análise do caso individual, dá-se uma importância maior à análise da situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante, procurando avaliar até que ponto a vida e a liberdade do solicitante encontram-se ameaçadas pela 'grave e generalizada' violação dos Direitos Humanos". ALMEIDA, Guilherme de Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações.

Cabe, no entanto, a advertência de que a Declaração de Cartagena não obriga os Estados, ou seja, não é dotada de força vinculante (trata-se de *soft law*³⁷). No entanto, ela é aplicada, na prática, por vários Estados da América Latina, tendo, inclusive, em alguns, sido incorporada à legislação nacional.

Posteriormente, em 1997, o Brasil editou a Lei nº 9.474 de 1997³⁸, responsável por disciplinar o estatuto do refugiado internamente.³⁹ Essa legislação está em sintonia com a definição de refugiado presente na Convenção de 1951. Seu artigo 1º, inciso I, dispõe que é considerado refugiado todo indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, ou aquele que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada.

No entanto, a legislação nacional em comento também adota a definição ampliada das situações que possibilitam o refúgio em seu art. 1º, inciso III, ao dispor que também será reconhecido como refugiado todo indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, P. 163.

³⁷ “As normas do direito internacional, especialmente as contidas nos tratados internacionais, serão consideradas *soft law* se possuírem uma ou várias das seguintes características: disposições genéricas de modo a criar princípios e não propriamente obrigações jurídicas; linguagem ambígua ou incerta impossibilitando a identificação precisa de seu alcance; conteúdo não exigível, como simples exortações e recomendações; ausência de responsabilização e de mecanismos de coercibilidade (tribunais)”. NASSER, Salem Hikmat. **Desenvolvimento, Costume Internacional e Soft Law**, s/d, p. 15. Disponível em: http://www.cursoaprovacao.com.br/scasat/arquivos/20091023124049_Ahyrton_RF_Analista_Soft_Law_Material_Adicional.pdf. Acessado em: julho de 2015.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 9.474/97**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acessado em: maio de 2015.

³⁹ Sidney Guerra pondera o seguinte sobre a posição brasileira acerca do refúgio: “A previsão da situação do refugiado no plano internacional repercutiu na ordem jurídica brasileira. De fato, a preocupação do Brasil em relação ao estrangeiro não é recente, ao contrário, por se considerar um país de imigração aberta, acolheu milhares de estrangeiros ao longo de sua existência, dando-se ênfase especial ao recente período da história: a Segunda Guerra Mundial”. GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 128.

Traçadas essas linhas iniciais sobre as origens históricas do instituto do refúgio, serão então abordadas sua definição e abrangência na atualidade.

1.3. DELIMITAÇÃO DO TERMO REFÚGIO

Mostra-se extremamente importante estabelecer a definição do termo refúgio, uma vez que só assim será possível se aferir que indivíduos estão aptos a receber a tutela internacional do Direito dos Refugiados. Dispõe o artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951⁴⁰ que refugiado é a pessoa que “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”. Assim, os motivos aptos a ensejar a concessão de refúgio são vinculados a violações de direitos civis e políticos; restam excluídos, por conseguinte, os direitos econômicos, sociais e culturais da tutela por meio do refúgio⁴¹.

No entanto, como visto anteriormente, esse tratado somente conferia status de refugiado para vítimas de situação havidas em momento anterior a 1951 (restrição temporal). Ademais, permitia-se que os Estados optassem por aceitar tão só refugiados oriundos dos países europeus (restrição geográfica). Tratou-se, portanto, de definição deveras restrita do instituto do refúgio. Nesse sentido, leciona André de Carvalho Ramos que

Quanto à restrição geográfica, ao menos, vê-se que a visão “eurocêntrica” logo foi superada. De fato, surgiram mais e mais casos de perseguição e fluxo de refugiados em vários continentes (África e América Latina, inclusive) o que tornou obsoleta e anacrônica a restrição temporal e geográfica da Convenção de 1951. Em 1967, o Protocolo Adicional à Convenção suprimiu, da definição de refugiado, a limitação aos acontecimentos ocorridos antes de 1951.⁴²

⁴⁰ NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acessado em: maio de 2015.

⁴¹ Acerca da limitação das causas de refúgio na Convenção de 1951 Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena discorre o seguinte: “Além disso, apesar do reconhecimento universal de que outros fatores além da perseguição direta podem ameaçar a segurança, a dignidade e os direitos humanos das pessoas, não há reconhecimento expresso da necessidade de proteção das pessoas que migram porque sofrem devido a colapso econômico, devastação ambiental, conflitos civis generalizados ou discriminação, que também ameaçam a sobrevivência humana”. FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 36.

⁴² RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 29. Destaca, ainda, o mesmo autor o seguinte: “A

A delimitação do termo refúgio, todavia, sofreu mutações ao longo dos anos. Atualmente, considera-se refugiado aquele que tem fundado temor de sofrer perseguição por motivos odiosos.⁴³ O “fundado temor” representa um requisito objetivo – que deve ser comprovado no caso concreto – para a concessão do refúgio. Portanto, deve estar presente, no mínimo, razoável expectativa de vir a ser perseguido (trata-se de juízo de possibilidade). Sobre o tema, Lilian Lyra Jubilut teceu as seguintes considerações:

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).⁴⁴

O termo “perseguição”, no entanto, apesar de constituir elemento essencial do refúgio, não foi definido pelos diplomas internacionais sobre a matéria, o que pode

Guerra Fria foi crucial para essa redação ‘eurocêntrica’ da Convenção. Hathaway recorda que os Estados ocidentais desenvolvidos preocuparam-se muito em expor a situação dos dissidentes políticos dos países comunistas, para facilitar a condenação geral ao bloco soviético. Assim, a definição ‘refugiado’ foi especialmente focada em reconhecidas áreas de desrespeito de direitos humanos dos países comunistas. (...) o Brasil ratificou a Convenção de 1951 com a limitação geográfica aos acontecimentos ocorridos em solo europeu. Consequentemente, o instituto do refúgio foi pouco utilizado no Brasil ao longo dos anos seguintes, prevalecendo o recurso ao asilo, uma vez que os eventos posteriores ocorridos na América Latina, como, por exemplo, no Chile da ditadura de Pinochet da década de 1970, e que gerou um número expressivo de refugiados, não eram abarcados pela cláusula geográfica prevista na Convenção de 1951. Porém, em 19 de dezembro de 1989, o Brasil, finalmente, desistiu de tal reserva, podendo a Convenção e seu Protocolo de 1967 serem aplicados de modo irrestrito.” RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 98-100.

⁴³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 27.

⁴⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 47. Acerca do tema, discorre Renan Aguiar da seguinte forma: "O elemento 'temor' envolve a subjetividade da pessoa que solicita o reconhecimento como refugiado, variando de indivíduo para indivíduo. Este estado psicológico deve ser reconhecido como fundado, se o requerente conseguir demonstrar o nexo de causalidade entre o seu temor e as situações concretas que colocam em risco o livre exercício de seus direitos humanos." AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 218.

catalisar problemas para a aplicação do instituto.⁴⁵ Adverte Lilian Lyra Jubilut, acerca do ponto, que o ACNUR, em documento não vinculante, definiu o termo:

O ACNUR estabelece em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, que perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos. Tal definição tem como ponto positivo o fato de ser decorrente do posicionamento do órgão da ONU específico para o tema, mas é sobremaneira ampla e difusa, além de não ser decorrente de um ato com força vinculante incontestável.⁴⁶

Desse modo, conclui a mesma autora que se tratará de perseguição “quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal”.⁴⁷

Além de perseguição propriamente dita, como visto, há Convenções e Declarações de âmbito regional que contemplam graves e sistemáticas violações a direitos humanos como fatores aptos a ensejar a concessão de refúgio.

O ACNUR tece interessantes considerações sobre a realidade de mulheres que, mundo afora, vivenciam graves violações a seus direitos humanos mais básicos, razão pela qual suas realidades podem ser equiparadas à perseguição, para fins de concessão de refúgio – como os casos de grave discriminação e de violação de liberdades elementares. Pela importância da matéria, destaca-se o seguinte trecho:

As mulheres podem, obviamente, ser perseguidas por razões políticas, étnicas ou religiosas, devido à sua raça ou pertencimento a certos tipos de grupos sociais. O ACNUR considera que alguém que não aceita uma discriminação grave ou outro tratamento desumano – equivalente à perseguição –, por não se conformar com códigos sociais rígidos, tem fundamentos para ser considerado como um refugiado. Esta perseguição pode surgir das autoridades governamentais ou – na ausência de uma adequada proteção por parte delas – de agentes não-governamentais. A violência sexual, incluindo a violação, pode constituir perseguição. Esta discriminação poderá ter consequências prejudiciais significativas. Uma mulher que é atacada por se recusar a vestir roupa tradicional, ou porque deseja escolher o seu próprio marido e viver uma vida independente, pode atender às condições necessárias para se tornar uma refugiada.⁴⁸

⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 45.

⁴⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 45.

⁴⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 45.

⁴⁸ ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

Na América do Sul, são poucos os países que, como o Brasil, dispõem de um programa de reassentamento dirigido especificamente às refugiadas em situação de maior vulnerabilidade, devido à perseguição por motivos de gênero ou por outra peculiar situação de risco. Ademais, cabe destacar que a França, o Canadá e os Estados Unidos reconhecem oficialmente que mutilações genitais representam uma forma de perseguição e que as mulheres que receiam sofrer essas mutilações, em seus países de origem, têm uma razão válida para solicitar o reconhecimento da condição de refugiada.

Além disso, homossexuais e outras minorias sexuais podem ser considerados refugiados com base em perseguição decorrente do pertencimento a um grupo social particular. Nesse sentido, deve-se considerar que devem ser reconhecidas como refugiadas as pessoas que estão sujeitas a ofensas, tratamentos desumanos ou a grave discriminação devido à sua homossexualidade e/ou à orientação sexual e cujos governos não são capazes ou não as queiram proteger.

A delimitação acerca do que consistiria a perseguição apta a ensejar o refúgio gera, ainda, um segundo problema, qual seja, a interpretação de quem constituiria o agente perseguidor. Isso se deve ao fato de que alguns Estados – em especial os europeus – têm entendido que “o único agente de perseguição possível é o Estado, criando, assim, uma interpretação restritiva dos documentos internacionais sobre refúgio, uma vez que estes não adjetivam o termo ‘perseguição’”⁴⁹, o que possibilita, desta feita, a interpretação de que perseguição pode ser efetivada por agentes não estatais – fato, aliás, que ocorre em inúmeras situações, a exemplo das guerras civis. Em outros termos, André de Carvalho Ramos aduz o seguinte sobre a questão:

Inicialmente, resta claro que a Convenção sobre Refugiados e o Protocolo de 1967 objetivavam, basicamente, a proteção dos indivíduos contra a perseguição ou temor de perseguição por parte do Estado de origem ou e residência. Entretanto, não há nesses diplomas normativos internacionais uma expressa vedação à caracterização do estatuto de refugiado caso o autor da perseguição seja *agente privado*. Os casos envolvendo mulheres e crianças acarretaram a reflexão sobre a necessidade de estender a proteção aos refugiados perseguidos por agentes privados. De fato, na perspectiva de gênero e de idade, as mulheres e crianças são mais sujeitas às perseguições de agentes privados, incluindo pais, maridos, parentes, exploradores do trabalho infantil ou da prostituição feminina. (...) No caso *Lyudmyla Dzhugum*, o Reino Unido considerou que uma mulher forçada a se prostituir pelo crime organizado, sem recurso à efetiva proteção de seu Estado (Ucrânia), deveria ser vista como refugiada, pois

⁴⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 46.

era perseguida por motivo de pertencimento a grupo social (mulher). Há vários casos já reconhecidos pelos Estados de acolhida, nos quais mulheres e crianças foram perseguidas por familiares, traficantes e outros agentes privados.⁵⁰

Outro elemento essencial da definição de refúgio é a extraterritorialidade do solicitante (*alienage*), ou seja, o fato de que o aspirante ao refúgio deve se encontrar fora de seu país de origem ou residência quando da realização de seu pedido. Trata-se de reflexo do princípio de não-intervenção, consagrado pela Ordem Internacional de Vestfália e positivado na Carta da ONU, que também está presente no que concerne ao pedido de asilo territorial⁵¹.

