

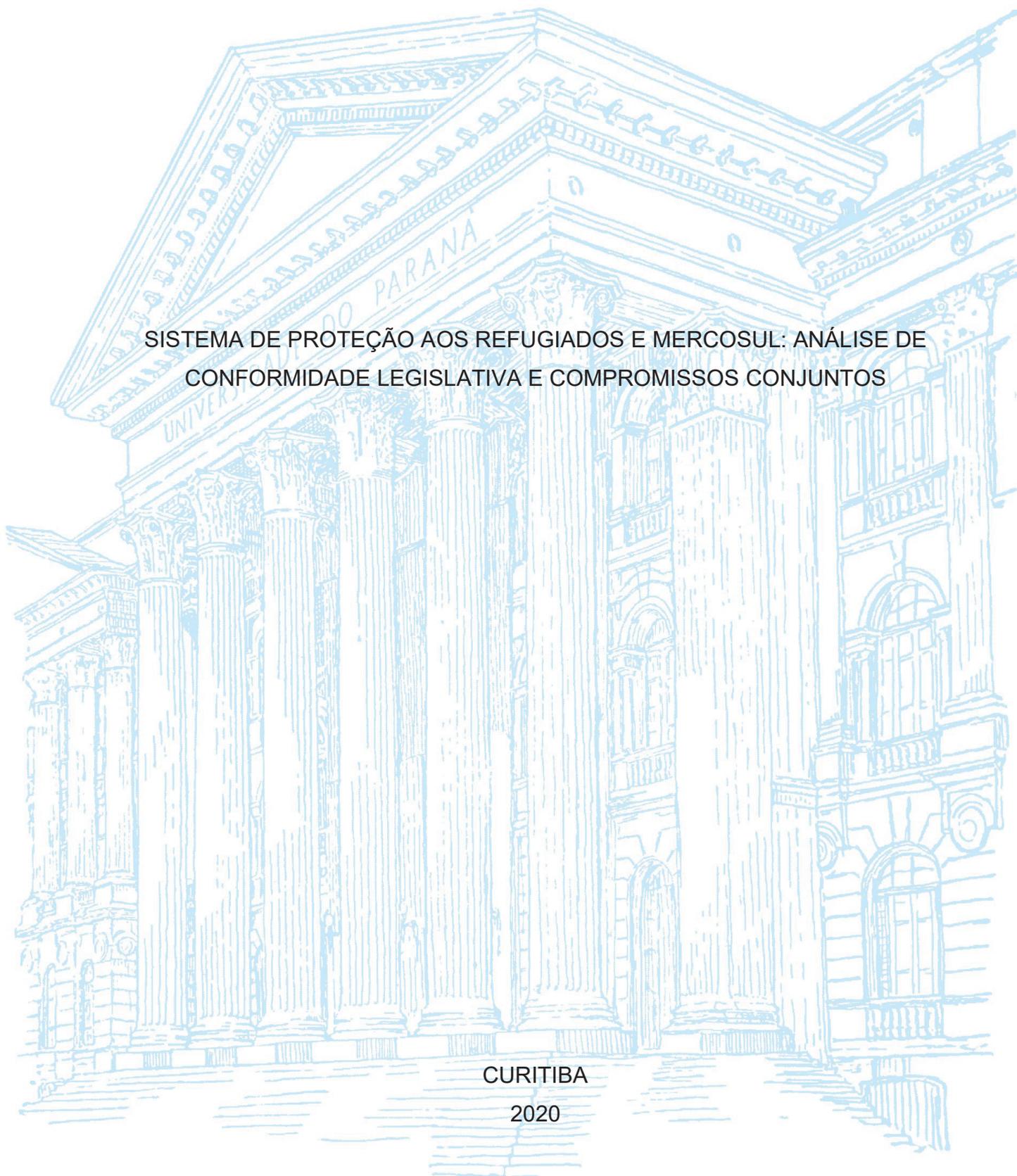
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS

SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MERCOSUL: ANÁLISE DE
CONFORMIDADE LEGISLATIVA E COMPROMISSOS CONJUNTOS

CURITIBA

2020



GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS

SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MERCOSUL: ANÁLISE DE
CONFORMIDADE LEGISLATIVA E COMPROMISSOS CONJUNTOS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Tatyana Scheila Friedrich

CURITIBA

2020

S237s

Santos, Gabriel Antonio Cremer dos

Sistema de proteção aos refugiados e Mercosul: análise de conformidade legislativa e compromissos conjuntos [meio eletrônico] / Gabriel Antonio Cremer dos Santos. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

Orientadora: Tatyana Scheila Friedrich.

1. Refugiados - Mercosul. 2. Leis. 3. Direito de migração.
4. Políticas públicas. I. Friedrich, Tatyana Scheila. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 341.43

Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e dois de maio de dois mil e vinte às 09:30 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS**, intitulada: **SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MERCOSUL: ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGISLATIVA E COMPROMISSOS CONJUNTOS**, sob orientação da Profa. Dra. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: TATYANA SCHEILA FRIEDRICH (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), MARLI RENATE VON BORSTEL ROESLER (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ), ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, TATYANA SCHEILA FRIEDRICH, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 22 de Maio de 2020.

Assinatura Eletrônica

22/05/2020 09:58:21.0

TATYANA SCHEILA FRIEDRICH

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

25/05/2020 09:53:42.0

MARLI RENATE VON BORSTEL ROESLER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/05/2020 10:16:05.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS** intitulada: **SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MERCOSUL: ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGISLATIVA E COMPROMISSOS CONJUNTOS**, sob orientação da Profa. Dra. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 22 de Maio de 2020.

Assinatura Eletrônica

22/05/2020 09:58:21.0

TATYANA SCHEILA FRIEDRICH

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

25/05/2020 09:53:42.0

MARLI RENATE VON BORSTEL ROESLER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/05/2020 10:16:05.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Praça Santos Andrade, 50 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80020300 - Tel: (41) 3310-2739 - E-mail: ppgdufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 41979

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 41979

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha orientadora Prof. Tatyana Scheila Friedrich, pela compreensão, ajuda e orientação que construíram a segurança necessária para este trabalho.

Ainda, agradeço familiares e amigos pelos apoios durante o percurso do mestrado. Agradeço a minha mãe Rute e meu pai Valentim, pelos sempre fortes incentivos para essa tarefa.

Também, agradeço a Manoella, Ana Rita, Camila e Erick, pelas conversas e sugestões sempre incentivadoras.

Agradeço, também, ao Dr. Emerson Luis Dal Pozzo, pelos sempre gentis conselhos durante esta jornada e pela compreensão das dificuldades que envolvem os trabalhos da advocacia e os estudos científicos concomitantes.

Ao fim, agradeço a toda sociedade que permite o financiamento pública da Universidade Federal do Paraná e, por consequência, possibilita o presente estudo. É neste anseio que espero devolver a hospitalidade por mim recebida de nossa sociedade em direção aos novos migrantes, que auxiliam no grande futuro deste país.

“todos os meus livros (...) podem ser pequenas caixas de ferramentas. Se as pessoas quiserem mesmo abri-las, servirem-se de tal frase, tal ideia, tal análise como de uma chave de fenda, uma chave inglesa, para produzir um curto circuito, quebras os sistemas de poder, inclusive, eventualmente, os próprios sistemas que meus livros resultaram... pois bem, tanto melhor.”

Michel Foucault

RESUMO

A pesquisa analisa a conformidade legislativa sobre o refúgio nos Estados Partes do Mercosul ampliado e prospecções futuras. A análise da conformidade se faz a partir da legislação nacional de cada país em comparação ao paradigma do sistema universal de proteção aos refugiados (Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de Nova Iorque de 1967) e, também, ao paradigma regional (Declaração de Cartagena de 1984). A pesquisa, ainda, analisa se o nível de conformidade é suficiente para implementar os interesses, num futuro próximo, para trazer soluções aos refugiados de forma comunitária. Na pesquisa, utilizou-se do método descritivo analítico, sempre em postura crítica, mediante técnica de revisão bibliográfica especializada, bem como revisão legislativa com especialidade. Desde a Declaração do Rio de Janeiro de 2000 havia o interesse por conformar as legislações e procedimentos no Mercosul sobre os refugiados, o que ganha força diante do fato do Mercosul, a partir das implementações concomitantes e programáticas de uma cidadania regional e de políticas para o desenvolvimento humano como condição para o desenvolvimento econômico, estar intensificando sua dimensão social. Nesse sentido, o tema do refúgio passa a ser estratégico para o Mercosul, conforme documentação intergovernamental específica que vem sendo construída sobre o tema. O primeiro capítulo traz os fundamentos para o tema do refúgio. O segundo capítulo faz a análise da conformidade legislativa nos países do bloco conforme os paradigmas eleitos, concluindo sobre os desafios encontrados. O terceiro capítulo analisa os interesses futuros no tema do refúgio para o Mercosul, isto porque a análise da conformidade legislativa é um primeiro passo para que, confrontadas e harmonizadas as diferenças negativas e aproveitadas as experiências positivas entre os países do bloco, se permitam políticas conjuntas que facilitarão a proteção e o acesso dos refugiados aos Estados Partes do Mercosul, além de garantir direitos, temas relacionados aos compromissos conjuntos firmados pelos países do bloco. Concluiu-se pela existência positiva de avanços em termos de proteção ampliada para refugiados, sendo que essa pode ser aproveitada pelos demais Estados. No aspecto negativo, Venezuela, Suriname e Guiana merecem atenção para solucionarem incongruências diante dos sistemas universais e regionais de proteção aos refugiados. A pesquisa também concluiu que os compromissos globais firmados conjuntamente pelo bloco sobre o tema intensificarão a agenda regional para a implementação eficiente e duradoura de políticas que solucionem às situações dos refugiados, através de programas completos em diferentes searas para os refugiados, demandando coordenação e recursos também do bloco regional.

