

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE SUL**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “O NOVO DIREITO INTERNACIONAL” DO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - UFRGS**

***MATHIAS DOS SANTOS SILVA BONI***

**A NATUREZA JUS COGENS DO PRINCÍPIO DO NON-  
REFOULEMENT E A ANÁLISE DE VIOLAÇÕES A ESTE PRINCÍPIO  
NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA**

**PORTO ALEGRE**

**2016**

**MATHIAS DOS SANTOS SILVA BONI**

**A NATUREZA JUS COGENS DO PRINCÍPIO DO NON-  
REFOULEMENT E A ANÁLISE DE VIOLAÇÕES A ESTE PRINCÍPIO  
NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de conclusão de curso de especialização  
apresentado à Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, como requisito parcial para conclusão do  
curso.

***Orientadora: Professora Laura Madrid Sartoretto.***

PORTO ALEGRE

2016

**MATHIAS DOS SANTOS SILVA BONI**

**A NATUREZA JUS COGENS DO PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT E A  
ANÁLISE DE VIOLAÇÕES A ESTE PRINCÍPIO NO ÂMBITO DA UNIÃO  
EUROPEIA.**

**Este trabalho final foi analisado e julgado adequado para a obtenção do título de especialista em Direito Internacional e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós Graduação em da Universidade do Rio Grande do Sul.**

---

**Profa. Orientadora**

---

**Prof(a). Coordenador(a)**

**Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_**

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof(a): \_\_\_\_\_**

**Prof(a): \_\_\_\_\_**

**Prof(a): \_\_\_\_\_**

Dedico este trabalho a todos os indivíduos no mundo que são vítimas de violações de seus direitos humanos fundamentais e estão em situação de extrema vulnerabilidade, principalmente aos mais de 60 milhões de refugiados atuais. É uma realidade muito triste e cruel ser obrigado a deixar o seu lar em razão de guerras ou por sofrer perseguição por motivos sociais e políticos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais pela colaboração sem a qual eu não poderia ter realizado este trabalho. Agradeço minha namorada pelo apoio permanente durante todo o período de realização deste estudo. E agradeço minha professora orientadora pela ajuda valiosa que me deu com indicações fundamentais.

**“A história se repete, primeiro como tragédia, depois como farsa”  
(Karl Marx).**

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo principal aprofundar o entendimento acerca do princípio do non-refoulement, reconhecendo sua natureza como norma internacional jus cogens e, por fim, analisar violações cometidas a este princípio, principalmente no âmbito da União Europeia. Para tanto, no primeiro capítulo, será resgatada uma breve evolução histórica do Instituto do Refúgio, bem como do Direito de Asilo, também apontando as principais diferenças entre um e outro. No segundo capítulo, será então conceituado o princípio do non-refoulement, e observado como foi inserido no ordenamento jurídico internacional, através da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Ainda neste capítulo, será demonstrada a natureza jus cogens do princípio do non-refoulement, pois é norma garantidora dos direitos humanos em âmbito internacional, e assim, deve ser sempre respeitado e cumprido por toda comunidade internacional. Por fim, no terceiro capítulo, serão analisadas algumas violações que a União Europeia como bloco, assim como seus Estados membros, cometem ao princípio do non-refoulement, historicamente e também principalmente durante a presente grave crise de refugiados. Para este fim, será examinado o desenvolvimento da estrutura atual do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), passando por todas as etapas de cooperação entre os países membros da União Europeia no assunto, desde sua fundação. No final do terceiro capítulo, através do pensamento de alguns filósofos contemporâneos, será feita uma reflexão a respeito das dificuldades que os refugiados muitas vezes encontram, simplesmente a partir de sua condição de estrangeiro e diferente, ao tentar se integrar nas novas sociedades onde são abrigados.

**Palavras-chave:** Princípio do non-refoulement. Direitos Humanos. Sistema Europeu Comum de Asilo. Refúgio. União Europeia.

## ABSTRACT

The main objective of the present paper is deepen the knowledge of the non-refoulement principle, recognizing its nature as a jus cogens international norm, and, at the end, analyze some violations committed against this principle, especially in the European Union scope. For this purpose, in the first chapter, it will be made a brief historic evolution of the Refuge Institute, as well as the asylum rights, also pointing out the differences between both of them. In the second chapter, it will be conceptualized the non-refoulement principle, observing how it was introduced in the international legal order, mainly after the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Still in this chapter, it will be demonstrated the jus cogens nature of the non-refoulement principle, because it's an international norm guarantor of the human rights, and in this condition, it has to be respected and complied by all international community. Lastly, in the third chapter, it will be analyzed some violations of the non-refoulement principle, that the European Union, as a bloc, as well as its member States, commit. For this purpose, it will be examined the development of the current structure of the Common European Asylum System (CEAS), passing through all the stages of cooperation between the countries members of European Union in this subject, since its foundation. In the end of the third chapter, through the thoughts of some contemporary philosophers, it will be made a critical thinking about the difficulties that the refugees, in a lot of cases, find, simply because their condition of foreigner and different, trying to integrate themselves in the new societies where they are sheltered.

**Keywords:** Non-refoulement principle. Human Rights. Common European Asylum System. Refugees. European Union.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. A EVOLUÇÃO E AS DIFERENÇAS DOS INSTITUTOS DE ASILO E REFÚGIO.11</b>	
<b>3. O PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT E SUA NATUREZA COMO NORMA JUS COGENS.....</b>	<b>34</b>
<b>4. AS FALHAS DO SISTEMA EUROPEU DE ASILO E AS VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT NA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>600</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>8686</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>8787</b>

## 1. INTRODUÇÃO:

Migrar é um costume milenar do ser humano, e mais do que isso, é um direito fundamental consagrado em diversos instrumentos internacionais, assim como uma série de outros direitos básicos para todos os seres humanos. Recorrentemente, porém, os Estados nacionais e a comunidade internacional falham em assegurar a proteção destes direitos fundamentais a todos, quando não são os próprios Estados os agentes de violação desses direitos. Então o indivíduo é obrigado a migrar. Porque na maioria das vezes, ele não tem outra escolha, é questão de sobrevivência. Ele vai procurar em outro país um lugar que respeite todos os seus direitos básicos e o trate com dignidade. Durante este trajeto ele vai precisar de proteção, assim como quando ele se estabelecer em um novo país, tentando se integrar a uma nova sociedade.

A atual crise global de refugiados é extremamente complexa, pois envolve questões históricas, políticas, econômicas e sociais. É, também, resultado de uma política exploratória histórica das potências mundiais sobre os países menos desenvolvidos, em busca de recursos naturais ou outra coisa que atendesse a seus interesses políticos e econômicos. Estas políticas de exploração e colonialismo datam pelo menos desde a época dos grandes impérios mundiais de colônias europeias, principalmente inglês (Iraque, Egito, China, Índia, Sudão, Somália, Afeganistão, entre outros<sup>1</sup> e francês (Haiti, Marrocos, Argélia, Tunísia, Mali, Senegal, Síria, entre outros<sup>2</sup>, que ruíram após o fim da segunda guerra mundial. Os EUA assumiram o papel de grande potência mundial depois da 2ª Guerra, e assim herdaram informalmente também um grande número de colônias ao redor do globo<sup>3</sup>. Esta política de colonialismo notadamente praticada por estes países pelo menos desde o século XIX, historicamente sempre impediu estes países explorados de se desenvolverem apropriadamente e se estruturarem com políticas democráticas fortes e contínuas. Após a independência dessas colônias ao longo do século XX, as potências mudaram suas políticas de intervenção internacional. Sempre por determinados interesses políticos e financeiros, passaram a ocupar estes países de outras formas, tramando golpes de Estado ou mesmo longas guerras em territórios estrangeiros, que eram justificadas no mínimo como ameaças à sua segurança nacional, e que foram até vendidas por razões de espontâneo sentimento humanitário – como a necessidade que os Estados Unidos tiveram de salvar o mundo do grande arsenal de armas “de destruição em massa” que o Iraque possuía. Essa corrida pela exploração de recursos energéticos e outros financiou guerras na África e no Oriente Médio durante todo o século XX, e segue o fazendo no século XXI. Para países como Afeganistão, Iraque e Síria, para citar apenas alguns, a realidade de sua população nos últimos 100 anos foi primeiro ser uma colônia de exploração; depois, viver um breve período de guerras por independência, que em

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.britishempire.co.uk/>. Acesso em 30 de abril de 2016.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.newworldencyclopedia.org/entry/French\\_Empire](http://www.newworldencyclopedia.org/entry/French_Empire). Acesso em 30 de abril de 2016.

<sup>3</sup> HOBBSAWM, Eric. A Era dos Extremos: o breve século XX. Editora: Companhia das letras, 2008, Brasil.

muitos casos resultaram em períodos ditatoriais, normalmente alinhados a um lado ou outro da Guerra Fria, durante aquele período; E, durante e após estes períodos ditatoriais, “sediaram” guerras e ocupações de terceiros em seu território em nome dos recursos que lá abrigavam, mas que eram vendidas como sendo por outras razões. Para proteger principalmente os europeus que sofreram diásporas após a segunda guerra mundial, foram criados inúmeros tratados de direitos humanos e direito dos refugiados. Neste conjunto normativo, se destaca como ponto nevrálgico da proteção aos refugiados o princípio do non-refoulement, norma jus cogens do Direito Internacional, oficialmente expresso na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e posteriormente consagrado por diversos outros tratados internacionais. Porém, estes tratados foram sendo sistematicamente descumpridos após suas assinaturas e entradas em vigor, assim como o princípio do non-refoulement também sofreu diversas violações, e a grave crise atual de refugiados é resultado do acúmulo de todo este contexto. Este trabalho, após se valer de uma breve evolução histórica do Instituto do Refúgio e do Direito de Asilo, bem como uma diferenciação entre ambos, se centrará em analisar a natureza jus cogens do princípio do non-refoulement, a partir da sua condição de norma internacional garantidora de direitos humanos. Após, também destacará violações a este princípio cometidos no âmbito da União Europeia, por seus países membros e também pela UE como bloco. Apesar da crise de refugiados ser global e observarmos violações aos direitos humanos, direitos dos refugiados e ao princípio do non-refoulement em todos os continentes habitados da Terra, este estudo se concentrará nas violações cometidas pela União Europeia e seus países membros tanto pelas suas implicações históricas à atual crise de refugiados, quanto pelo fato do continente europeu atualmente receber os maiores fluxos de refugiados, estando em posição central nessa crise.

## 2. A EVOLUÇÃO E AS DIFERENÇAS DOS INSTITUTOS DE ASILO E REFÚGIO:

Nos últimos tempos, convencionou-se considerar como as três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.<sup>4</sup> Estes segmentos também se relacionam entre si, e todos compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos, resultado de muitos anos de lutas históricas pelo reconhecimento dos direitos fundamentais de todos. A evolução histórica da proteção aos direitos básicos à pessoa humana se deu de maneira lenta, gradual e sofrida. A civilização humana, desde seus primórdios até os dias atuais, passou por diversas transformações sociais, políticas ou econômicas. Com as ciências jurídicas, sempre ligadas à vida dos homens em sociedade, não poderia ter sido diferente, e estas também passaram por grandes modificações ao longo dos anos, alternando avanços e retrocessos. Assim, é indispensável que se faça uso da História para se entender a origem da construção dos Direitos Humanos, e conseqüentemente, do Direito dos Refugiados, até sua concepção contemporânea. Neste contexto, ensina Norberto Bobbio:

“Os Direitos do Homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”<sup>5</sup>.

Ainda neste sentido, complementa Hannah Arendt, afirmando que “os Direitos Humanos não são um dado, mas um construído, uma intervenção humana em constante processo de construção e reconstrução”<sup>6</sup>. Portanto, de início, devemos reconhecer que os Direitos Humanos foram construídos ao longo da evolução humana, frutos de necessidades e falta de condições básicas para a vida e dignidade das pessoas, surgindo, invariavelmente, da falta de um direito essencial, passando por uma luta para alcançar este direito essencial, e, posteriormente, o

---

<sup>4</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana**: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em 15 de março de 2016.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>6</sup> ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Rio de Janeiro, 1979.

reconhecimento deste direito, dentro das circunstâncias da realidade social, política e econômica de cada época. Neste sentido, Joaquín Herrera Flores destaca que:

“os direitos humanos compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana”<sup>7</sup>.

A concessão de proteção e acolhimento a pessoas perseguidas em outras regiões é um costume internacional muito antigo dos seres humanos, e há registros desta prática desde a antiguidade clássica. Atualmente, existem dois institutos jurídicos principais que cuidam da proteção e do acolhimento internacional de seres humanos perseguidos, o Asilo e o Refúgio. Embora tenham semelhanças quanto ao seu objetivo, possuem também diferenças fundamentais, como explica Celso D. A. Mello:

O refúgio assemelha-se bastante com o instituto do asilo, pois os dois são considerados instituições que visam à proteção da pessoa humana vítima de perseguições. Todavia, embora apresentem algumas semelhanças, os dois institutos não se confundem. A principal característica que diferencia o asilo do refúgio é o fato de que o asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. Por outro lado, a concessão do *status* de refugiado, quando preenchidos os requisitos, obriga os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados (a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967)<sup>8</sup>.

Por esta razão, é fundamental que se esclareça as diferenças entre um e outro. O primeiro dos dois institutos que foi desenvolvido nas sociedades humanas foi o Asilo. Praticado desde o início dos registros humanos, na Grécia antiga essa proteção ganhou um conceito, *Asylon*: a letra “a” significa não, e *sylao*, extrair. O Asilo na Grécia ainda tinha um caráter religioso, e muitas vezes essa acolhida se dava nos próprios templos. No Império Romano, virou *Asylum*, e teve seu conceito ampliado, adquirindo pela primeira vez um caráter jurídico de proteção. Hugo Grotius, grande jurista holandês do século XVII, aprofundou ainda mais este instituto, o desenvolvendo teoricamente. Foi Grotius quem primeiramente fez uma

---

<sup>7</sup> FLORES, Joaquín Herrera. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência**, 2002. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330>. Acesso em 22 de março de 2016.

<sup>8</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007. p.701/702.

diferenciação entre o criminoso comum e o criminoso político ou perseguido religioso, apontando que o Direito de Asilo deveria beneficiar somente estes últimos.

No século XVIII, com a Revolução Francesa, o Instituto do Asilo foi finalmente oficialmente celebrado na Constituição advinda desta revolução, em 1793. Também sob a influência dos estudos de Hugo Grotius, um fundamento básico do conceito do Asilo foi permanentemente modificado. Até então, a proteção do Asilo se destinava a criminosos comuns. A partir da revolução francesa e da difusão de seus ideais libertários, a proteção do Asilo passou a valer para os chamados “criminosos políticos”. Essa mudança ocorreu porque, até então, a maioria dos regimes de governo dos Estados nacionais era o Absolutismo, que não admitia questionamentos à sua autoridade. Por esta razão, os Estados não concediam asilo para quem contestava este modelo político em outro local, para que não fizessem o mesmo com o seu governo. Como a revolução francesa trouxe a ideia de rompimento com os ideais absolutistas, o instituto do Asilo também restou modificado, e passou a acolher os perseguidos ideológicos, ou “criminosos políticos”. Diz o 120º artigo da Constituição Francesa de 1791<sup>9</sup>: “Dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”.

Então, após a Revolução Francesa, com o fortalecimento dos Estados nacionais soberanos e o fim gradual dos regimes monárquicos na Europa, o Asilo passou a ser expediente utilizado somente por criminosos políticos. Com o passar dos séculos e o fortalecimento da cooperação Internacional e de outros institutos do Direito Internacional, como a Extradução, os autores de crimes comuns, antigos requerentes de asilo até então, passaram a ser entregues para serem julgados nos Estados onde estes crimes eram cometidos<sup>10</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 é um dos documentos definitivos sobre Direitos Humanos até os dias de hoje, e também teve fundamental importância na discussão da questão do Asilo e da proteção à pessoa humana em âmbito internacional, eis que através deste documento se reconheceu a personalidade jurídica universal de todos os cidadãos. A Declaração criada pela

---

<sup>9</sup> FRANÇA. Constituição (1791). **The Constitution of 1791 National Assembly**. Disponível em: <<http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html>> Acesso em: 13 mar. 2016.

<sup>10</sup> RUIZ DE SANTIAGO. Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana**: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em 17 de abril de 2016.

ONU estabelece a proteção e o respeito aos direitos como princípios fundamentais ao homem, arrolando o Direito de Asilo como um direito básico dentro desta prerrogativa. Afirma assim o capítulo XIV do texto final Declaração:

“Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 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”<sup>11</sup>.

Este documento de 1948, marco do reconhecimento dos Direitos Humanos, consagrou definitivamente o Direito de Asilo como um Direito Fundamental, mas não se limitou a isso. Serve ele também de base jurídica para as diversas modalidades modernas de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, tanto por meio do asilo propriamente dito quanto do refúgio. Os dois institutos apresentam um caráter de complementaridade, tanto em relação aos sistemas nacionais de proteção – já que somente ocorrem quando o pacto social que assegura a proteção do indivíduo pelo Estado falha – quanto entre si, posto que o instituto do asilo as vezes tem a possibilidade de ser mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do refúgio, que é um sistema de proteção mais específico. Assim lembra Flávia Piovesan, quanto ao objetivo central dos dois institutos:

“Importa, pois, uma adequada harmonização dos instrumentos de Direitos Humanos, já que todos integram o sistema internacional destinado a garantir e proteger a dignidade e os direitos de todos os seres humanos, em todas e quaisquer circunstâncias”<sup>12</sup>.

Até por terem o objetivo de proteção internacional, Refúgio e Asilo são institutos semelhantes. A semelhança definitiva da natureza de ambos pode ser comprovada através da leitura do 4º parágrafo preambular da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, documento base para a operação do refúgio até hoje. Ao estabelecer as regras internacionais sobre o refúgio, o texto da Convenção menciona expressamente o Direito de Asilo, invocando, assim, um como base para o outro, além de confirmar o caráter de complementariedade que ambos devem ter:

---

<sup>11</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: < <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf> > Acesso em 16 mar. 2016.

<sup>12</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. (coords.) O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

“(...) Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional (...)”<sup>13</sup>

Talvez a diferença mais importante entre os dois institutos seja que no Asilo, o Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição, diferentemente do refúgio, que depende de um reconhecimento de status internacional que não compete aos Estados<sup>14</sup>. A Declaração de 1948 assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar proteção a outro Estado, mas não estabelece como dever de um Estado de conceder asilo. É o que passou a conhecer-se como asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em Asilo Territorial, verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e Asilo Diplomático, concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou ainda em outros estabelecimentos consulares. A concessão do Asilo então é um ato que infelizmente ainda se apoia no conceito de soberania nacional, pois depende da boa intenção dos Estados para que ocorra, já que são estes que têm a decisão final sobre sua concessão ou não. Portanto, na prática, se mostra um direito muito mais para o Estado do que para o indivíduo, como define Norberto Bobbio, juntamente com Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino:

“(...) O direito de Asilo, por consequência, deve ser entendido como direito de um Estado de conceder tal proteção. Direito que começa, portanto, não no indivíduo, mas no Estado, em virtude do exercício da própria soberania e com a única reserva de eventuais limites derivados de convenções de que faça parte”<sup>15</sup>.

Já o refúgio, embora muito mais recente, hoje se apresenta como um instituto muito mais abrangente, e, como já referido, com uma diferença fundamental em relação ao asilo: o reconhecimento do *status* de refugiado não depende da vontade política dos Estados nacionais. Este reconhecimento está vinculado a diplomas internacionais e normativas legais bem definidas, e é principalmente regulado pela

<sup>13</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). Acesso em 16 mar. 2016.

<sup>14</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana**: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em 17 de abril de 2016.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: Carmen C. Vaniale. 7ª ed. Brasília: UNB, 1995, p. 58.

Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, revisada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, além de alguns outros documentos internacionais. Esse conjunto normativo internacional é responsável por assegurar este *status* de refugiado a qualquer pessoa que se enquadre na definição legal de refugiado, o que garante aos indivíduos nesta condição a preservação de uma série de direitos fundamentais, e que devem ser respeitados de maneira obrigatória pelos Estados vinculados. Quanto às obrigações que o Estado tem na garantia dos direitos dos solicitantes de refúgio, bem como a diferença entre o sistema de proteção entre o refúgio e o asilo, comenta César Walter San Juan:

“Aquí conviene recordar que la obligación de los Estados es dar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado a las personas que lo solicitan (derecho de petición), y determinar si califican o no como refugiados, de conformidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales. (...). Así, las Naciones Unidas cuentan con un régimen para la determinación de la condición de refugiado muy elaborado, pero no han logrado lo mismo en materia de asilo, en todo caso no por la vía de una convención”<sup>16</sup>.

O Refúgio, como já comentado, é muitíssimo recente se comparado ao asilo, tendo surgido apenas no início do século XX. Após os sangrentos conflitos da 1ª Guerra Mundial, até hoje conhecida por muitos europeus como "A Grande Guerra", a sociedade humana sofreu profundas e permanentes transformações. Para que não se repetissem os horrores que a humanidade acabara de presenciar, ficou previsto no Tratado de Versailles que a comunidade internacional tentaria pela primeira vez formar uma sociedade internacional formal. Essa experiência resultou no surgimento da Sociedade das Nações, ou Liga das Nações, formada em 1919 e com sede localizada em Genebra. Um dos primeiros grandes desafios que a Liga das Nações enfrentou foi ter de lidar com o êxodo de russos que abandonavam seu país em razão da violenta guerra civil que lá se instalou após a Revolução Russa de 1917<sup>17</sup>. Com mais de um milhão de russos fora do seu território de origem na época, seria muito improvável que qualquer Estado nacional estivesse disposto àquela altura a, de maneira discricionária, acolher todos estes indivíduos. Assim, nesta situação, pode-se perceber um aspecto comum à gênese dos Direitos Humanos:

<sup>16</sup> FRANCO. Leonardo. **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**. -- 1a. ed. -- San José, C.R.: EDITORAMA, 2004.

<sup>17</sup> RUIZ DE SANTIAGO. Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em 17 de abril de 2016.

invariavelmente, surgem de uma necessidade coletiva latente e da falta de uma legislação adequada.

No caso dos russos, foi necessário uma nova qualificação normativa coletiva que lhes assegurasse a proteção que necessitavam, e os esforços de Fridtjof Nansen foram fundamentais neste processo.<sup>18</sup> Este norueguês, delegado representante de seu país na Sociedade das Nações, serviu como intermediador entre a Liga e a conflituosa União Soviética, que não fazia parte da sociedade na época. Com a ajuda dos apelos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1921 foi criado um programa para ajudar os deslocados russos que viviam em situações indignas fora de seu território. Até o final daquele ano, o programa havia conseguido que centenas de milhares deles retornassem a seu país de maneira voluntária. Para os que optaram por não retornar, foi criado o Passaporte Nansen, um documento jurídico seguro para os refugiados em seus locais de acolhimento, utilizado em mais de 26 países diferentes, que servia como documento de reconhecimento dos russos deslocados. Hoje pode ser entendido mais ou menos como um embrião do atual "visto humanitário". Nansen também criou a estrutura básica do que mais tarde viria a ser o ACNUR: um comissariado liderado por um Alto Comissário em Genebra, com representantes nos locais de acolhimento. Também se preocupava com a devida integração dos refugiados nas sociedades em que eram acolhidos, e fazia trabalhos vinculados à Organização Internacional do Trabalho para que obtivessem emprego em seus novos locais de moradia<sup>19</sup>.

Nansen se preocupava especialmente com a proteção jurídica dos refugiados, e os instrumentos jurídicos que criou serviram de base para a Convenção de 1933 e posteriormente a célebre Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Seu trabalho posteriormente beneficiou não só os russos, mas indivíduos de muitas outras nacionalidades (também apátridas), principalmente turcos e gregos, pois a guerra de 1922 entre esses dois países deixou um saldo superior a dois milhões de refugiados. Nansen sempre buscava ressaltar o caráter apolítico que a atuação do Alto Comissário deveria ter - e pode ser que naquela época até tivesse -, e liderou o comissariado até sua morte, em 1930. Pelo

---

<sup>18</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana**: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. Disponível em:

<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>

<sup>19</sup> Idem.

incansável trabalho realizado na proteção dos direitos de indivíduos em situação de vulnerabilidade, Fridtjof Nansen foi agraciado em 1922 com o Prêmio Nobel da Paz<sup>20</sup>.

No início da década de 1930, os resultados das primeiras perseguições do incipiente estado nazista na Alemanha já começavam a aparecer, criando assim um novo contingente de refugiados, principalmente judeus. Ainda em 1933, mesmo ano em que Hitler chega ao poder na Alemanha, A Liga das Nações realizou a Convenção de Genebra de 1933. Um dos pioneiros documentos internacionais tratando de refugiados, a Convenção tinha como objetivo criar um programa de reassentamento para estas vítimas de perseguição<sup>21</sup>.

Em 1943, mesmo antes da criação da ONU, e ainda com a 2ª Guerra Mundial a pleno vapor após o fracasso da Liga das Nações em manter a paz entre os povos, a comunidade internacional novamente se organizou formalmente para atender as vítimas deslocadas de suas casas em razão dos conflitos, e foi fundada a Agência das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação. A UNRRA<sup>22</sup>, na sigla em inglês, integrou os esforços de outros programas de auxílio tentados anos antes, como o IGCR (Intergovernmental Committee on Refugees), e era financiada por 44 países diferentes, mas recebia recursos principalmente dos Estados Unidos, que praticamente controlava também toda sua atividade operacional. Além de prestar um auxílio integrado em várias áreas para as vítimas da guerra, também foi criada com o intuito de repatriar os deslocados de seus países após que os conflitos cessassem. A UNRRA atuou oficialmente até 1947, e teve suas atividades posteriormente incorporadas pelos órgãos auxiliares da ONU.