Posto que vigente a exigência da extraterritorialidade, atualmente, tem-se fortalecido a tentativa de minimizar sua relevância, na medida em que é prática comum pelos Estados o fechamento das fronteiras para os refugiados, realidade que torna, muitas vezes, um ônus excessivo a verificação deste elemento. Na prática, todavia, a extraterritorialidade segue sendo um elemento essencial do refúgio, o que pode ser comprovado pelo fato de “o número de refugiados no mundo estar diminuindo (em si mesmo e em relação ao montante da população atendida pelo ACNUR desde 2001), ao mesmo tempo em que o número de deslocados internos vem aumentando”⁵².

⁵⁰ RAMOS, André de Carvalho. Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil. In: **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 118/119.

⁵¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 48. Acerca da exigência da extraterritorialidade para a concessão do refúgio, Elizabeth Alves Fernandes tece as seguintes considerações: “O requisito da extraterritorialidade para a proteção pelo estatuto dos refugiados também representa dificuldade para a plena proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, pois a maior parte delas não cruzam fronteiras internacionais, seja em razão da falta de disponibilidade de recursos, da ausência de redes sociais de suporte em outros países ou mesmo em decorrência das restrições impostas pelos Estados ao ingresso de estrangeiros.” FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 77.

⁵² JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 48. Importante destacar a seguinte lição de Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena no ponto: “O ACNUR tem mudado sua estratégia de determinação da vítima, passando de um critério subjetivo de qualificação de indivíduos a um critério objetivo de importância crescente, baseado principalmente na necessidade de proteção, que a Comunidade Internacional deve assentir, sem estabelecer diferenças quanto às causas que provocam o estado de desproteção. As pessoas que escapam da violência nem sempre conseguem sair do seu país, por isso a ONU tem reconsiderado sua posição e assiste a refugiados em seus próprios países, deslocados internamente, como efeito de uma violência generalizada. A quantidade de refugiados no sentido literal da palavra tende a diminuir, aumentando o número de pessoas sob atenção internacional em situação similar a do refúgio. Pode verificar-se a preocupação do órgão com as

Ademais, além de preencher os requisitos essenciais da definição de refugiado, o solicitante deve ser merecedor da proteção, ou seja, não pode restar abrangido pelas hipóteses de vedação do refúgio (as cláusulas de exclusão)⁵³ e deve demonstrar ser carecedor dessa benesse, auxiliando na comprovação de que a situação fática que o tornou um refugiado não deixou de existir (ausência de cláusulas de cessação).

Preenchidos os requisitos aptos a gerar a concessão do benefício – em linhas gerais: existência de fundado temor, perseguição, extraterritorialidade, ausência de cláusulas de exclusão e de cláusula de cessação – o *status* de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão de natureza declaratória. Isto porque, entende-se que “são as condições pessoais combinadas com a situação objetiva do Estado de proveniência que estabelece a condição de refugiado de um indivíduo”⁵⁴ e não o mero reconhecimento formal efetuado por um Estado soberano. Essa decisão – de natureza meramente declaratória – tem, portanto, efeito *ex tunc*, o que implica o reconhecimento do direito do solicitante, caso preencha as condições, de obter o refúgio.

chamadas migrações mistas (migrações forçadas, envolvendo refugiados e outros migrantes), no Diálogo do ACNUR sobre os Retos da Proteção, documento de 2007, onde apesar de patente a maior preocupação com a proteção efetiva dos refugiados genuínos no sentido tradicional do termo, mostra-se o órgão atento às necessidades de proteção dos direitos de outros migrantes forçados, especialmente daqueles cujos pedidos de refúgio são negados e terminam sendo devolvidos aos países de origem, onde podem correr sérios riscos. Contudo o ACNUR não assume a responsabilidade específica por eles, nem propõe a ampliação do conceito de refugiado, mas insta a buscar uma solução em conjunto com outros atores da Comunidade Internacional”. FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 36, p. 113.

⁵³ Acerca das cláusulas de exclusão, Renan Aguiar discorre o seguinte: "As cláusulas de exclusão dividem-se em três grupos: o primeiro, exclui do conceito de refugiado pessoas que gozem de proteção de organismo da ONU que não seja o ACNUR; o segundo diz respeito àqueles que a lei considera não necessitarem de proteção internacional; e o terceiro grupo enumera categorias de pessoas que se consideram não merecedoras de proteção internacional". AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 226.

⁵⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 49. Sobre a definição da situação jurídica de refugiado pelos Estados, há o seguinte esclarecimento em documento elaborado pelo ACNUR: “O ACNUR presta consultoria, como parte do seu mandato, no desenvolvimento do direito relativo aos refugiados, na proteção aos refugiados e na supervisão da implementação da Convenção de 1951. O ACNUR defende a adoção, pelos governos, de um processo justo e eficiente de acesso a esses direitos. O Comitê Executivo do ACNUR (atualmente com 72 Estados Membros) estabelece orientações não vinculativas que podem ser úteis a este respeito. Além disso, o ‘Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado’ do ACNUR é considerado, por muitos países, como sendo uma interpretação autorizada da Convenção de 1951”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

De acordo com o ACNUR, um indivíduo é um refugiado “independentemente de já lhe ter sido ou não reconhecido esse status por meio de um processo legal de elegibilidade”⁵⁵ pelo Estado de acolhida. Cada governo estabelece, em âmbito interno, procedimentos de determinação do status de refugiado, com o propósito de definir a situação jurídica daquela pessoa, além de seus direitos próprios, de acordo com o seu ordenamento jurídico.

Em situações pontuais, pode o próprio ACNUR reconhecer o status de refugiado ao solicitante. Isso acontece nos Estados não signatários da Convenção de Genebra de 1951 ou de qualquer outro instrumento internacional relativo aos refugiados, mas tão somente quando autoridades nacionais solicitam que ACNUR assuma essa função, ou “nos casos em que a determinação do status pelo ACNUR é indispensável para garantir proteção e assistência”.⁵⁶

Outrossim, ainda que o Estado entenda que os solicitantes não preenchem os requisitos para a concessão de refúgio, ele não deve repatriar ou forçar o regresso destes para territórios onde possam enfrentar situações de perigo. Ademais, é dever dos Estados não fazer discriminação entre grupos de refugiados. Devem assegurar que os refugiados sejam beneficiados, pelo menos, “dos mesmos direitos econômicos e sociais garantidos aos outros estrangeiros residentes no país de acolhida”.⁵⁷ Por fim, impõe-se também aos Estados o dever de cooperar com o ACNUR e, por razões humanitárias, permitir a entrada do cônjuge e dos filhos dependentes de qualquer pessoa a quem se concedeu proteção temporária⁵⁸ ou refúgio.

⁵⁵ ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

⁵⁶ ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

⁵⁷ ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

⁵⁸ “A proteção temporária foi proposta em razão de fluxos de emergência de refugiados em diversos países devido a guerras civis e outras formas de violência generalizada. É uma forma provisória de proteção que deve evoluir para uma situação duradoura. Por meio de sua utilização, os governos podem inicialmente evitar proceder a uma análise individual (que é simultaneamente morosa e cara) de grandes fluxos de pessoas deslocadas. A maior parte dos esquemas de proteção temporária oferece refúgio a todos os que fogem de zonas de conflito generalizado ou de abuso dos direitos humanos. Nesta proteção incluem-se pessoas consideradas refugiadas nos termos da Convenção de 1951. Esta forma de proteção não se deve prolongar no tempo. Para aqueles que fogem de situações de violência generalizada, a proteção temporária pode ser suspensa, com o acordo do ACNUR,

Os indivíduos que não forem considerados pelos Estados como carecedores de proteção internacional, mediante processo regular, estarão em situação similar à dos estrangeiros irregulares. Sendo assim, poderão sofrer deportação. Não obstante tal possibilidade, o ACNUR recomenda que também se conceda proteção às pessoas provenientes de países devastados por conflitos armados ou em situações de violência generalizada – ainda que não recebam o status formal de refugiados. O ACNUR defende também que “a todos os solicitantes de refúgio recusados deve ser concedido o direito a um recurso pela revisão da decisão negativa antes da deportação.”⁵⁹

Outra alternativa possível, quando o país de acolhida não reconhece o status de refugiado ao indivíduo e este não pode ser repatriado, é o seu reassentamento em um terceiro país, a fim de que receba proteção internacional efetiva. No entanto, quando ocorrem fluxos de refugiados de larga escala, o reassentamento não se mostra uma opção muito realista, exceto para poucos indivíduos. Além disso, o reassentamento nem sempre é desejável, pois pode resultar no envio do refugiado para território distante de seu país de origem e, por consequência, de suas raízes culturais e sociais.

quando o regresso se tornar seguro. Aos beneficiários de proteção temporária não são, por vezes, concedidos todos os direitos sociais dos refugiados (tais como pagamentos de segurança social ou o direito a trabalhar). Estes padrões de tratamento devem melhorar com o tempo. No Brasil, como em toda a América Latina, a legislação sobre refúgio não prevê o sistema de proteção temporária. Em casos de fluxos massivos, o reconhecimento do status de refugiado se dá com base na violação generalizada dos direitos humanos.” ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015). Sobre o tema, a lição de Renan Aguiar (2001, p. 214): "As cláusulas de inclusão definem os critérios que uma pessoa deve satisfazer para ser considerada como refugiado. Constituem-se como os critérios positivos no reconhecimento da condição de refugiado. Essa condição passa a ser extensiva ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dele, refugiado, dependem economicamente".

⁵⁹ ACNUR. **Perguntas e respostas**, s/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015). Antônio Augusto Cançado Trindade pondera acerca da atuação do ACNUR da seguinte forma: “A nova estratégia do ACNUR, ao abarcar, além a *proteção*, também a *prevenção* e a *solução* (duradoura e permanente), contribui a revelar que o respeito aos direitos humanos constitui o melhor meio de prevenção dos problemas dos refugiados. A visão tradicional concentrava atenção quase que exclusivamente na etapa intermediária de *proteção* (refúgio); foram as necessidades de proteção que levaram o ACNUR, nos últimos anos, a ampliar seu enfoque de modo a abranger também a etapa ‘prévia’ de *prevenção* e a etapa ‘posterior’ de *solução* duradoura (repatriação voluntária, integração local, reassentamento).” CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume I. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2003, p. 396.

Por conseguinte, em apertada síntese, podem-se elencar as seguintes características do refúgio⁶⁰: a) tem lastro em tratados de âmbito universal, além de possuir regulamentação legal específica no Brasil; b) visa a proteger um estrangeiro que esteja sendo perseguido ou tenha fundado temor de sofrer perseguição (ou seja, não se exige a atualidade da perseguição); c) essa perseguição odiosa poderá ser de várias matrizes (todas relacionadas a direitos individuais e políticos, no âmbito da Convenção de Genebra de 1951): religião, raça, nacionalidade, pertença a grupo social e opinião política, isto é, a perseguição política representa apenas uma das causas possíveis do refúgio; d) pode ser invocado também no caso de indivíduo que não possa retornar ao Estado de sua nacionalidade ou residência em virtude da existência de violações graves e sistemáticas de direitos humanos naquela região – assim não é necessária, em muitos casos, uma perseguição propriamente dita; e) o solicitante de refúgio tem o direito subjetivo de ingressar no território do país de acolhida, até que sua situação de refúgio seja decidida pelo órgão interno competente para tanto⁶¹; f) o refúgio é territorial; g) a decisão de concessão do refúgio é declaratória, com efeito *ex tunc*, o que implica reconhecer o direito do solicitante, caso preencha as condições, de obter o refúgio; h) existe vigilância internacional dos motivos aptos a ensejar o *refoulement* (ou seja, o rechaço do solicitante).