Palavras-Chave: Refugiados; Mercosul Ampliado; Harmonização Legislativa.

ABSTRACT

The survey analyses legislative compliance on refuge in the expanded Mercosur States Parties and future prospects. Compliance analysis is based on the national legislation of each country compared to the paradigm of the universal refugee protection system (United Nations Convention on the 1951 Geneva Refugee Status and its 1967 New York Protocol) and, also, to the regional paradigm (Cartagena Declaration of 1984). The survey also compares the current level of compliance with interests in the near future of bringing solutions to refugees in a community way. In this research, the analytical descriptive method was used, always in a critical posture, using a specialized bibliographic review technique, as well as a legislative review with specialties. Since the Declaration of Rio de Janeiro in 2000, there has been an interest in conforming the laws and procedures in Mercosur on refugees, which gains strength in view of the fact of Mercosur, from the concomitant and programmatic implementations of regional citizenship and development policies as a condition for economic development, is seeking to intensify its social dimension. In this sense, the theme of the refuge becomes strategic for Mercosur, according to specific intergovernmental documentation that has been built on the theme. The first chapter brings the tools for the refuge theme. The second chapter analyses the legislative compliance in the bloc's countries according to the elected paradigms, inferring the conclusion about the challenges encountered. The third chapter analyses future interests in the theme of refuge for Mercosur, this is because the analysis of legislative compliance is a first step towards, confronting and harmonizing the negative differences and taking advantage of the positive experiences between the countries of the bloc, allowing joint policies that they will facilitate the protection and access of refugees to the Mercosur States Parties, in addition to guaranteeing their rights, issues related to the joint commitments signed by the bloc countries. It concluded that there was a positive progress in terms of expanded protection for refugees, which could be used by other states. On the negative side, Venezuela, Suriname and Guyana deserve attention to resolve inconsistencies with universal and regional refugee protection systems. The survey also concluded that the global commitments signed jointly by the bloc on the topic, will intensify the regional agenda for efficient implementation and long-lasting policies that address refugee situations, through comprehensive programs in different fields for refugees, requiring coordination and resources from the regional bloc as well.

Keywords: Refugees. Expanded Mercosur. Legislative Harmonization.

RESUMÉN

La encuesta analiza el cumplimiento legislativo sobre el refugio en los Estados Partes del Mercosur y las perspectivas de futuro. El análisis de cumplimiento se basa en la legislación nacional de cada país en comparación con el paradigma del sistema universal de protección de refugiados (Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiado de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967) y, también, al paradigma regional (Declaración de Cartagena de 1984). La encuesta también compara el nivel actual de cumplimiento de intereses en el futuro cercano de brindar soluciones a los refugiados de una manera comunitaria. En esta investigación, se utilizó el método analítico descriptivo, siempre en una postura crítica, utilizando una técnica de revisión bibliográfica especializada, así como una revisión legislativa con especialidad. Desde la Declaración de Río de Janeiro en 2000, ha habido un interés en conformar las leyes y procedimientos del Mercosur sobre los refugiados, lo que se fortalece en vista del hecho del Mercosur, a partir de las implementaciones concomitantes y programáticas de las políticas regionales de ciudadanía y desarrollo. Como condición para el desarrollo económico, se busca intensificar su dimensión social. En este sentido, el tema del refugio se vuelve estratégico para el Mercosur, según la documentación intergubernamental específica que se ha construido sobre el tema. El primer capítulo trae las herramientas para el tema del refugio. El segundo capítulo analiza el cumplimiento legislativo en los países del bloque de acuerdo con los paradigmas elegidos, infiriendo la conclusión sobre los desafíos encontrados. El tercer capítulo analiza los intereses futuros en el tema del refugio para el Mercosur, esto se debe a que el análisis del cumplimiento legislativo es un primer paso hacia, confrontar y armonizar las diferencias negativas y aprovechar las experiencias positivas entre los países del bloque, permitiendo políticas conjuntas que facilitarán la protección y el acceso de los refugiados a los Estados Partes del Mercosur, además de garantizar sus derechos, cuestiones relacionadas con los compromisos conjuntos firmados por los países del bloque. Concluyó que ha habido un progreso positivo en términos de protección ampliada para los refugiados, que pueden ser utilizados por otros estados. En el lado negativo, Venezuela, Surinam y Guyana merecen atención para resolver inconsistencias con los sistemas universales y regionales de protección de refugiados. La encuesta también concluyó que los compromisos globales firmados conjuntamente por el bloque sobre el tema intensificarán la agenda regional para la implementación de políticas eficientes y duraderas que aborden situaciones de refugiados, a través de programas integrales en diferentes campos para refugiados, que requieren coordinación y recursos también del bloque regional.

Palabras Clave: Refugiados. Mercosur. Armonización Legislativa.

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO BRASIL
- QUADRO 2 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO PARAGUAI
- QUADRO 3 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO URUGUAI
- QUADRO 4 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA ARGENTINA
- QUADRO 5 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO CHILE
- QUADRO 6 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA BOLIVIA
- QUADRO 7 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA VENEZUELA
- QUADRO 8 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA COLÔMBIA
- QUADRO 9 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO EQUADOR
- QUADRO 10 – COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO PERU

LISTA DE SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariados Nações Unidas para os Refugiados

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

AR - Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile

CCDM - Centro de Consulta de Documentos Pessoais do Mercosul

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CDHIC - Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CGIM - Comissão Global sobre Migrações Internacionais da ONU

CMC - Conselho do Mercado Comum

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

CONARE - Conselho Nacional de Refugiados

CORE – Comissão de Refugiados

FCES – Fórum Consultivo Econômico-Social

FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

GMC – Grupo Mercado Comum

IMDH - Instituto de Migrações e Direitos Humanos

IPPDH - Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MRE - Ministério das Relações Exteriores

OIM - Organização Internacional de Migrações

ONU - Organização das Nações Unidas

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social

RMI - Reunião de Ministros do Interior do Mercosul

SGT - Subgrupo de Trabalho

SM – Secretaria do Mercosul

TPR – Tribunal Permanente de Revisão

UE - União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNILA - Universidade da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	20
2.1 REFÚGIO E A MIGRAÇÃO FORÇADA	20
2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE ASILO E REFÚGIO.....	22
2.3 EVENTOS HISTÓRICOS NA GÊNESE DO REFÚGIO.....	26
2.3.1 Asilo e Refúgio até o Século XIX.....	27
2.3.2 Refúgio no Século XX	31
2.4 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS EM 1951	37
2.4.1 Cláusula de Inclusão da Convenção de 1951	40
2.4.2 Princípios da Convenção de 1951, Direitos e Deveres dos Refugiados	44
2.5 PROTOCOLO ADICIONAL DE NOVA IORQUE	51
2.6 DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 E CRÍTICAS AO SISTEMA UNIVERSAL DA ONU PARA A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	53
2.7 DIREITOS HUMANOS NA ESFERA INTERNACIONAL: CONVERGÊNCIA E COMPLEMENTARIEDADE	65
3 REFÚGIO E O MERCOSUL: INTERESSE PELA CONFORMIDADE NO TEMA DO REFÚGIO E ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGISLATIVA	71
3.1 INTERESSE PELA CONFORMIDADE NO TEMA DOS REFUGIADOS: DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO DE 2000 OU AGENDA SOCIAL ATUAL DO BLOCO.....	71
3.1.1 A Teoria da Integração e o Mercosul.....	71
3.1.2. A Declaração do Rio de Janeiro de 2000	77
3.1.3 A Agenda Social do Mercosul	80
3.2. ANÁLISE DA CONFORMIDADE LEGISLATIVA SOBRE REFÚGIO NOS PAÍSES DO MERCOSUL AMPLIADO	88
3.2.1 Brasil	89

3.2.2 Paraguai	94
3.2.3 Uruguai.....	98
3.2.4 Argentina	102
3.2.5 Chile	106
3.2.6 Bolívia.....	109
3.2.7 Venezuela	113
3.2.8 Colômbia	119
3.2.9 Equador.....	122
3.2.10 Peru.....	128
3.2.11 Guiana e Suriname	131
3.3. CONCLUSÕES, INOVAÇÕES E RESTRIÇÕES OBSERVADAS.....	134
4 COMPROMISSOS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO MERCOSUL AMPLIADO: DECLARAÇÕES E PACTO GLOBAL APÓS 2010	142
4.1 COMPROMISSOS FUTUROS E SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL.....	142
4.2 DECLARAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS DO MERCOSUL DE 2012 ENTRE A DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA DE 2010 E A DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL DE 2014	145
4.2.1 Declaração de Brasília de 2010	146
4.2.2 Declaração dos Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados (Declaração de Fortaleza).....	148
4.2.3 Cartagena +30: Declaração e Plano de Ação do Brasil	155
4.2.4 Memorando Mercosul-ACNUR.....	159
4.3 PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO MERCOSUL SOB O MARCO DA DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE DE 2016 E O PACTO GLOBAL PARA REFUGIADOS (<i>GCR – GLOBAL COMPACT ON REFUGEES</i>) DE DEZEMBRO DE 2018	162
5 CONCLUSÕES	171
REFERÊNCIAS.....	175

1 INTRODUÇÃO

A investigação legislativa sobre o refúgio no Mercosul surgiu em razão de uma consulta feita ao pesquisador por uma refugiada colombiana, que descreveu passagens por diversos países do Mercosul antes de chegar ao Brasil.