Após o fim da 2ª Guerra Mundial, ainda estarecida com todas as atrocidades cometidas neste período conflituoso, a comunidade internacional delibera pela criação da Organização das Nações Unidas. Desde o início das atividades da ONU, há reivindicações para a criação de um órgão especial que atenda exclusivamente os refugiados originados do conflito. A calamitosa 2ª Guerra Mundial modificou também a concepção na natureza da perseguição que os refugiados sofriam, pois

---

<sup>20</sup> ONU. **A Situação dos Refugiados no Mundo: 50 anos de acção humanitária**; ACNUR; 2000.

<sup>21</sup> RUIZ DE SANTIAGO. Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana**: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm> . Acesso em 26 de março e 2016.

<sup>22</sup> HOLOCAUST ENCYCLOPEDIA. **United Nations Relief and Rehabilitation Administration**. Disponível em: <<https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005685>> Acesso em: 20 mar.2016.

não eram somente perseguidos por suas opções políticas, como leciona a filósofa alemã Hannah Arendt:

“Novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, mas sim em virtude daquilo que imutavelmente eram – nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol)”<sup>23</sup>.

Assim, em 1946, ainda antes mesmo da Declaração dos Direitos Humanos, é criado a OIR<sup>24</sup>, Organização Internacional para Refugiados. A OIR começou a operar em 1947, e substituiu oficialmente os serviços da UNRRA.

Visando privar o mundo de novamente presenciar crueldades como as que foram cometidas durante a 2ª Guerra Mundial, e ainda de uma vez por todas reconhecer e proteger os direitos básicos fundamentais que todos os cidadãos, sem distinções, devem gozar para viver com dignidade, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi promulgada em 1948. Até hoje é o documento mais traduzido de todos os tempos, tendo influenciado a Constituição e o código legislativo de diversos países. A DUDH declara em seu 14º artigo que “cada pessoa tem o direito de buscar e gozar asilo em outros países se sofre perseguição”<sup>25</sup>, o que foi de suma importância para criar um critério unificado que deveria ser universalmente aceito. A fim de realizar essa proteção de maneira ainda mais eficaz, a Assembleia Geral, em 3 de dezembro de 1949, decidiu por constituir um Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados. Reforçando seu caráter apolítico, humanitário e social, e com o objetivo de “assumir a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados em nível universal (...) e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados”<sup>26</sup>, o ACNUR começou a exercer suas funções a partir do dia 1º de janeiro de 1951.

Hoje, o ACNUR é um dos organismos mais proeminentes da ONU, possuindo sede em Genebra e diversos outros escritórios regionais espalhados pelo mundo.

<sup>23</sup> ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

<sup>24</sup> ONU. **Organização Internacional para Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acronymfinder.com/Organizaci%C3%B3n-Internacional-Para-Los-Refugiados-%28Spanish%3A-International-Organization-for-Refugees%3B-UN%29-%28OIR%29.html>>. Acesso em 20 mar. 2016.

<sup>25</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016

<sup>26</sup> ONU. **Estatuto do Acnur**: Disponível em <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjpjpnhdLNAhVHHpAKHY7oBriQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ft3%2Fportugues%2Frecursos%2Fdocumentos%2F%3Ftx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bmode%255D%3D1%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bsort%255D%3Dauthor%3A1%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bdownload%255D%3Dyes%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bdownloadtyp%255D%3Dstream%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Buid%255D%3D594%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bpointer%255D%3D0&usq=AFQjCNG9U71YaWu0Tprj8tHVHL\\_wGqvsYg&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjpjpnhdLNAhVHHpAKHY7oBriQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ft3%2Fportugues%2Frecursos%2Fdocumentos%2F%3Ftx_danpdocumentdirs_pi2%255Bmode%255D%3D1%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bsort%255D%3Dauthor%3A1%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bdownload%255D%3Dyes%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bdownloadtyp%255D%3Dstream%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Buid%255D%3D594%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bpointer%255D%3D0&usq=AFQjCNG9U71YaWu0Tprj8tHVHL_wGqvsYg&cad=rja)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

Atua tanto na proteção aos Direitos dos Refugiados quanto na prevenção de êxodos de pessoas, trabalhando para tentar eliminar possíveis causas que gerem novos grandes deslocamentos forçados de pessoas. Apesar de supostamente ter um caráter apolítico, há também muitas críticas à sua atuação nesse sentido, muitas vezes tomando decisões de acordo com os interesses da própria instituição, e não propriamente dos refugiados. Gil Loescher, que trabalhou durante décadas no ACNUR e é um dos principais pesquisadores e especialistas no mundo sobre sua história, traça um autêntico panorama da atuação do órgão:

“O ACNUR é único entre as agências da ONU. Tem um longo mandato para proteger os direitos humanos dos refugiados. Ainda assim, é também a agência mais ativa politicamente da ONU. Seu trabalho é limitado pelos interesses nacionais dos Estados, então o órgão também as vezes deve tomar decisões independentes que não podem ser nem agradáveis nem contrárias aos estados. Conseqüentemente, o ACNUR sempre trilhou um caminho perigoso entre cumprir seu mandato para proteger os refugiados e atender as demandas impostas ao órgão pelos estados para ser um relevante ator no cenário político”<sup>27</sup>.

Fazendo um balanço das movimentações do ACNUR nas últimas décadas, Loescher também projeta as modificações que o órgão deve fazer no futuro para atuar com mais efetividade:

“O ACNUR não é uma organização estática, e sim tem constantemente mudado e evoluído nos últimos 50 anos. Deve aproveitar as oportunidades para quebrar o ciclo de disfunção organizacional e melhorar sua eficácia. É muito melhor que o ACNUR inicie essas mudanças do que transformações radicais sejam impostas de fora para dentro”<sup>28</sup>.

Para embasar e fundamentar o trabalho do ACNUR, a Assembleia Geral da ONU, em 26 de julho de 1951, aprovou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e apesar de ter entrado em vigor apenas em 22 de abril de 1954, é considerada o documento basilar do Direito dos Refugiados, pois estabelece definitivamente o conceito de refugiado, bem como seus direitos e os deveres que esses direitos implicam aos Estados dos locais de acolhida. Esta Convenção, emendada pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de Nova York de 1967, juntamente com outros documentos regionais de proteção internacional como a

---

<sup>27</sup> LOESCHER, Gil. **The UNHCR and World Politics**. A Perilous Path. Published to Oxford Scholarship Online: November 2003.

<sup>28</sup> LOESCHER, Gil. **The UNHCR and World Politics**. A Perilous Path. Published to Oxford Scholarship Online: November 2003.

Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, proporcionam uma estrutura jurídica formal para atender às necessidades gerais dos refugiados, estabelecendo normas para protegê-los no âmbito do Direito Internacional<sup>29</sup>.

O 1º artigo da Convenção já se destina a definição do termo refugiado. O texto original estabelece que a proteção do ACNUR seria aplicada nas seguintes condições:

“(...) Em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes do dia 1º de janeiro de 1951, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade”<sup>30</sup>.

Pelo pouco tempo decorrido desde o fim da guerra, e ainda sob a influência de seu impacto devastador, essa conceituação tem duas limitações importantes. A primeira limitação é geográfica, pois inicialmente a proteção só deveria atender refugiados no continente europeu, e é optativa aos países, que praticamente não a utilizam. A segunda limitação é temporal, pois a proteção também visava os atingidos por perseguições ocorridas antes de 1º de janeiro de 1951. Esta limitação seria suprimida pelo Protocolo de 1967.

Apesar destas limitações, a definição é clara quanto aos elementos que definem a condição de refugiado, como aponta o autor Goodwin-Gill:

“A Convenção aponta quatro elementos definidores da condição de refugiado: o refugiado deve estar fora do seu país de origem; a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento;

<sup>29</sup> FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952)**. 2006. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

<sup>30</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) . > Acesso em 16 mar. 2016.

e, enfim, a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política”<sup>31</sup>

A Convenção de 1951 foi fundamental em definir o termo “refugiado”, arrolando seus elementos essenciais e seus motivos de reconhecimento. Também foi de suma importância ao estabelecer os direitos básicos inderrogáveis dos refugiados, dando deveres aos Estados nacionais acolhedores que devem ser invariavelmente cumpridos. Os Estados acordantes da Convenção de 1951, e posteriormente do Protocolo de 1967, agora estavam juridicamente vinculados a uma obrigação internacional, aptos a serem responsabilizados caso houvesse descumprimento das normas de proteção. Além disso, é importante ressaltar o caráter universal da declaração, que apesar de ter a limitação geográfica já referida, se dedicava a atender todos os indivíduos que entrassem em seus critérios – posteriormente ampliados -, e não a certos grupos específicos, como fora anteriormente no caso dos russos ou dos judeus.

A perseguição é um dos fatores fundamentais para a caracterização do refúgio, porém, não é claramente definida pelos diplomas internacionais. O ACNUR, 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, diz que perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, sendo esta definição muito simples e subjetiva<sup>32</sup>. Buscando definir a perseguição de maneira mais concreta, o autor James Hathaway elaborou uma lógica que leva em consideração a proteção dos direitos absolutamente inderrogáveis presentes nos documentos que compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos. Desta maneira, ele define que há perseguição quando for detectada uma falha sistemática e duradoura do Estado na proteção destes direitos inderrogáveis, causando sérios danos ao indivíduo, como o Direito à livre religião, o Direito a não ser submetido à tortura, o Direito à liberdade de expressão e de pensamento, entre outros<sup>33</sup>.

Outra dúvida que já foi levantada acerca da perseguição é relativa à interpretação de quem a realiza. Alguns Estados europeus entendem que o único

---

<sup>31</sup> GOODWIN-GILL, Guy. *Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

<sup>32</sup> ONU. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado*. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1)> Acesso em 21 mar.2016.

<sup>33</sup> HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

agente de perseguição possível é o Estado, mas esta interpretação é restritiva e por vezes não condiz com a realidade, como quando não abarca questões como a perseguição feita por grupos terroristas ou extremistas durante uma guerra civil, por exemplo. Essa cínica postura pode impedir que os refugiados gozem de seus direitos plenamente nestes locais, e não condiz com o princípio da boa fé na interpretação de tratados. Essa postura de interpretação restritiva pode, inclusive, ensejar a responsabilidade internacional subjetiva por violação de dispositivo de tratado desses Estados<sup>34</sup>.

Aqui cabe ainda se fazer outra distinção importante, principalmente no contexto da crise atual, que é a diferenciação entre o refugiado e o migrante. Estes dois conceitos têm significados diferentes, e uma generalização do tratamento nessa situação pode ser muito prejudicial para ambos os casos. Primeiramente, é imprescindível que se destaque que migrar é um direito fundamental do ser humano, por isso, não existe migrante ilegal em hipótese alguma, no máximo, migrante irregular. Assim, o migrante, independente de suas razões de migração, nunca deve ser encarado como um criminoso pelo simples fato de migrar. Como esclarece a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XIII, parágrafo 2º, “Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”<sup>35</sup>.

Esclarecido este aspecto, é de suma importância que se diferencie o refugiado do migrante. Como já observado, há uma definição clara e universal de refugiado, apresentada na Convenção de 1951 e posteriormente expandida em outros diplomas internacionais. Para ser considerado um refugiado, invariavelmente, o indivíduo deve se encaixar naquela definição. A partir do reconhecimento da condição de refugiado, esse indivíduo passa a ser protegido não só pelo Estado acolhedor, mas também pelo ACNUR e outros órgãos internacionais. Os migrantes escolhem se deslocar para outro país por razões de trabalho, para melhorar sua condição financeira ou escapar de alguma outra dificuldade, mas não necessariamente por sofrerem um fundado temor de perseguição, como os refugiados. Vale lembrar, porém, que a migração não é algo meramente “opcional”,

---

<sup>34</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional Dos Refugiados E Sua Aplicação No Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo : Método, 2007.

<sup>35</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016

pois o simples fato de migrar já inclui uma série de renúncias às quais o indivíduo se submete. Os governos nacionais têm suas próprias leis de imigração e processos para receber os migrantes, e seus casos são tratados individualmente. Políticas restritivas de migração, porém, levam ao favorecimento da clandestinidade e da corrupção. As fronteiras físicas e jurídicas que impedem o ser humano de exercer o seu direito de migrar dão margem para a ação dos traficantes de pessoas. Além disso, essas políticas de restrição não cumprem o objetivo que as autoridades desejam, que é conter o fluxo de pessoas, e acabam sendo mais um instrumento de exclusão social.

Já os refugiados normalmente se deslocam em massa, e os países devem lidar com sua chegada obrigatoriamente de acordo com as normas de proteção de refugiados definidos pela legislação internacional competente, como o já citado Estatuto dos Refugiados e seus diversos outros documentos complementares. No final de 2015, o ACNUR indicou como o órgão utiliza os termos “migrante” e “refugiado”, para que houvesse um melhor entendimento sobre o assunto:

“Nós usamos migrantes e refugiados ao se referir a movimentos de pessoas onde achamos que há pessoas dos dois grupos, como nos movimentos de barco no sudeste asiático. Nós dizemos refugiados quando falamos de pessoas fugindo de guerra ou perseguição cruzando uma fronteira internacional. E chamamos de migrantes quando pessoas se deslocam por motivos não elencados na definição legal de refugiado”<sup>36</sup>.

O fundamental é que se tratem todos os seres humanos com dignidade, protegendo suas vidas e assegurando que os Direitos Humanos, inderrogáveis a todos, sejam reconhecidos e respeitados, independente da terminologia da condição migratória do indivíduo. Na Convenção de Genebra de dezembro de 2001, Vaira Vike-Freiberga, presidente da Letônia na época, e também ela uma refugiada do período pós 2ª Guerra Mundial, declarou:

“Ninguém abandona seu país disposto ou de boa vontade... significa que alguma coisa está profundamente errada com as circunstâncias daquele país. Nós nunca devemos tratar de maneira simples este flagelo das pessoas cruzando

---

<sup>36</sup> ONU. ACNUR. **UNHCR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘migrant’ - Which is right?** Disponível em: < <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>.> Acesso em; 26 mar. 2016.

fronteiras. Eles são sinais, eles são sintomas, eles são a prova de que algo está muito errado no cenário internacional”<sup>37</sup>.

Após a definição do documento basilar de proteção aos refugiados, a Convenção de 1951, o ACNUR ficou apto a realizar o seu trabalho com mais propriedade. Como o problema dos refugiados é uma questão de ordem internacional, é através da cooperação internacional que ele deve ser resolvido, e as normas que regem esta cooperação são os instrumentos jurídicos internacionais legais que tratam do assunto. Desta maneira, a responsabilidade pela proteção dos refugiados compete tanto ao ACNUR quanto aos Estados nacionais, que também devem inspecionar a fim de garantir que se cumpram todas as medidas de proteção previstas.

As relações entre os Estados nacionais na proteção aos refugiados também devem se pautar pelo princípio da solidariedade, que se encontra inclusive no preâmbulo da Convenção de 1951, lembrando o caráter cooperativo que se deve ter na solução destes problemas, afirmando que “(...) a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e caráter internacionais (como o caso dos refugiados) não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma solidariedade internacional”<sup>38</sup>.

Este princípio deve ser evocado sempre que a proteção aos refugiados esteja causando um peso muito grande a um determinado país, e talvez esse Estado não possa ser capaz de oferecer as melhores condições de acolhimento aos refugiados sem um grande prejuízo próprio, como ocorre hodiernamente com a Grécia. Justamente para que haja uma divisão deste “fardo” (burden-sharing)<sup>39</sup>, há o princípio da solidariedade, a fim de que os Estados possam colaborar e receber refugiados de acordo com suas possibilidades econômicas e sociais. Infelizmente, muitas vezes essa solidariedade não desperta espontaneamente. As potências do norte da Europa, por exemplo, muitas vezes inclusive criam mecanismos para que não efetivamente precisem cumprir com essas responsabilidades. A União Europeia criou um sistema interno, que será mais detalhadamente analisado nos próximos

---

<sup>37</sup> WHITTAKER, David. **Asylum Seekers and Refugees in the contemporary world**. In: The Making of the Contemporary World, London & New York, 2006.

<sup>38</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) . > Acesso em 16 mar. 2016.

<sup>39</sup> ONU.UNHCR. **Solidarity and Burden-Sharing**. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/%2F525fe3e59.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2016.

capítulos, que determina que os refugiados sejam obrigados a permanecer no primeiro país em que chegarem no continente, mesmo sabendo-se que o fluxo de refugiados que chega à Europa é absolutamente desproporcional entre as chegadas em países do sul, como Itália e Grécia, e em países do norte, como a Inglaterra. Isso deixa uma situação muito confortável para os países do norte, que podem administrar a quantidade de refugiados em seus países de acordo com suas vontades, e não possibilidades econômicas e sociais. Em setembro de 2015, após mais de quatro milhões de sírios já tivessem sido deslocados forçadamente de seu país, a grande maioria em direção à Europa, enquanto observávamos a superlotação de alguns países que não tem as melhores condições de acolhimento no continente, como Grécia, Sérvia e Macedônia, o Reino Unido havia recebido até então somente 216 sírios ao total, quantidade que não chega a lotar um único vagão do metrô de Londres<sup>40</sup>. Isso para não se falar na quantidade de refugiados que países como Turquia, Líbano e Jordânia recebem, infinitamente superior ao de grandes potências internacionais, não sendo possível sequer uma devida comparação<sup>41</sup>.

Segundo James Hathaway<sup>42</sup>, o fato de o Direito dos Refugiados ser muitas vezes projetado e em grande parte administrado pelos Estados, faz com que a disponibilidade e a qualidade de proteção muitas vezes dependam dos interesses nacionais, variando em função do grau em que a admissão de refugiados esteja em consonância com esses interesses. Nesse cenário, claramente quem sofre são os refugiados, que já não podem voltar para casa, e cada vez mais têm negado o seu direito de atravessar fronteiras em busca de proteção no exterior. Ainda segundo este autor, o sistema do Direito dos Refugiados evoluiu de um sistema relativamente aberto, fortemente influenciado pelo humanismo, para um regime que exclui a maioria da população mundial de migrantes involuntários<sup>43</sup>.

Como anteriormente mencionado, na Convenção de 1951 havia certas imperfeições, que tentaram ser suprimidas a partir das emendas do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, aprovado em Nova York. Seu principal objetivo

---

<sup>40</sup>INDEPENDENT. **Refugee crisis: Number of Syrian refugees Britain has taken in would fit on a Tube train**. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/refugee-crisis-number-of-syrian-refugees-britain-has-taken-in-would-fit-on-a-tube-train-10482714.html>>. Acesso em 26 mar. 2016.

<sup>41</sup> Ver: <http://www.borgenmagazine.com/10-countries-that-accept-refugees/>. Acesso em 22 de maio de 2016.

<sup>42</sup> HATHAWAY, James C. **A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law**. Harvard International Law Journal, vol. 31, no. 1 (Winter, 1990), pp. 129- 147.

<sup>43</sup> SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. Maceió, 2012.

era revogar as limitações já mencionadas presentes na Convenção de 1951, e também se adequar ainda mais aos novos acontecimentos mundiais que impactavam a população de refugiados ao redor do globo. Logo em seu texto preambular, o Protocolo de 1967 esclarece sua intenção:

“Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, só se aplica aos refugiados que tenham passado a ter tal condição como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”; “Considerando que têm surgido novas situações de refugiados desde que a Convenção foi adotada, e que há possibilidade, por conseguinte, que os refugiados interessados não fiquem compreendidos no âmbito da Convenção”; “Considerando conveniente que gozem de igual estatuto todos os refugiados compreendidos na definição da Convenção, independentemente da data limite de 1º de janeiro de 1951”.<sup>44</sup>

Por conseguinte, em seu 1º artigo, atesta definitivamente que:

§2.” Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado” [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro”<sup>45</sup>.

Apesar de ser muito relacionado à Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 é um instrumento jurídico independente. Aos Estados que aderirem ao protocolo, automaticamente a maior parte das disposições da Convenção de 1951 também se tornam aplicáveis, mas não em sua totalidade. Porém, a grande maioria dos Estados preferiu ratificar ambos os documentos.

Outros documentos internacionais visando a proteção dos direitos dos refugiados, elaborados em âmbitos regionais e adequando-se às suas particularidades locais, foram fundamentais para a ampliação do conceito do refúgio, para assim tornar sua rede de proteção ainda mais eficaz. Destacam-se a Convenção da Organização Unificada Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. A Convenção da Organização Unificada Africana de 1969 foi elaborada em Adis Abeba, e suas disposições eram aplicáveis a todos os membros da União Africana. Já em seu texto introdutório manifesta de maneira enfática que o refúgio é um ato de caráter humanitário, e em razão disso não deve ser entendido

<sup>44</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) .

> Acesso em 16 mar. 2016.

<sup>45</sup> Idem.

como uma afronta do Estado de acolhida. Em seu artigo I, parágrafo 2º, a Convenção assim ampliou o termo “refugiado”:

“O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”<sup>46</sup>.

Desta maneira, alargou-se o guarda-chuva de proteção do refúgio já definido pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, a fim de que também se aplicasse às vítimas de perigos generalizados que infelizmente ocorriam (e ainda ocorrem) regularmente no continente africano, como as hipóteses elencadas de agressão, ocupação externa e dominação estrangeira. Destaca-se também que este documento foi elaborado no contexto de descolonização e independência de muitos países africanos, um processo que gerou muitas tensões e instabilidade política no continente<sup>47</sup>. Outro conceito pioneiro trazido por esta convenção foi a possibilidade de reconhecimento do status de refugiado, seja ele pelo motivo que for, em decorrência de um acontecimento que esteja ocorrendo apenas em parte de um determinado território do Estado, e não necessariamente em seu todo, como demonstrado na frase “em uma parte ou na totalidade do seu país de origem ou nacionalidade”. Essa previsão foi um dos precedentes na possibilidade de garantir proteção, por meio do refúgio, aos deslocados internos. Além disso, a Convenção ainda contém provisões relevantes acerca da repatriação voluntária, em seu artigo V<sup>48</sup>.

Analisando mais profundamente as razões da Convenção de 1969 ter sido moldada deste jeito, elucida David Whittaker:

“Esta formulação mais ampla se referindo a circunstâncias que ameaçam a “vida, integridade física ou liberdade” claramente tinha em mente expressar provisões para pessoas forçadas a voar para fugir de situações de violência generalizada e em muitos aspectos constituiu um mecanismo de lidar com movimentos de refugiados em massa sem análises individuais. No norte e no leste da África havia algo como um milhão de pessoas forçadamente despejadas de suas casas na época. Ainda, nos anos seguintes esses movimentos ficariam cada vez mais comuns, levantando dilemas éticos e logísticos ao ACNUR na região.

<sup>46</sup> ACHPR. African Commission on Human and Peoples' Rights. **Convenção da Organização Unificada Africana**. Disponível em <[http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr\\_instr\\_conv\\_refug\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf)> Acesso em 29 mar. 2016.

<sup>47</sup> HOBBSAWm, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX**. Companhia das Letras, 2008.

<sup>48</sup> ACHPR. African Commission on Human and Peoples' Rights. **Convenção da Organização Unificada Africana**. Disponível em <[http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr\\_instr\\_conv\\_refug\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf)> Acesso em 29 mar. 2016.

A definição de refugiado da OUA parece ter em mente conceitos coletivos mais do que direitos de um único indivíduo. Em alguns aspectos, direitos no mundo desenvolvido parecem ser baseados no conceito de pessoas autônomas, dando prioridade aos direitos políticos e civis individuais, e a tradição nos países não ocidentais é dar mais ênfase em direitos econômicos e sociais, obrigações familiares e deveres na comunidade. De qualquer maneira, qualquer que seja a distinção que nós possamos dar a direitos e deveres, em sociedades pobres ou em desenvolvimento, especialmente, esta *força maior*, no formato da guerra, fome e agressões generalizadas, gera refugiados”<sup>49</sup>.

A Declaração de Cartagena de 1984, oriunda na América Latina, expandiu ainda mais o conceito de refugiado, e buscou integrar de maneira mais efetiva as diferentes vertentes do sistema internacional de proteção à pessoa humana. A antiga definição estabelecida na Convenção de 1951 não era completamente adequada às vítimas dos conflitos que vinham assolando a região, principalmente na Colômbia e na América Central, em países como El Salvador, Nicarágua e Guatemala. Ainda na seção introdutória do documento, a Declaração anuncia sua razão de criação:

“Reconhecendo que a situação na América Central, no que concerne aos refugiados, tem evoluído nestes últimos anos, de tal forma que tem adquirido novas dimensões que requerem uma especial consideração”<sup>50</sup>;

“Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais”<sup>51</sup>.

Então, em seu artigo 3º, inclusive citando a Convenção da OUA de 1969, faz sua colaboração na construção de um conceito de refugiado mais amplo:

“Reitera que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão

<sup>49</sup> WHITTAKER, David. *Asylum Seekers and Refugees in the contemporary world*. In: The Making of the Contemporary World, London & New York, 2006.

<sup>50</sup> ONU. **Declaração de Cartagena**. Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em 5 abr. 2016.

<sup>51</sup> ONU. **Declaração de Cartagena**. Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em 5 abr. 2016.

Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>52</sup>.”