Tecidas essas considerações acerca da delimitação do refúgio e de seus requisitos, será abordado, na sequência, o princípio do *non-refoulement*, cuja aplicação é fundamental para que se alcance a tutela efetiva dos solicitantes de refúgio.

1.4. O PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*

O princípio do *non-refoulement* – também designado princípio da proibição de devolução (ou rechaço) – consiste na vedação da entrega (devolução) do refugiado ou solicitante de refúgio (*refugee seeker*) para Estado do qual tenha o fundado temor de ser alvo de perseguição odiosa por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, ou opinião política. Trata-se de princípio básico do Direito

⁶⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro, 2011, p. 39-40.

⁶¹ No caso brasileiro, este órgão é o CONARE (ou, em recurso, o Ministro da Justiça).

Internacional dos Refugiados e está vocacionado à tutelada da dignidade da pessoa humana.⁶²

Destarte, o princípio da proibição de rechaço impõe aos Estados e a seus agentes que atuam nas zonas de fronteira o dever jurídico de impedir o *refoulement* do estrangeiro solicitante de refúgio. Por conseguinte, mesmo que o solicitante de refúgio ingresse no país ilegalmente, não há que se falar, em um primeiro momento, em deportação, visto que o artigo 31 da Convenção de 1951 impede a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular do solicitante a refúgio.⁶³

O *non-refoulement* encontra previsão, em âmbito internacional, no artigo 33 da Convenção de Genebra referente ao Estatuto dos Refugiados de 1951, além de diversos outros diplomas internacionais já ratificados pelo Brasil. Exemplificativamente, o artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos aduz que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”⁶⁴.

O princípio do *non refoulement* encontra ainda expressão no artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis,

⁶² RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 32. No ponto, a seguinte consideração de Paulo Borba Casella merece destaque: "O princípio do *non refoulement*, por exemplo, pode ser amparado por conceitos reconhecidos de longa data, já proficientemente expostos pelos pais do direito internacional, tais como Hugo GROTIUS ou Emmerich DE VATTEL, de onde podemos deduzir que esta regra reflete um princípio básico do governo civilizado e que, como tal, ultrapassa a sua dimensão de dispositivo convencional". CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 21.

⁶³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 32. Destaca José Francisco Sieber Luz Filho que "para o direito internacional, o vocábulo *refoulement* traduz o ato jurídico através do qual um Estado devolve um indivíduo que se encontra sob sua jurisdição a um outro Estado. Trata-se de repulsa de um Estado à presença do refugiado em seu território, em outros termos, é o rechaço do estrangeiro, o ato público que repele o estrangeiro do território nacional. *Refoulement*, no contexto do direito internacional dos refugiados, deve ser compreendido como o gênero abrangente de todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional". LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 180.

⁶⁴ Estados Americanos signatários. **Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acessado em: julho de 2015.

Desumanos ou Degradantes⁶⁵, nos termos do qual “Nenhum Estado Parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para um outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura” (n.º 1). Além disso, “A fim de determinar da existência de tais motivos, as autoridades competentes terão em conta todas as considerações pertinentes, incluindo, eventualmente, a existência no referido Estado de um conjunto de violações sistemáticas, graves, flagrantes ou massivas dos direitos do homem” (n.º 2).⁶⁶

Na legislação pátria, é no artigo 7º da Lei nº 9.474/97 que tal princípio encontra guarida⁶⁷. Esse dispositivo prevê que o estrangeiro, ao chegar ao território nacional, poderá

expressar sua vontade de solicitar reconhecimento de sua situação jurídica de refugiado a qualquer autoridade migratória e, em hipótese alguma, será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.⁶⁸

O art. 8º da Lei 9.474/97, por sua vez, aduz que o ingresso irregular, no território nacional, não representa óbice para que o estrangeiro solicite refúgio às autoridades competentes⁶⁹. Consequentemente, “o cumprimento integral do princípio do *non-refoulement* exige uma completa apuração do pedido do solicitante de refúgio, para que seja confirmado ou não o seu status de refugiado”.⁷⁰ Em âmbito nacional, essa apuração do pedido do solicitante a refúgio é efetuada, em processo administrativo (e não judicialmente)⁷¹, pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Além disso, a decisão administrativa definitiva sobre a concessão do refúgio – pelo próprio CONARE

⁶⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984**. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-conv-contra-tortura.html>. Acessado em: junho de 2015.

⁶⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002, p. 17.

⁶⁷ BRASIL. **Lei nº 9.474/97**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acessado em: maio de 2015.

⁶⁸ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 32.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 9.474/97**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acessado em: maio de 2015.

⁷⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 32.

⁷¹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. Os direitos internacionais fundamentais de refúgio, de asilo e o procedimento legal para obtenção de refúgio no Brasil. In: **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 434.

ou pelo Ministro da Justiça, em caso de recurso – é meramente declaratória, como referido anteriormente.

Além desses dispositivos, a Lei 9.474/97 pormenorizou a proibição do rechaço nas situações em que existir risco à vida, à liberdade e à integridade física do solicitante a refúgio. Seu artigo 32 estabelece que – em hipótese de recusa definitiva do refúgio – resta proibida a transferência do indivíduo para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto vigentes as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade⁷².

Todavia, o princípio do *non-refoulement* encontra-se enfraquecido em decorrência dos fluxos migratórios em massa, tão comuns na atualidade, bem como diante da utilização frequente da alegação de que inexistente perseguição. Como reação, salienta André de Carvalho Ramos, que

(...) vários países do mundo criaram campos de internamento do solicitante de refúgio até que seja proferida a decisão final, sintoma claro da desconfiança do real motivo da solicitação de refúgio. Não sendo outorgado o refúgio não pode, ainda assim, o Estado de acolhida devolver o estrangeiro para qualquer território no qual possa sua liberdade ou vida ser ameaçada por razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas, de acordo com o artigo 33 da Convenção de 1951.⁷³

Na prática, ainda que o refúgio não seja outorgado pelo Estado de acolhida, goza o solicitante da salvaguarda de não ser devolvido para o território do Estado em que possa vir a sofrer atentado à sua liberdade, vida e integridade física em geral (e não somente por perseguição odiosa – no caso brasileiro), o que impede que as autoridades locais “promovam uma saída compulsória do estrangeiro que poderia ameaçar tais direitos fundamentais da pessoa humana”.⁷⁴

Definido o conceito (e, em especial, a delimitação) do refúgio e traçadas suas características e implicações principais (como o *non-refoulement*), passar-se-á, no segundo capítulo, ao estudo do asilo político – instituto que guarda diversas semelhanças com o refúgio, contudo também apresenta muitas distinções. Após, serão

⁷² BRASIL. Lei nº 9.474/97. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acessado em: maio de 2015.

⁷³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 33.

⁷⁴ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 33.

abordadas outras modalidades de migrações também recorrentes, na atualidade, no intuito de demonstrar a carência de tutela em relação a elas, no âmbito do direito internacional vigente. Com isso, buscar-se-á demonstrar que o Direito dos Refugiados precisa ser reformulado, a fim de tutelar de forma ampla e indistinta os direitos humanos mais caros à sociedade internacional.

2. OUTRAS ESPÉCIES DE MIGRAÇÕES ASSEMELHADAS AO REFÚGIO

A partir da compreensão conceitual e histórica do instituto do refúgio, nesse segundo momento, abordar-se-ão outras formas de deslocamentos humanos que também acarretam a transposição de fronteiras do país de nacionalidade em busca de outro local. Contudo, o que, grosso modo, diferencia esses outros migrantes dos refugiados são as causas que impulsionam esse deslocamento populacional, bem como a forma com a qual o Direito Internacional e os Direitos dos Estados enfrentam essa problemática e tutelam esses grupamentos de indivíduos.

A princípio, tecer-se-ão considerações, de forma mais detida, acerca do instituto do asilo político, suas particularidades e requisitos, para, então, compará-lo ao refúgio, visto que, não raro, esses conceitos são confundidos pela sociedade, embora apresentem diversas distinções.

Posteriormente, será suscitada questão referente aos chamados “refugiados ambientais”, que representam as pessoas que se deslocam do local de residência em virtude da ocorrência de uma catástrofe ambiental ou de drástica alteração das condições climáticas que torne nociva ou arriscada a permanência humana na região. Como nesses casos não há qualquer perseguição fundamentada em particularidades ligadas à raça, origem social, opção religiosa etc., essas pessoas não são consideradas efetivamente refugiados pelas Convenções; razão pela qual não gozam das prerrogativas conferidas pela Convenção de Genebra de 1951 e outras normativas internacionais relacionadas à temática. No entanto, como ainda inexiste um tratamento jurídico internacional direcionado à proteção específica da pessoa humana nessas situações, a tutela desses indivíduos ainda se mostra assaz deficitária, conforme será referido.

Por fim, abordar-se-á o tema das migrações mistas por meio de travessias arriscadas ao mar. Nesse particular, será analisada a situação dos migrantes que, pelas mais diversas razões possíveis – o que pode incluir ser vítima de uma perseguição – empreendem viagens clandestinas e arriscam suas vidas atravessando os oceanos em embarcações que desatendem a normas elementares de segurança e, em geral, viajam superlotadas. Acerca da questão, serão analisadas as previsões internacionais relativas ao salvamento e acolhida desses migrantes pelos Estados costeiros.

2.1. A APROXIMAÇÃO ENTRE REFÚGIO E ASILO: ASILO EM SENTIDO AMPLO

Em um primeiro momento, cabe advertir que, embora distintos, os institutos do refúgio e do asilo político convergem em um aspecto comum, qual seja, culminarem no acolhimento daquele que sofre alguma espécie perseguição em seu país de origem e que, em vista disso, não pode continuar vivendo no local de nacionalidade e/ou residência.

Destarte, esse particular de acolhida particulariza o gênero denominado “asilo em sentido amplo” que “consiste no conjunto de institutos que asseguram o acolhimento de estrangeiro que, em virtude de perseguição odiosa (sem justa causa), não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade”.⁷⁵ Suas espécies são: (1) “asilo político”, que se subdivide em “asilo territorial”, “asilo diplomático” e “asilo militar”; (2) refúgio, cujas características e requisitos foram estudados no capítulo antecedente.

O instituto do asilo político (ou asilo em sentido estrito) caracteriza-se pelo conjunto de normas jurídicas vocacionadas à proteção do estrangeiro que sofre perseguição, no território do Estado de sua nacionalidade ou residência, por motivos políticos e, por essa razão, não pode permanecer ou retornar a essa localidade sem se colocar em risco de sofrer grave dano.

O asilo político representa uma prática deveras comum na história da humanidade, com origens que remontam à Antiguidade. A palavra “asilo”, aliás, advém “do termo grego ‘ásilon’ e do termo do latim ‘asylum’, significando lugar inviolável, templo, local de proteção e refúgio”.⁷⁶ Na Antiguidade, o instituto do asilo adquiriu contornos religiosos, os quais foram aprofundados durante a Idade Média europeia, porquanto era concedido em templos, mosteiros e igrejas, e era frequentemente associado à piedade divina e ao arrependimento.⁷⁷ Acerca dos pilares históricos do asilo, Liliana Lyra Jubilut teceu as seguintes considerações:

⁷⁵ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 15.

⁷⁶ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 16.

⁷⁷ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 16.