Entretanto, havia dúvida sobre o seu tratamento legal no Brasil, seu acesso à documentação e mesmo se haveria alguma facilitação para a declaração do seu status de refugiada no país em razão de procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiada em outros países do bloco. Naquele momento, pareceu crítico o fato de inexistir um sistema comunitário que tratasse do refúgio e das respostas para a consulta serem negativas, o que se tornou o problema da pesquisa.

Desde a Declaração do Rio de Janeiro de 2000 havia o interesse por conformar as legislações e procedimentos no Mercosul sobre os refugiados, o que ganha força diante do fato do Mercosul, a partir das implementações concomitantes e programáticas de uma cidadania regional e de políticas para o desenvolvimento humano como condição para o desenvolvimento econômico, está buscando intensificar sua dimensão social. Além da Declaração de 2000, a intenção é ratificada na Declaração de Fortaleza de 2012. Nesse sentido, é crescente a preocupação em favor das situações dos refugiados que significam cerca de 25 milhões ao redor do globo (conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas - ACNUR), número este que tem sido fomentado por situações de êxodos coletivos de países com problemas civis ou com instabilidades democráticas, inclusive países do Mercosul (destacando a Colômbia e a Venezuela).

Mas, atualmente, inexistente no Mercosul um sistema de tratamento aos refugiados de caráter regional (como ocorre na Europa mediante o Sistema Europeu Comum de Asilo), há disparidades sobre os tratamentos para refugiados conforme cada país no bloco e não há uma política comunitária visando cumprir os compromissos mais atuais para o refúgio na região (Cartagena +30 e Pacto Global).

Configurou-se, portanto, três principais hipóteses para a presente pesquisa: i) Existiu no Mercosul um interesse de conformar o tratamento de refugiados e este interesse estaria presente em documentos normativos do bloco? Esta hipótese também justifica a pesquisa; ii) Quais os pontos positivos ou negativos na legislação de cada país visando a implementação desse interesse, se existente?; iii) O interesse

haveria de se manter no futuro próximo com o objetivo de implementação de um sistema comum ou de políticas comunitárias, conforme incentivo dos tratados mais recentes sobre o tema (em especial Cartagena +30 e o Pacto Mundial para Refugiados)?

Quanto ao método eleito para responder às hipóteses, a presente pesquisa se valeu do método descritivo analítico, sempre com postura crítica, utilizando-se de técnicas de revisão bibliográfica especializada crítica, inclusive de doutrinadores locais dos países estudados, revisão crítica de relatórios oficiais (tal qual do ACNUR ou órgãos das Nações Unidas), e da revisão crítica legislativa de tópicos especiais de cada país sob o paradigma dos tratados sobre os refugiados.

É preocupação constante desta pesquisa, o encontro do aspecto teórico com o futuro prático. Assim, a mesma preocupa-se em trazer conclusões inteligentes que respondam às hipóteses eleitas e com o objetivo de modificar e melhorar a sociedade que a permeia.

Em outras palavras, a pesquisa se preocupa em incentivar possíveis mudanças que podem acontecer no Mercosul em decorrência da transferência de conhecimento para a harmonização legislativa sobre o tema do refúgio, inclusive com o objetivo de fomentar discussões para a implementação de ferramentas que facilitarão o exercício de direitos e deveres pelos refugiados, incluindo o reconhecimento da condição de refugiado em todos os países do bloco (o que hoje não existe), a mobilidade assistida ou participação de eventuais programas que sobrevierem conforme declarações mais recentes (Cartagena +30 e Pacto Global).

Ante o exposto, a investigação se estruturou em três eixos:

O primeiro, tendo em vista que esta é uma pesquisa específica sobre o refúgio ambientada regionalmente, trata-se dos instrumentais relativos aos sistemas de proteção aos refugiados. Sistemas no plural: o primeiro seria o sistema universal de 1951 alterado em 1967 e o segundo sendo normalmente tratado como complementar e de caráter regional, criado pelas práticas das Américas Central e do Sul e consagrado em 1984 (Cartagena das Índias).

O segundo eixo trata da situação legislativa sobre o refúgio no Mercosul e razões para o interesse em conformar ditas legislações e procedimentos nelas previstos, de forma descritiva analítica e crítica, mediante quesitos eleitos e concluindo com os destaques encontrados, respondendo a primeira hipótese teórica.

Ao fim, o terceiro eixo, analisando os interesses do Mercosul em um futuro próximo sobre o refúgio, em especial analisando o objetivo de implementação de políticas comuns conforme incentivo existente nos tratados mais recentes sobre o tema (em especial o Pacto Mundial para Refugiados).

E estes três eixos foram divididos em três capítulos:

No primeiro capítulo, há o estudo dos conceitos e princípios internacionais sobre os refugiados. A historicidade do tema é revelada na pesquisa a partir das intenções políticas que se fizeram presentes no surgimento da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967. Em termos de proteção regional, estudam-se os conceitos da Declaração de Cartagena das Índias de 1984. No geral, há foco nas cláusulas de inclusão, princípios e direitos declarados.

No segundo capítulo, estuda-se o objetivo específico da pesquisa, ou seja, o interesse do Mercosul em tratar do tema dos refugiados e qual a lei que disciplina o tema do refúgio conforme cada país do Mercosul ampliado, descrevendo o nível qualitativo das disposições legais locais se comparadas aos instrumentos internacionais do tema. Considera-se como membro do Mercosul ampliado: Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname. Ao final do capítulo são apresentadas algumas das considerações comparativas sobre as legislações estudadas, inclusive inovações, supressões ou dificuldades que podem ser encontradas na tentativa de harmonização conforme o objeto de estudo.

No terceiro capítulo, com o objetivo de confirmar os próximos passos para o Mercosul, há análise dos compromissos do Mercosul e seus Estados Partes nos novos acordos sobre refugiados, seja a nível intergovernamental (Declaração de Fortaleza de 2012), regional (Cartagena +30) ou mundial (Pacto Global para Refugiados de 2018).

Ainda, este estudo permite confirmar o interesse do Mercosul em um futuro próximo no tema, bem como que as conclusões do capítulo segundo são interessantes para alcançar maior grau de estreitamento de laços entre os países no tema, intensificando não somente o intercâmbio de experiências dos CONARES, como também incrementando a harmonização legislativa no tema específico. A partir desta pesquisa encontram-se alguns aspectos relevantes sobre os refugiados no

Mercosul e sobre possíveis dificuldades que podem ser encontradas ao imprimir políticas específicas no bloco (inclusive para soluções duradouras).

Destaca-se, ao fim, que em sendo uma pesquisa para o estudo da convergência legal sobre os refugiados, esta pesquisa não tratará do tema dos apátridas. Não se desconhece a importância do tema e que a definição da situação de apatridia aparece comumente junto ao *caput* definidor da situação de refúgio. Entretanto, ao conhecer que referida temática é densa, entende-se que o tema poderia ser tratado como principal em uma pesquisa específica, pelo que seria despiciente tratá-lo sem apresentar aprofundamento na presente pesquisa.

2 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

2.1 REFÚGIO E A MIGRAÇÃO FORÇADA

As migrações são um fenômeno que apresenta crescente complexificação, principalmente frente ao caráter misto dos fluxos modernos. Diversas teorias passaram a ser desenvolvidas, a depender da episteme de conhecimento, sob métodos científicos diversos, com o objetivo de entender este fenômeno multifacetado e possibilitando o desenvolvimento de políticas comuns em respostas às situações de normalidade, urgência ou emergência humanitária.

Em sua dissertação de mestrado, Fernanda Casaril identifica as principais abordagens de explicação do fenômeno migratório. Entre estas, o modelo atração-repulsão, teorias histórico-estruturalistas, teoria do capital humano, da nova economia de migração do trabalho, teorias estruturais espaciais, sistemas-mundo e sistemas migratórios, teoria transacional e por fim, mas sem esgotar o tema, a teoria das redes migratórias (redes-sociais).¹

Em sua maioria, os teóricos desenvolveram as ideias neste tema baseados na tensão que diferencia a migração voluntária e a migração forçada. Entretanto, há quem entenda que as diferenças entre as categorias estão nos diferentes graus de coerção e possibilidades dos exercícios de agência de cada grupo ou indivíduo, pelo que há quem defenda, inclusive, a aproximação dos estudos entre a migração forçada e migração voluntária.² Há ainda a teoria desenvolvida por Richmond em 1988, que identifica a existência da migração de sobrevivência. Esta ocorre quando há privação de direitos humanos básicos, em estados frágeis ou falidos, e que não possuem condições de sustentar as pessoas que vivem em seus territórios.³

Entretanto, ao se basear na tensão entre a migração voluntária e a migração forçada, cinge-se a definição das categorias.

A migração voluntária é caracterizada por um movimento que depende mais da vontade e sentimento de realização pessoal, apesar de sempre existirem razões

¹ CASARIL, Fernanda. **Violência em Trânsito na América Latina e Caribe: A situação das mulheres migrantes durante o trajeto migratório**. Dissertação de Mestrado. UFPR. Curitiba, 2019.

² NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018. P. 22.

³ RICHMON, Anthony. Sociological theories of international migration: the case of refugees. **Current Sociology**, vol. 36, n; 02, jun. 1988.

extrínsecas que canalizam a vontade particular. Paola Cristina Nicolau define a migração voluntária “como um movimento que depende inteiramente da vontade a agência de um indivíduo. A partir desse conceito, foram estabelecidas quatro categorias: estudantes, turismo e *lifestyle*, migrantes laborais qualificados e migrantes irregulares”⁴.

Por sua vez, a migração forçada é aquela caracterizada por necessidade de migração por razões majoritariamente externas ao indivíduo, normalmente em situação de urgência ou emergência humanitária, sendo a conjuntura necessidade de sobrevivência, crise ou tráfico de pessoas, e com o objetivo de proteção a si e aos seus familiares. Castles assevera que:

A migração forçada inclui uma série de categorias legais ou políticas. Todas envolvem pessoas que foram forçadas a fugir de suas casas e buscar refúgio em outros lugares. O discurso popular costuma chama-los todos de ‘refugiados’, mas essa é uma categoria legal bastante restrita. A maioria dos migrantes forçados foge por razões não reconhecidas pelo regime internacional de refugiados e muitos deles são deslocados no seu próprio país de origem.⁵

Júlia Bertino Moreira afirma que a construção das categorias neste segmento se dá na fenomenologia dos apátridas, deslocados internos, deslocados ambientais, asilados, e os refugiados. Cite-se:

A construção de categorias no âmbito das migrações forçadas se refere à classificação de pessoas em: apátridas – aqueles desprovidos do vínculo jurídico-político com um Estado-nação; deslocados internos – aqueles que não conseguem cruzar fronteiras para solicitar proteção a outro Estado; deslocados ambientais – aqueles que migram em função de desastres ou catástrofes naturais que atingem seus países; asilados – categoria aplicável tão-somente ao contexto latino-americano, vinculada a perseguições políticas individuais; e refugiados – sobre a qual verter-se-á o olhar com maior atenção ao longo do texto. Novas categorias vêm sendo aventadas, ao menos teórico-conceitualmente, visando dar conta de fenômenos migratórios que assumem cada vez maior complexidade no cenário internacional contemporâneo.⁶

Dessa forma, os refugiados são, teoricamente, um grupo identificado dentro do fenômeno dos migrantes forçados, que por sua vez está emergido no fenômeno

⁴ NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018. P. 22.

⁵ CASTLES, Stephen. **Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation**. *Sociology* n. 37, Vol. 37, n.1, 2003.

⁶ MOREIRA, Júlia Bertino. Pesquisando Migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre os desafios metodológicos no campo de estudos. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 2, p. 154-172, jul./dez. 2017.

mais amplo, das migrações. É um grupo com *status* legal bem definido. Identificá-los e protegê-los na realidade dos fluxos migratórios mistos⁷ é um desafio para os Estados e organizações na contemporaneidade. Um exemplo na atualidade é o êxodo que vem ocorrendo na fronteira entre Brasil e Venezuela, que conforme os representantes do ACNUR, é um caso típico de fluxo misto, com refugiados e não refugiados.⁸

2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE ASILO E REFÚGIO

Antes de adentrar na pesquisa das teorias de identificação da gênese do refúgio, é importante para a pesquisa uma diferenciação recorrente em diversos autores para compreender qual a teoria adotada para a explicitação das bases normativas internacionais do refúgio.

Isto porque apesar de modernamente para a maioria dos doutrinadores locais, mais precisamente na América Latina, o asilo ter ganho contornos específicos como

⁷A OIM definiu como fluxos migratórios mistos os “[...] movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. Além disso, ela ainda salienta que esse tipo de fluxo está relacionado com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização” (OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM**, 2019. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf).

⁸ Neste sentido, “O exemplo da fronteira entre a Venezuela e o Brasil demonstra toda a dificuldade na atuação estatal diante dessa realidade. A Polícia Federal em Roraima, entidade em que ocorre o atendimento da maior parte desse movimento, oferece dados que mostram o aumento do fluxo e o significativo crescimento do número de solicitantes de refúgio, os quais correspondiam a 268 em 2014, 1.073 em 2015, 3.155 em 2016 e 2.899 até 25 de abril de 2017. Esse aumento, por si só, gerou dificuldades para os órgãos competentes receberem e analisarem os pedidos e criou, numa interpretação equivocada, a impressão para diversos órgãos públicos de que a maioria desses migrantes não faria jus ao status de refugiado. Evitar esse tipo de problema é o que tem pautado a ação do Acnur e a participação da academia nos debates sobre a questão. Outro exemplo da dificuldade também vem da situação de boa parte dos solicitantes de refúgio venezuelanos na região de Roraima. Por conta do elevado número de pessoas, a Polícia Federal estabeleceu uma tentativa de administrar a quantidade de pessoas que procuram seu órgão por meio de emissão de um papel comprobatório de que o solicitante esteve perante a autoridade migratória e agendou um atendimento para solicitar seu refúgio, o que ficou conhecido como o “Protocolo do Protocolo”. Essa ação tenta diminuir as filas na Polícia brasileira e assegurar que essa pessoa não seja deportada por estar em uma situação irregular no Brasil enquanto não solicita efetivamente o seu pedido de refúgio, momento em que de fato recebe o protocolo de sua solicitação de refúgio, o qual lhe confere uma série de direitos. O primeiro papel, que devido à sua natureza precária não pode ser denominado como documento, basicamente, evita a deportação de quem já se dirigiu ao órgão migratório para regularizar a sua situação, entretanto, não são assegurados os demais direitos garantidos pelo Brasil aos refugiados, pois o pretense solicitante ainda não preencheu o requisito de ter efetuado sua solicitação de refúgio” (SILVA, João Carlos J. BÓGUS, Luciana Maria Machado. SILVA, Stéphanie A. G. J. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.

sinônimo do asilo político, seja diplomático ou territorial, é comum se referenciar ao asilo enquanto gênero.

Para professores como Liliana Jubilut⁹ e Fábio Andrade Medeiros¹⁰, o asilo nas Américas se afastou de sua concepção histórica, inclinando-se principalmente aos casos de asilo político, sendo firmados documentos internacionais específicos como o Tratado Internacional de Montevideo de 1889, Convenção sobre Asilo de Havana de 1928, Convenção sobre Asilo Política de Montevideu de 1933, Tratado sobre Asilo e Refúgio Políticos de Montevideu de 1939 e a Convenção sobre Asilo Diplomático e a Convenção de Asilo Territorial, ambas de 1954.

Também é a posição de Pietro Alarcón, transcrevo: “Sob a influência liberal, o asilo se desenvolveu até o século XX, quando as constantes investidas militares, a Primeira Guerra, a Guerra Civil Espanhola, e logo a Segunda Guerra e os regimes ditatoriais na América Latina, ocasionaram sua utilização mais frequente. Precisamente no espectro latino-americano, o asilo passou a ser convencionado entre Estados”¹¹.

O asilo propriamente dito ainda está atrelado a um grau de discricionariedade do Estado, conforme quem pede e por que pede, embora exista discussão mais moderna sobre os direitos humanos ao fundo da decisão estatal.

Fábio Andrade Medeiros assevera que, normalmente, o asilo enquanto espécie de proteção está mais vinculado a situações de *high profile*, ou seja, pessoas de notoriedade ou vinculadas a casos que se tornaram públicos. No Brasil, as hipóteses estão descritas na Constituição Federal.¹²

Jubilut define o asilo como “instituto pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por esse em outro estado”. Ainda, define a existência do asilo político, modalidade quando a proteção é concedida a um indivíduo por razões políticas, e o asilo territorial, concedido nas extensões do território do Estado solicitado. Lembra, também, que na América Latina o instituto foi

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

¹⁰ MEDEIROS, Flávio Andrade. **Asilo e Refúgio. Semelhanças e diferenças entre dois institutos de proteção humanitária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹¹ ALARCÓN, Pietro. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 100.

¹² MEDEIROS, Flávio Andrade. **Asilo e Refúgio. Semelhanças e diferenças entre dois institutos de proteção humanitária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

reforçado e se encontra em documentos regionais, tal qual na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, no seu artigo 27¹³, e na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 no artigo 22, 7¹⁴.¹⁵

Entretanto, apesar dos contornos do refúgio serem bastante específicos regionalmente, para o contexto americano e o europeu ainda há bastante reticência em expandir a definição de *refugee* e afastá-la de *asylum*, tratando, por vezes, como um único tema, sob a égide do asilo em seu sentido mais amplo.

Isto ocorre porque o *asylum* enquanto vocábulo para definir o refúgio, principalmente na Europa, está muito mais próximo do vocábulo original do Direito de Asilo ao desconsiderar as razões de violência generalizada de direitos humanos (noção ainda não construída naquela época), mas considerar como decisivo o elemento da perseguição ao sujeito ou a determinados grupos sociais.¹⁶ Isto é importante para entender o porquê da maioria dos textos estrangeiros tratarem do refúgio como uma continuidade do direito de asilo.