Assim sendo, da mesma maneira que a Convenção da OUA de 1969 havia ampliado o conceito do refúgio de acordo com as necessidades das vítimas daquele continente, a Declaração de Cartagena de 1984 fez o mesmo. Como já referido, na época da elaboração da Declaração proliferavam-se diferentes conflitos armados nos países do continente. Esses conflitos tinham diversas naturezas, e podiam ser entre grupos independentes ou com estes contra o Estado. Enquanto Nicarágua, El Salvador e Honduras estavam mergulhados em longas guerras civis que envolviam golpes militares e perseguições orquestradas pelos governos ditatoriais através de esquadrões da morte, a Colômbia assistia a escalada de violência dentro de seu território provocada pelo crescimento do poder dos cartéis do narcotráfico. Esses acontecimentos peculiares à região naquele momento geraram situações de violação coletiva generalizada dos Direitos Humanos, e a Declaração de 1984 procurou atender também as pessoas atingidas por estes conflitos, que também tiveram a necessidade de muitas vezes abandonar seus lares em busca de sobrevivência. Falando sobre a adequação do conceito de refúgio que a Declaração de 1984 trouxe quanto aos conflitos da região, explica o autor Luiz Varese:

“O conceito de Cartagena se torna estratégico numa época em que a natureza dos conflitos armados vem mudando rapidamente, quando ocorrem conflitos cada vez mais anárquicos ou para afirmar uma identidade de grupo. O mais trágico das novas faces da guerra são os níveis de violência e, sobretudo, a violência contra a população civil (...) Já não primam os conflitos entre estados, que podem ser obrigados e responsabilizados internacionalmente, primam conflitos de grupos armados que frequentemente recorrem à violência generalizada e aos crimes atrozes para afirmar seu poder ou controle local”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> ONU. **Declaração de Cartagena**. Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1).> Acesso em 5 abr. 2016.

<sup>53</sup> VARESE, Luis. **Migrações forçadas e crises humanitárias**. Disponível em:

<<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>.> Acesso em 23 abr. 2016.

Comentando ainda a importância do texto da Declaração de Cartagena no sentido de avançar no entendimento entre as diferentes vertentes da proteção internacional, diz Gabriela Mezzanotti:

“Pode-se dizer que um dos pontos mais importantes e que acabou alterando a atuação dos estados neste tema foi o fato do texto da Declaração propor um conceito ampliado de refugiados, incluindo as graves violações aos direitos humanos, o que leva a um entendimento de convergência das vertentes de proteção internacional da pessoa humana”<sup>54</sup>.

Portanto, as hipóteses para o reconhecimento do status de refugiado são as elencadas nos diplomas internacionais universais que tratam da matéria e constituem os padrões mínimos de proteção a serem resguardados. No entanto, a efetiva proteção desses direitos ocorre no âmbito nacional, através dos instrumentos utilizados por cada Estado, os quais têm, inclusive, a faculdade de aumentar este rol, adotando a proteção a esses direitos em sua capacidade mais ampla<sup>55</sup>.

Acerca da complementariedade entre os mecanismos globais e regionais de proteção aos Direitos Humanos, incluindo-se os que tratam do Direito dos Refugiados, esclarece Flávia Piovesan:

“Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos”<sup>56</sup>.

Observando a construção dos institutos do asilo e do refúgio, podemos verificar diferenças e semelhanças entre eles. Ambos dependem da cooperação internacional para sua realização, mas diferem-se, por exemplo, quanto à associação do refúgio a um órgão internacional que fiscalize a sua proteção. O Direito de Asilo carece desta fiscalização, e seguindo como ato discricionário do Estado concedente, não será possível a plena aplicação deste instituto na prática. A

<sup>54</sup> Disponível em <http://caminhosdorefugio.com.br/tag/declaracao-de-cartagena/>. Acesso em 26 de abril de 2016.

<sup>55</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional Dos Refugiados E Sua Aplicação No Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo : Método, 2007.

<sup>56</sup> PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional**. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 47-76. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 53.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, base jurídica garantidora do Direito de Asilo como expressão dos Direitos Humanos, assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar proteção a outro Estado, mas não estabelece ao Estado o dever da concessão. No caso do refúgio, diferentemente, existe um conjunto normativo internacional que define o critério para o reconhecimento do status de refugiado, e este reconhecimento não depende da vontade dos Estados Nacionais. Além disso, deste reconhecimento emanam obrigações internacionais que devem ser cumpridas pelo Estado de acolhida. Assim sendo, o reconhecimento de uma pessoa como refugiada é considerado um ato declaratório, pelo fato de que a pessoa já é refugiada antes mesmo de ser reconhecida formalmente como tal por um Estado; com a verificação das condições pessoais e da situação objetiva do país de origem do solicitante, o Estado de acolhida vai tão somente declarar que aquela pessoa é merecedora da proteção internacional.

Jim Hathaway conceitua assim as características que definem especificamente o refugiado, também comentando acerca das consequências que o reconhecimento de seu status acarreta em sua proteção:

“As diferenças decorrem do fato de que as Convenções das Nações Unidas dizem que apenas pessoas em risco por razões dos cinco fatores (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política) qualificam (...) Sob o Direito Internacional, uma pessoa é um refugiado assim que ela se enquadrar nos requerimentos da definição, independentemente ou não de qualquer governo tê-los declarado refugiados. Então, assim que uma pessoa que está genuinamente em risco de sérias violações de Direitos Humanos saia do seu Estado, independentemente de ter ou não passado por um procedimento formal. É uma distinção importante(...) Se fosse o caso do indivíduo apenas adquirir este direito após ter passado pelo procedimento formal de um Estado, poderíamos facilmente observar uma situação onde os governos iriam simplesmente se recusar a cumprir as obrigações de proteção aos refugiados. E de acordo com a sua estruturação, o Direito Internacional dá aos refugiados certos direitos chave assim que eles de fato estejam fora de seu país de origem por uma razão relevante, independentemente de algum governo oficial ter reconhecido este status ou não”<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/migrationdocuments/interviews/inter1.htm>. Original: “The differences really flow from the fact that the United Nations Convention says that only persons at risk by reason of one of five factors (their race, religion, nationality, social group or political opinion) qualify (...) Under International Law, a person is a refugee as soon as they meet the requirements of the definition, whether or not any government has declared them to be a refugee. So, as soon as a person who genuinely is at risk of serious human rights abuse leaves his or her own State, by and large that person is a refugee as of the moment that they leave their own country, whether or not they have gone through a formal status determination procedure. It’s an important distinction (...) If it were the case that an individual only acquired that right once a state had actually put them through a formal procedure, you could very easily see a situation where governments would simply refuse ever to ask the question so that they would never be saddled with the obligation of protecting the refugee. And so the way international law is structured gives the refugee certain key rights as soon as they in fact are outside their own country for a relevant reason whether or not any particular government has recognized that status”. Acesso em 15 de abril de 2016.

Desta maneira, resta claro que tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana - em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante -, a fim de assegurar e garantir os direitos básicos de vida e de dignidade a todos. O refugiado é definido assim por sofrer perseguição por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião pública ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo estende sua proteção somente a perseguidos políticos. Provavelmente sua maior diferença consiste na maneira como são estruturados e positivados internacionalmente, o que influencia diretamente no escopo de sua proteção. Enquanto o refúgio está vinculado a um reconhecimento de status internacional, e, por conseguinte, consegue uma proteção mais efetiva, a concessão de asilo permanece como ato discricionário de cada Estado nacional, graças ao falido princípio da soberania nacional. Pela forma como está atualmente legislado o Direito de Asilo, em muitos casos se verifica como um instituto que resguarda inicialmente o direito do Estado, e somente após atende o direito do indivíduo. Isto não ocorre no Instituto do Refugio, que por força de seu conjunto normativo internacional, posteriormente corroborado nas legislações internas dos países, atua acima de tudo como garantidor internacional da proteção de todos os seres humanos, principalmente em virtude do princípio do non-refoulement. Por fim, apesar da diferença entre a efetividade da proteção de cada um, a semelhança definitiva entre os dois institutos reside no caráter humanitário que ambos.

### 3. O PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT E SUA NATUREZA COMO NORMA JUS COGENS:

A Convenção de Genebra de 1951 também foi responsável por consagrar um princípio que até os dias de hoje é reconhecido como a “espinha dorsal” do sistema jurídico de proteção aos refugiados, o princípio do non-refoulement (em português, não-devolução). Refoulement é um termo derivado do verbo francês refouler, que significa devolver ou retornar. Este princípio é essencial na efetiva proteção aos refugiados, pois, entre outras coisas, proíbe expressamente a devolução ou o retorno de refugiados e indivíduos solicitantes de refúgio ao local onde eles têm sua vida, liberdade e segurança ameaçados. Mesmo enquanto ainda há a verificação acerca da solicitação de refúgio, o solicitante não pode ser retornado até a determinação final de seu status. O princípio do non-refoulement está expresso no 33º artigo da Convenção de Genebra de 1951, que assim dispõe:

§1. Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas<sup>58</sup>.

O artigo 42 da mesma convenção dispõe sobre quais artigos eventualmente os Estados contratantes poderão fazer reservas futuramente. Expressamente, arrola o artigo 33 entre os artigos sob os quais não poderão ser feitas reservas sob nenhuma hipótese, entendimento no Protocolo de 1967, que emendou a Convenção de 1951, em seu artigo VII, § 1.

Art. 42 – Reservas:

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1º, 3º, 4º, 16 (1), 33, 36 a 46 inclusive.

ARTIGO 7 - Reservas e declarações:

§1. No momento de sua adesão, todo Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e a respeito da aplicação, em virtude do artigo primeiro do presente Protocolo, de quaisquer disposições da Convenção, com exceção dos artigos 1, 3, 4, 16 (I) e 33, desde que, no

<sup>58</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). > Acesso em 16 mar. 2016.

caso de um Estado Membro na Convenção, as reservas feitas, em virtude do presente artigo, não se estendam aos refugiados aos quais se aplica a Convenção.

Elihu Lauterpacht e Daniel Bethlehem analisam a relação entre os artigos 33 e 42 da Convenção de 1951, reconhecendo a proibição de “refoulement” como inderrogável a partir deste instrumento:

“Dentro do cenário da Convenção de 1951, a proibição de “refoulement” no Artigo 33 tem um lugar especial. Isto é evidente particularmente no Artigo 42 (1) da Convenção, o qual impede reservas “inter alia” ao Artigo 33. A proibição de “refoulement” no Artigo 33 é, portanto, uma obrigação não derogável sob a Convenção de 1951. Capta a essência humanitária da Convenção. O caráter não derogável da proibição de “refoulement” é afirmado no artigo VII (1) do Protocolo de 1967”<sup>59</sup>.

As únicas exceções permitidas ao princípio do non-refoulement são as previstas no 2º parágrafo do próprio artigo 33 da Convenção de 1951. Contudo, a aplicação desta provisão requer uma avaliação e determinação individual de cada solicitante por parte do país no qual o refugiado se encontra. Assim dispõe o 2º parágrafo do artigo 33:

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Em razão do texto trazido por este parágrafo apresentar alguns termos subjetivos, como “motivos sérios”, que implicariam “perigo para a segurança do país” ou “constituir grave ameaça para a comunidade”, a definição constante na segunda parte do artigo 33 da Convenção de 1951 deixa margens para interpretações diversas. Neste sentido, os Estados, ainda amparados pelo princípio da soberania nacional, podem declarar entendimentos distintos do que pode ser considerado motivo sério, perigo ou grave ameaça, e assim violar o princípio do non-refoulement de acordo com os seus interesses particulares. O princípio do non-refoulement deve ser sempre aceito da maneira mais ampla possível por todos os Estados, visto que é

<sup>59</sup> LAUTERPACHT, E. & BETHLEHEM, D.: **The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement**. In FELLER, E. & TÜRK, V. & NICHOLSON, F. (Ed.). *Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Original: “Within the scheme of the 1951 Convention, the prohibition on refoulement in Article 33 holds a special place. This is evident in particular from Article 42(1) of the Convention which precludes reservations inter alia to Article 33. The prohibition on refoulement in Article 33 is therefore a non-derogable obligation under the 1951 Convention. It embodies the humanitarian essence of the Convention. The non-derogable character of the prohibition on refoulement is affirmed in Article VII(1) of the 1967 Protocol.

um princípio internacional protetor dos direitos humanos, de natureza jus cogens, como será observado mais adiante.

Na Europa, o termo “refoulement” já era utilizado quando havia a rejeição de imigrantes não documentados que eram apanhados no continente, mas não com o caráter formal de uma deportação ou expulsão. No correr do século XIX, com o desenvolvimento do Instituto do Asilo e da Não-Extradição, esta prática de devolução passou a ser revista.<sup>60</sup> Somente após a 1ª Guerra Mundial a comunidade jurídica internacional começou a normatizar formalmente a prática de devolução. Em 1928, em função dos deslocamentos decorrentes da guerra civil na Rússia e do genocídio armênio, foi criado o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios.<sup>61</sup> Em seu item de nº 7, o documento traz recomendações de não devolução ou expulsão destes refugiados, e é considerado como um embrião do princípio do non-refoulement em instrumentos internacionais.

Com o crescimento do regime nazista na Alemanha, muitas pessoas foram forçadas a se deslocar para outros países, e a partir da provisão de 1928, limitações à extradição e ao retorno de refugiados estiveram presentes nos documentos elaborados tratando do assunto, como o Ajuste Provisório e posteriormente a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, de 1936 e 1938. Porém, similarmente ao que ocorria com os instrumentos regulatórios do refúgio de uma maneira geral, essas regulamentações de não devolução até então se aplicavam apenas a grupos específicos de refugiados. Após a elaboração da Convenção de Genebra de 1951 e a consolidação do princípio do non-refoulement em seu artigo 33, os refugiados europeus então passaram a ter a sua proteção contra a não devolução assegurada, adquirindo assim esse princípio importância fundamental na efetivação desta proteção. A partir de 1967, com a adoção do Protocolo de Nova York que levantou as cláusulas geográfica e temporal da Convenção de 1951, esta proteção passou a ter caráter universal.

---

<sup>60</sup> CARDOSO, Arisa Ribas. **Uma leitura do Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas à luz do Direito Internacional dos Refugiados**. 2014. 258 p. Dissertação – Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

<sup>61</sup> DE PAULA, Bruna Vieira. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf> acesso em 20 de maio de 2016.

O próprio ACNUR reforça que a proteção do princípio do non-refoulement será válida contra qualquer forma de remoção forçada, também devendo ser aplicado no caso de não admissão em fronteiras:

“A proibição do refoulement ante perigo de perseguição no Direito Internacional dos Refugiados será aplicável a qualquer forma de remoção forçada, incluindo deportação, expulsão, extradição, transferência informal ou “rendição”, e não-admissão na fronteira (...). Isto é evidenciado pelo termo usado no Artigo 33 (1) da Convenção de 1951, que se refere a expulsão ou retorno “de maneira alguma”. Aplica-se não apenas a respeito do retorno ao país de origem ou, no caso de uma pessoa sem Estado, o país de antiga residência, mas também a qualquer outro lugar onde a pessoa tenha razão para temer ameaça a sua vida ou sua liberdade relacionada a um ou mais motivos relacionados na Convenção de 1951”<sup>62</sup>.

Este princípio decretou, portanto, que os refugiados não podem, em hipótese alguma, além das previstas no parágrafo segundo do artigo 33, da Convenção de 1951, ser retornados forçadamente pelos países ou por qualquer órgão internacional, ao seu Estado nacional de origem ou outro local distinto, enquanto ainda estiverem sofrendo um fundado temor de perseguição. Além da Convenção de Genebra de 1951, inúmeros outros tratados internacionais posteriores, vinculantes ou não vinculantes, corroboraram com o fortalecimento do princípio do non-refoulement, como a própria Convenção da Organização Unificada Africana de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984, e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 1984, que dedica o seu 3º artigo ao tema<sup>63</sup>, além de muitos outros documentos internacionais.

É importante salientar que as provisões do artigo 33, parágrafo segundo, da Convenção de Genebra de 1951, porém, não afetam as obrigações do Estado acolhedor com o princípio do non-refoulement sob o direito internacional dos direitos humanos, que não permite exceções. O Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos são formas complementares de

<sup>62</sup> ONU. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**, 2007, ACNUR. Original:

The prohibition of refoulement to a danger of persecution under international refugee law is applicable to any form of forcible removal, including deportation, expulsion, extradition, informal transfer or “renditions”, and non-admission at the border (...). This is evident from the wording of Article 33(1) of the 1951 Convention, which refers to expulsion or return (refoulement) “in any manner whatsoever”. It applies not only in respect of return to the country of origin or, in the case of a stateless person, the country of former habitual residence, but also to any other place where a person has reason to fear threats to his or her life or freedom related to one or more of the grounds set out in the 1951 Convention.

<sup>63</sup> Veja-se o artigo citado:

“Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada”.

proteção<sup>64</sup>. Portanto, o Estado acolhedor é impedido de transferir um refugiado, ou requerente de asilo, se esta ação resultar em exposição deste refugiado a um risco substancial de tortura, por exemplo, em função da Convenção Contra a Tortura de 1984. Esta consideração também se aplica a outras violações de direitos humanos similares, e que também podem ser bastante relevantes se considerarmos a proteção internacional de migrantes que não se encaixam perfeitamente na definição legal de refugiado trazida pela Convenção de Genebra de 1951.<sup>65</sup>

Bruna Vieira de Paula, valendo-se dos ensinamentos de Elihu Lauterpacht e Daniel Bethlehem, comenta acerca da abrangência da proteção oferecida pelo princípio do non-refoulement, que também teve seu conceito historicamente ampliado:

Uma interpretação mais abrangente do princípio do non-refoulement também se justifica em outras situações. A Assembléia Geral das Nações Unidas estendeu a competência do ACNUR, nos últimos cinquenta anos, a fim de incluir pessoas que fogem de situações de violência mais generalizada que ameaçam a vida e a liberdade e que, nem sempre, são geradas por perseguição, como os conflitos armados. Além disso, outros instrumentos internacionais adotados após a Convenção de 1951 estabelecem abordagens como essa ou levam em consideração ameaças a vida, integridade física ou liberdade de uma forma mais abrangente.

Dessa forma, essas outras situações em que o princípio do non-refoulement é relevante também devem ser consideradas. Independente de diferenças na formulação, o caráter e o objeto do princípio do non-refoulement, em um contexto de direitos humanos e de refugiados, é o mesmo.”<sup>66</sup>

Outro aspecto de suma importância no princípio do non-refoulement é que a sua proteção tem um efeito extraterritorial, ou seja, é válida também além do território dos Estados. Como o segundo parágrafo do texto preambular da Convenção de 1951 relativa aos refugiados deixa claro, seu objetivo é “assegurar

<sup>64</sup> TRINDADE, Antonio Cançado. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:capitulo.livro:1997:1000183567>. Acesso em 14 de maio de 2016.

<sup>65</sup> Veja-se:

Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”, 2007, ACNUR.

<sup>66</sup> PAULA, Bruna V. **O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados** Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2016.

aos refugiados as possibilidades mais amplas do exercício destes direitos fundamentais e liberdades.<sup>67</sup> Outro indicativo claro presente na Convenção de 1951 de que o efeito do non-refoulement deve ser considerado extraterritorialmente se apresenta no texto do próprio artigo 33, quando expressa que “de maneira alguma” os Estados deverão retornar os refugiados. Portanto, os apontamentos da Convenção de 1951 são claramente no sentido de oferecer as mais amplas possibilidades de proteção aos refugiados. O princípio do non-refoulement, como já mencionado, é reconhecidamente efetivo na proteção contra a não admissão de refugiados na fronteira, o que também evidencia o escopo extraterritorial do princípio.

Lauterpacht e Bethlehem entendem que a responsabilidade dos Estados contratantes sob o princípio do non-refoulement também se estende, como extensão dos Estados contratantes, a diferentes situações. São elas:

- (a) a conduta de um órgão colocado à disposição de um Estado por outro Estado se o órgão está atuando em exercício de elementos da autoridade governamental do Estado o qual colocou o órgão à disposição;
- (b) a conduta de uma pessoa ou grupo de pessoas atuando de fato sob instruções do, ou sob a direção ou controle do Estado;
- (c) a conduta de uma pessoa ou grupo de pessoas de fato atuando sob elementos da autoridade governamental na ausência ou omissão das autoridades oficiais (...);
- (d) uma conduta que não é atribuível ao Estado mas que sem sombra de dúvidas é sabido que foi adotada pelo Estado como própria.<sup>68</sup>

É relevante trazer esta definição para reforçar quais hipóteses são consideradas extensões do Estado contratante. Mesmo órgãos ou outros Estados atuando sob autoridade e responsabilidade de um Estado, são considerados extensões do território deste Estado, tornando o princípio do non-refoulement

<sup>67</sup> ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). > Acesso em 18 mai. 2016.

<sup>68</sup> LAUTERPACHT, E. & BETHLEHEM, D.: **The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement**. In FELLER, E. & TÜRK, V. & NICHOLSON, F. (Ed.). *Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Veja-se:

the conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed; the conduct of a person or group of persons in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, the State; the conduct of a person or group of persons in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority; and conduct which is not otherwise attributable to a State but which has nonetheless been acknowledged and adopted by the State as its own.

também aplicável. Como prosseguem os autores, a importância dessa definição se verifica, na prática, principalmente em casos “em postos de fronteira ou em outros pontos de entrada, em zonas internacionais, em pontos de trânsito, etc”<sup>69</sup>.

Concluindo estas definições mais específicas, quanto à competência extraterritorial do non-refoulement, os autores sentenciam definitivamente:

A responsabilidade do Estado contratante por sua própria conduta e daqueles atuando sob seu guarda-chuva não é limitada a condutas ocorridas dentro do seu território. Esta responsabilidade vai depender acima de tudo da conduta poder ser atribuída aquele Estado ou não, e não se a conduta ocorreu dentro do seu território ou fora dele.<sup>70</sup>

O ExCom, órgão subsidiário à ONU que edita uma série de conclusões anualmente com o objetivo de orientar os países no seu tratamento com os refugiados, também já produziu inúmeras conclusões tratando sobre o tema, com trechos específicos que evidenciam o efeito extraterritorial do princípio do non-refoulement, tais como:

- Conclusão nº 6 (XXVIII): “(...) a importância fundamental da observação do princípio do non-refoulement – tanto na fronteira como no território do Estado (...)”.

- Conclusão nº 15 (XXX): “(...) Uma ação pela qual um refugiado é obrigado a retornar ou é enviado a um país onde ele tenha motivos para temer perseguição constitui uma grave violação do princípio do non-refoulement, e é a obrigação humanitária de todos Estados costeiros permitir que os angustiados navios que buscam o paraíso nas suas águas tenham garantido seu asilo, ou pelo menos refúgio temporário, para as pessoas a bordo.”

- Conclusão nº 22 (XXXII): “Em todos os casos o fundamental princípio do non-refoulement – incluindo não rejeição na fronteira – deve ser escrupulosamente observado.”

- Conclusão nº 53 (XXXIX): “Como qualquer outro requerente de asilo, os migrantes em situação irregular devem ser protegidos contra o retorno forçado a seus países de origem”<sup>71</sup>.

Outro aspecto fundamental para verificarmos o efeito extraterritorial do non-refoulement é a já mencionada complementariedade de proteção oferecida pelo

<sup>69</sup> LAUTERPACHT, E. & BETHLEHEM, D.: **The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement**. In FELLER, E. & TÜRK, V. & NICHOLSON, F. (Ed.). *Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>70</sup> Veja-se:

The responsibility of the Contracting State for its own conduct and that of those acting under its umbrella is not limited to conduct occurring within its territory. Such responsibility will ultimately hinge on whether the relevant conduct can be attributed to that State and not whether it occurs within the territory of the State or outside it” Idem.

<sup>71</sup> ONU. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. ACNUR, 2007.

Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O ACNUR lembra que a validade do princípio do non-refoulement deve ser equiparada às normas internacionais de proteção aos direitos humanos, considerando também seu efeito em locais fora do território dos Estados, mas onde estes exerçam efetivo controle e autoridade:

“Assim, uma interpretação a qual restringiria o escopo da aplicação do Artigo 33º, parágrafo primeiro da Convenção de 1951, ao território parte de um Estado membro desta convenção e/ou participante do Protocolo de 1967 iria não só ser contrária aos termos desta provisão como também ao objetivo e proposta destes tratados sob interpretação. Seria também inconsistente contra relevantes normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. É uma posição do ACNUR, portanto, que um Estado seja determinado por sua obrigação perante o artigo 33º da Convenção de 1951 a não retornar ou transferir refugiados a qualquer local que possa oferecer a eles um risco de perseguição, mesmo que o Estado exerce jurisdição efetiva. Quanto às obrigações do non-refoulement sob o Direito Internacional dos Direitos Humanos, portanto, o critério decisivo não é se o indivíduo está ou não no território do Estado, mas sim se está onde há efetivo controle e autoridade daquele Estado”<sup>72</sup>.