Com o advento do Império Romano, o asilo adquire um caráter jurídico (não se limitando a aspectos religiosos como na Grécia). Apesar disso, durante a Idade Média, esse instituto retrocedeu, limitando-se a igrejas e cemitérios. Apenas com a Reforma Protestante o asilo passa a ser novamente defendido como modo de proteção da liberdade individual dos seres humanos.⁷⁸

A concessão de asilo nos moldes vigentes até a Idade Média, todavia, em muito se distingue da prática observada na contemporaneidade. Naquele período, era conferido asilo aos indivíduos que cometeram crimes comuns, enquanto os perseguidos políticos restavam sujeitos à extradição.

Apesar disso, com o advento das Revoluções Liberais do final do século XVIII (e a posterior consolidação do Estado de Direito), o asilo deixou de tutelar os criminosos comuns – até então sujeitos a espécie de ritual de arrependimento, perante a divindade, em locais sagrados – e passou a ser concedido tão somente aos perseguidos políticos, ou seja, aos indivíduos que sofreram ataques injustificados provenientes do poder estatal.⁷⁹

Destarte, o instituto do asilo político representa, contemporaneamente, uma garantia essencial à promoção dos direitos humanos. Isto porque, visa a impedir a violação dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e à participação política no seio do Estado. O criminoso comum, por sua vez, passou a ser passível de extradição, a fim de que seja submetido ao devido processo penal no território do país em que, em tese, cometeu o delito.⁸⁰

O artigo 4º, em seu inciso X, da Constituição da República de 1988, introduziu, no Brasil, a concessão de asilo político como um dos princípios fundamentais regentes das relações internacionais deste país.⁸¹ Ademais, também se direciona à promoção do

⁷⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 37.

⁷⁹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 16.

⁸⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 16.

⁸¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: maio de 2015. Alice Leal Wolf Geremberg discorre da seguinte forma acerca da evolução do asilo político em âmbito nacional: “A evolução do direito de asilo no panorama constitucional brasileiro é clara: em uma primeira fase, a matéria era regulada pelo direito consuetudinário. Posteriormente, a partir de 1934, o direito de asilo é incluído na Constituição de forma indireta, com a proibição da extradição de estrangeiro criminoso político ou de opinião. Finalmente, com a Constituição de 1988, o direito de asilo é consagrado como um dos princípios norteadores das relações internacionais, revelando

asilo o inciso LII, do art. 5º do diploma constitucional, na medida em que aduz não ser possível conceder extradição de estrangeiro em decorrência do cometimento de crime político ou de opinião⁸². O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), em seus artigos 28 e 29, também aborda a temática do asilo⁸³.

No âmbito do direito internacional, há diversos tratados que regem o instituto, a saber: em órbita regional interamericana, por exemplo, o Tratado sobre Direito Internacional Penal (Montevideu, 1889), a Convenção sobre Asilo (Havana, 1928), a Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1933), o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político (Montevideu, 1939), e a Convenção sobre Asilo Diplomático e a Convenção sobre Asilo Territorial (ambas de Caracas, 1954).

É justamente na América Latina que o asilo (tanto territorial como o diplomático) se mostra prática mais frequente, o que se deve, em especial, ao contexto de instabilidades políticas que constantemente assola a região. Estados de outras regiões do globo utilizam o asilo (especialmente o diplomático) de forma esporádica, razão pela qual muitos doutrinadores afirmam que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina.⁸⁴

Na esfera internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos (Declaração de Paris, de 1948) dispõe, em seu artigo 14, que

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países; 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.⁸⁵

uma maturidade do país no seu trato com o exterior e uma necessidade em positivar-se constitucionalmente as bases de atuação no plano internacional.” GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 239-300.

⁸² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: maio de 2015.

⁸³ *In verbis*: “Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar. Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro. Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição”. BRASIL. **Lei nº 6.815 de 1980**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm. Acessado em: julho de 2015.

⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 39.

⁸⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em: junho de 2015.

De extrema importância, ainda, para contexto regional americano, é a previsão da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 1969) que consagra o direito de solicitar asilo no artigo 22.7: “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais”. Já a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Declaração de Bogotá, de 1948) prevê, em seu artigo XXVII, que “Toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais.”

De acordo com precisa lição de André de Carvalho Ramos,

(...) a consequência da internacionalização do asilo é a possibilidade de crivo internacional das decisões de concessão ou denegação de asilo. A antiga discricionariedade plena da concessão de asilo passa, agora, por ser um tema de direito internacional, a ser regulada e o Estado pode vir a ser chamado perante um tribunal (por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por violação do Pacto de São José e da Declaração de Bogotá).⁸⁶

Assim, a análise quanto à concessão ou denegação de asilo político não mais se sujeita à discricionariedade ilimitada por parte dos Estados. A consagração da temática em tratados internacionais tem por decorrência lógica a vinculação dos Estados ao cumprimento de suas disposições. Portanto, o não atendimento por parte de um Estado às normas internacionais pertinentes ao tema do asilo político pode ocasionar a responsabilização deste perante os Tribunais Internacionais.

Nessa direção, no que diz respeito ao sistema regional americano, o artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos, dispõe que em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. Destarte, ao aduzir que o estrangeiro não pode ser entregue a outro país, está-se a coibir que a denegação do asilo represente retorno do indivíduo a território no qual sua vida ou liberdade estejam em risco pelas suas posições políticas.

⁸⁶ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 18.

No sistema europeu de direitos humanos, por sua vez, todos os atos de devolução de estrangeiros – denegação de asilo, extradição, expulsão, deportação – são aptos a gerar questionamentos perante a Corte Europeia de Direitos Humanos.⁸⁷

Por conseguinte, em vista de o instituto do asilo constituir espécie de garantia internacional de direitos humanos, sua concessão – e sua denegação – são passíveis de controle por parte das Cortes internacionais.

2.1.2. Requisitos para a concessão de asilo político

Para a concessão de asilo político, deve-se analisar a ocorrência de uma “situação de asilo” no caso concreto. Três são os pressupostos que necessariamente estarão presentes para que tal situação de asilo esteja devidamente caracterizada, são eles: a) o pressuposto subjetivo⁸⁸, ou seja, o pleiteante de asilo deve ser um estrangeiro; b) o pressuposto objetivo, pois a natureza da conduta perpetrada pelo estrangeiro deve ser política (assim, não pode se tratar de crime comum tampouco de atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas⁸⁹); e, por fim, c) o pressuposto temporal, segundo o qual deve existir um “estado de urgência”, mediante a constatação da atualidade da perseguição política, na medida em que esta não pode ser passada ou representar um mero temor de perseguição futura.

Acerca dos requisitos e particularidades do instituto sob análise, André de Carvalho Ramos elenca, sucintamente, os seguintes aspectos:

O asilo possui as seguintes características distintivas (que serão úteis na diferenciação, brasileira, do instituto do refúgio): 1) é um instituto

⁸⁷ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

⁸⁸ Esclarece André de Carvalho Ramos que o nacional não se submete ao instituto do asilo em seu próprio país de origem, pois já tem o direito – previsto nos tratados de direitos humanos e fruto da prática costumeira dos Estados – ao livre ingresso no território do Estado de sua nacionalidade. RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 19.

⁸⁹ De acordo com lição de André de Carvalho Ramos, esse último componente do pressuposto objetivo está expressamente referido na Declaração Universal de Direitos Humanos e “consolidou-se ao longo das décadas em sintonia com o desenvolvimento dos chamados crimes de jus cogens (crimes contra os valores essenciais da comunidade internacional, como o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra). Assim, por exemplo, o eventual autor do chamado ‘discurso de ódio’ que propôs e estimulou o genocídio não pode ser protegido por um Estado, sob a alegação de perseguição por opinião política, mesmo se o crime em questão não esteja regulado internamente.” RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 19.

voltado à acolhida do estrangeiro alvo de perseguição política atual; 2) é direito do Estado e não do indivíduo, sendo sua concessão discricionária, não sujeita à reclamação internacional de qualquer outro Estado ou ainda do próprio indivíduo solicitante; 3) sua natureza jurídica é constitutiva, ou seja, não há direito do estrangeiro: ele será asilado apenas após a concessão, que tem efeito *ex nunc*; 4) pode ser concedido inclusive fora do território, nas modalidades do asilo diplomático e do asilo militar; 5) no Brasil, não há órgão específico ou trâmite próprio (tal qual no refúgio): há livre atuação da diplomacia na análise do caso concreto.⁹⁰

Destarte, são os próprios Estados em que o asilo está sendo requerido os responsáveis, a princípio, pela apreciação dos pressupostos de concessão. No entanto, diversamente do postulado pela visão clássica⁹¹ do instituto, não há mais que se falar em discricionariedade plena na averiguação da “situação de asilo”. Isto porque, como já referido, as normativas internacionais, em especial as direcionadas à proteção dos direitos humanos, passaram a também reger o tema e impor parâmetros aos Estados. Assim, a discricionariedade estatal – outrora ilimitada – passa a ser regradada pelos Tratados assumidos em âmbito internacional.

Pode ocorrer, porém, situação em que o Estado de partida do então asilado político questione a legitimidade desta concessão de asilo. Nessa hipótese, pode-se suscitar, perante os órgãos internacionais de direitos humanos ou ainda por meio dos mecanismos de solução de controvérsias entre Estados, a incoerência da situação de asilo, para o fim de requerer a extradição do indivíduo.⁹² Tal permissiva é fundamental, na medida em que eventual “asilado deturpado pode violar os direitos das vítimas das condutas anteriores do asilado, como, por exemplo, o direito à verdade e à justiça”.⁹³ Isto porque,

⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 24.

⁹¹ Essa visão tradicional, segundo André de Carvalho Ramos “está amparada, por exemplo, na Res. 2.314 da Assembleia Geral da ONU (denominada ‘Declaração sobre Asilo Territorial’) de 1967, que, em seu artigo 1.2 dispõe que cabe ao Estado qualificar as causas que motivaram um asilo por ele concedido. No plano regional americano, a Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial (Convenção de Caracas, 1954) afirma que o direito de concessão do asilo é do Estado, que pode livremente concedê-lo ou negá-lo sem ser obrigado, inclusive, a tornar públicas as causas da concessão ou denegação”. RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 20. Assim, o asilo é direito do Estado, que não outorga qualquer direito público subjetivo ao indivíduo solicitante do asilo, nessa visão tradicional do instituto.

⁹² RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

⁹³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

(...) não pode um Estado, impunemente, distorcer o asilo sob a unilateral alegação de ‘perseguição política’, concedendo-o a estrangeiro que praticou grave crime comum (e denegando, assim, a extradição), com claro prejuízo à cooperação jurídica internacional e aos direitos das vítimas que anseiam por justiça.⁹⁴

Em âmbito nacional, o Supremo Tribunal Federal já afirmou⁹⁵ a possibilidade de controle judicial da concessão de asilo. Assim, em caso de concessão errônea de asilo político por parte do Chefe do Poder Executivo, a Corte Constitucional, por não estar vinculada ao juízo formulado pelo Poder Executivo, pode autorizar a extradição e, por decorrência, o fim da acolhida.⁹⁶

Entretanto, conforme advertência de André de Carvalho Ramos, esse controle judicial acerca do asilo no âmbito dos processos extradicionais será apenas aparente.⁹⁷ Isto porque, no ano de 2011 (no curso do julgamento do Caso Battisti), o STF asseverou que não seria competente para reavaliar a motivação do Chefe do Poder Executivo sobre a ocorrência de perseguição política que legitimaria a denegação presidencial da extradição já autorizada pelo Supremo Tribunal Federal. Em que pese o Caso Battisti se trate de hipótese de refúgio, o mesmo entendimento seria vigente em situação de pedido de asilo. Assim, se o Presidente da República vislumbrar situação de perseguição política – ainda que o STF entenda ser hipótese de crime comum – a extradição poderá ser obstada.

Feitas essas considerações, a seguir, serão abordadas as espécies de asilo.