Nesta inteligência, Barichello assevera que os dois conflitos mundiais, com migrações em massa consequentes das guerras e do extermínio nazista, contemporâneos à difusão do paradigma dos direitos humanos na esfera internacional, levou a atenção dos Estados ao conceito do Direito de Asilo, em uma espécie de confusão das categorias em seus sentidos mais amplos. Ainda para esta autora, é o que vem assimilado e deduzido no direito dos refugiados na utilização do termo *asylum-seeker* para comumente definir quem apresentou demanda de reconhecimento do *status* de refugiado e está à espera de uma decisão, pelo que é suficiente para receber naquele momento o asilo, em seu sentido mais amplo.¹⁷

¹³ Artigo 27. Toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais.

¹⁴ 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

¹⁵ Ver JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 38.

¹⁶ Neste sentido, no *Handbook on Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection*, feito pelo ACNUR em Genebra em 2019, cita que: "O presente manual trata apenas da determinação de refugiados sob os dois instrumentos internacionais de alcance universal: a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967" (ACNUR, **Handbook on Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection**. Genebra, 2019).

¹⁷ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 26.

O próprio ACNUR, já teceu considerações neste sentido:

A palavra asilo não é definida no Direito Internacional; mas ela tem se tornado um termo “guarda-chuva” para a soma total de providências de proteção provida por um país aos refugiados em seu território. Asilo significa, no mínimo, proteção básica – isto é – não forçar o retorno (*refoulement*) para período temporário, com a possibilidade de permanecer no país hospedeiro, até que uma solução venha ser encontrada. Em muitos países isso significa muito mais, a incorporação dos direitos propostos na Convenção de 1951 e até mesmo mais além desses.¹⁸

Gross Espiell afirma que o “asilo territorial e refúgio são absolutamente sinônimos, mas o asilo territorial (ou refúgio) latino-americano não é conceito idêntico ao de refugiados segundo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967”¹⁹.

Há, mesmo, a corrente unitarista, na qual alguns estudiosos do tema, mesmo, defendem que não há distinção entre os dois institutos:

Nesse sentido, parece interessante recordar que somente na América Latina se faz essa suposta diferenciação entre conceitos e sistemas, pois no resto do mundo fala-se de asilo e solicitante de asilo para identificar o *status* de refugiado e não de asilado político. Por exemplo, na língua inglesa são utilizados os termos, *refugee*, *asylum* e *asylum seekers*, e em francês, *réfugié*, *asile* e *demandeurs d'asile*.

Cumprе ressaltar que, para alguns estudiosos do tema, não há distinção entre asilo e refúgio. Tal posicionamento é encontrado na maioria dos Estados, principalmente os de cultura anglo-saxã. Para adeptos da unidade dos institutos, tem-se que as pessoas que buscam asilo são todos que deixam seu país de origem e/ou residência habitual e buscam proteção de outro Estado em função de fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo.²⁰

¹⁸ *The word “asylum” is not defined in international law; but it has become in umbrella term for the sum total of protection provided by a country to refugees on its territory. Asylum means, at the very least, basic protection - i.e., no forcible return (refoulement) to the frontiers of territories where the refugee’s life or freedom would be threatened - for a temporary period, with the possibility of staying in the host country until a solution outside that country can be found. In many countries it means much more, incorporating the rights set out in the 1951 convention and even going far beyond those (ACNUR. **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. Genebra, 2001.*

¹⁹ GROSS ESPIELL, Héctor. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. In: ACNUR (UNHCR). **Asilo y protección de refugiados em América Latina**. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 1982.

²⁰ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 29.

Mas na linha dos professores Medeiros, Jubilut, Piovesan²¹ e Santiago²², nos países do Mercosul predominou a teoria que afasta ambos os Institutos, por razões históricas regionais, ao invés da teoria unitarista.²³

2.3 EVENTOS HISTÓRICOS NA GÊNESE DO REFÚGIO

Até a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 – ou também nominada de Convenção sobre o *Status* de Refugiado²⁴ -, as decisões que tratavam do tema do acolhimento ou proteção de migrantes forçados eram esparsas e não possuíam uma linguagem que se pretendia universal. Em sua maioria, se utilizavam do acumulado histórico de “*asylum*” ou do asilo *lato sensu* (Direito de Asilo).

Feitas as distinções no item anterior, ou seja, do asilo enquanto espécie e o refúgio, cinge-se destacar que parte da doutrina analisa o surgimento de ambos os institutos a partir de base comum.

Observa-se, como ressalva, que as teorias que buscam explicar o refúgio, contudo, não são uniformes e muitas vezes carecem de sistematicidade científica. De modo geral, ao se considerar o asilo como basilar do refúgio (ainda que no ato de asilar em si), haverá descrição histórica mais longínqua; o contrário ocorre ao se considerar que o refúgio é um instituto sistemático mais próprio do século XX.

Deve-se destacar, entretanto, que esta não é uma pesquisa que se pretende ser historiográfica, mas busca trazer elementos que dão propriedade às próprias características basilares do instituto para, eventualmente, aprimorar a discussão a seguir.

²¹ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

²² SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. In: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

²³ Para mais, a exemplo ver PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001, ou JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

²⁴ Jubilut explicita que há confusão terminológica. Em inglês, o nome do tratado é *Convention on the Status of Refugees* que tem sido traduzida como Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Ocorre que, para aquela autora, Status não é estatuto e significa uma condição de atributos da personalidade legal (JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 43).

2.3.1 Asilo e Refúgio até o Século XIX

Há referências históricas que dão conta do acúmulo histórico importante do asilo (gênero) para a consolidação jurídico coletiva do refúgio no século XX (assim como do próprio asilo enquanto espécie). Tais referências podem ser mais ou menos longínquas, a depender de considerar o fator histórico humano de conceder proteção aos estrangeiros de determinada sociedade específica, ou seja, conceder proteção genericamente, desde o medievo.

É que importantes autoridades no tema do refúgio asseveram que:

O altruísmo é um dos sentimentos encontrados há mais tempo na raça humana, manifestando-se de diferentes formas e por meio de diversos atos, sendo um desses a acolhida de pessoas perseguidas em razão de sua raça, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou de seu grupo social. A concessão de proteção a essas pessoas é verificada ao longo de toda a história da humanidade de forma reiterada, o que nos permite dizer que veio a construir um costume internacional. Sua principal modalidade é a acolhida de pessoas perseguidas em outros locais, os quais, com o desenvolvimento da civilização humana e conseqüentemente do Direito Internacional, foram constituindo Estados.²⁵

E esta postura encontra guarida em livros mais antigos, como em *The Status of Refugees in International Law*, de Atle Grahl-Madsen, impresso nos Países Baixos em 1972, que adota as definições de asilo desde a origem grega e posteriormente, no latim, de lugar inviolável. Cite-se:

A palavra 'asilo' na forma latina da palavra grega "asylon", neutra do adjetivo 'asylos' (que significa inviolável), deriva de 'a' (não) e um 'syle' (direito de apreensão). 'Asilo' significa, portanto, literalmente 'algo não sujeito a apreensão' ou 'liberdade de apreensão'. [...] No entanto, essa proteção ou liberdade está relacionada a alguma localização geográfica, onde pode ser encontrada e desfrutada. Assim, a definição do artigo 1º da Resolução sobre 'L'asile en droit international public', adotada pelo Institut de Droit International em sua sessão em 11 de setembro de 1950, vincula o conceito de proteção a alguma localização geográfica. Esta definição diz:

'Na resoluções, o termo "asile" designa a proteção de acordo com o território ou com um outro nível relevante de certas entidades desses organismos em um indivíduo que está sendo pesquisado.'

²⁵ JUBILUT, Lílina Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 35.

Vale ressaltar que essa definição não limita asilo a pessoas que buscam refúgio por razões políticas (inclusive religiosas ou raciais), mas fornece ao conceito aplicabilidade geral.²⁶

Atle Grahl-Madsen, ainda, cita autores como Franciscus de Vitoria (1480-1546), Franciscus Suarez (1548-1617), Hugo Grotius (1583-1645), Samuel Pufendorf (1632-94), Cristian Wolff (1679-1754) e Emerich de Vattel (1714-67)²⁷, em suas ideias.

Por sua vez, Stefânia Eugenia Barichello cita entre os antecedentes históricos, o direito de asilo na antiguidade e no medievo (ou seja, pelo direito de asilo religioso), inovação da revolução francesa e o direito de asilo político até a consolidação do instituto do refúgio. Para ela, o asilo na origem também estaria vinculado a ideia de inviolabilidade, mas em um primeiro momento, relacionado aos lugares sagrados:

O instituto do asilo tem raízes muito antigas. A palavra asilo deriva do grego *asulon*, substantivo que significa santuário, lugar inviolável, que provém do adjetivo neutro *asulos*, que indica aquele contra quem não pode ser praticada a violência, ou seja, que é inviolável. O vocábulo é formado pela partícula negativa “a” e pela palavra *sulon*, que significa direito de apreender, quitar, tirar, sacar, extrair. Posteriormente, o vocábulo foi utilizado no latim como *asylum*, designando também um lugar inviolável. Portanto, na antiguidade, as duas características principais do Direito de Asilo, eram a sacralidade do lugar e a sua inviolabilidade (SÉGUR, 1998; CREPEAU, 1995).

Portanto, na antiguidade, o asilo delimita-se ao lugar sacro em questão, pois somente dentro do templo ou perto do lugar natural considerado sagrado, é possível gozar de sua proteção; à medida que a pessoa vai se afastando desse lugar, a proteção vai diminuindo até desaparecer (SÉGUR, 1998).