Uma tentativa de negação do efeito extraterritorial do non-refoulement é exemplificada pela política migratória estadunidense com os haitianos no início dos anos 1990, em um caso que virou paradigma no assunto, denominado *Sale v. Haitian Center Council*.<sup>73</sup> Houve um grande fluxo de haitianos em direção aos Estados Unidos após golpe militar ocorrido no país em 1991, e os estadunidenses, ao invés de acolhê-los, os interceptavam. Em muitos casos, os conduziam até a base naval de Guantanamo, em Cuba, onde ficavam detidos. Sem nenhuma chance de defesa ou acesso ao devido processo legal, os haitianos eram retornados ao seu país de origem, onde voltavam a estar sob risco. Havia ainda um notório elemento discriminatório no caso, pois um dos argumentos para impedir a entrada dos haitianos nos Estados Unidos foi que todos seriam portadores do vírus HIV<sup>74</sup>. Eventualmente, em 1993, houve uma decisão judicial forçando a soltura daqueles imigrantes e seu posterior envio aos Estados Unidos. Mesmo assim, a Suprema Corte dos EUA “emitiu um parecer sustentando a legalidade da política de repulsão, sob o argumento de que não há ilegalidade em devolver a seu país de origem pessoas que estão em alto mar, criando assim uma regra territorial de non-

---

<sup>72</sup> ONU. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. ACNUR. 2007.

<sup>73</sup> Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/155/case.html>. Acesso em 18 de abril de 2016.

<sup>74</sup> KOH, Harold Hongju. **The “Haiti Paradigm” in United States Human Rights Policy** (1994). Faculty Scholarship Series. Paper 2092.

refoulement”<sup>75</sup>. Harold Koh, que escreveu um livro sobre o caso, conclui que a crítica ao Tribunal americano deve ser feita por ele ter desatendido o seu papel de fazer cumprir a lei. Ao invés disso, optou por tentar reconstruí-la, considerando tanto o preconceito aos estrangeiros como as leis de política externa dos Estados Unidos, num dos casos que ficou como um clássico da devolução de pessoas no Direito Internacional dos Refugiados<sup>76</sup>.

Diferentemente, numa decisão que de fato compreendeu o caráter de amplo alcance do princípio do non-refoulement, o Juiz português Paulo Pinto de Albuquerque, da Corte Europeia de Direitos Humanos, no julgamento do famoso case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy<sup>77</sup>, de 2012, elaborou parecer pioneiro naquele âmbito. Nele, definiu o caráter jus cogens do princípio do non-refoulement, bem como sua competência extraterritorial de ação. A decisão do caso foi marcante, visto que foi a primeira vez que uma sentença condenatória da Corte Europeia de Direitos Humanos foi construída fundada no argumento do caráter universal e cogente do non-refoulement<sup>78</sup>.

Num primeiro momento da sentença, Pinto de Albuquerque ressalta o caráter cogente do non-refoulement:

“[...] a proibição do refoulement é um princípio de direito internacional consuetudinário, vinculativo para todos os Estados, mesmo os que não são partes da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados ou qualquer outro tratado para a proteção dos refugiados. Além disso, é uma regra jus cogens, já que tem natureza peremptória e não é permitida derrogação, admitida a proibição sem reservas conforme o art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e do art. 42, §1º da Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados e do art. VII do §1º do Protocolo de 1967”<sup>79</sup>.

Posteriormente, o juiz português salienta o alcance extraterritorial deste princípio:

<sup>75</sup> GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015.

<sup>76</sup> KOH, Harold Hongju. **The “Haiti Paradigm” in United States Human Rights Policy** (1994). Faculty Scholarship Series. Paper 2092.

<sup>77</sup> Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509>.

<sup>78</sup> GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015.

<sup>79</sup> GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015. Veja-se:

[...] the prohibition of refoulement is a principle of customary international law, binding on all States, even those not parties to the United Nations Convention relating to the Status of Refugees or any other treaty for the protection of refugees. In addition, it is a rule of jus cogens, on account of the fact that no derogation is permitted and of its peremptory nature, since no reservations to it are admitted (Article 53 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Article 42 § 1 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees and Article VII § 1 of the 1967 Protocol.

“A proibição do refoulement não se limita ao território de um Estado, também se aplica a uma ação extraterritorial, incluindo a que ocorre em alto mar. Isto vale para o direito internacional dos refugiados, tal como interpretado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Câmara dos Lordes, e, sob a lei universal dos direitos humanos, como aplicado pelo Comitê das Nações Unidas contra a Tortura e o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. Ainda, renomados estudiosos do direito internacional têm seguido esta interpretação”<sup>80</sup>.

A decisão proferida ataca o tratamento dispensado pela Itália durante ação de interceptação de um barco com cerca de 200 refugiados, proveniente da Líbia, nos arredores da conhecida ilha italiana de Lampedusa. No dia 6 de maio de 2009, navios da polícia italiana interceptaram o barco, transferiram os refugiados para as embarcações italianas e forçadamente retornaram os refugiados à Trípoli, entregando-os contra sua vontade às autoridades líbias, numa grave violação dos Direitos Humanos e também do princípio do non-refoulement, conforme correto entendimento da CEDH<sup>81</sup>. O caso foi julgado em 2012, e a CEDH concluiu que houve afronta da Itália ao princípio do non-refoulement, condenando o país à indenização pecuniária a cada um, no valor de quinze mil euros, a título de danos não patrimoniais, somados a mil quinhentos e setenta e cinco euros, referentes a custas e despesas.<sup>82</sup> A decisão merece ser comemorada, primeiramente, em razão da grande dificuldade que se tem no acesso de indivíduos em situação vulnerável à justiça neste âmbito; em segundo lugar, uma decisão que efetivamente condena os Estados nacionais por violações de Direitos Humanos no Direito Internacional dos Direitos Humanos, pela rara frequência com que ocorre – comparada com que deveria ocorrer - deve sempre ser comemorada. Mas, analisando o mérito da decisão, percebe-se que o valor que a Itália foi condenada a pagar para cada solicitante é ínfimo perto da conduta que o país teve, colocando os refugiados em situação de extremo risco de vida. João Henrique Ribeiro Roriz, discutindo as consequências da decisão, ressalta que “ao mesmo tempo em que a decisão da Corte Europeia ao submeter a prática migratória italiana à obrigação de non-

<sup>80</sup> GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015. Veja-se:

The prohibition of refoulement is not limited to the territory of a State, but also applies to extraterritorial State action, including action occurring on the high seas. This is true under international refugee law, as interpreted by the Inter-American Commission on Human Rights, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations General Assembly and the House of Lords, and under universal human rights law, as applied by the United Nations Committee Against Torture and the United Nations Human Rights Committee. Renowned international law scholars have followed this approach.

<sup>81</sup> GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015.

<sup>82</sup> Idem.

refoulement é bem-vinda aos partidários da linguagem dos Direitos Humanos, ela é limitada ao resumir o Direito a compensações e a um caráter programático”.<sup>83</sup>

A Ilha italiana de Lampedusa, ponto extremo do território italiano, inclusive, se tornou sinônimo do retumbante fracasso da política de migração italiana e europeia de uma maneira geral. Todas as autoridades (in)competentes sabem que a ilha é um movimentado ponto de chegada de refugiados ao continente europeu, e, ano após ano, o mundo inteiro assiste atônito inúmeras pessoas perderem suas vidas em naufrágios ao longo de sua costa. Ao aparecer o nome Lampedusa nos noticiários, sabemos que virão imagens da mais recente tragédia ocorrida lá. Além da política europeia muitas vezes se omitir frente a estes fatos, por vezes faz ainda pior, dificultando ao máximo o acesso dos refugiados à sua costa, fechando suas fronteiras e até interceptando embarcações, como referido no caso anterior. Ao negligenciar desta maneira a vida de milhares de pessoas, a União Europeia comete, praticamente todos os dias, nocivas violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao Direito Internacional dos Refugiados e ao próprio princípio do non-refoulement.

É importante ressaltar que a proteção proporcionada pelo princípio do non-refoulement contempla também as fases prévia e posterior do acolhimento territorial, que é entendido como o refúgio. Esta fase seria apenas a parte intermediária de todo o processo de proteção, que deve ser permanente. O consagrado jurista brasileiro Cançado Trindade explica como se formou o entendimento ampliado do alcance da proteção do princípio do non-refoulement:

“Desde o início da década de 80 (1981 em diante) até o momento, o Comitê Executivo do ACNUR, em sucessivas conclusões adotadas, reconheceu expressamente a relação direta entre os movimentos e problemas dos refugiados e as normas de direitos humanos, ampliando seu enfoque de modo a abarcar não somente a etapa intermediária de proteção (refúgio) mas também as etapas prévia - de prevenção - e posterior - de solução durável (repatriação voluntária, integração local, reassentamento).

No continente europeu, frente ao temor de uma erosão do Direito de Asilo, buscaram-se novas formas de proteção contra atos desumanos ou degradantes cometidos aos deslocados. Assim, nos últimos anos, se

---

<sup>83</sup> RORIZ, João Henrique Ribeiro. **Direito e Política em Alto mar: Non-Refoulement E Política Migratória No Caso Hirsi Jamma E Outros V. Itália.** direitos fundamentais & justiça - ANO 7, Nº 23, P. 336-366, ABR./JUN. 2013.

desenvolveu uma jurisprudência baseada no artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que estende a proteção contra o *refoulement* de uma maneira mais ampla do que a própria Convenção de 1951. Estendeu sua proteção também às pessoas ameaçadas de expulsão, deportação ou extradição, também elevando o *non-refoulement* a não só um princípio básico do Direito Internacional dos Refugiados, mas também a uma norma peremptória do Direito Internacional dos Direitos Humanos”<sup>84</sup>.

A fase prévia da proteção do *non-refoulement* pode ser exemplificada através de alguns fatos já comentados, como o não fechamento das fronteiras do Estado e a não interceptação de embarcações que tentam chegar ao território do país. Inclusive, os Estados não podem tomar nenhum ato que de alguma maneira dificulte o acesso dos refugiados ao seu território. Quanto à rejeição ou não admissão na fronteira, mais especificamente, a Convenção de Genebra de 1951 e os demais instrumentos internacionais competentes não garantem automaticamente que os Estados sejam obrigados a dar acolhimento permanente aos refugiados. Isto não significa, porém, que os Estados podem rejeitar nas suas fronteiras aqueles que sofrem um fundado temor de perseguição. A obrigação que os Estados têm, mesmo se a decisão final resultar no indeferimento da solicitação daqueles que estão sofrendo um fundado temor de perseguição, é de garantir todas as garantias legais e processuais aos solicitantes dando-lhes um encaminhamento que previna sua devolução. Outro aspecto importante desta fase é o trabalho de prevenção que deve ser feito para se evitar fluxos migratórios que gerem grande quantidade de refugiados. O ACNUR, os Estados, as Organizações Internacionais e toda a comunidade internacional deve cooperar de maneira permanente para evitar conflitos e situações de violência extrema que possam levar a perseguições e demais violações dos Direitos Humanos.

<sup>84</sup> Veja-se:

Original: Desde el inicio de la década de ochenta (1981 em adelante) hasta la fecha, a su vez, también el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, em sucessivas conclusiones adoptadas, há expresamente reconocido la relación directa entre los movimientos y problemas de los refugiados y la normativa de los derechos humanos, y ha ampliado su enfoque de modo a abarcar no sólo la etapa intermedia de protección (refugio) sino también las etapas —previal de prevención y —posterior de solución durable (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento). (...) En el continente europeo, frente al temo de una erosión del derecho de asilo, se han buscado novas formas de protección contra tratos inhumanos o degradantes infligidos a los desarraigados. Así, en los últimos años, se ha desarrollado bajo el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos una jurisprudencia que extiende una protección más amplia contra el *refoulement* que la propia Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Se há señalado, al respecto, que tal jurisprudencia há interpretado el artículo 3 de la Convención Europea de modo incondicional, extendiendo una amplia protección a los amenazados de expulsión, deportación o extradición, y elevando el *non-refoulement* no sólo a un principio básico del Derecho Internacional de los Refugiados sino también a una norma perentoria del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. Disponível em:  
<[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006\\_Antonio\\_Augusto\\_Canca do\\_Trindade.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Antonio_Augusto_Canca do_Trindade.pdf)> Acesso em 26 mai. 2016.

O período em que a proteção territorial ocorre é o que normalmente é entendido como o refúgio. Como já comentado, é essencial que sempre se respeite absolutamente todos os direitos fundamentais garantidos aos refugiados, que já estão em situação de extrema vulnerabilidade e contam com a proteção do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esses indivíduos devem ser mantidos em condições dignas enquanto estiverem nos países de destino – diferentemente do que muitas vezes acontece - ainda que não permaneçam de forma definitiva nesses locais. Não devem ser tratados, em hipótese alguma, como criminosos, ainda que migrem indocumentados ou de forma não previamente autorizada, e devem ter acesso ao gozo de garantias e direitos fundamentais, como o direito ao devido processo legal e à ampla defesa.

A respeito da não extradição de refugiados, o ExCom dedicou duas de suas conclusões especificamente sobre o tema, nº 6 e nº 17. Ainda, devemos lembrar da complementariedade com outros instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como a já citada Convenção contra a Tortura de 1984. Esses outros instrumentos também impedem a extradição (ou outro tipo de 'refouler') de refugiados para zonas de risco de grave violação dos seus direitos garantidos internacionalmente.

A fase final da proteção do non-refoulement é a que define o seu objetivo em longo prazo, qual seja, a de garantir a segurança do refugiado até ter sido enquadrado em uma das hipóteses de solução duradoura. São três as principais soluções duradouras para a condição dos refugiados: repatriação voluntária, reassentamento e integração no país acolhedor.<sup>85</sup> Todas devem ser adotadas priorizando a proteção do refugiado, num esforço compartilhado entre o ACNUR, os Estados e a comunidade internacional de uma maneira geral.

A repatriação voluntária é a solução duradoura mais desejada pelos refugiados, e é perfeitamente normal que assim seja. Um refugiado é um indivíduo que foi obrigado a deixar sua casa, em razão de perseguição ou de situação de extrema violência. Não o fez por vontade própria, e na maioria das vezes teve que fazê-lo repentinamente, sem nenhuma preparação prévia. Ninguém gosta de abandonar o seu país e o seu lar forçadamente, e o mais natural é que essas

---

<sup>85</sup> WHITTAKER, David. *Asylum Seekers and Refugees in the contemporary world*. In: *The Making of the Contemporary World*, London & New York, 2006.

peças queiram para lá voltar. Entretanto, como todas as outras soluções, a repatriação voluntária só pode ocorrer quando houver todas as garantias de segurança para tanto, o que exige um comprometimento fundamental do país de origem e da comunidade internacional como um todo. O país de origem deve ter cessado definitivamente a razão pela qual o refugiado deixou o país, e a comunidade internacional deve auxiliar a estabilizar a situação neste país para que se crie a condição mais favorável possível para o retorno do refugiado, bem como pressionar este país para que mantenha os refugiados em segurança. Outra condição fundamental para que esta solução ocorra, como já diz o próprio nome, é que ela deve ser cem por cento voluntária. O refugiado deve ter toda a liberdade de tomar esta decisão por conta própria.

Também é tarefa do ACNUR promover condições favoráveis à repatriação voluntária, mantendo os refugiados informados sobre as questões do seu país de origem e garantindo sua posterior proteção. Segundo informações do próprio ACNUR, ele presta este serviço da seguinte maneira:

“Na prática, o ACNUR promove e facilita de várias formas a repatriação voluntária, incluindo a organização de visitas ao país de origem por parte dos refugiados para que estes possam verificar as condições de repatriação, divulgação de informação atualizada sobre o país e região de origem dos refugiados e engajamento em atividades de paz e reconciliação, promoção de moradia e restituição de propriedades, além de apoio legal e assistência aos retornados”<sup>86</sup>.

Os sistemas regionais de proteção aos refugiados também exercem papel decisivo tratando da repatriação voluntária. A Declaração de Cartagena de 1984, por exemplo, já em suas conclusões e recomendações iniciais, se refere ao tema por três vezes<sup>87</sup>:

f) Que toda a repatriação de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;

n) Que, uma vez acordadas as bases para a repatriação voluntária e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países receptores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país receptor, possam visitar os acampamentos de refugiados;

<sup>86</sup>ONU. **Repatriação Voluntária**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/>> Acesso em 28 de março de 2016.

<sup>87</sup>ONU. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em 5 abr. 2016.

o) Que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriação voluntária e individual, em coordenação com o ACNUR;

Avançando no texto, a Declaração foca novamente no assunto, reforçando apontamentos anteriormente já feitos, como a necessidade de efetuação em condições de completa segurança, e destacando outros aspectos importantes da repatriação voluntária, como reiterar o caráter individual de cada repatriação e favorecer o reagrupamento familiar:

Décima segunda - Reiterar o caráter voluntário e individual da repatriação dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem.

Décima terceira - Reconhecer que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e, da mesma maneira, as facilidades que se concedam nos casos de repatriação voluntária.

O jurista mexicano Jaime Ruiz de Santiago também destaca outros documentos regionais importantes no tema:

O Documento jurídico da CIREFCA de 1989, e não se deve esquecer da importância do artigo 22.8 do Pacto de San José, que tem um âmbito pessoal de validade maior.<sup>88</sup>

O ExCom ainda dedicou duas Conclusões específicas sobre a repatriação voluntária, nº18 e nº40, que segundo novamente o renomado jurista mexicano Jaime Ruiz de Santiago, “constituem o arcabouço jurídico” para a realização de programas de repatriação voluntária<sup>89</sup>.

A integração dos refugiados no país de acolhimento pode ser a melhor solução duradoura quando a repatriação é improvável, porém, esta integração deve ser cuidadosamente trabalhada entre todos os atores principais deste processo, e certamente representa um enorme desafio. Pegando uma fração da atual crise de refugiados como exemplo, verificamos que um grande número de deslocados sírios foram acolhidos pela Alemanha<sup>90</sup>. Os sírios têm costumes culturais muito diferentes dos alemães, como o idioma e a religião. Atualmente, os turcos formam a principal

<sup>88</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em 12 de maio de 2016.

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Ver: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/25/internacional/1440537082\\_813286.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/25/internacional/1440537082_813286.html). Acesso em 18 de maio de 2016.

comunidade de estrangeiros no país germânico. Eles começaram a chegar no país no período pós-segunda guerra mundial, uma época em que a Europa facilitava a entrada de estrangeiros para atender os seus interesses próprios, que naquele tempo era reconstruir o continente recém arrasado<sup>91</sup> – a chegada dos sírios no país também atende aos interesses econômicos alemães. Os turcos foram historicamente marginalizados na sociedade alemã, vítimas de preconceitos e discriminação, e são considerados os estrangeiros menos integrados naquele país até os dias de hoje. A taxa de desemprego de sua população é a maior entre todas as outras, também em razão de os jovens turcos terem um pior nível de educação comparados com os demais<sup>92</sup>. Enquanto outros grandes grupos de imigrantes se adaptaram melhor à comunidade alemã, como os russos e os poloneses, os turcos enfrentaram problemas de integração justamente por causa da grande diferença da língua e do preconceito contra a cultura islâmica. É provável, de acordo com as evidências supramencionadas, que os sírios venham a enfrentar problemas semelhantes na Alemanha. Manifestações xenófobas<sup>93</sup>, agressões islamofóbicas<sup>94</sup> contra refugiados e a ascensão de partidos extremamente conservadores, como o “Europeus Patriotas contra a Islamização do Ocidente”, conhecido por sua sigla PEGIDA<sup>96</sup>, são exemplos disso.

O Reassentamento é a reinstalação, ou transferência de refugiados do país em que buscaram inicialmente o refúgio para outro estado nacional que vá acolhê-los. É normalmente encarado como o último dos casos como solução duradoura viável. Na maioria dos casos, é acertado em acordos bilaterais, e normalmente causam grande polêmica, vide recente acordo de transferência de refugiados entre a União Europeia e a Turquia<sup>97</sup>.

<sup>91</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX. Companhia das Letras, 2008.**

<sup>92</sup> Ver: <http://www.dw.com/en/study-shows-turkish-immigrants-least-integrated-in-germany/a-3975683>. Acesso em 28 de maio de 2016.

<sup>93</sup> ZERO HORA. **Movimento xenófobo protesta contra refugiados no oeste da Alemanha.** Disponível em < <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/01/movimento-xenofobo-protesta-contra-refugiados-no-oeste-da-alemanha-4948160.html>> Acesso em 28 mai. 2016.

<sup>94</sup> Veja-se:

Preconceito contra a cultura islâmica.

<sup>95</sup> DONCE. Luis. **Maré de islamofobia divide Alemanha.** EL PAIS. Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/05/internacional/1420489196\\_231287.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/05/internacional/1420489196_231287.html)> Acesso em 29 abr. 2016.

<sup>96</sup> PORTER, Tom. **Migrant crisis: German far-right Pegida group grows in strength on first anniversary.** International Business Times. Disponível em: < <http://www.ibtimes.co.uk/migrant-crisis-german-far-right-pegida-group-grows-strength-first-anniversary-1526511>> Acesso em 29 mai. 2016

<sup>97</sup> Ver: <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/20/eu-refugee-deal-turkey-condemned-council-of-europe> - <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/say-no-to-a-bad-deal-with-turkey> . Acesso em 29 de maio de 2016.

São deveres dos países de reassentamento e da comunidade internacional, segundo o ACNUR:

O país de reassentamento proporciona aos refugiados proteção jurídica e física, incluindo acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais sob as mesmas bases dos seus cidadãos nacionais. Estes países também devem permitir que os refugiados se tornem cidadãos naturalizados.

Uma recepção e integração efetivas beneficiam tanto os refugiados reassentados quanto o país que os acolhe. Os governos e as organizações não governamentais (ONGs) providenciam serviços que facilitam a integração, como orientação cultural, cursos de idioma e de treinamento vocacional, assim como programas que promovem o acesso à educação e à capacitação profissional.<sup>98</sup>

Dada a grande crise migratória atual no continente europeu, o reassentamento em muitos casos se faz necessário para aliviar países que estão atualmente carregando um grande fardo nesta crise, como a Grécia e a Itália. Antes de pensar em fazer acordos e trocas de favores com a Turquia, a União Europeia deveria rever as definições presentes na Convenção de Dublin (citar fonte, explicar o regulamento Dublin I, II e III) e, quando tiver que transferir refugiados, que os faça para os países que têm as melhores estruturas e condições para recebê-los no continente. Talvez com as principais exceções sendo a Alemanha e a Suécia, infelizmente, o que ocorre na prática é justamente o contrário, sendo os países com mais condições por vezes os que menos acolhem. Conforme mostra recente pesquisa, 86% dos refugiados atualmente se encontram nos chamados “países em desenvolvimento”<sup>99</sup>, e países como a própria Turquia, além de Líbano, Jordânia, Paquistão e Etiópia estão entre os líderes de países que mais acolhem refugiados.

O princípio do non-refoulement é muitas vezes, ainda hoje, erroneamente entendido como significando apenas a “não devolução”, forma mais simples de interpretação do artigo 33 da Convenção de 1951. Porém, diante do exposto, verifica-se que a proteção garantida por este princípio se estende para muito além do refúgio territorial, ocorrendo inclusive na fase prévia, de prevenção, e posterior,

---

<sup>98</sup> ONU. **Repatriação Voluntária**. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradoras/repatriacao-voluntaria/> > Acesso em 28 de março de 2016.

<sup>99</sup> INDIO DO BRASIL, Cristina. **Países pobres e em desenvolvimento são os que mais recebem refugiados, diz Acnur**. Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-12/paises-pobres-e-em-desenvolvimento-sao-os-que-mais-recebem> > Acesso em 15 mai. 2016.

de solução duradoura. O acolhimento do indivíduo por parte do Estado é somente a fase intermediária de todo este processo permanente de proteção aos direitos dos refugiados e aos Direitos Humanos. O conceito do non-refoulement foi historicamente ampliado pelos diversos instrumentos internacionais de proteção, já mencionados, elaborados após a Convenção de 1951, bem como pela interpretação que as cortes e tribunais nacionais e internacionais dão ao princípio.

Como já anteriormente mencionado, o non-refoulement é tão importante para a efetiva proteção internacional que deixou de ser apenas um princípio para fazer parte do Direito Internacional consuetudinário como norma de caráter jus cogens. As normas jus cogens são normas de caráter inderrogável e hierarquicamente superiores às demais normas do Direito Internacional, tendo assim um papel crucial na garantia de Direitos Humanos no âmbito internacional. Observa-se que o princípio do non-refoulement está presente não apenas em tratados que dispõem exclusivamente a respeito dos direitos refugiados, mas, como já referido, também em diversos acordos internacionais que tratam do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como norma jus cogens, o dever de não devolução vale para todos os Estados nacionais, mesmo para os que não são signatários dos principais instrumentos que normatizam esse princípio.

A maioria dos conceitos de norma jus cogens trazidos pela doutrina têm sua raiz na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, como destaca Valério Mazzuoli:

“A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados menciona ainda um terceiro conjunto de regras não convencionais imperativas, chamadas de jus cogens, que se sobrepõem à autonomia da vontade dos Estados e não podem ser derogadas quer por tratados, quer por costumes ou por princípios gerais do Direito Internacional”<sup>100</sup>.

O artigo 53 da Convenção trata dos tratados incompatíveis com uma norma imperativa de direito internacional geral, ou seja, jus cogens, e assim define:

“É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é

---

<sup>100</sup> MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. 8ª Edição, 2014.

permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza”<sup>101</sup>.

O artigo 64 da mesma convenção reforça, ainda, a força hierárquica das normas jus cogens no Direito Internacional, dispondo que “se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional, geral, qualquer tratado existente que seja incompatível com essa norma torna-se nulo e cessa a sua vigência”<sup>102</sup>.

Mazzuoli, novamente, complementa comentando as disposições referentes à hierarquia das normas jus cogens presentes nos artigos de nº 53 e 64 da Convenção de 1969:

“Em outros termos, ao dizer a Convenção de 1969 que deve prevalecer o jus cogens sobre os tratados tanto posteriores (art. 53) como anteriores (art. 64), acabou por estabelecer uma regra imperativa que impossibilita a utilização dos critérios da especialidade e cronológico de solução de antinomias nos conflitos entre o jus cogens e quaisquer tratados, dando lugar apenas à solução hierárquica em favor das normas jus cogens”<sup>103</sup>.