2.1.3. Espécies de asilo em sentido estrito

Cabe, ainda, traçar as distinções entre as diferentes espécies de asilo: o asilo territorial, o asilo diplomático e o asilo militar.

O asilo territorial é aquele que pressupõe o ingresso do estrangeiro no país em que se solicitada a proteção. Trata-se da modalidade clássica e mais difundida de concessão de asilo político.

⁹⁴ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

⁹⁵ STF, Extradição 524, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento pelo Plenário da Corte em 31/10/1990.

⁹⁶ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

⁹⁷ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

Na América Latina, por sua vez, consolidou-se – em tratados regionais e no costume – a possibilidade de concessão de asilo diplomático. Esta modalidade consiste na hipótese de acolhimento do estrangeiro perseguido político nas instalações de Missão Diplomática em território do próprio Estado em que se verifica a perseguição. Destarte, o Estado de acolhida (ou seja, o Estado acreditante) do perseguido político exige o chamado salvo conduto ao Estado acreditado (Estado que recebe a Missão) no intuito de “assegurar a saída protegida do perseguido do seu território. O Estado Acreditado é obrigado, então, a conceder o salvo conduto.”⁹⁸

Salienta-se, todavia, que o asilo diplomático representa exceção – especialmente difundida na América Latina – ao tradicional asilo territorial.⁹⁹ Dessa forma, basta que um Estado não seja parte dos tratados sobre a temática ou, ainda, que não aceite o costume latino-americano, para não ser obrigado a conceder o salvo conduto aos perseguidos políticos abrigados em Missão Diplomática estrangeira no interior de seu território.

Por fim, o asilo militar consiste na acolhida do perseguido político a bordo de aeronaves ou embarcações militares, bem como em acampamento de tropas. Essa modalidade também representa etapa antecedente à configuração derradeira do asilo territorial.¹⁰⁰ Na atualidade, o asilo militar encontra-se inserido no âmbito do asilo diplomático.

2.1.4. Diferenças e semelhanças entre o refúgio e o asilo

Tecidas as principais considerações tanto acerca do instituto do refúgio como sobre o asilo político, é possível concluir que há um caráter de complementaridade entre ambos, “tanto em relação aos sistemas nacionais de proteção – já que somente se verificam quando o pacto social que assegura a proteção do indivíduo pelo Estado falhou – quanto entre si”¹⁰¹ –, porquanto o instituto do asilo é mais restrito, referindo-se apenas a causas de perseguição política, não atribuindo, como no refúgio, direitos ao

⁹⁸ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 22.

⁹⁹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 23.

¹⁰⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 21.

¹⁰¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 36.

solicitante (que fica à mercê da polícia das relações internacionais e das posturas discricionárias do Estado de acolhida).

Cabe, no entanto, a ressalva de que “para alguns estudiosos do tema não há distinção entre asilo e refúgio, devendo-se sempre falar em asilo”.¹⁰² Tal posicionamento é adotado pela maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã, com exceção dos países da América Latina, em que é mantida a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto mais moderno do refúgio, diferenciando, portanto, as duas práticas. No entanto, realizando-se uma análise detida de ambos, é possível que se constatem, além de diversas semelhanças, muitas distinções, o que demonstra a impropriedade de equiparar fenômenos que possuem naturezas, causas e consequências diversas.

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, carecedora de tutela no território de origem ou de residência, a fim de assegurar os pressupostos mínimos de vida, de dignidade e de segurança, residindo em tal fato a sua principal semelhança. Nessa medida, ambos os institutos representam o acolhimento de estrangeiro que está impossibilitada de retornar ao Estado de sua nacionalidade ou residência por motivo de perseguição odiosa (decorrente de causas políticas ou não – no caso do refúgio).

Ademais, ambos estão alicerçados em normas internacionais e nacionais, constituindo-se, os dois, em garantias fundamentais para a proteção de direitos essenciais do indivíduo.¹⁰³ Se concedidos de forma correta, ambos impedem a extradição decorrente dos mesmos fatos que geraram a concessão da tutela. Por fim, destaca-se como característica comum a circunstância de que os dois institutos são submetidos à vigilância internacional dos direitos humanos.

Diferem, todavia, em diversos fatores. Quanto ao refúgio, existem regras internacionais universais que estipulam critérios objetivos para o reconhecimento do status de refugiado, o que não ocorre com o asilo – que é regido, em especial, pelo

¹⁰² JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 37.

¹⁰³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 40.

costume internacional e por tratados regionais na América Latina.¹⁰⁴ Ademais, enquanto o asilo busca acolher tão somente o perseguido político, o refúgio destina-se ainda a várias outras modalidades de perseguição. Além disso, conforme visto, o refúgio pode ser concedido no caso de fundado temor de perseguição; o asilo, por seu turno, exige a verificação de “situação de urgência”, ou seja, exige a atualidade da perseguição (política).

Além disso, o refúgio “pode ser concedido sem qualquer situação de perseguição, bastando que exista um quadro de violação grave e sistemática de direitos humanos na região para a qual o indivíduo não pode retornar”;¹⁰⁵ o asilo, em contrapartida, não contempla hipótese de concessão tão ampla. O asilo não conta com uma organização internacional como o ACNUR, que fiscaliza e tutela situações de refúgio.

No âmbito do direito nacional, há em relação ao refúgio uma lei que estabelece um órgão de julgamento (CONARE), um trâmite e as causas de inclusão, cessação e exclusão; o asilo, por sua vez, é regido brevemente pela lei dos estrangeiros, possibilitando a existência de maior liberdade administrativa na sua concessão ou denegação. Enquanto, no refúgio, o solicitante goza de direito público de ingresso no território nacional, no asilo não há direito correspondente.

Por fim, destaca-se que a decisão de concessão do refúgio tem natureza declaratória e a do asilo constitutiva. Essa distinção apresenta importantes consequências práticas, na medida em que, sendo assim, não há um direito a obter asilo, por outro lado, no caso do refúgio, o solicitante que preencher as condições, tem direito ao refúgio.

¹⁰⁴ Nesse sentido, é a lição de José H. Fischer de Andrade: "Diferentemente da proteção aos refugiados, a concedida aos asilados políticos não vislumbra a existência de uma vertente institucional, posto não existir organização encarregada de supervisionar a implementação dos mencionados instrumentos regionais, nem tampouco de brindar àqueles perseguidos proteção e assistência. Cabe mencionar igualmente que seu estatuto jurídico se encontra definido, mormente, nas legislações domésticas e não nos textos convencionais". ANDRADE, José H. Fischer de. Breve reconstrução histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, P. 114.

¹⁰⁵ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*, 2011, p. 41.

Estabelecidas as aproximações e distinções entre os institutos do refúgio e do asilo, passar-se-á a análise da situação dos migrantes por causas ambientais (consistentes em catástrofes naturais ou alterações climáticas significativas).

2.2. OS “REFUGIADOS” AMBIENTAIS

Desastres naturais são também responsáveis por milhares de deslocamentos humanos anualmente no mundo. A Organização Internacional para Migrações (OIM) estima que o número de deslocados por razões ambientais será entre 200 milhões e 1 bilhão de pessoas no ano de 2050.¹⁰⁶ Conquanto os indivíduos sofram sérios riscos em decorrência de catástrofes promovidas pela natureza, a prática vigente entre os Estados ainda é resistente em admitir o acesso em seu território por parte dos chamados “refugiados ambientais”.

Contextos de degradação do meio ambiente, associados a significativas mudanças climáticas,

(...) podem funcionar como agravantes para que pessoas sejam forçadas a se deslocar e, em seus efeitos, afetar o exercício de diversos direitos humanos tanto durante o deslocamento, como no reassentamento. O direito à vida digna, o direito à moradia, o direito à educação, o direito à alimentação e o direito à saúde podem ser diretamente restringidos durante o deslocamento e no reassentamento, principalmente se a comunidade de acolhimento também apresenta vulnerabilidade social, ferindo diretamente o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros documentos internacionais que declaram e protegem direitos humanos.¹⁰⁷

Refugiados ambientais, assim, seriam definidos como os indivíduos que, “em virtude de mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pelo homem, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçadamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do globo”.¹⁰⁸

¹⁰⁶ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 241.

¹⁰⁷ FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 56.

¹⁰⁸ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 222.

Nessa mesma direção, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) também apresenta conceito para o fenômeno, segundo o qual são refugiados ambientais as pessoas que foram

(...) obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo.¹⁰⁹

Nesses casos, não raro, os tratados de Direitos Humanos podem vir a ser aplicáveis.¹¹⁰ Todavia, ainda há graves lacunas no que toca a uma proteção humanitária complementar e efetiva. Isto porque, na atualidade, os refugiados ambientais não fazem jus a qualquer proteção jurídica específica. A definição engessada de refugiados, na órbita da Convenção de 1951, representa, de certa forma, fator limitante para uma proteção integral de vítimas de deslocamentos forçados que não se amoldem, perfeitamente, nesse conceito – como ocorre com os indivíduos que se deslocam em virtude de catástrofes ambientais ou por razões climáticas.

Assim, o Direito Internacional dos Refugiados, tal qual positivado na atualidade, ainda não contempla dentre as hipóteses de concessão de refúgio o status de refugiado a pessoas ou a grupamentos humanos obrigados a se deslocar em virtude de questões ambientais. Por essa razão, há certa impropriedade jurídica na utilização da cunhada expressão “refugiados ambientais”.¹¹¹ Em outras palavras, leciona Carolina de Abreu Batista Claro que

(...) a literatura jurídica em torno do direito dos refugiados não vê com simpatia a questão dos “refugiados ambientais” justamente pela imprecisão dessa nomenclatura frente à normativa internacional consagrada sobre refúgio. A argumentação corrente é que, uma vez que a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (Estatuto dos Refugiados), de 1951, reconhece como refugiado apenas um rol

¹⁰⁹ Esse conceito do PNUMA de refugiados ambientais está disposto no endereço eletrônico <<http://www.liser.eu/pt>> . Acessado em 15 de maio de 2015.

¹¹⁰ Carolina de Abreu Batista Claro apresenta rol de tratados de direitos humanos que podem incidir em relação aos refugiados ambientais, a saber: “(i) a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na sua totalidade; (ii) o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, na sua totalidade; (iii) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, na sua totalidade, e (iv) a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, na sua totalidade; entre outros instrumentos de ampla proteção. Também se aplicam aos ‘refugiados ambientais’ os instrumentos específicos de direito internacional dos direitos humanos que digam respeito às mulheres, às crianças, aos idosos e a todos os grupos considerados vulneráveis”. CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 253.

¹¹¹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 224.

delimitado de pessoas, dentre as quais não está contemplado o migrante forçado induzido por motivos ambientais, tal terminologia não deveria ser utilizada. No lugar dela, propõe-se o uso das expressões “migrantes ambientais” e “deslocados ambientais”, entre outras.¹¹²

Almejando, então, alcançar um consenso acerca da nomenclatura utilizada para o fenômeno das migrações efetuadas por razões ambientais – sem com isso violar a normativa jurídico-internacional que desconhece tal categoria de migrantes forçados como refugiados –, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade (2008, na cidade de Bonn – Alemanha), lançou os Pontos de Bonn, os quais sugerem as seguintes denominações:

(i) “migrantes ambientais de emergência”, referindo-se àquelas pessoas que fogem dos piores impactos ambientais para salvar suas vidas; (ii) “migrantes ambientalmente forçados”, relativa às pessoas que precisam migrar para evitar graves consequências da degradação ambiental; e (iii) “migrantes ambientalmente motivados” que têm a possibilidade de deixar um ambiente de contínua degradação prevenindo o pior para sua sobrevivência.¹¹³

As Nações Unidas, o ACNUR e parcela da comunidade internacional, ao rejeitarem o termo “refugiado ambiental”, estariam a demonstrar, nas palavras de Carolina de Abreu Batista Claro, “exacerbado preciosismo jurídico ligado ao Estatuto dos Refugiados ao se entender que o vocábulo ‘refugiado’ apenas pode ser utilizado num contexto específico, o que é um reducionismo e demonstra falta de esforço político e filosófico ao debate acadêmico construtivo”.¹¹⁴ Assim, em certa medida, a negativa ao uso do termo “refugiado”, no contexto das catástrofes ambientais, deve-se à carência de uma estrutura institucional apta a lidar eficazmente com essa categoria de migrantes.