Já no século X ao XV, o asilo ganha novos contornos relacionados aos elementos de perseguição contra minorias, onde a hospitalidade deu lugar a proteção de fronteiras. Neste sentido, é o que defende conjuntamente à Fischel de Andrade:

²⁶ *The word 'asylum' in the Latin form of a Greek word "asylon", neuter of the adjective 'asylos' (meaning inviolable), which is derived from a (not) and syle (right of seizure). 'asylum' therefore literally means 'something not subject to seizure' or 'freedom from seizure'. In international law the term is regularly used in the latter sense. However, such protection or freedom relates to some geographical location, where it may be found and enjoyed. Thus, the definition in Article 1 of the Resolution on 'L'asile en droit international public', adopted by the Institut de Droit International at its Bath session on 11 September 1950, links the concept of protection with some geographical location. These definitions read: "Dans les présents Resolutions le terme "asile" designé la protection qu'un Etat accord sur son territoire ou dan un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la rechercher." It is noteworthy that this definition does not limit asylum to persons seeking refuge for political (including religious or racial) reasons, but gives the concept general applicability.* (GRAHL-MADSEN, ATLE. **The Status of Refugees in International Law**. Países Baixos: A.W. Sijthoff, 1972).

²⁷ GRAHL-MADSEN, ATLE. **The Status of Refugees in International Law**. Países Baixos: A.W. Sijthoff, 1972. P. 12.

Os séculos X a XIII revelaram uma forte perseguição a diversas minorias, como judeus, hereges e leprosos, segundo a decisão dos príncipes e prelados. O fim do século XIII e os posteriores séculos XIV e XV foram marcados pela dispersão dos judeus rumo ao norte da África, a países europeus, Itália, Turquia, países baixos e a possessões holandesas, espanholas e portuguesas em territórios americanos.²⁸

Nos anos seguintes, já no século XVII, Barichello defende que houve o desenvolvimento do Instituto do Asilo como um Direito Natural, cite-se:

O século XVII foi culminante para o desenvolvimento do instituto de asilo. Nessa época, alguns dos precursores do Direito Internacional, como Suarez, Wolff e aquele que foi considerado, posteriormente, o Pai do Direito Internacional, Grotius, viam o instituto do Direito de Asilo como um Direito Natural e, portanto, uma obrigação do Estado. Os Estados que concediam asilo agiam em benefício da comunidade, no estrito respeito do dever humanitário internacional que lhes era incumbido. Grotius defendia que as pessoas expulsas de seus países ou lares tinham o direito de residir permanente em outro Estado, devendo, contudo, requerer asilo e submeter-se ao governo e autoridade legitimamente imposta nesse Estado. Ademais, Grotius estabeleceu a diferenciação entre ofensas políticas e ofensas comuns, vinculando-as à posição de que só se deveria conceder asilo às pessoas perseguidas por ideais políticos e ou religiosos.²⁹

E em 1793 há o surgimento do embrião que se irradiaria pela comunidade internacional principalmente no século XIX, ou seja, do asilo político proclamado em uma constituição europeia, na Constituição da República Francesa de 24 de junho de 1793, porque traria a questão da perseguição por razões políticas. Entretanto, era composta de definição parcialmente divergente, aliada aos ideários franceses, ou seja,

somente poderia receber a proteção do povo francês e, então, do Estado, aquela pessoa que esteja sendo perseguida injustamente por sua ação política em defesa da liberdade, devendo o asilo ser negado aos “tiranos”, ou seja, àqueles que são a causa da opressão das liberdades. O direito de asilo deixa de ser um direito humano individual e passa a ser um direito do Estado de acolher ou não um estrangeiro requerente de asilo.

²⁸ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique *apud* BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P.23.

²⁹ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 24.

Há ainda outras narrativas pregressas, como o fazem Cesar Augusto Silva da Silva e Viviane Mazine Rodrigues, ao afirmar que “o termo refugiados foi originariamente aplicado ao grupo dos chamados ‘huguenotes’ franceses que fugiram para a Inglaterra após a revogação do Édito de Nantes de 1685, o que significou o fim da tolerância religiosa para com o protestantismo”³⁰.

Tal afirmação vai ao encontro do que assevera Adriana Marcolini: “Em 1685, quando do Edito de Nantes provocou a fuga dos huguenotes da França, o cenário que se estabeleceu era parecido com o do século XX [...]. De acordo com a revista britânica *The Economist*, o termo ‘refugiado’ foi usado então pela primeira vez [...]”³¹. Conforme se pode analisar, tais definições estariam, nestas épocas, mais atreladas às concepções ideológicas do que jurídico coletivas.

Jubilut, por sua vez, afirma que “a temática dos refugiados, ou seja, de seres humanos que precisam buscar proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual, em unção de perseguições que sofrem, existe desde o século XV”, ressaltando que “alguns apontam a existência de refugiados antiguidade, mais especificamente no antigo Egito, mas é a partir do século XV que os refugiados começaram a aparecer de forma mais sistemática, razão pela qual esta data como a do aparecimento dos refugiados”³².

Assim, esta autora nos traz como fatos importantes: a expulsão de judeus na Espanha em 1492, por razões políticas, os muçulmanos expulsos da mesma região durante o século XVI, por serem nacionais do Império Otomano, outrossim, os protestantes dos Países baixos, de 1577 à década de 1630, e também os huguenotes que fugiram da França em 1661 quando o Rei Luis XIV impôs a conversão religiosa da população ao catolicismo em violação ao Édito de Nantes, e por fim, os puritanos, quakers e os católicos irlandeses expulsos da Inglaterra, em nome da unidade religiosa da Grã-Bretanha.³³

Apesar das referências históricas mais longínquas, pode-se observar que o refúgio é tratado mais como o ato de asilar ao estrangeiro, sem uma definição precisa

³⁰ RODRIGUES, Viviane Mazine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 124.

³¹ MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Edições Loyola, 2003. P. 198.

³² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 23.

³³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 24.

ou que se pretenda universal sobre suas razões, seu objetivo a longo prazo, a necessidade ou não de repatriamento ou reassentamento, ou mesmo de integração a novas sociedade. Não se trata exatamente do instituto do refúgio sistêmico, mas sim do fenômeno do refugiado como personalidade perseguida injustamente.

2.3.2 Refúgio no Século XX

Já sob o recorte mais próximo do direito internacional dos refugiados em si, parte da doutrina assevera que a análise deve se limitar no século XX.

Wellington Pereira Carneiro afirma que a melhor forma de estudar o tema seria o de analisar mais propriamente o século XX, em dois principais momentos:

a. o primeiro de 1920 a 1935, quando os “refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística com base em um critério grupal de pessoas sem proteção de seu estado de origem”³⁴;

b. já o segundo, “tomou como base a perspectiva social, que atuou entre os anos de 1935 e 1939. Neste período a ideia era proteção às pessoas, independentemente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma tenham sido afetadas por um evento político ou social.”³⁵

Rodrigues e Silva também tecem considerações sobre os “judeus para a Rússia, entre 1881 e 1914, e, após a revolução socialista dos bolcheviques de 1917, o dos bielo-russos da URSS [...]. Isto sem falar nos armênios, perseguidos e massacrados pelos turcos otomanos durante o primeiro conflito global”³⁶.

De maneira semelhante, Cyro Saadeh e Mônica Mayumi Eguchi explicitam que foi a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1921, o início do desenvolvimento sistemático moderno para o regime dos refugiados³⁷, resultado

³⁴ CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

³⁵ CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

³⁶ RODRIGUES, Viviane Mozine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 124.

³⁷ SAADEH, Cyro. EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Texto Eletrônico. Disponível em <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/-direitos/tratado12.html>. Acesso em 19 de outubro de 2019.

da Revolução Bolchevique e do colapso das Frentes antibolchevique, pela fome e pela resistência dos russos que se opunham ao comunismo³⁸. Jubilut também concorda ao asseverar que “o instituto do refúgio surgiu no início do século passado mais precisamente na década de 20, no âmbito da Liga das Nações, que passou a se preocupar com esta questão em função do alto número de pessoas que fugiram da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas”³⁹.

Foi Fridtjof Nansen, como primeiro Alto-Comissário que buscou assistência aos refugiados por parte de alguns governos, e idealizou o passaporte Nansen. “As tarefas [...] eram basicamente três: (1) a definição da situação jurídica dos refugiados, (2) a organização da repatriação ou reassentamento dos refugiados e (3) a realização de atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas.”⁴⁰

Até então, o trabalho era voltado a situação dos russos. Entretanto, a preocupação com os outros povos, inclusive pela situação dos armênios, trouxe em 1924, após a persuasão do Sr. Nansen, um aumento na competência da organização para auxiliar outros povos. Em 1926 é assinado um importante documento histórico: o Acordo para a expedição de certificado de identidade para refugiados russos e armênios (*Arrangement relating to the issue of identity certifications to Russian and Armenians Refugees*).

A partir da década de 30 que a proteção aos refugiados passa a denotar proteção coletiva ou de determinados grupos. Dois fatos foram importantes neste ano: o falecimento do Sr. Nansen e a criação de um órgão descentralizado que tratasse da questão humanitária para refugiados: *Escritório Nansen para Refugiados*.⁴¹

A partir de 33, com a ascensão do nacional-socialismo na Alemanha, e o surgimento de judeus não arianos e opositores a este regime, que a Liga das Nações criou uma administração *ad hoc*, sediada em Londres, que trataria do reassentamento na Europa ou além-mar⁴².

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 74

³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 74

⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 75.

⁴¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 75.