Para se determinar o valor normativo jus cogens de uma norma ou princípio, é necessário que dois requisitos sejam preenchidos. O primeiro é a aceitação geral da comunidade internacional ao princípio, e o segundo é o reconhecimento de sua inderrogabilidade. Ambos os requisitos se verificam preenchidos no caso do princípio do non-refoulement, que já vincula os Estados de uma forma não derogável no Direito Internacional consuetudinário.

Há muitos autores que trazem diferentes conceituações das normas jus cogens, ajudando assim a definir melhor sua natureza. Cláudio Finkelstein afirma que “o jus cogens é um corpo de princípios imperativos de Direito Internacional que são universais e não derogáveis.(...) Representa as normas fundamentais do Direito Internacional que se aplicam a todos os Estados, independentemente de vontade ou consentimento”<sup>104</sup>.

Para Souza, o “jus cogens representa um conjunto de regras ou princípios de Direito Internacional cuja importância universalmente reconhecida faz com que se imponham a todos os Estados, e impede estes de os excepcionarem ou alterarem,

<sup>101</sup> **Tratado Viena 1969 Direito dos Tratados**. Disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf> Acesso em 02 de junho de 2016.

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. 8ª Edição, 2014.

<sup>104</sup> FINKELSTEIN, Cláudio. Hierarquia das normas no direito internacional. Saraiva, 2013, p. 199.

exceto através de regra com valor equivalente<sup>105</sup>. A definição de Ryanto ainda complementa as anteriores, pois ele afirma que “o conceito de jus cogens conhecido como peremptória norma de Direito Internacional é definida como uma provisão legal a qual é aceita e reconhecida por toda comunidade internacional, e esta provisão não pode ser derogada ou invalidada por outra provisão legal<sup>106</sup>”.

As normas jus cogens devem prevalecer sempre que entrarem em conflito com outras normas jurídicas ordinárias, pois são hierarquicamente mais fortes. Por esta razão, o princípio do non-refoulement adquire maior capacidade de efetuar sua proteção. Se valendo dos ensinamentos do autor Ian Brownlie, Valério Mazuoli apresenta um exemplo prático da força hierárquica da nulidade das normas jus cogens:

“Assim, como exemplifica Ian Brownlie: “um acordo concluído por um Estado que permita a outro Estado deter e revistar os seus navios no alto-mar é válido; porém, é nulo o acordo celebrado com um Estado vizinho para realizar uma operação conjunta contra um grupo racial que se encontra na zona de fronteira entre os dois Estados, e que, se executado, constituiria um genocídio, uma vez que a proibição com a qual o tratado é incompatível é uma regra de jus cogens”<sup>107</sup>”.

Desta maneira, com a determinação de que o princípio do non-refoulement possui valor normativo de norma jus cogens, os Estados, individualmente ou coletivamente, restam impedidos de violar, em qualquer circunstância, essa norma. Desse modo, qualquer tratado, obrigação de tratado e toda ação unilateral, bilateral ou multilateral realizada por um Estado ou organização internacional que viole ou entre em conflito com essa norma se torna inválido.

Assim, analisando os artigos acima referidos da Convenção de 1969 e os diversos conceitos trazidos por diferentes autores, constata-se que uma norma jus cogens é uma norma de direito internacional aceita por toda comunidade internacional, sendo vedada sua derrogação, verificando definitivamente seu caráter imperativo. Percebe-se também que a modificação de uma norma com esta característica só pode ser realizada com a criação de uma outra norma de mesma

<sup>105</sup> SOUZA, Fernando. **Dicionário de Relações Internacionais**. 2005, Edições Afrontamento, CEPES e autores, p. 120.

<sup>106</sup> Veja-se:

the concept of Jus Cogens known as the peremptory norm of international law is defined as a legal provision which is accepted and recognized by the international community and such legal provision may not be derogated or defeated by another legal provision. RIYANTO, Sigit. The Refoulement Principle and Its Relevance in the International Law System. *Jurnal Hukum Internasional/Indonesian Journal of International Law*. Volume 7. 4 July, 2010).

<sup>107</sup> MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. 8ª Edição, 2014.

natureza que a oponha. Explica Mazzuoli que “dizer que o jus cogens é norma imperativa de Direito Internacional Geral não significa dizer que os seus preceitos são somente obrigatórios (...) mas quer significar que são insusceptíveis de derrogação pela vontade das partes”. Acrescentando, compara que “em princípio, toda norma jurídica é obrigatória, mas nem todas são imperativas”, caso das normas jus cogens. Concluindo, finaliza afirmando que “o que diferencia a norma de jus cogens das demais normas jurídicas é exatamente esse aspecto: a impossibilidade de derrogação pela vontade das partes. Assim, a imperatividade das normas de jus cogens passa a encontrar o seu fundamento de validade em sua inderrogabilidade”<sup>108</sup>.

Lembrando a importância da constituição das normas de jus cogens no Direito Internacional, principalmente por confrontar o poder da autonomia e autoridade dos Estados nacionais em nome da prevalência das normas garantidoras dos Direitos Humanos de interesse coletivo no âmbito internacional, Walério Mazzuoli esclarece:

“Portanto, o que veio fazer a teoria do jus cogens foi imitar a autonomia da vontade dos entes soberanos (jus dispositivum) na esfera internacional, assim o fazendo com vistas a assegurar a ordem pública no cenário mundial. A ordem pública, conhecida, enfim, como sinônimo de jus cogens, configura então o limite mais complexo à soberania e ao livre consentimento dos Estados, conforme se constata nos arts. 53 e 64 da Convenção de Viena de 1969. Tem sido ela a chave mestra para o grande progresso do Direito Internacional Público, justamente por trazer em seu bojo disposições que proíbem os Estados de concluir tratados que privilegiem interesses particulares em detrimento de interesses comuns da comunidade internacional. (...) Em suma, o jus cogens não só impõe um limite à liberdade dos Estados na assunção de suas obrigações jurídicas, senão impede que esses mesmos Estados, de forma unilateral, qualifiquem uma norma como imperativa de acordo com a sua vontade e os seus interesses”.<sup>109</sup>

Portanto, observa-se que a grande importância das normas jus cogens no âmbito do Direito Internacional é justamente sua superioridade às vontades autônomas dos Estados, que estão permanentemente obrigados a cumpri-las. As normas jus cogens são normas internacionais que privilegiam a proteção do interesse coletivo, como o princípio do non-refoulement; por isso sua natureza inderrogável é fundamental. Como destaca o autor francês Jean Allain<sup>110</sup>, muitas

<sup>108</sup> MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. 8ª Edição, 2014.

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> Jean Allain, The Jus Cogens Nature of non-refoulement. Oxford University Press, 2001.

vezes os Estados tentam burlar as normas de proteção criadas e assinadas por eles próprios, sendo assim de suma importância o reconhecimento definitivo do princípio do non-refoulement como norma internacional jus cogens, a fim de se efetuar uma proteção cada vez mais plena para os refugiados:

“Já foi dito que o “Direito dos Refugiados permanece como o filho não desejado dos Estados”. (...) A Convenção de 1951 obriga os Estados participantes a não “refouler” um refugiado de nenhuma maneira. Ainda assim, ultimamente, os Estados têm feito esforços coletivos para fazer exatamente isso – retornar refugiados a territórios onde suas vidas ou liberdade podem ser ameaçadas.

(...)

Os Estados podem, individualmente ou coletivamente, tentar introduzir políticas com o efeito de violar as provisões no Artigo 33º (da Convenção de 1951), mas se puder ser demonstrado que o non-refoulement atingiu o valor normativo de jus cogens, então os Estados estão precluídos de transgredir esta norma de maneira alguma”<sup>111</sup>.

A proibição da prática de tortura, como já referido, é um dos exemplos de proibição de violação dos direitos humanos que ajudam a reforçar a configuração do princípio do non-refoulement como norma jus cogens. O artigo 3º da Convenção contra a Tortura e outros Tratos ou Penas Cruéis, Inumanos e Degradantes de 1984, como já referido, estabelece que os Estados participantes não poderão proceder a expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa a outro Estado quando existir possibilidade de risco deste indivíduo ser submetido à tortura. A proibição da tortura, como norma aceita por toda comunidade internacional e inderrogável, possui natureza jus cogens, e o artigo 3º da Convenção de 1984 é expresso em sua relação com o non-refoulement. Nesse sentido, explanam Lauterpacht e Bethlehem:

"A proibição da tortura também é parte do Direito Internacional consuetudinário, atingindo ranking de norma peremptória do Direito Internacional, ou jus cogens. Inclui, como fundamental e inerente componente, a proibição do ‘refoulement’ a um risco de tortura, e assim impõe um absoluto banimento em qualquer forma de retorno forçado a um perigo de tortura, vinculativo a todos os Estados, incluindo inclusive aqueles que não participaram dos documentos internacionais competentes. (...) Sob as obrigações acima citadas, os Estados têm o dever de estabelecer, antes

<sup>111</sup>ALLAIN, Jean. *The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*, Oxford University Press, 2001. Veja-se

It has been said that, ‘refugee law remains the unwanted child of States’. (...) The 1951 Convention obliges States party not to refoule ‘a refugee in any manner whatsoever’. Yet, of late, States have sought through collective efforts to do just that — to return refugees to ‘territories where [their] life or freedom would be threatened’. States may, individually or collectively, attempt to introduce policies which have the effect of violating the provisions of Article 33, yet if it can be demonstrated that the notion of non-refoulement has attained the normative value of jus cogens, then States are precluded from transgressing this norm in anyway whatsoever.

de implementar qualquer medida de remoção, que a pessoa que será removida de seu território ou jurisdição não será exposto a perigo de sérias violações de direitos humanos como as acima mencionadas. Se esse risco existe, o Estado é impedido de forçadamente remover o indivíduo"<sup>112</sup>.

A Declaração de Cartagena de 1984 é outro tratado internacional que reconhece expressamente a natureza jus cogens do non-refoulement, pois reafirma, em sua quinta conclusão, "a importância e o significado do princípio do non-refoulement (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras) como pedra angular da proteção internacional dos refugiados". Após, conclui que "Este princípio imperativo respeitante aos refugiados deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do Direito Internacional como um princípio jus cogens". Além da Declaração de Cartagena de 1984 e da Convenção contra a Tortura, também de 1984, verifica-se referência ao princípio do non-refoulement - não somente protegendo refugiados, mas também garantindo a não devolução de qualquer indivíduo que possa sofrer risco - em variados outros instrumentos internacionais, tais como a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, em sua ata final; a Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967, art. 3º; Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, art. 22º, entre outros.

A inderrogabilidade, outra característica constituinte das normas jus cogens, também está presente no princípio do non-refoulement de maneira expressa na EXCOM nº 79 (XLVII), que decreta que "o princípio do non-refoulement não é passível de derrogação"<sup>113</sup>. As EXCOM de nº 6, 19 e 22 também reforçam o caráter

---

<sup>112</sup> LAUTERPACHT, Sir Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. IN: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Global Consultations on International Protection/Second Track], 20 June 2001. Veja-se:

"The prohibition of torture is also part of customary international law, which has attained the rank of a peremptory norm of international law, or jus cogens.<sup>48</sup> It includes, as a fundamental and inherent component, the prohibition of refoulement to a risk of torture, and thus imposes an absolute ban on any form of forcible return to a danger of torture which is binding on all States, including those which have not become party to the relevant instruments. Under the above-mentioned obligations, States have a duty to establish, prior to implementing any removal measure, that the person whom it intends to remove from their territory or jurisdiction would not be exposed to a danger of serious human rights violations such as those mentioned above. If such a risk exists, the State is precluded from forcibly removing the individual concerned".

<sup>113</sup> Texto completo disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c430/general-conclusion-international-protection.html>. Acesso em 6 de junho de 2016.

jus cogens do princípio do non-refoulement<sup>114</sup>. Ressaltando a inderrogabilidade permanente do princípio do non-refoulement, Lauterpacht e Bethlehem definem:

“(O non-refoulement) É inderrogável e aplica-se em todas as circunstâncias, incluindo se aplicado no contexto de medidas de combate ao terrorismo e durante tempos de conflitos armados. O Direito Internacional dos Direitos Humanos não cessa sua aplicação em tempos de conflito armado (...). Determina nesses casos o que constitui uma violação de direitos humanos o Direito Internacional Humanitário, que opera como ‘lex specialis’ durante tempos de conflitos armados”.<sup>115</sup>

Outros fatores também reforçam o caráter jus cogen deste princípio, como o fato de ele já estar sendo aceito como norma de direito internacional costumeira por alguns Estados. Aspectos do non-refoulement que determinam essa prática são seu caráter de criação normativa; o apoio representativo difundido, incluindo os Estados cujos interesses são especialmente afetados; e a prática consistente e o reconhecimento geral desta norma também pelos Estados com interesses afetados<sup>116</sup>.

O propósito principal do princípio do non-refoulement, e do Direito dos Refugiados, é a proteção de indivíduos que têm seus direitos fundamentais violados no âmbito internacional. Notadamente, alguns Estados, principalmente os mais desenvolvidos economicamente, colocam diversos empecilhos para o cumprimento destes direitos. Como nos demonstra a história, as políticas de migração dos países variam muito de acordo com sua condição financeira. Assim, com o fim da era de ouro da economia mundial nos anos 1950 e 1960 e com o surgimento de uma grave crise financeira global a partir dos anos 1970<sup>117</sup>, políticas restritivas de migração começaram a surgir. Essas políticas de restrição se intensificaram nos anos 1980 e 1990, e atingiram o seu auge de controle, acrescentado de uma grande dose de xenofobia, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Essas políticas de restrição à migração colocam em risco a proteção internacional dos refugiados e a

<sup>114</sup> Excom nº 6: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43ac/non-refoulement.html>, Excom nº 19

<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c443b/temporary-refuge.html>, Excom nº 22

[https://www.google.com.br/search?q=excom+n+22&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&safe=active&gfe\\_rd=cr&ei=FHR1V-u1E9TV8wfd747AAw](https://www.google.com.br/search?q=excom+n+22&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&safe=active&gfe_rd=cr&ei=FHR1V-u1E9TV8wfd747AAw).

<sup>115</sup> "It is non-derogable and applies in all circumstances, including in the context of measures to combat terrorism and during times of armed conflict. (...) International human rights law does not cease to apply in case of armed conflict). In determining what constitutes a violation of human rights, regard must be had to international humanitarian law, which operates as lex specialis to international human rights in law during a time of armed conflict". Idem.

<sup>116</sup> BRUNA VIEIRA DE PAULA. O Princípio do Non-Refoulement, sua natureza jus cogens ea proteção internacional dos refugiados. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>.

<sup>117</sup> HOBBSAWM, Eric. A Era dos Extremos: o breve século XX. Companhia das Letras, 2008.

garantia apresentada pelo princípio do non-refoulement, e podem ser exemplificadas através de algumas ações tomadas pela União Europeia e muitos outros países na atual crise de refugiados.

Desta maneira, resta claro que o princípio do non-refoulement deve ser entendido como uma norma jus cogens, portanto, inderrogável, devendo ser cumprido por todos os Estados da maneira mais ampla possível. O fechamento de fronteiras e qualquer outro impedimento prévio à chegada de refugiados e solicitantes de refúgio ao seu território que os Estados possam fazer também são violações do princípio do non-refoulement. Os Estados, também não podem alegar qualquer motivo político, econômico, social ou mesmo jurídico, como a não adesão a determinado tratado, para o não cumprimento deste princípio. Também é vedado aos Estados devolver qualquer pessoa sem o devido processo legal que garanta ao indivíduo pleno acesso à justiça e às garantias processuais internacionais.

Assim sendo, o princípio do non-refoulement pode ser considerado como o centro nevrálgico do sistema de proteção do Direito dos Refugiados e dos Direitos Humanos internacionais. O non-refoulement, portanto, estende seu conceito muito além da errônea definição de simples “não devolução”. A oficialização do status de refugiado depende de mero reconhecimento, ou seja, o indivíduo já adquire essa condição a partir do momento em que passa a estar sofrendo fundado temor de perseguição ou risco de violência generalizada<sup>118</sup>, conforme a definição de refugiado consagrada pelos instrumentos internacionais anteriormente mencionados. Por isso, os países têm o dever de resguardar os direitos dos refugiados durante toda sua jornada, e principalmente no período de maior vulnerabilidade, ou seja, antes de chegar ao território do Estado acolhedor. Corroborando com esta ideia, como observado a partir da análise da decisão do caso Hirsi Jamaa & Outros v. Itália, o non-refoulement também oferece proteção extraterritorial, sendo a interceptação de embarcações com refugiados e o impedimento de sua chegada a qualquer território seguro, prática infelizmente muito recorrente, uma grave violação a esse princípio e ao direito internacional dos Direitos Humanos de uma maneira geral. O non-refoulement não resolve todos os entraves à proteção dos refugiados por si só, porém, serve também como centro de convergência de outros princípios, como o

---

<sup>118</sup> SOARES, Carina de Oliveira. A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9430](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430)> Acesso em 5 jun. 2016.

princípio da não discriminação e o princípio da cooperação internacional, fortalecendo ainda mais proteção dos indivíduos em situação de perseguição. Apesar de ter sido consagrado pela Convenção de Genebra de 1951, não se aplica somente aos refugiados, estando presente também em diversos outros instrumentos jurídicos de proteção internacional já mencionados, o que corrobora à sua caracterização de natureza jus cogens, bem como sua aceitação na comunidade internacional e o reconhecimento de sua inderrogabilidade. Portanto, o princípio do non-refoulement resta como o principal princípio de proteção aos refugiados, mas, acima de tudo, é uma norma protetora dos direitos fundamentais de todos os seres humanos.

#### **4. AS FALHAS DO SISTEMA EUROPEU DE ASILO E AS VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA:**

Soldados estrangeiros ocupando as cidades, rajadas de tiros varrendo as ruas, bombas caindo em cada esquina. O lugar não é mais seguro para os cidadãos, e o caos que a guerra traz para onde ela se instala faz a população deixar suas casas, e se lançar ao mar em busca de sobrevivência. Assim, muitos refugiados deixam sua terra natal e vão buscar acolhimento em diversos países diferentes, sem se importar com diferenças culturais, só querem um lugar que os receba para viverem em paz. A primeira imagem que vem à cabeça de um país que se encaixa nesta descrição é a Síria, ou o Iraque, ou até o Afeganistão. Mas este era o cenário da Europa, nas primeiras décadas do século XX, os refugiados em questão eram europeus.

Alguns anos passados após o fim da 2ª guerra mundial, os países europeus começaram a reconhecer a necessidade de cooperar, principalmente economicamente. Assim, a integração comunitária europeia - desde 1950, quando Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos, França, Itália e Bélgica fundaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, "origem" da União Europeia atual - foi se moldando a partir de interesses econômicos comuns. Os Estados membros, na época da criação do bloco, não previram que questões sociais, como as relacionadas à proteção dos direitos humanos e, por consequência, relativas aos refugiados e sistemas de asilo, iriam também demandar soluções comuns. Com o passar dos anos, os países membros foram desenvolvendo a integração da União Europeia, passando também a incorporar os principais tratados internacionais de Direitos Humanos como base para sua formação e atuação. A Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950 já havia sido, em grande parte, inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e a Carta Europeia de Direitos Fundamentais de 2000, somada com as adaptações introduzidas em Estrasburgo, em 2007, são reconhecidas e adotadas pelo artigo 6º do Tratado Consolidado da União Europeia de 2010<sup>119</sup>. O artigo 18 da Carta Europeia de Direitos

---

<sup>119</sup> Veja-se:

Artigo 6.o (ex-artigo 6.o TUE) 1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados (...) e *When the Common European Asylum System clashes with Refugee Law an analysis of the Dublin II Regulations*.

Fundamentais<sup>120</sup> ainda reconhece o direito de asilo como um dos direitos fundamentais da União Europeia, e o artigo 19<sup>121</sup> da mesma carta também compromete a Europa a dar proteção ao indivíduo em casos de expulsão, remoção ou extradição para locais onde este possa correr risco de estar sujeito a pena de morte, tortura ou outras violações de Direitos Humanos. Através da adesão destes tratados por parte da União Europeia, que referenciam a atuação que vem tendo a Corte Europeia de Direitos Humanos, observa-se que o respeito aos Direitos Humanos faz parte dos princípios que devem guiar as ações da União Europeia.

Porém, muitos estudiosos<sup>122</sup> afirmam que a política comum migratória da União Europeia ao longo dos anos sempre foi basicamente restritiva, objetivando deixar os indivíduos principalmente fora de seu território<sup>123</sup>. Os primeiros grandes esforços de cooperação da União Europeia como bloco unificado em relação a políticas de asilo ocorreram na primeira metade da década de 1990, em razão dos migrantes forçados advindos das guerras nos países da antiga Iugoslávia e do colapso do sistema comunista nos países do leste europeu<sup>124</sup>. Um Sistema Europeu Comum de Asilo começou a ser posto em prática, após o Tratado de Amsterdam entrar em vigor, em 1999, e também das Conclusões de Tampere que passaram a vigorar no mesmo ano. O Tratado de Amsterdam também incorporou à União Europeia o acordo de Schengen, que entre outras provisões, disciplina a livre circulação de pessoas dentro das fronteiras da União Europeia<sup>125</sup>. Ainda, no Tratado de Amsterdam, no seu artigo 3º, o asilo é descrito como medida chave para garantir o objetivo da União Europeia de “manter e desenvolver a União como uma área de liberdade, segurança e justiça, na qual a livre circulação de pessoas é assegurada

---

<sup>120</sup> Veja-se:

Artigo 18. Direito de asilo. É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

<sup>121</sup> Veja-se:

Artigo 19. Protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição: 2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

<sup>122</sup> Joly 1996; Uçarer 2001; Brouwer e Catz 2003; Guild 2004; Levy 2005; Baldaccini e Guild 2007; Chebel d'Appollonia e Reich 2008.

<sup>123</sup> LEONARD, Sarah. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. University of Salford, 2009.

<sup>124</sup> EUROSTAT. **Asylum Statistic**. Disponível em: < [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics). > Acesso em 5 jun. 2016.

<sup>125</sup> EUROPEAN UNION. **Tratado de Amsterdam**. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133020> > Acesso em: 5 jun. 2016

em conjunto com medidas apropriadas com respeito aos controlos de fronteiras externas, asilo, imigração e prevenção de combate ao crime”<sup>126</sup>.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) teve como marcos fundamentais a Convenção de Dublin de 1990 e o Acordo de Schengen, que entraram em vigor após o Tratado de Amsterdam de 1999. Pode-se dizer que estes instrumentos foram os pilares normativos do início da política europeia de cooperação em assuntos migratórios, que viria a resultar no SECA. Livia Elena Bacaian comenta o legado que estes dois acordos deixaram na política migratória europeia:

“As Convenções de Schengen e Dublin estabeleceram o primeiro sistema de asilo europeu, baseado na identificação do Estado responsável por examinar as aplicações de asilo. No entanto, de acordo com estas convenções, o exame destas solicitações de asilo ainda seriam feitas sob a legislação nacional e a obrigação internacional dos países membros em questão. Ainda que uma certa harmonização no tópico do asilo tenha sido feita por estas duas convenções, ainda se teria um longo caminho a percorrer até a harmonização do direito de asilo e da proteção de refugiados na União Europeia”<sup>127</sup>.

Em 1990, portanto, foi realizada a famosa Convenção de Dublin, que deu início ao Dublin System e que é a base normativa que guia a política migratória europeia até hoje, após algumas atualizações, que ficaram conhecidas como Dublin II e Dublin III. O Dublin System, portanto, é o cérebro do SECA. Naquele momento, os Estados, pela primeira vez, acordaram em determinar procedimentos e responsabilidades comuns quanto às solicitações de refúgio no território da União Europeia. Inicialmente, este acordo foi pensado com o objetivo principal de agilizar o processo de aplicação dos refugiados e requerentes de asilo, e também para definir qual Estado analisaria cada solicitação, a fim de evitar o possível “fórum shopping” dos refugiados, ou seja, evitar que eles fizessem solicitações em mais de um país

<sup>126</sup>EUROPEAN UNION. **Tratado de Amsterdam**. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133020> > Acesso em: 5 jun. 2016.

<sup>127</sup> BACAIAN, Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. Genebra, 2011. Veja-se:

The Schengen and Dublin Conventions have established the first European asylum system, based on the identification of the State responsible for examining an asylum application. However, according to these Conventions, the examination of the asylum application will still be done under the national legislation and the international obligations of the Member State in question. Even if a certain harmonization on the topic of asylum was undertaken by these two Conventions, there would still be a long way to go to the harmonization of the right to asylum and the protection of refugees throughout the European Union.

em busca da melhor opção<sup>128</sup>. O regulamento de Dublin, apesar de ter sido acordado em 1990, só entrou em vigor em 1997. Ainda, posteriormente, seria substituído por Dublin II, em 2003. O Regulamento de Dublin, portanto, foi o primeiro acordo comunitário europeu a estabelecer os critérios para identificar exatamente qual Estado deveria ser o responsável pela análise de cada solicitação de asilo. Estes critérios priorizaram a reunião familiar, sendo que a regra geral definida pelo regulamento é que, se o solicitante não se enquadrar em nenhum dos critérios definidos como prioridade, a responsabilidade de receber o pedido do solicitante deve ser do Estado pelo qual ele adentrou pela primeira vez o território da União Europeia, conforme seu capítulo 3<sup>0129</sup>.