Soma-se a essa dificuldade a constatação de que os movimentos migratórios motivados por condições ambientais adversas não são de fácil e precisa identificação, tampouco são claramente dissociáveis de outras causas migratórias – como as decorrentes de adversidades socioeconômicas. Tais circunstâncias dificultam, sobremaneira, a convergência de tratamento jurídico sobre a matéria. Apesar disso, é

¹¹² CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 242.

¹¹³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 246.

¹¹⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 247.

certo que “a mudança e a variabilidade climática abruptas são passíveis de ensejar grandes contingentes migratórios por todo o globo, especialmente nas regiões ambiental e socialmente mais vulneráveis”¹¹⁵, o que demonstra a extrema urgência em se debater, detida e seriamente, o problema dos deslocados forçados por mazelas ambientais.

Sobre o tema, Cançado Trindade tece crítica ao não reconhecimento do “refugiado ambiental” pelo direito internacional e, mais especificamente, pelos instrumentos atinentes ao direito dos refugiados ao afirmar que,

(...) além da possível assimilação de vítimas de desastres ambientais a pessoas protegidas sob o direito dos refugiados, há outro ponto merecedor de atenção, e igualmente inexplorado até o presente: o da dimensão intertemporal do direito internacional dos refugiados. Esta dimensão está sempre presente em níveis distintos; por exemplo, os desastres ambientais, embora parecendo fenômenos a prazo – “imediatos”, podem afetar as pessoas também a longo prazo. Podem haver vítimas de fenômenos ou acidentes causados pelo homem com efeitos a longo prazo. Tais vítimas a longo prazo podem bem afigurar-se como pessoas deslocadas para o propósito de proteção sob o direito internacional dos refugiados.¹¹⁶

Assim, além da problemática pertinente à categoria em si de refugiados ambientais, há o debate quanto à temporalidade do fenômeno. Ou seja, em vista do agravamento da situação vivenciada, pode ocorrer de o deslocamento forçado se dar a longo prazo após a verificação inicial do fenômeno ambiental em si, sem, contudo, essas pessoas deixarem de fazer jus a tutela por parte do direito dos refugiados.

É possível constatar-se, do exposto, que o tema dos deslocamentos forçados por razões ambientais ainda é permeado de incertezas e carecedor de regulamentação particularizada. É certo, no entanto, que as respostas a essa problemática necessariamente devem ser guiadas pelos princípios fundamentais de direitos humanos e do direitos dos refugiados, como o princípio da não discriminação, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da solidariedade, o princípio do *non-refoulement* e o princípio da não expulsão.

A tutela dos migrantes ambientais precisará, necessariamente, ser multifacetada, em decorrência da complexidade que cerca esse instituto. Tal proteção deve ser

¹¹⁵ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. In: **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 247.

¹¹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo os sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 135.

implementada à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito dos Refugiados, do direito das migrações e do direito internacional do meio ambiente¹¹⁷, tanto por meio dos instrumentos já existentes como em um tratado específico futuro. Conquanto carecedores de respaldo jurídico, os deslocados forçados ambientais precisam ser protegidos, sob pena de lhes negar a busca pela própria sobrevivência e os direitos mais básicos inscritos nos instrumentos internacionais de direitos humanos.¹¹⁸

Embora expressões como “alterações climáticas significativas”, “desastres naturais” e “degradação ambiental” não sejam mencionadas na Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados ou mesmo em seu protocolo, os fluxos migratórios decorrentes dessas causas necessitam receber também uma resposta adequada por parte tanto dos Estados como do restante da comunidade internacional. Assim, entende-se que “a dissociação entre pessoas deslocadas por razões ambientais e aquelas elegíveis à condição de refugiados parece ser uma simplificação do problema”¹¹⁹, que deve ser reavaliada para que se alcance uma tutela efetiva desses migrantes.

2.3. OS “REFUGIADOS” DO MAR – BREVE ANÁLISE ACERCA DA PROBLEMÁTICA REFERENTE AOS MIGRANTES DO MAR

Infelizmente, na atualidade, são extremamente corriqueiros os casos de migrantes que arriscam suas vidas na tentativa de atravessar os mares, pelas mais diversas razões. Não raro, no entanto, a atenção pública se tem centrado sobre a natureza irregular ou penal dessas migrações marítimas. Contudo, nesse contexto são criminosos apenas os indivíduos que exploram a necessidade de proteção ou a esperança de um futuro melhor desses migrantes, colocando suas vidas em risco e violando

¹¹⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 267.

¹¹⁸ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 267.

¹¹⁹ FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 77.

diversos direitos humanos (e regras atinentes à segurança de embarcações) no intuito de obter lucros.¹²⁰

No continente europeu, por exemplo, os casos de solicitantes de refúgio (principalmente provenientes da África) têm se avolumado ainda mais no século XXI, sendo, constantemente, objeto de divulgação midiática. Na primeira metade do ano de 2014, mais de 85.000 pessoas empreenderam viagem pelo mar com o fim de alcançar a Itália, a maior parte desses indivíduos eritreus e sírios.¹²¹ No período, mais de 800 pessoas morreram nessa travessia. Casos como este têm preocupado tanto a sociedade quanto organizações como o ACNUR, que buscam estratégias para minimizar a ocorrência dessas tragédias.

¹²⁰ ACNUR. **Declaração Conjunta do ACNUR, OIM, IMO, UNODC e OHCHR sobre Proteção no Mar no século XXI.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/548825d59.html#_ga=1.28871994.76060587.1430913636>. Acessado em: maio de 2015.

¹²¹ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. *In: Direito do mar: desafios e perspectivas.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 204. Em notícia publicada no site oficial do ACNUR, foram elencados os seguintes dados e estatísticas sobre essa realidade: “A natureza clandestina destas travessias marítimas torna difícil fazer uma comparação de dados precisa. No entanto, as estatísticas disponíveis apontam para um recorde histórico em 2014. Segundo estimativas de autoridades costeiras e outros mecanismos de monitoramento, pelo menos 348 mil pessoas fizeram tais viagens desde janeiro deste ano. Apesar de, historicamente, a principal motivação ser a migração, o número de solicitantes de refúgio aumentou em 2014. Enfrentando conflitos ao sul (Líbia), leste (Ucrânia) e sudeste (Síria/Iraque), a Europa é o continente com maior número de chegadas. Nem todas as pessoas são solicitantes de refúgio, mais de 207 mil cruzaram o Mediterrâneo desde o início de janeiro – quase três vezes mais do que as 70 mil registradas em 2011, durante a guerra civil na Líbia. No entanto, pela primeira vez verifica-se um grande fluxo de pessoas vindas de países que estão gerando situações de refúgio (principalmente Síria e Eritreia), quase 50% do total de pessoas nestas travessias. Além do Mediterrâneo, existem ao menos três outras importantes rotas marítimas que são usadas tanto por imigrantes quanto por pessoas fugindo de conflitos ou perseguições. Na região do Chifre da África, 82.680 pessoas cruzaram o Golfo de Áden e o Mar Vermelho entre 1º de janeiro e o fim de novembro. As principais rotas são da Etiópia e da Somália para o Yêmen ou Arábia Saudita e países do Golfo Pérsico. No sudeste Asiático, estima-se que 54 mil pessoas atravessaram o mar até agora, a maioria saindo de Bangladesh ou Myanmar em direção a Tailândia, Malásia ou Indonésia. No Caribe, ao menos 4.775 pessoas fizeram a travessia de barco entre 1º de janeiro e 1º de dezembro deste ano na esperança de obter melhores condições de vida ou em busca de refúgio. Muitos morrem ou se tornam vítimas do crime organizado internacional durante estas travessias. Este ano, o ACNUR recebeu relatos de 4.272 mortes em todo o mundo. Dessas, 3.419 aconteceram no Mediterrâneo - fazendo desta a rota mais perigosa. No sudeste da Ásia, estima-se que 540 pessoas morreram na tentativa de cruzar o Golfo de Bengala. No Mar Vermelho e no Golfo de Áden, ao menos 242 vidas foram perdidas até 8 de dezembro. No Caribe, o número de mortos ou desaparecidos era de 71 até o início de dezembro. Enquanto isso, as redes de tráfico de pessoas se ampliam, operando impunemente em áreas de instabilidade ou conflito, e se beneficiam das pessoas motivadas por desespero.” ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/quase-350-mil-pessoas-se-arriscaram-em-travessias-maritimas-em-2014/>>. Acessado em: maio de 2015.

Essas migrações marítimas são, não raro, realizadas em condições precárias e desatendem às regras básicas de segurança no mar. Aponta Rickson Rios Figueira que, em algumas situações, navios que porventura transitam na área – em cumprimento às regras de direito internacional que impõem o resgate – socorrem esses migrantes, que comumente estão sujeitos a grave risco de morte, levando-os a bordo.¹²² O desembarque desses migrantes em local seguro, no entanto, não é questão de simples solução, na medida em que é frequente a recusa do Estado costeiro em receber esses indivíduos. Ademais, os elevados custos gerados pelo desvio da rota do navio (e conseqüente atraso na entrega de sua carga) desestimulam a realização de resgates, em especial nos casos em que é sabido que o Estado costeiro tentará impedir o desembarque desses migrantes socorridos.¹²³

Ocorre que muitos desses migrantes estão a pleitear a condição de refugiado (o que atrairia a aplicação do princípio do *non-refoulement*), e acabaria por limitar as possibilidades de ação do Estado, em decorrência da incidência da Convenção de Genebra de 1951 acerca do Estatuto dos Refugiados. Em vista das determinações da citada Convenção, os Estados costeiros, muitas vezes, empreendem esforços a fim de obstar o desembarque desses migrantes em seu território e, assim, se imiscuir de eventual aplicação do Estatuto dos Refugiados.

Rickson Rios Figueira, a fim de demonstrar a importância e a atualidade do tema, apresenta o seguinte caso paradigmático, por revelar a existência de lacuna normativa no direito do mar acerca dos deveres dos Estados costeiro em receber solicitações de refúgio:

Em 26 de agosto de 2001, autoridades australianas solicitaram ao navio de bandeira norueguesa, MT Tampa, que seguia para Singapura, que resgatasse as pessoas que se encontravam em uma embarcação de pesca que estava afundando, a 87 milhas náuticas da ilha de Christmas, pertencente à Austrália. O navio Tampa resgatou 433 pessoas de nacionalidades afegã, iraquiana e paquistanesa, embora só tivesse capacidade para 50 pessoas. Ante a negativa australiana de permitir o desembarque dos estrangeiros em seu território, o navio norueguês traçou sua rota para a Indonésia, país onde haviam embarcado inicialmente. Os resgatados, ao tomarem conhecimento da alteração da rota, ameaçaram

¹²² FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do *non-refoulement* e o direito do mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 204.

