

## A proteção jurídica dos refugiados no atual contexto das relações internacionais

Ana Paula Teixeira Delgado\*

As migrações forçadas constituem grave problema no mundo contemporâneo. Certamente, em face do aumento desenfreado de refugiados, em diferentes países, aos poucos, essa temática passou a ocupar lugar de destaque nas organizações internacionais, em debates acadêmicos e na literatura jurídica. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados<sup>1</sup> estima-se que 150 milhões de pessoas vivem fora de seu país de nascimento; desse total, cerca de 40 milhões são refugiados. Considerando-se a extensão e a complexidade de dramas sociais e humanos subjacentes, não há como negar que se trata de dado de realidade por demais doloroso, para ser negligenciado pela sociedade internacional.

Historicamente, a proteção dos refugiados no âmbito internacional passou a evoluir no Século XX, devido ao aumento do número de expatriados, em função das grandes guerras mundiais. Nesse sentido, merece relevo a Liga das Nações, que constituiu marco na institucionalização da proteção dos refugiados, a despeito de essa organização ter-se ocupado precipuamente de grupos específicos, o que mereceu algumas críticas.

Contudo, como salienta José Henrique Fischel de Andrade,<sup>2</sup> qualquer avaliação do papel da Liga deve levar em consideração o contexto internacional em que foi criada, pois muitas vezes, as organizações internacionais atuavam de forma limitada, em virtude da quase absoluta soberania estatal de outrora.

No tocante à definição sobre o termo "refugiado" não há um consenso. Aga Khan, secretário do Alto Comissariado da ONU para Refugiados, prestou o seguinte esclarecimento, em 1976:<sup>3</sup>

*"A refugee is commonly defined as any person who is obligated to flee his habitual place of residence and seek refuge elsewhere. This situation may result from two fundamentally different types of events: a natural disaster*

*such as an earthquake or a flood, or what is referred to nowadays as a 'man maid' disaster such as any international armed conflict, civil war, revolution or persistent general socio-political instability."*<sup>4</sup>

Por sua vez, Goedhart,<sup>5</sup> Alto Comissário da ONU para Refugiados diante da dificuldade de se definir o termo, recorreu ao **Dicionário Oxford**, afirmando ser o refugiado uma pessoa que escapa de um Estado estrangeiro, por perseguição política ou religiosa.

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece em seu artigo 1º, inciso 2º a seguinte definição:

"a expressão 'refugiado' se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país."

Tal definição abrange, portanto, as pessoas ameaçadas de sofrer punições por lutarem pela proteção de seus direitos humanos, não abrangendo, entretanto, aquelas que possam ser qualificadas como transgressoras políticas, que não se beneficiam especificamente desta regra de Direito Internacional.

A questão dos refugiados encontra-se intimamente associada ao instituto do asilo territorial. Todavia, deve-se ressaltar que a condição de refugiado não se confunde com a qualidade de "asilado". Note-se que o refugiado é pretendente a asilado. Analisando o assunto, Thelma Thaís Cavarzere,<sup>6</sup> elucida: "Enquanto refugiado não fruiu de direito algum. Na qualidade de asilado, está em pleno gozo do direito de asilo, usufruindo a proteção que o Estado o concedeu".

É preciso registrar que o direito de asilo, cujo fundamento é a proteção da pessoa humana, paradoxalmente, representa direito do Estado, que possui a discricionariedade de concedê-lo, se o desejar. Nessa linha de pensamento, trazemos à colação os seguintes preceitos da Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial:

"Todo Estado tem direito de, no exercício de sua soberania, admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação."

Por outro lado, o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. Contudo, tal declaração é um simples enunciado de princípios, sem aspecto obrigatório, sendo considerado "*soft law*".<sup>7</sup>

É pertinente acrescentar que, segundo a Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas, 1954, os Estados estão obrigados a não enviar os refugiados contra a sua vontade para o

Estado do qual estejam fugindo, consagrando o princípio do *non-refoulement*, fundamental em matéria de refugiados, e que constitui regra de *jus cogens* internacional, não podendo portanto ser derogado, exceto por norma de DI Geral que possua o mesmo caráter. O "*non-refoulement*" como salienta Celso Mello,<sup>8</sup> não está submetido ao controle judicial.