O SECA foi projetado para evoluir em estágios; durante os primeiros dez anos, a partir de 1999, divididos em dois blocos de cinco, obrigações comuns no tema foram impostas aos Estados membros, como a criação das quotas mínimas de refugiados por países, através da Diretiva 2003/9<sup>130</sup>, e a criação da diretiva de proteção subsidiária de 2004<sup>131</sup>. Ainda neste período, foram adotados o Regulamento Dublin II<sup>132</sup> e o Sistema EURODAC. A Regulação Dublin II, acordada em 2003, substituiu as provisões adotadas na Convenção de Dublin de 1990, e é parte de um grande pacote de medidas postas em prática pelo SECA na tentativa tanto de resolver os problemas que Dublin I não conseguiu, como a divisão da responsabilidade de lidar com os migrantes entre os Estados membros. Em síntese, define Laura Sartoretto os objetivos que pretendiam ser alcançados com Dublin II:

“Nesse contexto, em 2003, o Regulamento de Dublin II, que sucedeu a Convenção de Dublin, foi implementado de forma “a identificar o mais breve possível o estado-membro responsável pelo processamento das solicitações de refúgio, de forma a prevenir a prática de fórum shopping e limitar o tempo de fixação de responsabilidade para o processamento das solicitações”<sup>133</sup>.

<sup>128</sup> TEFFERA, Zelalem Mogessie. **The Dublin System of Refugee Admission: A Law and Economics Analysis**. 2014. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2521180](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2521180)> Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>129</sup> EUROPEAN UNION. **Regulamento de Dublin**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R0343> > Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>130</sup> EUROPEAN UNION. **Regulamento de Dublin**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R0343> > Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>131</sup> EUROPEAN UNION. **Regulamento de Dublin**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R0343> > Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>132</sup> EUROPEAN UNION. **Regulamento de Dublin II**. Disponível em . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133153> > Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>133</sup> SARTORETTO, Laura. Disponível em:

[http://www.academia.edu/19654792/A\\_LIVRE\\_CIRCULA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_PESSOAS\\_E\\_A\\_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O\\_E\\_EVOLU%C3%87%C3%83O\\_DO\\_SISTEMA\\_EUROPEU\\_COMUM\\_DE\\_ASILO\\_E\\_SUA\\_INCAPACIDADE\\_EM\\_HARMONIZAR\\_PR%C3%81TICAS\\_E\\_DIVIDIR\\_RESPONSABILIDADES\\_POR\\_SOLICITANTES\\_DE\\_REF%C3%9AGIO\\_E\\_REFUGIADOS\\_ENTRE\\_OS\\_ESTADOS-MEMBROS\\_DA\\_UNI%C3%83O\\_EUROPEIA](http://www.academia.edu/19654792/A_LIVRE_CIRCULA%C3%87%C3%83O_DE_PESSOAS_E_A_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O_E_EVOLU%C3%87%C3%83O_DO_SISTEMA_EUROPEU_COMUM_DE_ASILO_E_SUA_INCAPACIDADE_EM_HARMONIZAR_PR%C3%81TICAS_E_DIVIDIR_RESPONSABILIDADES_POR_SOLICITANTES_DE_REF%C3%9AGIO_E_REFUGIADOS_ENTRE_OS_ESTADOS-MEMBROS_DA_UNI%C3%83O_EUROPEIA). Acesso em 8 de junho de 2016.

A divisão desta responsabilidade de acolhimento de refugiados na União Europeia sempre foi uma questão controversa, pois, apesar de a grande maioria dos refugiados e solicitantes de asilo chegarem à Europa pelos países do sul e sudeste do bloco, estes migrantes normalmente preferiam continuar sua jornada até os países do norte, em busca de reencontros familiares ou mesmo de melhores condições de acolhimento. Por isso, a "regra geral" de Dublin II é que uma solicitação de asilo deve ser examinada por apenas um Estado membro do bloco. O capítulo 3134 de Dublin II reestabelece e hierarquiza os critérios que os Estados devem respeitar para aceitar sua responsabilidade de processar as solicitações, mas sempre priorizando a reunião familiar. Se o caso do solicitante não se encaixar nos critérios dispostos no capítulo 3º, porém, a determinação ainda é que este faça sua solicitação no país membro o qual ele primeiramente adentrou ao continente, o que não resolve a principal fonte geradora de problemas que Dublin I já apresentava. E a implementação prática de todo este sistema que Dublin normatiza é feita através dos dados constantes no EURODAC, que possui grande importância para o sistema de asilo da União Europeia. A raiz do problema das regulações de Dublin II da perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como já referido, é que elas moldam os procedimentos do SECA de modo que favoreça o bloco e os Estados membros, e não os solicitantes de asilo e refúgio.

Portanto, da perspectiva dos Direitos Humanos, as regulações impostas por Dublin II também são dignas de críticas. Ao individualizar a responsabilidade sob os procedimentos de asilo a cada país membro, se verifica uma grande discrepância da prática destes procedimentos entre um país e outro dentro da União Europeia. A obrigação do solicitante de refúgio de fazer sua solicitação no primeiro país onde chega incentiva os Estados a tomarem ações no sentido de evitar que refugiados cheguem ao seu território, como o caso da Itália v. Hirsi Jamaa exemplifica. Na Grécia, as autoridades dificultam ao máximo aos solicitantes de asilo abrir seus processos de solicitação, os estimulando a seguir jornada e fazer suas solicitações em outro país, como observado através das ações arbitrárias que o país cometeu no caso MSS v. Bélgica e Grécia, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Regulamento de Dublin II. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3AI33153> > Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>135</sup> EDAL. ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09. Disponível em: < <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609> > Acesso em: 6 jun. 2016

Estas ações são graves violações do princípio do non-refoulement e dos Direitos Humanos, mas também são atos que refletem a desigualdade da partilha de responsabilidade entre os Estados membros da União Europeia para lidar com as solicitações de asilo, impostas por Dublin II, que supostamente foi elaborada para resolver justamente este problema.

Em 2011, após o início da primavera árabe, o fluxo de refugiados em direção à Europa estava começando a crescer, apesar de que naquele momento os líderes europeus ainda não faziam ideia do tamanho da crise que teriam pela frente. Nos primeiros dias de abril daquele ano, 22 mil refugiados<sup>136</sup>, em sua maioria tunisianos, haviam chegado à Itália pela ilha de Lampedusa, e os líderes italianos pediram ajuda ao bloco para tratarem do assunto. A União Europeia se reuniu em abril daquele ano em Luxemburgo e manteve a responsabilidade de resolver toda a situação com os italianos: "Pedimos solidariedade e nos disseram para agirmos por conta própria", disse o ministro italiano do interior à época, Roberto Maroni. Naquele mesmo mês, a Itália começou a retornar tunisianos ao seu país de origem através de dois voos diários, sem direito à solicitação de asilo e claramente violando o princípio do non-refoulement<sup>137</sup>. Dublin II ainda foi substituída recentemente, em 2013, por uma nova regulação, de nº 604/2013, que ficou conhecida como Dublin III. Após esta atualização, segundo explica Laura Sartoretto, o procedimento ficou da seguinte maneira:

“Após a implementação do sistema como um todo, o que apenas ocorreu em 2013, com a implementação do Regulamento Dublin III, o sistema passou a funcionar da seguinte forma: o solicitante de asilo, ao chegar ao país de destino, era recebido pela polícia ou pelo agente de fronteiras, dependendo do Estado-membro de entrada, as impressões digitais do solicitante são recolhidas e para alimentar o EURODAC, esse procedimento é crucial para a identificação do país responsável pelo solicitante em questão. Aos solicitantes são garantidas as condições de recepção, que variam muito de Estado a Estado”<sup>138</sup>.

Portanto, a implementação de Dublin III deu prosseguimento ao Dublin System, que segue sendo o “cérebro” do sistema europeu de asilo. Porém, devido aos graves acontecimentos derivados da atual crise de refugiados no continente, a

<sup>136</sup> UNISINOS. **UE se recusa a ajudar Itália com refugiados norte-africanos**. 2011. Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/42334-ue-se-recusa-a-ajudar-italia-com-refugiados-norte-africanos->> Acesso em 6 jun. 2016.

<sup>137</sup> UNISINOS. **UE se recusa a ajudar Itália com refugiados norte-africanos**. 2011. Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/42334-ue-se-recusa-a-ajudar-italia-com-refugiados-norte-africanos->> Acesso em 6 jun. 2016.

<sup>138</sup> SARTORETTO, Laura. Disponível em:

[http://www.academia.edu/19654792/A\\_LIVRE\\_CIRCULA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_PESSOAS\\_E\\_A\\_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O\\_E\\_EVOLU%C3%87%C3%83O\\_DO\\_SISTEMA\\_EUROPEU\\_COMUM\\_DE\\_ASILO\\_E\\_SUA\\_INCAPACIDADE\\_EM\\_HARMONIZAR\\_PR%C3%81TICAS\\_E\\_DIVIDIR\\_RESPONSABILIDADES\\_POR\\_SOLICITANTES\\_DE\\_REF%C3%9AGIO\\_E\\_REFUGIADOS\\_ENTRE\\_OS\\_ESTADOS-MEMBROS\\_DA\\_UNI%C3%83O\\_EUROPEIA](http://www.academia.edu/19654792/A_LIVRE_CIRCULA%C3%87%C3%83O_DE_PESSOAS_E_A_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O_E_EVOLU%C3%87%C3%83O_DO_SISTEMA_EUROPEU_COMUM_DE_ASILO_E_SUA_INCAPACIDADE_EM_HARMONIZAR_PR%C3%81TICAS_E_DIVIDIR_RESPONSABILIDADES_POR_SOLICITANTES_DE_REF%C3%9AGIO_E_REFUGIADOS_ENTRE_OS_ESTADOS-MEMBROS_DA_UNI%C3%83O_EUROPEIA). Acesso em 8 de junho de 2016.

União Europeia planeja reformar algumas normas estabelecidas<sup>139</sup>. Já o EURODAC, então, é um serviço digital de armazenamento de informações, vital para o funcionamento do sistema europeu comum de asilo. É assim descrito por Malmström, Comissária para Assuntos Internos da União Europeia entre 2010 e 2014:

“EURODAC é um banco de dados com as digitais de todas as pessoas com idade superior a 14 anos que solicitaram asilo em todos os países membros da União Europeia. EURODAC está em operação desde 2003, e atualizações em 2013 tiveram o objetivo de dar maior proteção aos dados lá presentes, por preocupações de combate ao terrorismo e outros crimes”<sup>140</sup>.

EURODAC is a database with fingerprints of all people above the age of 14 that have applied for asylum in one of the EU member states. EURODAC has been operating since 2003, and updates in 2013 have attempted to address data protection concerns and to help combat terrorism and serious crime<sup>1</sup>

A sigla EURODAC significa European Dactyloscopy, e este serviço integrado de registro de digitais nas fronteiras é frequentemente descrito como o coração eletrônico do Sistema de Asilo Europeu, sendo também severamente criticado por instituições defensoras dos Direitos Humanos no continente europeu. O sistema Eurodac permite aos países da União Europeia identificar e registrar os requerentes de asilo, bem como as pessoas que foram interceptadas por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa da UE. Comparando as impressões digitais, os países da UE também podem verificar se um requerente de asilo ou um estrangeiro que se encontre irregularmente no seu território já formulou um pedido num outro país da UE, ou se o requerente de asilo entrou irregularmente no território do bloco. O Eurodac compõe-se de uma Unidade Central gerida pela Comissão Europeia, de uma base de dados central informatizada contendo impressões digitais e de meios eletrônicos de transmissão entre os países da UE e a base de dados central.<sup>141</sup>

A força do EURODAC consiste na grande quantidade de informações das quais possui registro; por vezes, essas informações são usadas não para defender, mas para uma “considerável interferência nos Direitos Fundamentais”, conforme

<sup>139</sup> Ver: <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/06/eu-unveils-plans-reform-asylum-rules-refugee-migrant>. Acesso em 9 de junho de 2016.

<sup>140</sup> ARCHER, Claire. **The EU's Failure to Protect: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation**, 2014.

<sup>141</sup> EUROPEAN UNION. **Sistema EURODAC**. Disponível em :< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133081>> Acesso em: 6 jun. 2016.

afirma Eric Töpfer, pesquisador do German Institute of Human Rights.<sup>142</sup> Uma devastadora consequência direta que esse sistema causa nos refugiados é que muitos se veem obrigados a raspar as pontas dos dedos para se deslocar dentro do continente europeu, na tentativa de se reunir com a família, por exemplo, como já referido<sup>143</sup>. Isso ocorre porque, como também já comentado, pelo regulamento da Convenção de Dublin, os solicitantes de asilo são obrigados a solicitar seu pedido e a permanecer no país onde eles pela primeira vez entraram na União Europeia<sup>144</sup>. E o EURODAC é o sistema eletrônico integrado que contém todos esses registros. Além de serem associados a criminosos, conforme regulamentação de 2015 acerca do EURODAC, solicitantes de asilo e refugiados ainda são forçadamente obrigados a fazerem o registro de suas digitais, caso se neguem a fazê-lo voluntariamente, ou serão diretamente compreendidos como migrantes irregulares, passíveis de detenção e retorno<sup>145</sup>. Essa atualização condiz com a tendência de políticas migratórias cada vez mais restritivas da União Europeia.

Deste modo, o núcleo do SECA é composto então por seis principais atos legislativos: os Regulamentos de Dublin I, II e III, que formam o Dublin System; o Acordo de Shengen; o Sistema EURODAC; e três Diretivas principais: a Diretiva relativa aos procedimentos de asilo; a Diretiva relativa ao estatuto de refugiado (qualificações); e a Diretiva relativa às condições de acolhimento (recepção).

Anna Cecilia Malmström comenta assim as funções das Diretivas supramencionadas:

“A Diretiva de Qualificações analisa as condições dos indivíduos para a concessão de proteção internacional e definição de status de refugiado. Apesar da definição da Convenção de 1951 ser obviamente válida, a Diretiva faz uma interpretação comum da definição original de refugiado. A Diretiva de Procedimento de Asilo estabelece as normas relativas a todo o processo de obtenção do asilo, incluindo como fazer a solicitação, como a solicitação será examinada, que ajuda o solicitante receberá, como apelar de uma decisão e se a apelação permitirá que o solicitante permaneça no território. A Diretiva de Recepção trata das condições com que os solicitantes de asilo são tratados enquanto aguardam seus pedidos serem

<sup>142</sup> Ver: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eurodac-fingerprint-database-under-fire-by-human-rights-activists/>. Acesso em 09 de junho de 2016.

<sup>143</sup> Ver: <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers>. Acesso em 09 de junho de 2016.

<sup>144</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm). Acesso em 09 de junho de 2016;

<sup>145</sup> Ver: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2015/EN/10102-2015-150-EN-F1-1.PDF> Acesso em 9 de junho de 2016.

examinados, com o objetivo de assegurar que os solicitantes recebam todos os cuidados necessários e tenham seus direitos respeitados neste período”<sup>146</sup>.

Estas diretivas já foram atualizadas e reformuladas ao longo dos anos, como informa oficialmente a própria União Europeia<sup>147</sup>:

A Diretiva relativa aos procedimentos de asilo reformulada (Diretiva 2013/32/UE) estabelece regras sobre o processo de pedido de asilo, incluindo o processo de candidatura, o modo como o pedido será analisado, que ajuda será dada ao requerente de asilo, a forma de recurso ou o modo de lidar com pedidos repetidos. Aplica-se a todos os pedidos de proteção internacional feitos no território, incluindo na fronteira, nas águas territoriais ou nas zonas de trânsito dos Estados Membros.

A Diretiva relativa às condições de acolhimento reformulada (Diretiva 2013/33/UE) trata das condições de acolhimento aos requerentes de asilo enquanto estes aguardam o resultado da análise do seu pedido. Visa assegurar o acesso dos requerentes à habitação, à alimentação, aos cuidados de saúde e ao emprego, assim como aos cuidados médicos e psicológicos. Assegura que a detenção de requerentes está sempre em conformidade com os direitos fundamentais e restringe a detenção das pessoas vulneráveis, nomeadamente dos menores.

A Diretiva 2011/51/UE, que altera a Diretiva 2003/109/CE (Diretiva relativa aos residentes de longa duração), alarga o âmbito de aplicação da regulamentação da UE relativa aos residentes de longa duração de modo a incluir os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária. Os refugiados e os beneficiários de proteção internacional, que inicialmente não eram abrangidos pela Diretiva 2003/109/CE, podem adquirir o estatuto de residente de longa duração numa base semelhante aos outros nacionais de países terceiros após um período de residência legal de cinco anos. Os beneficiários são os refugiados no acesso das disposições da Convenção de Genebra e os beneficiários de proteção subsidiária ao abrigo da Diretiva 2004/83/CE. Esta medida assegura um nível mais elevado de segurança jurídica aos refugiados na Europa e permite a sua melhor integração nas nossas sociedades.

Além destes atos legislativos, as bases jurídicas da política comum de asilo europeia estão expressas no Tratado Consolidado da União Europeia: inicialmente no artigo 67<sup>148</sup>, mas principalmente dentre os artigos 77 ao 80.<sup>149</sup> Esses artigos demonstram os princípios da política migratória europeia, seu respeito à observância do non-refoulement, e estabelecem as diretrizes do SECA. O respeito ao Direito de Asilo como direito fundamental corrobora com os instrumentos internacionais que regulam o tema, bem como com o já disposto na Carta Europeia de Direitos Fundamentais. Durante a formação da União Europeia, quando começaram a discutir um sistema comum, havia dezenas de Estados independentes, cada um

<sup>146</sup> ARCHER. Claire. **The EU's Failure to Protect: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation.**, 2014.

<sup>147</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo: a Comissão toma medidas em relação a nove processos por infração.** Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-270\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_pt.htm)> Acesso em 7 jun. 2016.

<sup>148</sup> Disponível em: [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf). Acesso em 9 de junho de 2016.

<sup>149</sup> Idem.

com suas convicções acerca do Direito de Asilo. Portanto, o primeiro desafio do sistema comum de asilo europeu era harmonizar todas essas políticas distintas de cada país membro. Outro desafio era compatibilizar esse sistema de proteção europeu com a proteção dos refugiados, que é garantida por diversos instrumentos internacionais relacionados à matéria e gera também uma responsabilidade internacional conjunta de proteção por parte de toda comunidade internacional.

Porém, a atual crise de refugiados nos dá exemplos diários do fracasso da política migratória adotada pelo bloco europeu na tentativa de cumprir estes dois desafios. O Programa de Estocolmo<sup>150</sup>, iniciado em dezembro de 2009 para suceder os programas plurianuais de Tampere (1999) e da Haia (2004), chegou ao seu fim em dezembro de 2014. Em 2015, na tentativa de dar uma resposta à crise, a União Europeia apresentou sua Agenda Europeia de Migração, um plano de ação contendo dez pontos para guiar a política migratória do bloco<sup>151</sup>. Cada ponto apresentado na proposta europeia foi motivo de críticas por parte de ONG's defensoras dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados, principalmente apontando que este plano de ação é um plano pensado para proteger os interesses dos países membros do bloco europeu, e não necessariamente os direitos fundamentais dos indivíduos. Ana Lopez Fontal, representante do European Council of Refugees and Exiles, foi uma das que criticou a medida:

“A resposta da Europa não deveria ser tentando prevenir refugiados de vir. Refugiados estão fugindo da guerra em lugares como a Síria e da perseguição em países como a Eritréia. Eles vão continuar fugindo e procurando por um lugar seguro. A resposta da Europa deveria ser no sentido de dar a eles uma possibilidade de vir legalmente e em segurança, para que eles não tenham que se expor na mão de traficantes e arriscar suas vidas vindo pelo Mediterrâneo”<sup>152</sup>.

Conforme Bacaian<sup>153</sup>, a primeira referência ao princípio do non-refoulement no âmbito da União Europeia foi no Conselho Europeu de Tampere em 1999, destacando no seu 13154 parágrafo que “o Conselho Europeu reafirma a importância da União e seus Estados membros acatar com absoluto respeito o direito de solicitar asilo. Foi acordado a estabelecer um Sistema Comum Europeu de Asilo, baseado na

<sup>150</sup> Ver: [http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/what\\_we\\_do/pdf/en/EU\\_asylum\\_policy/Stockholm\\_Programme.pdf](http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/what_we_do/pdf/en/EU_asylum_policy/Stockholm_Programme.pdf). Acesso em 9 de junho de 2016.

<sup>151</sup> Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm). Acesso em 9 de junho de 2016.

<sup>152</sup> Disponível em: <http://www.euronews.com/2015/04/21/refugee-ngos-take-apart-eus-10-point-plan-on-migrants-crisis/>. Acesso em 9 de junho de 2016.

<sup>153</sup> BACAIAN, Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. Genebra, 2011.

<sup>154</sup> Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm). Acesso em 9 de junho de 2016.

total aplicação da Convenção de Genebra, garantindo que ninguém será retornado para perseguição, mantendo o princípio do non-refoulement”. Assim, o Conselho afirmou expressamente que os membros deveriam cumprir suas obrigações internacionais no tema, incluindo a proibição de refoulement, reconhecida como norma jus cogens. E a ideia que os Estados membros da União Europeia devem respeitar o princípio do non-refoulement e cumprir com suas obrigações internacionais foi reforçada pela Diretiva do Conselho 2004/83, também conhecido como a Diretiva de Qualificação. No seu artigo 21, denominado Proteção Contra Refoulement, a diretiva da União Europeia declara de maneira expressa que os “Estados membros devem respeitar o princípio do non-refoulement de acordo com suas obrigações internacionais”<sup>155</sup>.

Porém, como ressalta Archer, a prática da política migratória europeia infelizmente não corresponde aos instrumentos internos e internacionais dos quais os países membros da união são assinantes e estão vinculados:

“O artigo 2º do Tratado da União Europeia declara que “a União é fundada nos valores de respeito à dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, as leis de direito e o respeito pelos Direitos Humanos”. A importância dos Direitos Humanos para a União Europeia foi reforçada quando adotada a Carta Europeia de Direitos Fundamentais em 2000, e ainda mais fortalecida quando a Carta se tornou legalmente vinculante quando o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 2009.

Apesar do fato de que os Direitos Humanos e as normas do Direito formarem parte fundamental da fundação democrática da União Europeia e estarem profundamente fundamentados em seu tratado fundador, seu atual sistema de asilo descaradamente contradiz seu declarado comprometimento em proteger os direitos dos cidadãos europeus, pessoas residentes na União Europeia, e os Direitos Humanos ao redor do globo”<sup>156</sup>.

A obrigação que o solicitante possui de fazer sua solicitação de asilo no primeiro Estado membro por qual ele entrou no território do bloco, é pensada para proteger os Estados, principalmente os do norte, e não os indivíduos. Ela foi criada

---

<sup>155</sup> Veja-se:

1. Member States shall respect the principle of non-refoulement in accordance with their international obligations.”

<sup>156</sup> ARCHER. Claire. **The EU’s Failure to Protect**: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation, 2014. Veja-se:

Article 2 of the Treaty on the European Union states that “the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights”. The importance of human rights to the EU was reinforced when it adopted the Charter of Fundamental Rights in 2000, and strengthened even further when the Charter became legally binding with the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009 (EEAS “The EU and human rights”). “Despite the fact that human rights and the rule of law form cornerstones of the EU’s democratic foundation and are deeply embedded in its founding treaty, the current EU asylum system blatantly contradicts its oft-stated commitment to protecting the rights of EU citizens, persons resident in the EU, and human rights around the globe.

também em função dos já mencionados “forum shoppings” que ocorriam antes da criação do SECA. Porém, este é um dos principais obstáculos burocráticos que os solicitantes de asilo encontram ao tentar buscar seus direitos no continente europeu, e como já mencionado, eles tentam burlar este sistema de todas as formas, em busca de proteção, inclusive raspando ou queimando as pontas dos dedos<sup>157</sup>. Este pavor se justifica justamente em razão das outras falhas que o SECA apresenta, como a disparidade entre os processos de análise de solicitações de asilo de cada país e a diferença de recursos e condições de acolhimento que cada país apresenta, evidenciado tanto pela disparidade econômica entre alguns países da União Europeia, como Alemanha e Bulgária, quanto através de discursos oficiais de seus líderes, como será observado mais adiante. Além do seu principal desejo, que é a reunião familiar, os migrantes querem – e têm o direito de - ser acolhidos em um local que vá garantir sua segurança, seus direitos processuais e todos seus direitos fundamentais, e que apresente condições para sua integração econômica e principalmente social.

O nível de xenofobia e islamofobia em alguns países do continente europeu dificulta a integração de refugiados em sociedades estrangeiras, principalmente em países da Europa central. Hoje, países como Eslováquia e Hungria são portas de entrada do território da União Europeia, e durante a atual crise de refugiados no continente, pôde-se verificar um comportamento extremamente discriminatório na conduta destes dois países, explicitado por diversas violações do direito internacional e dos direitos humanos, exemplificadas através da construção de cercas e muros em volta de seus territórios, e mais claramente ainda por declarações absurdas de alguns de seus líderes políticos.

O Primeiro Ministro da Eslováquia, Robert Fico, já declarou que “o Islam não tem lugar na Eslováquia. (...) Multiculturalismo é uma ficção. (estamos) monitorando cada muçulmano em nosso território”<sup>158</sup>. A Eslováquia tem se recusado a aceitar refugiados muçulmanos, ato discriminatório, e nem cumpre sua cota mínima de acolhimento importa pela União Europeia<sup>159</sup>. Esta posição xenófoba do Primeiro Ministro eslovaco se torna especialmente preocupante porque, a partir de 1º de julho

---

<sup>157</sup> Ver: <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers>. Acesso em 10 de junho de 2016.