¹²³ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do *non-refoulement* e o direito do mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 206.

cometer suicídio, o que convenceu o capitão a retornar à Austrália. A Austrália ameaçou penalizar os donos do navio, caso ocorresse a entrada sem permissão em suas águas territoriais. O capitão do navio, em razão da escassez de alimentos e água para todos, e diante dos riscos de perda de vidas humanas, decidiu entrar em águas australianas, ainda que sem permissão. Em resposta, a Austrália enviou 45 soldados de sua forças especiais para abordar o navio. Por meio d embaixador norueguês, que visitou a embarcação, os resgatados requereram refúgio ao governo australiano. Paralelamente, a Austrália contactou a Nova Zelândia, Nauru e Papa Nova Guiné para receber os solicitantes de asilo. Duas demandas, com pedidos de *habeas corpus*, foram ajuizadas junto à Corte Federal da Austrália. Os requerentes alegaram que eram arbitrariamente mantidos a bordo do navio Tampa. A Austrália argumentou que todos no Tampa podiam ir a qualquer lugar, exceto à Austrália. O juiz North rejeitou os argumentos do Estado australiano, afirmando ainda que ‘(...) os resgatados têm o direito à sua liberdade e sua escolha do futuro curso de ação. Eles não devem ser forçados pelo exercício do poder discricionário de uma Corte a aceitar um plano que não formularam ou aprovaram’. A conclusão do juiz North foi a de que a detenção era arbitrária e que os solicitantes não deviam se submeter a um plano que envolvesse Nauru e Nova Zelândia, do qual não tiveram qualquer participação. Essa decisão foi objeto de apelação ao Pleno da Corte Federal, que entendeu que as ações do governo australiano realizaram-se segundo suas competências, não tendo havido restrições arbitrárias às liberdades dos solicitantes de refúgio. Estes foram levados a Nauru e a Nova Zelândia e mantidos em centros de detenção.¹²⁴

O caso do navio Tampa explicita a ausência de normatizações convencionais referentes à responsabilidade quanto ao resgate de solicitantes de refúgio em alto mar, embora existam disposições, porém mais genéricas, na Convenção Internacional de Montego Bay sobre o Direito do Mar (1982), na Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (1978), bem como na Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (1974).¹²⁵ Esses três diplomas internacional impõem obrigações aos Estados costeiros, bem como aos Estados aos quais estão vinculados a embarcação responsável pelo resgate.

Nessa ocasião envolvendo o navio Tampa, vivenciou-se situação dramática, que, em vista dos costumes internacionais do direito do mar, seria solução plenamente válida a busca de apoio por Estado costeiro, com o fito de tutelar a integridade da vida humana. No entanto, os Estados costeiros têm se oposto à aplicação desse costume utilizando as mais diversas justificativas (por exemplo, não haveria risco para a

¹²⁴ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 205/206.

¹²⁵ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 206.

tripulação ou a carga do navio poderia causar danos ambientais no mar territorial do país).¹²⁶

Especificamente no que toca ao resgate marítimo, a Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS - 1974) estipula normas de caráter preventivo. Essa Convenção trata, em especial, dos padrões mínimos de segurança para a construção e operação de embarcações.¹²⁷ A Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (SAR – 1978), por seu turno, estimula a cooperação internacional entre os Estados para a realização e operações de busca e resgate de vítimas de tragédias no mar. Importante frisar que as obrigações impostas por estas Convenções Internacionais são aplicáveis independentemente do status de migração de que gozam as pessoas em situação de perigo no mar.¹²⁸

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (Convenção de Montego Bay, 1982), prevê o dever de resgate no mar os seguintes termos:

Art. 98 – Dever de prestar assistência 1. Todo Estado deverá exigir do capitão de um navio que arvore a sua bandeira, desde que o possa fazer sem acarretar perigo grave para o navio, para a tripulação ou para os passageiros, que: a) preste assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer; b) se dirija, tão depressa quanto possível, em socorro de pessoas em perigo, desde que esteja informado de que necessitam de assistência e sempre que tenha uma possibilidade razoável de fazê-lo; c) preste, em caso de abalroamento, assistência ao outro navio, à sua tripulação, e aos passageiros e, quando possível, comunique ao outro navio o nome do seu próprio navio, o porto de registro e o porto mais próximo em que fará escala. 2. Todo Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea, e, quando as circunstâncias o exigirem, cooperar para esse fim com os Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua.

Sobre o dispositivo supramencionado, Rickson Rios Figueira aduz haver divergência doutrinária quanto à sua aplicação. Segundo o autor, há posicionamento no sentido de que essa norma não seria autoexecutável, eis que não se dirige ao capitão do

¹²⁶ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 206/207.

¹²⁷ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 208.

¹²⁸ ACNUR. **Declaração Conjunta do ACNUR, OIM, IMO, UNODC e OHCHR sobre Proteção no Mar no século XXI**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/548825d59.html#_ga=1.28871994.76060587.1430913636>. Acessado em: maio de 2015.

navio, e sim ao Estado – que deverá, por meio da edição de legislação interna, implementá-la.¹²⁹ Há, contudo, quem entenda que, embora a norma seja dirigida ao Estado, será efetivada, na prática, principalmente por marinheiros privados. Sobre o ponto, Rickson Rios Figueira conclui o seguinte:

De qualquer forma, a discricionariedade do Estado de implementar normas internas de maneira a conferir aplicabilidade às Convenções não exime o comandante do navio, que tiver como fazê-lo, do dever de prestar resgate, alegando a situação irregular das pessoas em perigo. As Convenções SOLAS e SAR explicitam uma proibição de discriminação. A obrigação de prestar socorro deve ser aplicada independentemente da nacionalidade ou da condição social destas pessoas, ou das circunstâncias em que elas forem encontradas. Mesmo a Convenção para a Unificação de Certas Regras com Respeito à Assistência e Salvamento no Mar, concluída em 1910, em Bruxelas, estabelece que o comandante de um navio deve render assistência a todos, *mesmo a um inimigo*, encontrado em situação de perigo de ser perdido.¹³⁰

Diante do exposto, é possível concluir-se que o único requisito para o surgimento de um dever de assistência no mar é a indicação de que uma pessoa ou embarcação está em grave perigo e, em vista desse fato, necessita de assistência imediata. Além disso, por decorrência lógica, do dever de resgate decorre, igualmente, o dever de levar o resgatado a um porto seguro.

Nesse sentido, lembra Rickson Rios Figueira que o Comitê Executivo do ACNUR já aduziu (por meio de relatório intitulado “Problemas Relacionados ao Resgate de Solicitantes de Asilo em Perigo no Mar”) que “as pessoas resgatadas no mar devem normalmente ser desembarcadas no porto seguinte. Essa prática deve também ser aplicada no caso de solicitantes de asilo resgatados no mar”.¹³¹ Entretanto, não há

¹²⁹ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 209.

¹³⁰ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 209.

¹³¹ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 210. Sobre o ponto, destaco o seguinte trecho de documento elaborado pelo ACNUR: “Os comandantes dos navios têm a obrigação fundamental, de acordo com o direito internacional, de salvar qualquer pessoa que esteja em perigo no mar. Em alguns casos, estas pessoas são requerentes de asilo. Nos navios, pode-se encontrar passageiros clandestinos escondidos nos porões, os quais podem, também, ser solicitantes de asilo. A prática internacional estabelecida é a de que as pessoas salvas no mar devem desembarcar no porto seguinte, onde devem sempre ser admitidas, pelo menos temporariamente, até à reinstalação. Não existe nenhuma Convenção Internacional vinculativa relativa a passageiros clandestinos solicitantes de refúgio, e a prática no que se refere a eles varia muito. O ACNUR defende que, quando possível, aos passageiros

nenhuma disposição convencional que imponha ao Estado costeiro expressamente o dever de admitir o desembarque de pessoas resgatadas no mar.

A elevada frequência com que têm ocorrido incidentes envolvendo mortes no Mar Mediterrâneo capturou a atenção internacional. No entanto, essas tragédias não ocorrem exclusivamente no Mar Mediterrâneo, mas em muitos locais ao redor do globo. Por detrás das estatísticas dos resgatados ou perdidos no mar, há histórias individuais de tragédia e violações dos direitos humanos em todo o processo de migração.¹³²

A problemática acerca a imposição de um dever de salvamento – e, em especial, de acolhida no território do Estado costeiro – se dá quando a embarcação em que há indivíduos em situação de risco se encontra em águas de nenhuma nacionalidade, ou seja, no alto-mar, bem como os demais espaços marítimos não considerados território de um Estado, como a zona contígua (ZC) e a zona econômica exclusiva (ZEE).

Conforme já ponderado no capítulo antecedente, o princípio do *non refoulement* é uma garantia conferida, pelo Artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, ao pleiteante de refúgio de que não será expulso ou rechaçado para fronteiras de territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas. Assim, embora os Estados não estejam, *a priori*, obrigados a aceitar a entrada de estrangeiros em seu território, se forem partes da Convenção de Genebra de 1951, não poderão expulsar ou rechaçar os solicitantes de refúgio na situação mencionada.

Diante desse cenário, Rickson Rios Ferreira levanta questionamento acerca da possibilidade ou não de incidência do princípio do *non refoulement* em situações em

clandestinos deve ser permitido desembarcar no primeiro porto onde o seu status de refugiado possa ser determinado pelas autoridades locais. Se as autoridades portuárias não autorizam o desembarque do passageiro clandestino e, se o porto seguinte onde o navio vai atracar se situa num país onde a sua vida está ameaçada, esta atuação é semelhante ao "refoulement". Nestes casos, as equipes do ACNUR devem tentar organizar uma entrevista a bordo e, se o solicitante de refúgio for considerado refugiado, devem dar apoio para que se encontre uma solução duradoura – normalmente um país terceiro de acolhida". Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> (acessado em maio de 2015).

¹³² ACNUR. **Declaração Conjunta do ACNUR, OIM, IMO, UNODC e OHCHR sobre Proteção no Mar no século XXI.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/548825d59.html#_ga=1.28871994.76060587.1430913636>. Acessado em: maio de 2015.

que os solicitantes de refúgio são resgatados por navios, em alto-mar.¹³³ Em outros termos, indaga-se se seria possível ou não a aplicação extraterritorial do mencionado princípio.

Entende o autor que, ao ser socorrido, o solicitante de refúgio já se encontra sob a jurisdição do Estado ao qual está vinculado, em virtude do registro, o navio que o resgatou.¹³⁴ Contudo, isso não significa que o Estado de cuja bandeira é o navio estará obrigado a conceder refúgio ao solicitante. Do contrário,

(...) se autorizado o desembarque, será o Estado costeiro aquele ao qual o resgatado poderá dirigir o pedido de reconhecimento da condição de refogado, ante o que encontrar-se-á o Estado rogado submetido à força do princípio do *non refoulement*. O caso é, para que isso aconteça, o solicitante e refúgio deverá já se encontrar no território do país ao qual solicita a proteção.¹³⁵

Dessa forma, aceitar a hipótese de que o Estado costeiro já se vincularia ao princípio do *non refoulement* antes mesmo do desembarque do solicitante de refúgio, implicaria implicitamente a aceitação de aplicação extraterritorial da Convenção de Genebra de 1951, por decorrência, do princípio do *non refoulement*. Salienta-se que, no texto da Convenção, não há qualquer óbice a essa interpretação, em que pese também não prever explicitamente essa aplicação extraterritorial do princípio aos territórios em que o Estado exerce qualquer tipo de jurisdição.

Há autores que argumentam que a expressão “proibição de rechaço”, constante no Artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, se dirige ao solicitante de refúgio que está fora das fronteiras do Estado ao qual solicita a proteção, enquanto “proibição de expulsão” diz respeito aos estrangeiros que já adentraram na fronteira desse Estado. Assim, interpretação mais ampla da primeira hipótese – e, por consequente, que aumenta a tutela dos direitos humanos em jogo – conduziria a aceitação de que os solicitantes de refúgio a bordo de navios deveriam ser aceitos pelo Estado costeiro.

¹³³ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 214.

¹³⁴ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 214.

¹³⁵ FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. In: **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 214.

Destarte, pode-se concluir que, embora inexista consenso sobre o tema, os graves problemas enfrentados pela humanidade atualmente no que toca às travessias arriscadas no mar, que ceifam milhares de vidas a cada ano ao redor do globo, impõem a busca por alternativas mais eficientes e mais amplas de proteção a esses indivíduos que, em que pese, em alguns casos, não sejam vítimas de perseguição, são, sem dúvida, reféns de outras mazelas sociais, econômicas ou ambientais igualmente graves.