Na análise da dinâmica das migrações forçadas, há que se destacar a distinção entre "*refoulement*", deportação e expulsão, já que freqüentemente tais expressões são empregadas equivocadamente no mesmo sentido.

O "*refoulement*", proibido pelo artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, consiste no ato de expelir do território nacional a pessoa que obteve entrada ou que ali esteja residindo irregularmente; ao passo que a expulsão é aplicada ao estrangeiro que é admitido no país, onde acaba permanecendo por algum tempo. Já a deportação traduz-se em fazer sair do território o estrangeiro quem nele entrou ou que nele permaneceu de forma irregular, e só poderá ocorrer se o indivíduo deixar de retirar-se voluntariamente, após devidamente notificado.

Na prática, tratando-se de refugiados terrestres, caso o Estado não queira aceitá-los, não poderá reconduzi-los ao Estado de onde vieram, pois representaria uma violação ao princípio do *non-refoulement*; devendo nesse caso, então, mandá-los para um terceiro Estado.

No que tange aos refugiados marítimos, há outra alternativa para os Estados que não desejam aceitá-los: impedi-los de descer do barco, ou caso isto já tenha ocorrido, compeli-los a embarcar novamente, práticas que, infelizmente, vêm sendo adotadas por muitos Estados.

Tal fenômeno, restrito antigamente ao sudoeste asiático, tornou-se cada vez mais freqüente, a exemplo do ocorrido recentemente com refugiados afegãos, africanos e, sobretudo, cubanos.

É válido destacar que, como observa Thelma Cavarzere,<sup>8</sup> embora o direito humanitário internacional determine que se salve qualquer pessoa que esteja correndo perigo por estar perdida em alto-mar, os Estados não têm a obrigação de acolher refugiados, o que agrava sobremaneira o problema.

No Brasil, o Estatuto do Refugiado foi regulado pela Lei nº 6815/80, e atualmente, a matéria se encontra disciplinada na Lei nº 9474/97, que reconhece como refugiado todo indivíduo que, devido a temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; não tendo nacionalidade e estando fora do país onde teve residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas anteriormente; e devido à grave e generalizada violação dos direitos humanos seja obrigada a deixar o seu país de nacionalidade, para buscar refúgio em outro país.

O artigo 2º da referida lei dispõe também que a condição de refugiados será extensiva aos cônjuges, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que dependerem economicamente do refugiado.

Essa lei também criou o CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados, no âmbito do Ministério da Justiça, cujas atribuições encontram-se elencadas no artigo 12, dentre as quais se destaca a análise do pedido e declaração do reconhecimento da condição de refugiado.

Internacionalmente, diante da complexidade que envolve o tema, foi criado em 1950, no âmbito da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Deve se destacar que o ACNUR tem desempenhado trabalho sério e árduo, no que concerne ao problema da migração forçada, tendo como principais missões a proteção dos refugiados, seu repatriamento e assistência. Ao mesmo tempo, participa de atividades consideradas fora de seu mandato, como: proteção ambiental, desativação de minas terrestres, desenvolvimento comunitário e campanhas anti-racistas, como maneira de incentivar os Estados a acolher refugiados.

Porém, passados quase cinquenta e três anos da criação do ACNUR, não há muito o que celebrar, não obstante o empenho demonstrado por esta organização humanitária. Muitas vezes, o ACNUR encontra-se sozinho, sendo obrigado a atuar sem o apoio financeiro e político dos Estados, o que reflete o triunfo do egoísmo nas relações internacionais na atualidade.

A principal causa hodierna das migrações forçadas relaciona-se aos conflitos armados. Ocorre que, os Estados não querem intervir militarmente, deixando que as organizações atuem de forma isolada, o que dificulta em demasia seus trabalhos. Exemplos recentes da indiferença dos Estados frente a este problema são as campanhas de terror repetidas em guerras no esquecido continente africano, como as atrocidades cometidas em Serra Leoa, pelas Forças da Frente Revolucionária e o atual caso da Libéria, que acabam por gerar hordas de refugiados.