⁴² Ver SAADEH, Cyro. EGUCCI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Texto

Em 1933, houve a primeira sistemática acerca do regime dos refugiados, baseado na Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, elaborada pelo Escritório Nansen. A convenção estabelecia questões de ordem administrativa, situação jurídica e condições para o trabalho. Em seu artigo 1º, apesar de se tratar de uma convenção inicialmente formulada para tratar dos Russos e Armênios, apresentava ao final a noção de “refugiados assimilados”⁴³.

O grande legado da Convenção de 1933 divide-se em dois pontos que merecem destaque: primeiro, a continuidade dada à essência de proteção aos refugiados, ou seja, não houve qualquer restrição na qualificação dos refugiados, pois a utilização da expressão “assimilados” abriu possibilidades maiores do que o até então concebido; segundo, a ampliação do âmbito e solidificação do princípio de *non-refoulement*, pois, no art. 3º dessa Convenção, encontra-se a obrigação de não repelir em qualquer hipótese, aqueles que, porventura, necessitem de proteção internacional.⁴⁴

É em 1936, precisamente, que surge o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, com competência alargada em 1938 para atender também aos Alemães provenientes da Áustria.

Em 1938, é criado em Londres o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, cuja finalidade era efetuar reassentamentos, sob a influência dos Estados Unidos, que já vislumbrava o declínio da Liga das Nações, principalmente porque dela não participava.

Paralelamente, por questões de disputa política internacional, no mesmo ano é criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, iniciando uma nova fase na proteção dos refugiados, com identificação de grupos de forma sistemática. O organismo substituiu o Alto Comissariado para Refugiados Judeus e o Escritório Nansen para Refugiados, mas ainda não era independente. Conforme Jubilit, este organismo ainda não tinha fundos próprios, o que o impedia de realizar

Eletrônico. Disponível em <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/-direitos/tratado12.html>. Acesso em 19 de outubro de 2019.

⁴³ The present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees, as defined by the Arrangements of May 12th, 1926, and June 30th, 1928, subject to such modifications or amplifications as each Contracting Party may introduce in this definition at the moment of signature or accession (LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, 28 October 1933. League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em 21 de outubro de 2019).

⁴⁴ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 39.

assistência direta, mas apenas coordenava fundos privados⁴⁵. O órgão perdurou até 1946, quando a Liga das Nações foi extinta.

Mas o Comitê Intergovernamental para os Refugiados assumiu as funções naquele ano para a proteção aos refugiados, tendo como mérito a Conferência de Evian em 1938, que disciplinou pela primeira vez as possíveis causas para a fuga de refugiados.

Paralelamente, a partir de 1943, suas atividades foram compartilhadas com um organismo criado pelos aliados, a Administração das Nações Unidas de Socorro de Reconstrução (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*), que visava repatriar as vítimas das guerras dos territórios ocupados.⁴⁶ Para Fischel de Andrade, este órgão era de característica pioneira, cite-se: “o que a tornou uma organização pioneira, posto ter sido, na linha dos organismos internacionais até então existentes, a primeira a ser responsável pela assistência e pela repatriação dos refugiados”⁴⁷.

Em 1947, a Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados e o Comitê Intergovernamental para os Refugiados são extintos e dá-se início a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados na ONU. Ela trabalharia em cima das diretrizes dadas pela ONU através da Resolução A/45 de 12.02.1946 que apontava “(a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do *non-refoulement*) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno aos seus países assim que possível”⁴⁸.

Em 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n. 428^a (V) contendo o Estatuto do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Em seguida, a Resolução n. 429(V) convocaria a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados

⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 78.

⁴⁶ Ver SAADEH, Cyro. EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Texto Eletrônico. Disponível em <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/diretos/tratado12.html>. Acesso em 19 de outubro de 2019.

⁴⁷ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 142.

⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 78-9.

e Apátridas, e que aprovaria em 28 de julho de 1951 a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Estes fatos são apresentados, através de diferentes abordagens, em grandes estudiosos e expoentes no tema, destacando-se José Henrique Fischel de Andrade⁴⁹ e James C. Hathaway⁵⁰.

Fischel de Andrade analisa o estudo dos refugiados antes da Convenção em duas fases. A primeira fase é de 1921 a 1939, no qual o status dependia de questões étnicas ou nacionais, onde o refugiado era membro de uma determinada coletividade, e a segunda fase entre 1938 a 1951, já com uma perspectiva individualista, baseando em elementos subjetivos daquele que buscava a proteção.

Hathaway, por sua vez, estuda os refugiados em três fases, sendo a abordagem jurídica entre 1920-1935, a abordagem social entre 1935-1939 e a abordagem individualista, entre 1938-1950.

Portanto, conforme Hathaway, a instituição do refúgio deu-se por meio de três fases: *the juridical approach of 1920-1935* (abordagem jurídica), caracterizada pelo reconhecimento com base no pertencimento do indivíduo a determinado grupo que necessitasse proteção; *the social approach of 1935-1939* (abordagem social), caracterizada por prover assistência internacional para determinados grupos de refugiados em decorrência de acontecimentos políticos e sociais, principalmente relacionados ao Nazismo; *the individualist approach of 1938-1950* (abordagem individualista), caracterizada pelo exame dos méritos do caso de cada solicitante de asilo.⁵¹

A partir desses fatos, é possível concluir que a normatização do refúgio foi tomada passo a passo, cujo resultado de amplo trabalho e estudo se instrumentalizou em normas protetivas aos direitos humanos.

A sociedade internacional passa a se preocupar em positivar normas com tipicidade universal, inclusive relacionadas aos refugiados. Neste sentido, é declarado o direito de asilo na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, consolidado

⁴⁹ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001, ou ainda, FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁵⁰ HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Boston, v. 31, n.1, 1990, ou HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

⁵¹ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 33.

a partir da prática internacional⁵², apesar de não estabelecer maiores critérios sobre qualquer dever do Estado em concedê-lo⁵³. Cite-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu art. 14:

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Contudo, o direito ainda era insuficiente para solucionar às questões modernas das migrações forçadas, sendo que se acumulavam milhares de europeus deslocados internacionalmente em virtude do fim da segunda guerra mundial.

Assim, elementos ideológicos e fatos políticos fomentarão o acumulado histórico que resultará na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ou Convenção sobre o *Status* de Refugiado, de 1951 em Genebra⁵⁴.

Neste sentido, Agni Castro Pita:

É no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que encontramos o primeiro apoio normativo da instituição do asilo, conceito colhido na Convenção de Genebra, de 1951, sobre o Estatuto dos refugiados e em seu Protocolo de 1967. Esta ideia de que, em casos de perseguição, toda pessoa tem direito de buscar asilo e de usufruir dele em qualquer país, também foi colhido em instrumentos posteriores de direitos humanos. Entre eles cabe mencionar, por sua relevância, no contexto americano, a Declaração Americana de Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 27 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, em seu artigo

⁵² “O costume internacional consolidou a prática da concessão do asilo pelos Estados nacionais. Entretanto, a comunidade internacional carecia, ainda, de um *corpus* normativo. Essa normatização surge com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aprovada no âmbito das Nações Unidas. A Declaração, fruto de um esforço sistemático em educar os povos para a proteção dos direitos humanos, fundou-se inspirada na Revolução Francesa, nos seus princípios de liberdade, igualdade, fraternidade e solidariedade”. (BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 26).

⁵³ “No entanto, o direito de o indivíduo perseguido em seu país de origem buscar asilo – ao transpor fronteiras, deslocar-se para outro país e solicitar-lhe proteção – não se confundia com o direito ao asilo, ou seja, à concessão desta proteção pelo país de destino” (MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 103).

⁵⁴ Reprise-se que Jubilut explicita que há confusão terminológica. Em inglês, o nome do tratado é *Convention on the Status of Refugees* que tem sido traduzida como Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Ocorre que, para aquela autora, Status não é estatuto e significa uma condição de atributos da personalidade legal (JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 43).

22(7), aludindo, expressamente, ao direito de buscar e de receber asilo em caso de perseguição.⁵⁵

Outros recortes e estudos específicos sobre cada período nesta análise são indicados, e podem ser lidos conjuntamente às ideias de Barichello⁵⁶, Fischel de Andrade⁵⁷, Hathaway⁵⁸ e Rodrigues⁵⁹.

2.4 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS EM 1951

Ante a insuficiência dos mecanismos até então existentes, e baseado nos interesses ideológicos mútuos dos Estados parte pós-guerra fria e considerando o contingente populacional europeu, alcançaram-se as negociações que resultariam na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 em Genebra.

É que em 1950 que se estabeleceu o mandato do ACNUR para regular e promover a proteção aos refugiados entabulando um tratado com linguagem universal sobre o tema, através da aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Resolução n. 428^a (V) contendo o Estatuto do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Em seguida, a Resolução n. 429(V) convocaria a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, e que aprovaria em 28 de julho de 1951 a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Deve-se destacar, contudo, que a atenção em torno dos refugiados no palco da ONU não era despida de interesses ou mesmo em virtude dos direitos recém declarados em diversas regiões relativas às civilizações ocidentais, tampouco fora marcada por consenso. Era o resultado de um crescente acirramento ideológico, na

⁵⁵ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 7.

⁵⁶ BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009. P. 24.

⁵⁷ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001, ou ainda, FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁵⁸ HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Boston, v. 31, n.1, 1990, ou HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

⁵⁹ RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. **CEEApIA WP Nº18/2006**. Ponta Delgada (Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Out/2006

concepção de que o refúgio contra perseguições injustas, naquele momento, era um refúgio contra o socialismo.