Assim, faz-se necessária a implementação de estratégias de ação concatenadas pela comunidade internacional para abordar todos os aspectos desta questão. Uma cooperação mais estreita entre os Estados de origem, de trânsito e de destino, e outros atores relevantes no plano internacional, é fundamental para reduzir a perda de vidas humanas no mar, e atender às necessidades específicas de proteção dos migrantes, requerentes de asilo e refugio. Essa cooperação também é essencial para identificar, processar e punir as organizações criminosas que são responsáveis por violações dos direitos humanos ao organizar o transporte marítimo de indivíduos em violação de todas as normas de segurança no mar.

A implementação de ação eficaz para combater essas redes criminosas é essencial, mas enfrentar o contrabando de migrantes e a corrupção a ele associada é apenas um aspecto dessa equação. As causas reais da migração marítima irregular, que incluem a falta de acesso aos canais de migração seguros e regulares, também deve ser rigorosamente combatida. Sem opções alternativas factíveis para escapar do desespero, as pessoas vão continuar a colocar as suas vidas e as de suas famílias em risco, tornando as viagens de barco inseguras e deveras arriscadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os migrantes representam o grupo de indivíduos que se desloca do seu lugar de residência habitual até outro, no intuito de, nessa nova comunidade, assentar-se temporária ou definitivamente. Seu destino pode ser dentro das próprias fronteiras do Estado de origem (migração interna) ou o território de outro país, cruzando fronteiras (migração internacional). Além disso, o deslocamento pode decorrer de mera liberalidade ou de uma necessidade de sobrevivência.

Adverte-se, no entanto, que incorre em reducionismo quem acredita que migrante forçado é sinônimo de refugiado e que as migrações voluntárias estão atreladas apenas a motivações econômicas. Tal concepção restritiva – que relaciona toda e qualquer migração forçada com perseguições de natureza racial, política, religiosa ou étnica (ou seja, vinculando-a exclusivamente ao refúgio) – peca por ignorar os demais fatores que podem determinar esse tipo de deslocamento, como os socioeconômicos ou ambientais. Ocorre que estes motivadores também podem ameaçar a vida humana de modo tão intenso como as razões que impelem a solicitação de refúgio. Em outros termos, o que efetivamente distancia as migrações voluntárias das forçadas é o grau de necessidade que motiva esse deslocamento.

Na atualidade, a pessoa humana usufrui – em âmbito internacional – de um largo sistema de proteção, intitulado, comumente, de Direito Internacional de proteção da pessoa humana, que, por sua vez, se subdivide em três vertentes de proteção, quais sejam: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Esses três ramos de tutela devem ser vistos de forma associada, pois estão intimamente relacionados. Assim, quando se está diante de um refugiado, por exemplo, será possível (e devido) que se apliquem as normas referentes aos direitos humanos e ao direito humanitário.

Desde o advento das Nações Unidas, começaram a emergir vozes favoráveis a criação de um tratado apto a regulamentar o instituto do refúgio. Assim, em 1951, foi elaborada, no âmbito das Nações Unidas, a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados que, além de dispor acerca do ACNUR, estabeleceu a normativa jurídica internacional direcionada à tutela dos refugiados. Essa Convenção representa um marco

histórico no estabelecimento de princípios orientadores do tratamento a ser conferido aos solicitantes de refúgio ao redor do globo.

Dispõe o artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 que refugiado é a pessoa que “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”. Assim, os motivos aptos a ensejar a concessão de refúgio são vinculados a violações de direitos civis e políticos. Ademais, a Convenção de 1951 somente conferia status de refugiado para vítimas de situação havidas em momento anterior a 1951 (restrição temporal). Além disso, permitia que os Estados optassem por aceitar tão só refugiados oriundos dos países europeus (restrição geográfica). Tratou-se, portanto, de definição deveras restrita do instituto do refúgio.

Com o passar dos anos, essas restrições perderam espaço, sobretudo em função do Protocolo de 1967. Atualmente, considera-se refugiado aquele que tem fundado temor de sofrer perseguição por motivos odiosos.

Preenchidos os requisitos aptos a gerar a concessão do benefício – em linhas gerais: existência de fundado temor, perseguição, extraterritorialidade, ausência de cláusulas de exclusão e de cláusula de cessação – o *status* de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão de natureza declaratória.

Feitas as considerações sobre o refúgio, foi abordado o tema do asilo político. O instituto do asilo político (ou asilo em sentido estrito) caracteriza-se pelo conjunto de normas jurídicas vocacionadas à proteção do estrangeiro que sofre perseguição, no território do Estado de sua nacionalidade ou residência, por motivos políticos e, por essa razão, não pode permanecer ou retornar a essa localidade sem se colocar em risco de sofrer grave dano.

Tecidas as principais considerações tanto acerca do instituto do refúgio como sobre o asilo político, concluiu-se que há um caráter de complementaridade entre ambos, embora o instituto do asilo seja mais restrito, referindo-se apenas a causas de perseguição política – não atribuindo, como no refúgio, direitos ao solicitante (que fica à mercê da polícia das relações internacionais e das posturas discricionárias do Estado de acolhida).

Quanto ao refúgio, existem regras internacionais universais que estipulam critérios objetivos para o reconhecimento do status de refugiado, o que não ocorre com o asilo – que é regido, em especial, pelo costume internacional e por tratados regionais na América Latina. Ademais, enquanto o asilo busca acolher tão somente o perseguido político, o refúgio destina-se ainda a várias outras modalidades de perseguição. Além disso, conforme visto, o refúgio pode ser concedido no caso de fundado temor de perseguição; o asilo, por seu turno, exige a verificação de “situação de urgência”, ou seja, exige a atualidade da perseguição (política).

Abordou-se, na sequência, o tema dos “refugiados” ambientais, ou seja, dos indivíduos que, em decorrência de mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pelo homem, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçadamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do globo.

Nesses casos, não raro, os tratados de direitos humanos podem vir a ser aplicáveis. Todavia, ainda há graves lacunas no que toca a uma proteção humanitária complementar e efetiva. Isto porque, na atualidade, os “refugiados” ambientais não fazem jus a qualquer proteção jurídica específica. A definição engessada de refugiados, na órbita da Convenção de 1951, representa, de certa forma, fator limitante para uma proteção integral de vítimas de deslocamentos forçados que não se amoldem, perfeitamente, nesse conceito – como ocorre com os indivíduos que se deslocam em virtude de catástrofes ambientais ou por razões climáticas.

Por fim, foram tecidas considerações sobre os indivíduos que empreendem viagens marítimas na busca por alcançar melhores condições de vida em outro Estado, ou mesmo por estarem sofrendo perseguição no Estado de origem.

Essas migrações marítimas são, não raro, realizadas em condições precárias e desatendem às regras básicas de segurança no mar. Em algumas situações, navios que porventura transitam na área – em cumprimento às regras de direito internacional que impõem o resgate – socorrem esses migrantes, que comumente estão sujeitos a grave risco de morte, levando-os a bordo. O desembarque desses migrantes em local seguro, no entanto, não é questão de simples solução, na medida em que é frequente a recusa do Estado costeiro em receber esses indivíduos. Ademais, os elevados custos gerados pelo

desvio da rota do navio (e conseqüente atraso na entrega de sua carga) desestimulam a realização de resgates, em especial nos casos em que é sabido que o Estado costeiro tentará impedir o desembarque desses migrantes socorridos.

Ocorre que muitos desses migrantes estão a pleitear a condição de refugiado (o que atrairia a aplicação do princípio do *non-refoulement*), e acabaria por limitar as possibilidades de ação do Estado, em decorrência da incidência da Convenção de Genebra de 1951, acerca do Estatuto dos Refugiados. Em vista das determinações da citada Convenção, os Estados costeiros, muitas vezes, empreendem esforços a fim de obstar o desembarque desses migrantes em seu território e, assim, se imiscuir de eventual aplicação do Estatuto dos Refugiados.

Assim, nota-se a necessidade de se implementarem estratégias de ação concatenadas pela comunidade internacional para abordar todos os aspectos desta questão. Uma cooperação mais estreita entre os Estados de origem, de trânsito e de destino, e outros atores relevantes no plano internacional, é fundamental para reduzir a perda de vidas humanas no mar, e atender às necessidades específicas de proteção dos migrantes, requerentes de asilo e refugio. Essa cooperação também é essencial para identificar, processar e punir as organizações criminosas que são responsáveis por violações dos direitos humanos ao organizar o transporte marítimo de indivíduos em violação de todas as normas de segurança no mar.

Percebeu-se que combater as causas das migrações seria o meio mais eficaz de tutelar as pessoas que se deslocam por razões de necessidade. Contudo, há que se aprimorar as normas internacionais para que também protejam indivíduos que vivenciam situação de grave risco que se distancie de perseguição, pois só assim se preencherá lacuna atual do direito das gentes e se tutelaré efetivamente as pessoas em situação de deslocamento internacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Declaração Conjunta do ACNUR, OIM, IMO, UNODC e OHCHR sobre Proteção no Mar no século XXI**. Disponível em:

<http://www.unhcr.org/548825d59.html#_ga=1.28871994.76060587.1430913636>.

Acessado em: maio de 2015.

_____. **Perguntas e respostas**. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>.

Acessado em: maio de 2015.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**, p. 3. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Protegen-do-refugiados-no-Brasil-e-no-mundo-2013.pdf?view=1>>. Acessado em: maio de 2015.

_____. **Quase 350 mil pessoas se arriscaram em travessias marítimas em 2014**.

Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/quase-350-mil-pessoas-se-arriscaram-em-travessias-maritimas-em-2014/>>. Acessado em: maio de 2015.

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALMEIDA, Guilherme de Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Os direitos internacionais fundamentais de refúgio, de asilo e o procedimento legal para obtenção de refúgio no Brasil. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos e os refugiados em tempo de globalização e “guerra ao terrorismo”. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ANDRADE, José H. Fischer de. Breve reconstrução histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. **Decreto 50.215/1961**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: junho de 2015.

_____. **Decreto 98.602/1989**. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2098.602-1989?OpenDocument. Acessado em: junho de 2015.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: maio de 2015.

_____. **Lei nº 9.474/97**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acessado em: maio de 2015.

_____. **Lei nº 6.815 de 1980**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm. Acessado em: julho de 2015.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume I. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2003.

_____. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo os sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos refugiados ambientais. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

COMITÊ INTERACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **O que é o direito internacional humanitário?** s/d. Disponível em:
<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>. Acessado em: junho de 2015.

FARENA, Martza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. Algumas notas sobre direitos humanos e migrantes. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Refugiados ao mar: a extraterritorialidade do princípio do non-refoulement e o direito o mar. *In: Direito do mar: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. . *In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORIKAWA, Márcia Mieko. Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados: por um direito dos refugiados a duas velocidades. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

NASSER, Salem Hikmat. **Desenvolvimento, Costume Internacional e Soft Law**, s/d, p. 15. Disponível em: http://www.cursoaprovacao.com.br/scasat/arquivos/20091023124049_Ahyrton_RF_Analista_Soft_Law_Material_Adicional.pdf. Acessado em: julho de 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto do ACNUR**. Disponível em: <file:///C:/Users/Ana%20Maria/Downloads/Estatuto_ACNUR%20.pdf>. Acessado em: junho de 2015.

_____. **Direitos Humanos e Refugiados**. Ficha informativa nº 20, 2002.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**. 1951. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acessado em: maio de 2015.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em: junho de 2015.

_____. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acessado em: maio de 2015.

_____. **Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984**. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-conv-contra-tortura.html>. Acessado em: junho de 2015.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. *In: Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

_____. Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ROCHA. João Carlos de Carvalho. A emergência dos refugiados ambientais. *In: Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.