Outro dilema está na recusa de muitos Estados em aceitar refugiados, utilizando-se freqüentemente de argumentos tais como crises socioeconômicas e desemprego.

Aliado à falta de solidariedade nas relações internacionais, também merece particular atenção o desenvolvimento da "indústria da guerra", que inviabiliza o ataque às raízes dos conflitos armados. Tal indústria é formada por redes especializadas de traficantes de pessoas, os chamados "passadores", que propiciam aos refugiados ultrapassar fronteiras intransponíveis entre os Estados, o que acaba por constituir um comércio altamente lucrativo, capaz de financiar os conflitos armados que geram milhões de refugiados no mundo.

## **Conclusão**

Pode-se afirmar sem hesitação que, a despeito da gravidade, extensão e incremento dos complexos problemas que afligem os refugiados, ainda temos longo caminho a percorrer no

Direito Internacional, nas atividades dos Estados e ações da comunidade internacional, para resolvê-lo.

Nesse diapasão, cumpre recordar que satisfazer as necessidades dos refugiados não se limita a prestar assistência durante os períodos de crise. Além disso, para que a proteção seja eficiente, é imprescindível a cooperação entre governos, organizações internacionais e a população, de modo a engendrar esforços, a fim de fortalecer as instituições dos Estados enfraquecidos e destruídos pelos conflitos armados.

Assegurar a governabilidade e auxiliar na consolidação das instituições democráticas implica inexoravelmente no reconhecimento da paz e da segurança internacional. Trata-se conseqüentemente também de reconhecer os direitos humanos dessas pessoas, merecedoras de nosso respeito, e que são as grandes sobreviventes das últimas décadas.

Entre muito outros, elas têm o direito de usufruir de paz e dignidade, sem terem que abandonar suas pátrias.

---

1 **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária.** Alto Comissariado da ONU para Refugiados, 2003, p. 285.

2 ANDRADE, José Henrique Fischel de. "Breve reconstituição histórica da condição que culminou na proteção internacional dos refugiados", *in* ARAUJO, Nadia de. **O direito internacional dos refugiados.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121.

3 KHAN, Aga. *Legal Problems Relating to Refugees and displaced persons in Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, Leyde, 149 (I), 1976, p. 295.

4 Um refugiado é comumente definido como qualquer pessoa que é obrigada a fugir de seu habitual lugar de residência e buscar refúgio em outro lugar. A situação pode resultar fundamentalmente de dois diferentes tipos de eventos: um desastre natural como um terremoto ou uma enchente, ou ao que se refere atualmente a um fato atribuído ao homem como qualquer conflito armado internacional, guerra civil, revolução ou permanentes instabilidades sociopolíticas.

5 *Apud* MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003, vol.2, p. 1066.

6 CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 97.

7 Para uma parte da doutrina, os princípios contidos na Declaração já constituem princípios gerais de Direito, o que a tornaria obrigatória.

8 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. cit.*, p. 1.058. CAVARZERE, Thelma Thaís. *Op. cit.*, p.100.

## Referências

## bibliográficas

ANDRADE, José H. Fischell de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica**. Rio de Janeiro, Renovar, 1996.

ARAÚJO, Nádia de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

KHAN, Sadruddin Aga. "*Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons*", in *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*. Leyde, 149 (I), 1976.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, vol. 2.

ONU - A Situação dos Refugiados no Mundo. Alto Comissariado da ONU para Refugiados. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003

\*Mestra em Direito pela UGF e Professora de Direito Internacional Público e Direito da Integração da Universidade Estácio de Sá

Disponível em: [http://www.estacio.br/graduacao/direito/publicacoes/prot\\_ref.asp](http://www.estacio.br/graduacao/direito/publicacoes/prot_ref.asp)

Acesso em: 21 de junho de 2007