<sup>158</sup> Ver: <http://www.middleeasteye.net/columns/which-way-should-british-muslims-vote-eu-referendum-152685040>. Acesso em 10 de junho de 2016.

<sup>159</sup> Idem.

de 2016, Robert Fico assumiu a presidência rotativa da União Europeia. Portanto, um político com um discurso com alto teor discriminatório tomará a frente do bloco europeu pelos próximos anos, o que poderá acarretar consequências ainda mais graves a esta crise migratória cada vez mais longe do fim<sup>160</sup>.

A Hungria também é outro país com uma atuação digna de diversas críticas quanto sua atuação na crise dos refugiados. Seu presidente, Viktor Orbán, além de várias violações dos direitos humanos, também já explicitou ideias islamofóbicas, por exemplo, quando se mostrou preocupado em defender o cristianismo no continente: “Não é preocupante que o cristianismo europeu hoje mal seja capaz de manter a Europa cristã? Não há alternativa, e não temos outra opção a não ser defender nossas fronteiras”, declarou certa vez<sup>161</sup>. Sob o incentivo deste tipo de discurso oficial, certa parcela do povo húngaro também se mostrou extremamente preconceituosa, acompanhando seu líder. Foi nas fronteiras da Hungria que ocorreu umas das cenas mais lamentáveis de toda esta crise, quando o mundo assistiu incrédulo uma repórter dar uma rasteira em um pai que corria com sua filha nos braços, em busca de proteção. Esta é uma amostra do tipo de acolhimento, oficial e social, que os refugiados e estrangeiros recebem na Hungria, e também em outras partes do continente europeu. Por estas e outras razões, certamente a Hungria não é o local mais aconselhável para os solicitantes de asilo, já em uma situação de extrema vulnerabilidade, se estabelecer. E também pela falta de condições financeiras para um acolhimento adequado de todos os refugiados que entraram no seu país nos últimos anos, é completamente injusto que os solicitantes de asilo sejam lá obrigados a fazer sua solicitação. Assim comenta o húngaro Mark Kekesi, ativista da ONG Migrant Solidarity, fazendo a ligação com o Regulamento de Dublin<sup>162</sup>:

“Um dos muitos problemas dos migrantes, sobretudo dos que têm direito a legalizar-se como refugiados, é exatamente o Regulamento de Dublin. Os refugiados têm medo do regime de impressões digitais húngaro. Eles estão a par do facto de que se as impressões digitais são registadas na Hungria, legalmente, existe a possibilidade de que qualquer outro país europeu (para onde preferam ir) os envie de volta para a Hungria”.

---

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Ver: <http://qz.com/499162/some-of-the-most-ridiculous-things-politicians-have-said-about-europes-refugee-crisis/>. Acesso em 10 de junho de 2016.

<sup>162</sup> Ver: <http://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia/>. Acesso em 10 de junho de 2016.

Há uma razão para que tenhamos tantos casos de Estados que privilegiam suas leis nacionais para lidar com as questões dos refugiados e no tópico do Asilo, pois há a possibilidade normativa de os países membros do bloco poderem tomar ações que considerem ideais no assunto livremente, quando a União Europeia não tiver estendido sua competência especificamente sobre determinado aspecto, ou decidir se omitir de contrariar alguma determinada ação dos Estados. A respeito desta questão, Bacaian comenta:

“Além disso, políticas de asilo em áreas de liberdade, segurança e justiça, são qualificadas como competências compartilhadas entre a União e os Estados membros, significando que os Estados membros têm o direito de “exercer sua competência à extensão que a União não tenha exercido a sua”, ou “Estados membros podem exercer novamente sua competência na extensão que a União tenha decidido encerrar sua competência” Article 2(2) of the Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union . Em outras palavras, ainda que a União tenha adotado uma série de medidas no tópico do asilo, as áreas onde ela não o fez, os Estados membros têm o direito de tomar medidas que eles considerem apropriadas”<sup>163</sup>.

Os países europeus certamente cometem violações do princípio do non-refoulement em razão de suas políticas nacionais de migração e refúgio, mas o problema central do SECA reside nas falhas do regulamento imposto pela Convenção de Dublin, que não divide a responsabilidade de proteção de acordo com as possibilidades financeira e estruturais dos países membros. A determinação de que o solicitante faça sua solicitação obrigatoriamente no primeiro país em que chegar acarreta uma grande desigualdade entre os países membros, eis que por motivos geográficos chegam muito mais refugiados pelos países fronteiriços do território do bloco ou com grande acesso pelo mar mediterrâneo, casos de Itália, Grécia, Bulgária e Hungria. Ainda, com uma leve exceção da Itália, estes países citados têm condições financeiras e estruturais muito inferiores aos países do norte do continente, como Alemanha, Holanda, Reino Unido, Suécia, Noruega, França, Dinamarca e outros, que recebem, na maioria dos casos, uma quantidade de refugiados que não é proporcional às suas capacidades<sup>164</sup>. Chomsky destaca as diferenças entre as políticas de acolhimentos adotadas pela Alemanha em

<sup>163</sup>BACAIAN, Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. Genebra, 2011.

Veja-se:

Moreover, asylum and policies in the area of freedom, security and justice, are qualified as shared competences between the Union and the Member States, meaning that Member States have the right to “exercise their competence to the extent that the Union has not exercised its competence” or “Member States shall again exercise their competence to the extent that the Union has decided to cease existing its competence”. In other words, even if the Union has adopted a series of measures on the topic of asylum, in the areas where it did not do so, the Member States have the right to take the appropriate measures on their own.

<sup>164</sup> Ver: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2016-03-29/rich-countries-have-resettled-just-139-syrian-refugees-need-step>. Acesso em 10 de junho de 2016.

comparação com o resto da União Europeia, lembrando ainda a situação do Líbano<sup>165</sup>:

“A Alemanha foi a que mais fez, absorvendo cerca de 1 milhão de refugiados em um país muito rico com mais de 80 milhões de pessoas. Compare com o Líbano, um país pobre com vários problemas internos. Sua população é agora cerca de 25% síria, que somam-se aos descendentes daqueles que foram expulsos da antiga Palestina. Além do mais, diferentemente do Líbano, a Alemanha precisa desesperadamente de imigrantes para manter sua população com declínio de fertilidade (...). Kenneth Roth, chefe da Human Rights Watch, está certamente correto ao observar que “Esta “onda de pessoas” é mais como uma gota quando considerada a piscina que vai absorvê-la. Considerando a riqueza e economia avançada da União Europeia, é difícil de argumentar que a Europa não tenha meios de absorver estes novos chegados”, o que se nota particularmente através do exemplo dos países que necessitam de imigrantes para sua saúde econômica”.

São três talvez os principais pontos de falha do Dublin System. O primeiro, e mais óbvio, é o fardo desigual que é imposto aos países fronteiriços, como já mencionado, que apesar de receber muito mais refugiados que seus vizinhos do norte, possuem bem menos recursos para lidar com esse fluxo desigual, ainda mais após a crise econômica mundial de 2008. O segundo problema estrutural que o regulamento de Dublin apresenta se refere à falta de padrões uniformizados entre as políticas adotadas pelos Estados membros da União Europeia. Como definiu a organização de proteção aos Direitos Humanos PRO ASYL, o sistema de Dublin pode ser designado como “um procedimento abstrato para definir responsabilidades, mas sua implementação prática não implica nem em um procedimento comum de asilo e nem um status uniforme em todos os Estados membros”<sup>166</sup>. Se este sistema de proteção fosse de fato efetivo, os solicitantes de asilo encontrariam níveis muito similares de procedimentos e acesso à justiça em todos os países membros do bloco, o que na prática não ocorre.

O terceiro aspecto negativo do regulamento de Dublin destacado é a obrigação que este sistema cria de cada país membro ser individualmente responsável pelo fluxo de refugiados que passam por seu território, o que na verdade enfraquece ainda mais os Estados mais pobres perante os outros membros

<sup>165</sup> Ver: <http://www.truth-out.org/news/item/34551-is-european-integration-unraveling-an-interview-with-noam-chomsky>. Acesso em 10 de junho de 2016.

<sup>166</sup> PRO ASYL, “Memorandum” 2013; ECRE 2013 [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2013/03/Memorandum\\_Dublin\\_engl.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2013/03/Memorandum_Dublin_engl.pdf). Acesso em 10 de junho de 2016.

mais poderosos da União Europeia. Por exemplo, no caso da Grécia, no início da crise de refugiados, era muito criticada por permitir um grande número de refugiados ingressarem em suas fronteiras<sup>167</sup>. Por esta razão, teve que ceder às pressões dos países mais conservadores do bloco e fechar sua fronteira com a Turquia, adotando assim uma política migratória de repressão, apoiada pelas ações coordenadas pela FRONTEX. Em 2012, a Grécia fechou sua fronteira terrestre com a Turquia, dificultando ainda mais o acesso dos refugiados ao continente. Os gregos construíram 10.5 km de muros e cercas ao longo do rio Evros, que divide os dois países<sup>168</sup>. Somando-se a isto, 1.800 policiais foram deslocados para atuar na área, e “campos de segurança” para refugiados foram abertos no local. Somente nos anos 2011 e 2012, quando a guerra na Síria começava a atingir seu ápice, a Frontex, através de sua operação Poseidon, investiu 37 milhões de euros aparelhando a repressão a refugiados e deslocados na fronteira entre a Grécia e a Turquia. Bulgária, em sua divisa com a Turquia<sup>169</sup>, e Hungria, em sua divisa com a Sérvia<sup>170</sup>, são países que seguiram o exemplo grego e também construíram muros em suas fronteiras, que na verdade representam as fronteiras do território da União Europeia. Foi nesta época que as travessias pelo mar Egeu começaram a se tornar mais recorrentes, principalmente entre os sírios. Evitando a fronteira terrestre, os migrantes tentam a sorte saindo das praias da Turquia com a intenção de chegar às ilhas gregas. Essas travessias ocorrem sem o mínimo de condições de segurança, são agenciadas por traficantes de pessoas e seguidamente terminam em naufrágios e mortes, evidenciando a opção europeia de fechar suas fronteiras ao invés de salvar vidas humanas. Ainda, estas travessias custam milhares de euros, o que faz com que muitas famílias nem possam considerar esta opção<sup>171</sup>.

Se a regulação de Dublin é o cérebro e o EURODAC é o coração eletrônico do SECA, a Frontex é o seu braço militar. Foi criada em 2004, pelo Regulamento do Conselho nº 2007/2004, e seu nome oficial é Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia, com sua sigla

<sup>167</sup> Ver: [http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR\\_050012014\\_Fortress\\_Europe\\_complete\\_web\\_EN.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014_Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf). Acesso em 11 de junho de 2016.

<sup>168</sup> Ver: [http://www.huffingtonpost.com/entry/greece-turkey-border-fence\\_us\\_55f9ab73e4b0d6492d63ec12](http://www.huffingtonpost.com/entry/greece-turkey-border-fence_us_55f9ab73e4b0d6492d63ec12). Acesso em 11 de junho de 2016.

<sup>169</sup> Ver: <http://bulgaria.bordermonitoring.eu/2016/06/06/bulgaria-responds-with-push-backs-against-the-increasing-amount-of-asylum-seekers/>. Acesso em 11 de junho de 2016.

<sup>170</sup> Ver: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/17/hungary-closes-border-serbia-starts-building-fence-bar-migrants>. Acesso em 11 de junho de 2016.

<sup>171</sup> Ver: <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-tightens-borders-and-fails-to-protect-people-a-989502-3.html>. Acesso em 11 de junho de 2016.

derivando do termo francês *Frontières extérieures*, que significa fronteiras externas. Sua criação neste período foi influenciada por fatores como os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, que alarmou também a Europa quanto a preocupações em relação a “terrorismo”, e a futura entrada de 10 novos membros na União Europeia (Chipre, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca e Eslováquia), que precisariam de auxílio para manter o controle das fronteiras do território do bloco<sup>172</sup>.

A Frontex tem sua sede em Varsóvia, e, conforme afirma a própria União Europeia, “reforça a segurança nas fronteiras, assegurando a coordenação das ações dos Estados Membros na aplicação de medidas comunitárias relacionadas com a gestão das fronteiras externas”<sup>173</sup>. Seu papel oficial consiste em:

“Coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realizar análises de risco; acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de controle e vigilância das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e facultar aos Estados Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso”<sup>174</sup>.

Na prática, ela atua para proteger os interesses da União Europeia e implementar a sua vontade no controle externo de suas fronteiras, muitas vezes violando diversos princípios internacionais de Direitos Humanos, como o próprio *non-refoulement*. Enquanto também é uma tarefa de cada Estado membro controlar suas próprias fronteiras, a Frontex funciona como centro de integração e coordenação deste sistema, dando respaldo logístico e operacional para garantir o máximo controle possível<sup>175</sup>. Tem uma participação direta nas ações conjuntas que coordena, por isso, mesmo na condição de agência, pode ser responsabilizada pelas violações de direitos humanos que suas ações cometem<sup>176</sup>. Sua gestão é feita por uma comissão de administração, consistente de um representante de cada Estado membro, assim como dois membros da própria comissão europeia, que

<sup>172</sup> LEONARD, Sarah. *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*. University of Salford, 2009.

<sup>173</sup> EUROPEAN UNION. **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas**. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm)> Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>174</sup> EUROPEAN UNION. **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas**. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm)> Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>175</sup> Ver: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex\\_Fundamental\\_Rights\\_Strategy.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf).

<sup>176</sup> LEONARD, Sarah. *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*. University of Salford, 2009.

escolhem o Diretor Executivo da agência<sup>177</sup>. Quanto às decisões das ações da Frontex, cada representante de Estado tem um voto, enquanto o Diretor Executivo não possui nenhum, mas pode participar das deliberações. Para se ter uma ideia do nível da recepção que os refugiados e solicitantes de asilo recebem nas ações da Frontex, seu Diretor Executivo durante 10 anos, Ilkka Laitinen, certa vez respondeu uma pergunta sobre a crise de refugiados no continente europeu assim: Refugiados? Não se tratam de refugiados, mas sim imigrantes ilegais<sup>178</sup>. A Frontex tem também seus serviços interligados com outras agências internacionais de segurança<sup>179</sup>, como o Serviço Europeu de Polícia, a Europol, e a Organização Internacional de Polícia Criminal, a Interpol. Tem grande parte de sua atuação através de longas e complexas operações conjuntas, como Hermes, Poseidon e Triton. Esta última substituiu uma operação italiana chamada Mare Nostrum no mar mediterrâneo, que possuía um caráter muito maior de salvamento, pois tentava conduzir os migrantes de maneira segura até o continente europeu. A operação Triton, da Frontex, que substituiu a Mare Nostrum, era centrada em policiar as fronteiras e repelir as embarcações de migrantes<sup>180</sup>.

Sua atuação tem sido alvo de severas críticas de ativistas de direitos humanos e de grupos defensores dos direitos dos migrantes, pois a Frontex já cometeu inúmeras violações de direitos humanos no controle e proteção das fronteiras da União Europeia. Relata Anjum Shabbir:

“A agência já foi associada com violações de uma variedade de Direitos Humanos estabelecidos por tratados europeus e internacionais, cometidas no contexto do controle de fronteiras. Essas violações incluem meios questionáveis de prevenção à entrada de pessoas na União, detenções sem justificativa legal e detenção em condições degradantes”<sup>181</sup>.

Um exemplo de condições degradantes de detenção administrada pela Frontex é descrito por um agente especial da ONU, Manfred Nowak, em um relatório

<sup>177</sup> LEONARD, Sarah. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. University of Salford, 2009.

<sup>178</sup> Ver: <https://www.proasyl.de/en/news/rights-on-the-edge/>. Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>179</sup> Veja-se:

Segurança para os Estados, não necessariamente para os indivíduos.

<sup>180</sup> Ver: [http://www.lejournalinternational.fr/Operacao-Triton-a-Europa-fecha-os-olhos-para-a-realidade-da-imigracao\\_a2379.html](http://www.lejournalinternational.fr/Operacao-Triton-a-Europa-fecha-os-olhos-para-a-realidade-da-imigracao_a2379.html). Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>181</sup> SHABBIR, Anjum. **The accountability of frontex for human rights violations at europe's borders**. Veja-se: The Agency has been associated with violations of a variety of human rights which are set out in international and European treaties, committed in the context of border control. These include questionable means of preventing the entry of persons to the Union, unlawful and degrading conditions of detention.

da ONG Human Rights Watch. Ele visitou um centro de detenção em Feres, na Grécia, que fazia parte da operação Rabit, conjunta entre a Frontex e a Grécia, e assim descreveu as condições de acolhimento do local:

“Não havia camas suficientes para cada um, os forçando a dividir as camas e dormir no chão. As camas, lençóis e travesseiros estavam muito sujos. As instalações sanitárias estavam em péssimas condições com paredes e portas muito sujas, e água vazando das pias e privadas. As celas eram úmidas e os chãos sujos. Eles não tinham acesso a um jardim ou à prática de exercícios físicos. (...) A cela para os novos chegados estava em piores condições. O banheiro não era limpo há muito tempo, as privadas estavam sujas com fezes, e o cheiro era insuportável”<sup>182</sup>.

Como já comentado, a Frontex desempenhou um papel fundamental na interceptação da embarcação discutida no caso *Hirsi Jamma e Outros v. Itália*, e a agência tem essas ações de “push-back” como prática institucional. Conforme afirmam Silvia Borelli e Ben Stanford, esta prática da Frontex é recorrente desde os primórdios de suas operações, iniciadas em 2005, e já resultou em violações de direitos humanos como do princípio do non-refoulement:

“Programas de interceptação de embarcações carregando migrantes ilegais saindo da costa da África e mais recentemente da Turquia foram realizadas em ações conjuntas no contexto dos mecanismos de cooperação da União Europeia e individualmente pelos Estados. (...) Desde 2006, numerosas interceptações no mar foram realizados sob a coordenação da Frontex, resultando no retorno de embarcações carregando migrantes ao seu Estado de origem”<sup>183</sup>.

A Espanha é outro país europeu que viola os direitos humanos e o princípio do non-refoulement, principalmente nas fronteiras de seus territórios enclaves no norte do continente africano, Ceuta e Melila. Esta rota também é muito usada por refugiados e migrantes que tentam chegar à Europa, e também há uma repressão muito forte naquela região. Entre 1998 e 2005, o governo espanhol, com assistência do bloco europeu, investiu 30 milhões de euros em operações e aparatos de segurança somente na fronteira de Melila<sup>184</sup>. Lá, existem três grandes cercas de 6 metros de altura, que cobrem 12 quilômetros de território. Ainda assim, segundo a Frontex, em 2015, sete mil pessoas cruzaram as fronteiras dos enclaves de Ceuta e

<sup>182</sup> SHABBIR, Anjum. **The accountability of frontex for human rights violations at europe's borders.**

<sup>183</sup> Silvia Borelli e Ben Stanford, *Troubled waters in Mare Nostrum: interception and push-backs of migrants in the Mediterranean and the European convention of human rights*. University of Bedfordshire, 2014. Veja-se: *Programmes of interception and diversion of vessels carrying illegal migrants setting off from the coast of Africa and notably, of late, from Turkey, 11 have been carried out both as joint actions within the context of EU cooperation mechanisms and by individual States (...)* Since 2006, a number of interceptions at sea have been carried out under the auspices of Frontex, resulting in the diversion and return of vessels carrying migrants to their State of origin”.

<sup>184</sup> Ver: <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-tightens-borders-and-fails-to-protect-people-a-989502-2.html>.

Acesso em 12 de junho de 2016.

Melila, além do estreito de Gibraltar<sup>185</sup>. Porém, muitos morrem tentando fazer esse perigoso cruzamento. Um refugiado já foi encontrado morto sufocado dentro de uma mala tentando ingressar no território espanhol<sup>186</sup>. Assim como nas fronteiras da Grécia, Hungria e Bulgária, em Ceuta e Melila também são muito comuns as chamadas operações “push-back”, onde os países, ao invés de receber, “empurram” os solicitantes de asilo e refugiados para fora de suas fronteiras. A Espanha até tentou legalizar este procedimento<sup>187</sup>; e a Itália, como exemplificado através do caso de Hirsi Jamaa e Outros, também tem por hábito esta prática. Tratando de “push-backs” como política institucional, Borelli e Stanford comentam acerca de uma política migratória especialmente cruel adotada pelo governo italiano entre 2009 e 2012:

“Provavelmente a mais controversa iniciativa anti-imigração tomada nos anos recentes foi o programa de push-back adotado pela Itália entre 2009 e 2012. Desde maio de 2009, o Governo Italiano, em uma publicamente declarada política de “não tolerância” à imigração ilegal, realizou uma política de interceptação e recondução a portos líbios de barcos de migrantes direcionados ao sul da costa italiana. Uma tática similar foi usada em relação a embarcações originárias da Tunísia. Indivíduos a bordo das embarcações foram indiscriminadamente retornados ao Estado de partida, sem nenhuma forma de triagem ou análise de suas situações individuais ou da validade de suas solicitações de asilo ou outras formas de proteção internacional. Como a Human Rights Watch destacou, “pela 1ª vez na era pós 2ª Guerra Mundial um Estado europeu ordenou sua guarda costeira e embarcações navais a interditar e forçadamente retornar barcos de migrantes em alto mar sem fazer nenhuma análise para determinar se algum dos passageiros precisava de proteção ou se estava particularmente vulnerável”<sup>188</sup>.

Além da Itália, Espanha, Portugal, França e Grécia já organizaram programas para interceptar embarcações no mar mediterrâneo com auxílio da

---

<sup>185</sup> Ver: <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-tightens-borders-and-fails-to-protect-people-a-989502-2.html> Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>186</sup> Ver: <http://www.aljazeera.com/news/2015/08/moroccan-dies-suitcase-smuggled-spain-150803111549890.html> Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>187</sup> Ver: <http://www.unhcr.org/news/latest/2014/10/544f7c669/unhcr-concerned-spains-bid-legalize-push-backs-enclaves.html> Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>188</sup> BORELLI, Silvia. STANFORD, Ben. **Troubled waters in Mare Nostrum: interception and push-backs of migrants in the Mediterranean and the European convention of human rights**. University of Bedfordshire, 2014.

Veja-se:

Probably the most controversial anti-immigration initiative undertaken in recent years was the push-back programme adopted by Italy between 2009 and 2012. From May 2009, the Italian Government, in pursuance of a publicly-announced ‘no-tolerance’ approach to illegal immigration, undertook a policy of interception and diversion to Libyan ports of migrant boats directed towards the southern coasts of Italy. Similar tactics have been used in relation to vessels originating from Tunisia. Individuals on board the vessels were indiscriminately returned to the State of departure, without any form of screening or assessment whatsoever of their individual situation or the validity of their claims to asylum or other forms of international protection. As Human Rights Watch noted, ‘for the first time in the post-World War II era, a European state ordered its coast guard and naval vessels to interdict and forcibly return boat migrants on the high seas without doing any screening whatsoever to determine whether any passengers needed protection or were particularly vulnerable.

Frontex<sup>189</sup>. A Espanha, inclusive, protagonizou a primeira ação conjunta de interceptação da Frontex, também com menor participação da Itália e Portugal, em 2006, chamada operação Hera I. Esta operação visava diminuir o fluxo de migrantes que na época tentavam ingressar pelas Ilhas Canárias, e foi mantida durante vários anos<sup>190</sup>. Impedir refugiados ou solicitantes de asilo de acessarem seus direitos fundamentais, como o direito de asilo, é uma séria violação dos direitos humanos. Retorná-los a situações de risco, como fez a Itália como prática institucional, e também outros países e a própria União Europeia, e também como ocorre nas partes terrestres da fronteira do continente europeu, torna a violação ainda mais grave. Portanto, as operações de “push-back”, frequentes em múltiplos pontos diferentes da fronteira da União Europeia, estão também em evidente conflito com o princípio do *non-refoulement*, norma *jus cogens* do Direito Internacional.

Além das maneiras repressivas e violentas, há também políticas formais que a União Europeia pratica para tentar burlar as obrigações impostas pelo princípio do *non-refoulement*, como a transferência para um terceiro estado seguro. Esta prática é frequentemente usada pelos países membros do bloco, para reduzir o número de solicitantes de asilo em seus territórios os transferindo para outros países supostamente seguros. A União Europeia adota os critérios da Convenção de Genebra para definição de país seguro, ou seja, onde haja um sistema democrático e não haja perseguição, conflitos armados, ameaças de violência ou tortura e outros tratamentos degradantes, bem como utiliza também o critério de Copenhague, também adotado na análise de candidaturas de países ao ingresso no bloco<sup>191</sup>. Alguns países considerados seguros pelo bloco europeu são Bósnia, Sérvia, Albânia e Montenegro<sup>192</sup>. O único interesse dos Estados neste caso é diminuir o número de solicitantes de asilo em seu território, e também por ser pensada para “proteger” os Estados, e não os indivíduos, é que esta política também é falha. Até porque ocorre que muitas vezes este terceiro país seguro não é de fato tão seguro assim, e o solicitante transferido recorrentemente volta a sofrer perseguição e correr risco depois de deslocado, como no caso de Abu Al Qatada v. Reino Unido na Corte

---

<sup>189</sup> BORELLI, Silvia. STANFORD, Ben. **Troubled waters in Mare Nostrum: interception and push-backs of migrants in the Mediterranean and the European convention of human rights**. University of Bedfordshire, 2014.

<sup>190</sup> BORELLI, Silvia. STANFORD, Ben. **Troubled waters in Mare Nostrum: interception and push-backs of migrants in the Mediterranean and the European convention of human rights**. University of Bedfordshire, 2014.

<sup>191</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf). Acesso em 13 de junho de 2016.

<sup>192</sup> Idem.

Europeia de Direitos Humanos<sup>193</sup>. Pelo fato dos países simplesmente quererem diminuir o número de solicitantes dentro de suas fronteiras, nem sempre se preocupam de fato em verificar as condições que os indivíduos vão encontrar nestes terceiros países, e se vão realmente encontrar um local para eles seguro e onde terão seus direitos fundamentais respeitados, tratando apenas de garantir a sua expulsão “oficial”.

Uma eurodeputada búlgara, Iliana Iotova, talvez pensando mais nas condições financeiras de seu país do que na garantia dos direitos humanos dos refugiados, já declarou<sup>194</sup> o óbvio no continente europeu, dizendo que “o regulamento de Dublin já não funciona. Alguns Estados membros nas fronteiras externas simplesmente pararam de registrar os migrantes porque já não têm meios nem recursos”<sup>195</sup>. A atual crise de refugiados, fora de qualquer controle de qualquer sistema proposto pelos europeus, fez com que ocorresse uma espécie de suspensão temporária unilateral do SECA, com os Estados membros exercendo suas cláusulas de autonomia, que permitem aos Estados administrar o fluxo de refugiados que recebem, não para aumentar seu contingente de acolhimento, como o caso da Alemanha com os Sírios<sup>196</sup>, ao mesmo tempo em que outros são completamente contra qualquer medida de ampliação de acolhimento, como a Hungria, Eslováquia e Polônia. Enquanto os países europeus, cada vez mais divididos na questão da imigração, ainda buscam soluções para atenuar o problema dos refugiados, o que esta crise expôs completamente foram as já conhecidas falhas do SECA, que foram elevadas ao máximo em razão do grande fluxo dos últimos anos. A crise migratória, como tudo no sistema capitalista, é analisada sempre sob o aspecto econômico pelos Estados, e as condições de recepção de cada um influenciam decisivamente na sua política migratória. Sob este aspecto, as diferenças de visão e políticas migratórias entre os países membros está desestabilizando uma União Europeia que já está abalada pelo menos desde a crise econômica de 2008. Antes dos refugiados assumirem as manchetes, o tópico mais

---

<sup>193</sup> Ver: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-othman-abu-qatada-v-united-kingdom-application-no-813909>. Acesso em 13 de junho de 2016.

<sup>194</sup> EURONEWS. **Migração: Regulamento de Dublin começa a abrir brechas na União Europeia**. Disponível em: <http://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia/> Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>195</sup> Ver: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-austria-hungary-idUKKBN0P31ZB20150623>. Acesso em 13 de junho de 2016.

<sup>196</sup> Ver: <http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians> Acesso em 13 de junho de 2016.

discutido na Europa era as medidas de austeridade que os países mais ricos do bloco estavam impondo aos países que mais sofriam com a crise econômica mundial, mais notadamente Grécia e Espanha. Resgata Noam Chomsky, também lembrando um pouco das responsabilidades dos países do Ocidente na atual crise, e ainda fazendo uma comparação com um exemplo americano:

“O governo da União Europeia trabalha de maneira muito eficiente para impor duras medidas de austeridade que devastam os países mais pobres e beneficiam os bancos do norte. Mas quase quebra completamente ao tentar lidar com uma catástrofe humana que em parte substancial é parte do resultado de crimes do Ocidente. O fardo ficou com os poucos que se dispuseram a carregar, pelo menos temporariamente, e que fizeram mais do que apenas levantar um dedo, como a Suécia e a Alemanha. Muitos outros simplesmente fecharam suas fronteiras. A Europa está tentando induzir a Turquia a segurar as miseráveis ondas de migrantes longe de suas fronteiras, assim como os Estados Unidos está fazendo, pressionando o México a prevenir aqueles tentando escapar das ruínas dos crimes dos Estados Unidos na América Central de chegar às fronteiras estadunidenses”<sup>197</sup>.

Espanha e Grécia, talvez os mais afetados após a crise de 2008, por exemplo, viram a rápida popularização de partidos políticos com discursos contra as medidas de austeridade e outras políticas impostas pelos países do norte, na época liderados por Alemanha e Inglaterra. O Podemos, na Espanha, e o Syriza, na Grécia, ganharam grande expressão nacionalmente e a saída destes países do bloco europeu foi até cogitada<sup>198</sup>. O Reino Unido, que antes estava tão afinado com a Alemanha na época da imposição das medidas de austeridade, passou recentemente pelo processo do *Brexit*, decidindo por fim deixar a União Europeia, e a questão da migração foi central no referendo<sup>199</sup>. A falta de unicidade da União Europeia ao lidar com as questões migratórias foi completamente exposta com a atual crise, que está fazendo o antigo sistema europeu de asilo ruir, em função de suas inúmeras falhas demonstradas. Se os líderes europeus não acharem soluções mais eficazes para a crise de refugiados, podem vir pela frente consequências ainda mais sérias para o bloco europeu.

<sup>197</sup> Disponível em <http://www.truth-out.org/news/item/34551-is-european-integration-unraveling-an-interview-with-noam-chomsky> Acesso em 14 de junho de 2016.

Veja-se:

“EU governance works very efficiently to impose harsh austerity measures that devastate poorer countries and benefit Northern banks. But it has broken down almost completely when addressing a human catastrophe that is in substantial part the result of Western crimes. The burden has fallen on the few who were willing, at least temporarily, to do more than lift a finger, like Sweden and Germany. Many others have just closed their borders. Europe is trying to induce Turkey to keep the miserable wrecks away from its borders, just as the US is doing, pressuring Mexico to prevent those trying to escape the ruins of US crimes in Central America from reaching US borders.”

<sup>198</sup> Ver: <http://blogs.spectator.co.uk/2015/02/its-not-just-greece-who-want-to-leave-the-euro/> Acesso em 12 de junho de 2016.

<sup>199</sup> Ver: <https://next.ft.com/content/e1f6c0ee-1c41-11e6-a7bc-ee846770ec15> Acesso em 12 de junho de 2016.

Além apenas das questões econômicas, porque a chegada de refugiados, e estrangeiros em grande quantidade, causa tanto choque nas sociedades? Porque se observa em determinados casos tanta preocupação e temor nas populações locais, que tentam atribuir esse medo a diversas questões, como o possível aumento do desemprego ou diferenças religiosas? O filósofo italiano Giorgio Agamben credita esse choque ao conflito que a chegada do estrangeiro causa na identidade de uma sociedade, pois questiona relações históricas:

“Se o refugiado representa, no ordenamento do Estado-nação, um elemento de tal sorte inquietante, é, sobretudo, porque ao estilhaçar a identidade entre homem e cidadão, entre natividade e nacionalidade, coloca-se em crise a invenção originária da soberania. (...) Por isso, ao passo em que é destruída a velha trindade Estado-Nação-Território, o refugiado, essa figura aparentemente marginal, merece ser, ao revés, considerado como a figura central de nossa história política”<sup>200</sup>.

Corroborando com este pensamento, Zygmunt Bauman também comenta o impacto do estrangeiro e as dúvidas que sua chegada suscita:

“Os estrangeiros poderiam destruir as coisas que gostamos e comprometer nosso modo de vida. Dos estrangeiros sabemos muito pouco para ler seus modos de comportamento, adivinhar suas intenções e o que eles vão fazer amanhã. Nossa ignorância sobre o que fazer em uma situação que não controlamos é a maior razão para o nosso medo”<sup>201</sup>.

O filósofo polonês, que também já foi um refugiado, avança na compreensão dos motivos que levam a chegada de estrangeiros a causar tantas perturbações:

“Em tempos de uma acentuada falta de certezas existenciais, cada vez mais precárias, em um mundo à beira da desregulamentação, os novos imigrantes são vistos como portadores de más notícias. Eles nos lembram do que teríamos preferido esquecer: nos apresentam até que ponto forças poderosas, globais, distantes das que ouvimos falar, mas que permanecem indescritíveis para nós; em que medida estas forças misteriosas são capazes de determinar nossas vidas, independentemente de nossas próprias escolhas, não sabemos. Agora, os novos nômades, imigrantes, vítimas colaterais dessas forças, por uma espécie de lógica perversa acabam sendo percebidos como a vanguarda de um exército hostil, a serviço das forças misteriosas que estão colocando suas tendas no meio de nós. Os imigrantes lembram-nos de maneira irritante como é frágil nosso bem-estar”<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> Disponível em: <http://murilocorrea.blogspot.com.br/2010/04/mais-alem-dos-direitos-do-homem-de.html>. Acesso em 14 de junho de 2016.

<sup>201</sup> Disponível em: <http://www.contioutra.com/o-terror-que-nos-traz-a-onda-da-imigracao-por-bauman/#ixzz4BTZ90cmT>

Acesso em 14 de junho de 2016.

<sup>202</sup> Idem.

Agamben também afirma que o poder soberano - no caso dos refugiados, os Estados - é a instância capaz de traçar o limite entre a vida protegida e a vida exposta à morte, produzindo assim o que o italiano conceituou como uma vida nua. Desnudar e expor a vida de um indivíduo é tirar dele todos os seus direitos fundamentais, deixando-o completamente desprotegido e vulnerável, até que perca todos seus traços de humanidade. Por isso ele compara a situação atual de alguns refugiados, tão desprovidos dos seus direitos fundamentais, com os crimes cometidos nos campos de concentração nazistas, pois estes também representavam o extermínio de vidas já destituídas de seus direitos fundamentais e suas qualidades políticas e civis, ou seja, vidas nuas. Portanto, conforme Agamben, na saga dos refugiados as normas são suspensas e a exceção torna-se a regra, com o homem privado de seus direitos. Desta forma, assim como o motivo comumente alegado de “segurança nacional”, isto também se tornaria justificativa para que todos os crimes supostamente pudessem ser cometidos sem que aqueles que os estão cometendo sejam considerados delituosos<sup>203</sup>.

Por fim, Bauman compara as diferenças entre a diáspora dos refugiados europeus depois da 2ª guerra mundial com o drama dos refugiados atuais que tentam chegar ao continente europeu. Relata que hoje, mesmo num mundo globalizado, existe um processo de discriminação cultural, mas ressalta que há espaço para todos os indivíduos e todas as culturas:

“Esse fenômeno não é totalmente novo. Diferentemente do que ocorreu no passado, quando os europeus migraram para diversos outros países, pessoas de outros países estão agora migrando para a Europa. E isso é um choque! Essa migração em massa provoca uma disparidade sem precedentes. Antigamente, havia um processo de assimilação cultural. O imigrante chegava a um país e, aos poucos, tornava-se parte dele. Hoje em dia, isso não acontece mais. Os governantes partem do princípio de que são de culturas superiores e os imigrantes, ao contrário, pertencem a culturas inferiores.

Pouca gente se deu conta, mas vivemos em um mundo globalizado. Ninguém é superior ou inferior a ninguém. Dependemos uns dos outros para sobreviver. Outra coisa: uma cultura nunca é superior a outra. Vivemos em um mundo multicultural. Há espaço para todos. Os imigrantes que chegam a um novo país querem trabalhar, pagar impostos, cumprir as leis, ou seja, ser reconhecidos como cidadãos. Porém, não querem abrir mão de sua origem, sua cultura, sua identidade”.<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Disponível em <http://murilocorrea.blogspot.com.br/2010/04/mais-alem-dos-direitos-do-homem-de.html>. Acesso em 14 de junho de 2016.

<sup>204</sup> BAUMAN, Zygmunt. **O terror que nos traz a onda da imigração**. Disponível em: <<http://www.contioutra.com/o-terror-que-nos-traz-a-onda-da-imigracao-por-bauman/#ixzz4BTZ90cmT>> Acesso em: 14 jun. 2016.

Claro que a visão dos líderes europeus em suas ações e políticas migratórias também leva principalmente em consideração fatores econômicos, que influenciam tanto na maior aceitação quanto na rejeição de refugiados. Mas porque consideráveis parcelas das próprias populações dos países reagem tão negativamente à chegada de refugiados? Através de pequenos extratos de pensamentos de dois filósofos sobre o assunto, podemos observar que o refugiado, também na condição de estrangeiro, causa grande perturbação em uma sociedade por entrar em conflito com relações e procedimentos sociais já muito arraigados naquela sociedade, fazendo a população local questionar seus valores e sua identidade. Por medo deste questionamento, e mais ainda da resposta, atacam o diferente como se isso fosse necessário para defender suas próprias crenças. Sejam quais forem as ações tomadas pela União Europeia para continuar enfrentando a atual crise, que certamente ainda está longe do fim, elas devem sempre, acima de tudo, se basear nos Direitos Humanos e nas normas *jus cogens* do Direito Internacional, como é o princípio do *non-refoulement*, elemento central do Direito dos Refugiados e também da proteção internacional dos direitos humanos. Como anteriormente descrito, a União Europeia e seus países membros cometerem inúmeras violações aos direitos humanos, não observando o princípio do *non-refoulement* em diversas situações, algumas vezes inclusive como política oficial. Muitos já perceberam que esta crise não é só uma crise de refugiados, mas sim uma crise de humanidade, onde estão em jogo os valores em que se baseia a União Europeia e toda a civilização ocidental.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Atualmente, os refugiados, em sua maioria advindos de populações que foram historicamente exploradas e que estão sofrendo com a guerra e com violações seguidas de direitos humanos no território dos seus países, também tem seu acesso à justiça e aos seus direitos fundamentais muitas vezes negados pelos países da União Europeia, como observado. Estes direitos foram criados pelos próprios países membros da atual EU, juntamente com outras nações, e também são incorporados em todos tratados internos que regulam a atividade da União Europeia. Além de continuarem financiando as guerras em território estrangeiro<sup>205</sup>, que são claramente o principal fator gerador de refugiados<sup>206</sup>, os países membros da União Europeia devem assumir suas responsabilidades e garantir os direitos fundamentais previstos nos inúmeros instrumentos internacionais dos quais são signatários, inclusive dos tratados formadores da União Europeia, principalmente respeitando e cumprindo o princípio do non-refoulement. Hoje, os europeus estão tendo a oportunidade de acolher, mas, no início do século passado, por força de suas próprias disputas econômicas e políticas que levaram o mundo a duas grandes guerras, eram eles que estavam em situação vulnerável, e foram acolhidos em diferentes partes do planeta. Os refugiados de hoje em dia, em muitos casos, são vítimas dos interesses de terceiros, e mesmo se não fossem, não faria diferença, pois todos, absolutamente todo e qualquer indivíduo no mundo, deve ter seus direitos fundamentais garantidos e respeitados, em qualquer parte do globo.

O Sistema Europeu Comum de Asilo, centrado no Dublin System, como observado, possui diversas falhas estruturais, que na prática agravam ainda mais a atual crise de refugiados. Diante da grave situação que presenciam, os países europeus começaram a cada vez mais a tomar medidas individuais para lidar com a situação, exemplificado pelo caso da Alemanha com os sírios. Porém, a atitude alemã não foi uma tônica na atuação da União Europeia e nem na da maioria dos seus países membros. Como visto, muitos países armaram cercas e construíram muros na tentativa de controlar suas fronteiras, dificultando o acesso de refugiados, em violações claras ao princípio do non-refoulement. Além de muitos países membros da União Europeia terem fechado suas embaixadas oficiais na própria Síria<sup>207</sup>, o bloco europeu também patrulha ferrenhamente suas fronteiras, terrestres e marítimas, através de ações da Frontex em conjunto com os países membros. Essas medidas não deixam praticamente nenhum meio legal para os sírios, e também para os demais refugiados, ingressarem no continente europeu, o que os obriga a muitas vezes recorrer a traficantes de pessoas para cumprir tal objetivo. Ou seja, em um momento de extrema vulnerabilidade desses indivíduos, que não queriam sair de suas casas mas que foram forçados a deixar seus países em razão de guerras ou de graves violações dos direitos humanos, a União Europeia ainda dificulta ao máximo o acesso deles aos seus direitos fundamentais de proteção, cometendo ainda mais violações ao princípio do non-refoulement e aos direitos humanos de uma maneira geral.

<sup>205</sup> Ver: <http://usuncut.com/world/syrian-refugees-to-weapons/> Acesso em 8 de maio de 2016.

<sup>206</sup> Ver: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html> Acesso em 8 de maio de 2016.

<sup>207</sup> Ver: <http://www.cbsnews.com/news/more-embassy-closures-amid-ongoing-syria-violence/> Acesso em 8 de maio de 2016.

## REFERÊNCIAS:

- ACHPR. African Commission on Human and Peoples' Rights. **Convenção da Organização Unificada Africana**. Disponível em <[http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr\\_instr\\_conv\\_refug\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf)> Acesso em 29 mar. 2016
- ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARCHER, Claire. **The EU's Failure to Protect: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation**. .
- BACAIAN, Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. Genebra, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. **O terror que nos traz a onda da imigração**. Disponível em: <<http://www.contioutra.com/o-terror-que-nos-traz-a-onda-da-imigracao-por-bauman/#ixzz4BTZ90cmT>> Acesso em: 10 jun. 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORELLI, Silvia. STANFORD, Ben. **Troubled waters in Mare Nostrum: interception and push-backs of migrants in the Mediterranean and the European convention of human rights**. University of Bedfordshire, 2014.
- CARDOSO, Arisa Ribas. **Uma leitura do Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas à luz do Direito Internacional dos Refugiados**. 2014. 258 p. Dissertação – Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo: a Comissão toma medidas em relação a nove processos por infração**. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-270\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_pt.htm)> Acesso em 7 jun. 2016.
- DE PAULA, Bruna Vieira. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>.
- DONCE, Luis. **Maré de islamofobia divide Alemanha**. EL PAIS. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/05/internacional/1420489196\\_231287.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/05/internacional/1420489196_231287.html)> Acesso em 29 abr. 2016.
- EDAL. ECtHR - **M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09**. Disponível em: <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>> Acesso em: 6 jun. 2016
- EURONEWS. **Migração: Regulamento de Dublin começa a abrir brechas na União Europeia**. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia/>> Acesso em: 10 jun. 2016.

EUROPEAN UNION. **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas**. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm)> Acesso em: 10 jun. 2016.

EUROPEAN UNION. **Convenção de Dublin**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29> > Acesso em 26 mar. 2016

EUROPEAN UNION. **Regulamento de Dublin II**. Disponível em . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133153> > Acesso em: 6 jun. 2016.

EUROPEAN UNION. **Sistema EURODAC**.. Disponível em :< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133081>> Acesso em: 6 jun. 2016..

EUROPEAN UNION. **Tratado de Amsterdam**. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133020> > Acesso em: 5 jun. 2016

EUROSTAT. **Asylum Statistic**. Disponível em;< [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).> Acesso em 5 jun. 2016.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952)**. 2006. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das normas no direito internacional**. Saraiva, 2013.

FLORES, Joaquín Herrera. **Direitos Humanos**, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência, 2002.

FRANCO. Leonardo. **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**. -- 1a. ed. -- San José, C.R.: EDITORAMA, 2004.

FRANÇA. Constituição (1791). **The Constitution of 1791 National Assembly**. Disponível em: <<http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html>> Acesso em: 13 mar. 2016.

GAUDINO A SILVA, Joanna de Angelis. **O Direito à não Devolução e o reconhecimento do non-refoulement como norma jus cogens**. Florianópolis, 2015.

GOODWIN-GILL, Guy. **Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HATHAWAY, J. C. **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HOLOCAUST ENCYCLOPEDIA. **United Nations Relief and Rehabilitation**

**Administration.** Disponível em:

<<https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005685>> Acesso em: 20 mar.2016

HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX**, Companhia das Letras, 2008.

INDEPENDENT. **Refugee crisis: Number of Syrian refugees Britain has taken in would fit on a Tube train.** Disponível

em:,<<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/refugee-crisis-number-of-syrian-refugees-britain-has-taken-in-would-fit-on-a-tube-train-10482714.html>>

Acesso em 26 mar. 2016.

INDIO DO BRASIL, Cristina. **Países pobres e em desenvolvimento são os que mais recebem refugiados, diz Acnur.** Agência Brasil. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-12/paises-pobres-e-em-desenvolvimento-sao-os-que-mais-recebem> > Acesso em 15 mai. 2016,

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional Dos Refugiados E Sua Aplicação No Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo : Método, 2007.

KOH, Harold Hongju. **The “Haiti Paradigm” in United States Human Rights Policy** (1994).Faculty Scholarship Series. Paper 2092.

LAUTERPACHT, E. & BETHLEHEM, D.: **The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement.** In FELLER, E. & TÜRK, V. & NICHOLSON, F. (Ed.). Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LEONARD,Sarah. **The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy.** University of Salford, 2009.

LOESCHER, Gil. **The UNHCR and World Politics.** A Perilous Path, 2003.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público.** 8ª Edição, 2014

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** São Paulo: Malheiros, 2007.

ONU. ACNUR. **UNHCR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘migrant’ - Which is right?**

Disponível em: < <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>> Acesso em; 26 mar. 2016.

ONU.**Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”,** 2007, ACNUR.

ONU. **A Situação dos Refugiados no Mundo: 50 anos de acção humanitária”;** ACNUR; 2000.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) . > Acesso em 16 mar. 2016.

ONU. **Declaração de Cartagena.** Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1). > Acesso em 5 abr. 2016.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Disponível em:

< <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf> > Acesso em 16 mar. 2016

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em:

<<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. > Acesso em: 20 mar. 2016

ONU. **Estatuto do Acnur:** Disponível em

<[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjppnh\\_dLNAhVHHpAKHY7oBriQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ft3%2Fportugues%2Frecursos%2Fdocumentos%2F%3Ftx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bmode%255D%3D1%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bsort%255D%3Dauthor%3A1%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bdownload%255D%3Dyes%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bdownloadtyp%255D%3Dstream%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Buid%255D%3D594%26tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%255Bpointer%255D%3D0&usg=AFQjCNG9U7IYaWu0Tprj8tHVHI\\_wGqvsYg&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjppnh_dLNAhVHHpAKHY7oBriQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ft3%2Fportugues%2Frecursos%2Fdocumentos%2F%3Ftx_danpdocumentdirs_pi2%255Bmode%255D%3D1%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bsort%255D%3Dauthor%3A1%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bdownload%255D%3Dyes%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bdownloadtyp%255D%3Dstream%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Buid%255D%3D594%26tx_danpdocumentdirs_pi2%255Bpointer%255D%3D0&usg=AFQjCNG9U7IYaWu0Tprj8tHVHI_wGqvsYg&cad=rja).> Acesso em: 20 mar. 2016.

ONU. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado.** Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1).> Acesso em 21 mar. 2016.

ONU. **Organização Internacional para Refugiados.** Disponível em:

<<http://www.acronymfinder.com/Organizaci%C3%B3n-Internacional-Para-Los-Refugiados-%28Spanish%3A-International-Organization-for-Refugees%3B-UN%29-%28OIR%29.html>. > Acesso em 20 mar. 2016.

ONU. UNHCR. **Solidarity and Burden-Sharing.** Disponível em:

<<https://www.unhcr.org%2F525fe3e59.pdf>.> Acesso em 26 mar. 2016

ONU. **Repatriação Voluntária.** Disponível em: <

<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/>> Acesso em 28 de março de 2016.

PORTER, Tom. **Migrant crisis: German far-right Pegida group grows in strength on first anniversary.** International Business Times. Disponível em:<

<http://www.ibtimes.co.uk/migrant-crisis-german-far-right-pegida-group-grows-strength-first-anniversary-1526511>> Acesso em 29 mai. 2016

PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas**

**Global e Regional.** In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **O Direito Internacional dos Refugiados:** uma perspectiva brasileira. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados.

RORIZ, João Henrique Ribeiro. **Direito e Política em Alto mar: Non-Refoulement E Política Migratória No Caso Hirsi Jamma E Outros V. Itália. direitos fundamentais & justiça** - ANO 7, Nº 23, P. 336-366, ABR./JUN. 2013.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional a pessoa humana: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.**

SHABBIR, Anjum. **The accountability of frontex for human rights violations at europe's borders.**

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional.**

SOUZA, Fernando. **Dicionário de Relações Internacionais.** 2005, Edições Afrontamento, CEPESE e autores.

TEFFERA, Zelalem Mogessie. **The Dublin System of Refugee Admission: A Law and Economics Analysis.** 2014. Disponível em: <  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2521180](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2521180)> Acesso em: 6 jun. 2016

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana.** Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI.** Disponível em: <  
[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006\\_Antonio\\_Augusto\\_Cancado\\_Trindade.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf)> Acesso em 26 mai. 2016.

UNISINOS. **UE se recusa a ajudar Itália com refugiados norte-africanos.** 2011. Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/42334-ue-se-recusa-a-ajudar-italia-com-refugiados-norte-africanos->> Acesso em 6 jun. 2016.

VARESE, Luis. **Migrações forçadas e crises humanitárias.** Disponível em: <  
<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>.> Acesso em 23 abr. 2016.

ZERO HORA. **Movimento xenófobo protesta contra refugiados no oeste da Alemanha.** Disponível em <  
<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/01/movimento-xenofobo-proteta-contra-refugiados-no-oeste-da-alemanha-4948160.html>> Acesso em 28 mai. 2016.

WHITTAKER, David. **Asylum Seekers and Refugees in the contemporary world,** 2006.