Neste sentido, foi o estudo realizado por Fischel de Andrade em sua tese de doutoramento em 2006. Este autor assevera que os direitos humanos são vistos como uma concepção própria dos países de perspectiva capitalista, tradicional liberal, como algo natural e óbvio. Por sua vez, nos países comunistas, os direitos humanos perdem a significância, exceto se forem tutelados pelo Estado, que era o provedor de todos os direitos. Os Estados comunistas, nesta perspectiva, preferiam tutelar os direitos civis, ao invés de falarem em direitos humanos. Assim, os países comunistas buscavam se afastar da cooperação internacional encampada pelo mundo ocidental e, segundo o autor, não reconheciam a legitimidade desde a Declaração de 1948.

Nos países ocidentais, o sistema de valores é dominado pela ideologia tradicional liberal, e, portanto, os direitos humanos são considerados como algo natural e óbvio. Na perspectiva comunista, contudo, todos os direitos eram provenientes do Estado. Os direitos, pois, eram concedidos, e não inerentes aos seres humanos. Os direitos humanos não têm significado, exceto se forem protegidos e garantidos pelo Estado. O Comunismo, contudo, é crítico do direito natural, e considera que as condições de propriedade determinam os direitos humanos.

Os Estados comunistas preferiam se referir a direitos civis, ao invés de direitos humanos. A União Soviética, por exemplo, era da opinião de que só deveriam ser reconhecidos como refugiados as pessoas que haviam sido perseguidas por defender a Democracia, por realizar trabalhos científicos, ou por tomar parte nas lutas de liberação nacional. Tanto na política internacional sobre refugiados, como na Declaração de 1948, as potências ocidentais representavam a tradição liberal que tem os direitos individuais como equivalentes aos valores do sistema capitalista, e, portanto, conflitantes com o pensamento comunista. Os países comunistas, naturalmente, se retiraram das iniciativas de cooperação internacional em prol dos refugiados, e rejeitaram a legitimidade da Declaração de 1948.⁶⁰

E foi em razão deste acirramento de ideias que a questão dos refugiados emerge como questão a ser debatida e tutelada na Organização das Nações Unidas. Era um reflexo da guerra fria, baseado na ideia de criar proteção e barreira ideológica entre os polos mundiais. Para a União Soviética, uma barreira contra os países ocidentais. Para os Estados Unidos, uma difusão de ideologia e para tutelar o direito das pessoas de fugirem da opressão política ou da opressão comunista.

⁶⁰ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 293.

Comparadas, por exemplo, com o tema da política de segurança e com a demanda pela liberalização do comércio internacional, as políticas internacionais sobre refugiados podem parecer ter tido uma importância relativa. Os regimes sobre refugiados, contudo, tinham em seu cerne um ponto de fundamental relevância na Guerra Fria, qual seja, os direitos individuais. Para a União Soviética, não se tratava somente de criar uma zona de segurança ou de proteção, mas também de construir uma barreira ideológica contra os países ocidentais. Para os Estados Unidos, era importante difundir a ideologia e o modo de vida estadunidenses para os outros países. O direito das pessoas de fugir da opressão política – para os países ocidentais, sinônimo de fugir da “opressão comunista” – parece ter sido crucial para a política sobre refugiados dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir de 1945. E foi essa a política que foi definitivamente estabelecida no início da década de 1950.

Além disso, a questão dos refugiados dizia respeito ao cerne da oposição político-ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética, entre o Capitalismo e o Comunismo. O princípio dos direitos individuais era um dos elementos básicos no sistema de valores capitalista. Ademais, a questão dos refugiados era evidentemente considerada importante durante aqueles anos, porquanto muita atenção lhe era dada no marco da ONU.⁶¹

Ao encontro dessas ideias, Julia Bertino Moreira assevera que:

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos se fez acompanhar pelo sistema internacional de proteção aos refugiados poucos anos depois. O tema dos refugiados ganhou destaque internacional sobretudo a partir do pós-guerra, devido à intensa movimentação provocada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). [...] A constituição do sistema internacional de proteção aos refugiados surgia com base em auto interesses mútuos perseguidos pelos estados ocidentais, que buscaram a cooperação internacional, fundada na reciprocidade, para administrar esses movimentos migratórios. Mas, também foi fortemente permeada por diferentes visões acerca desse problema e, principalmente, pelos interesses que orientavam o embate ideológico e político entre as duas superpotências (URSS e EUA) em meio à incipiente Guerra Fria.⁶²

É também por esta razão que, naquele momento, existiram duas principais correntes de soluções nos debates preparatórios. Havia uma concepção que se pretendia a um sistema de proteção mais universal, encampada pela vontade de estabelecer o sistema em todos os lugares do mundo, e outra concentrada em proteger aos europeus em virtude das grandes guerras.

⁶¹ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 294.

⁶² MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 103.

A solução adotada teria sido um meio termo, onde haveria uma noção mais restritiva e individualista para o regime dos refugiados, mas cujo alcance poderia ainda ser definido pelo Estado no momento de sua adesão.

2.4.1 Cláusula de Inclusão da Convenção de 1951

Não há dúvidas de que a Convenção de 1951 fora o primeiro documento normativo a estabelecer internacionalmente a definição de refugiados sob um consenso que se pretendia universal. É conhecida como sendo a definição clássica de refugiado a pessoa:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁶³

É possível notar que a convenção possui certo grau de restrição, conforme dito anteriormente. Originalmente, devido às dificuldades de negociação neste momento, preferiu-se adotar um critério temporal, elementos de contorno da situação de refúgio, e critério geográfico. Também, os países poderiam estabelecer ressalvas ao assinar o tratado, como um mecanismo que garantisse ampla adesão. A advocacia por esta tese é justificada ante a positivação na própria convenção da possibilidade de ressalvas – sem óbice ao estudo das atas de negociação eventualmente disponíveis:

Art. 1º,

B.1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

⁶³ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

B. 2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.⁶⁴

Entretanto, é inegável o avanço político à época do nascimento de um sistema que se pretendia universal, ainda que mais ocidental, para proteger a situação do refúgio internacionalmente.

A doutrina internacional desenvolveu amplo estudo sobre as interpretações mais bem ponderadas sobre cada um destes elementos, considerando a complexidade da situação do refúgio. Tendo em vista que não é o objeto central da dissertação o estudo das razões de cada requisito indispensável para o refúgio, é possível apresentar breve síntese sobre cada elemento, estes que podem ser defluídos – em grande parte – da própria leitura da definição trazida pelo tratado.

Deve-se destacar que o art. 1º da referida convenção não trazia tão somente esta definição, mas ratificava definições anteriores possivelmente existentes em documentos que foram substituídos na gênese do novo sistema. O artigo 1º, A, 1) ainda declinava como sendo refugiado:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;⁶⁵

E há ressalva de que não havia óbice para a aplicação da nova sistemática:

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;⁶⁶

⁶⁴ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁶⁵ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁶⁶ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

Entretanto, em sendo o presente escopo mais pragmático à definição dos refugiados em linhas gerais, são considerados como elementos definidores da situação de refúgio na sistemática internacional dita clássica a existência cumulativa:

a) Extraterritorialidade. A discussão sobre esse elemento ganhou destaque em tempo da intensificação, em algumas regiões, de deslocados internos ou “refugiados internos”⁶⁷. Conforme manifestações do ACNUR e de outras entidades internacionais, a definição de refugiado, entretanto, somente é aplicável para o transeunte que deixou o país atravessando as fronteiras externas. Assim, não há aplicabilidade da convenção de 1951 para os deslocados internos, apesar de haver sempre a menção e cuidado solidário para com estes por entidades que estão atreladas aos refugiados propriamente ditos. A extraterritorialidade se completa em tempo que o refugiado não poderia – ou não quisesse por causa dos acontecimentos - retornar ao país de origem em virtude da ameaça. Se findada a ameaça, a proteção também deveria se findar e este deveria retornar adentro das fronteiras de sua nacionalidade (ou de residencial habitual).

b) Fundado temor (ou receio com razão para a doutrina portuguesa): É o elemento subjetivo, mas que tende a se objetivar em face de um perseguido. Apesar de ser um elemento primeiramente subjetivo, pois cabe ao refugiado valer-se de seu entendimento sobre estar sendo perseguido e ameaçado, também demanda a demonstração razoável de algum elemento de perseguição através de dados concretos ou, no mínimo, racionais, como perseguição em virtude de religião, grupo social generalizada no país de origem. Apesar do sistema de 1951 ter sido pensado através de requisições particulares e individuais, nos tempos mais contemporâneos é comum a existência de fatos notórios de perseguição que justificam um fundado temor pelo sujeito que se sente perseguido (a exemplo, atos de terrorismo, desordem interna, violação de direitos humanos etc.).

c) Perseguição. A perseguição em si, de caráter mais objetivo de ser avaliada, estando conjuntamente atrelada ao elemento do fundado temor. Como o sistema é individual, cabe ao interessado demonstrar minimamente que há uma perseguição que possa atingi-lo. A perseguição pode se caracterizar diretamente pelo

⁶⁷ Ver NASCIMENTO, Allan. Pessoas deslocadas internamente: da actuação do Estado soberano à intervenção da comunidade internacional. **Sociologia, Problemas e Práticas**. 2011, posto online no dia 12 novembro 2012, consultado o 06 janeiro 2020. Disponível em< <http://journals.openedition.org/spp/479>>.

ato e, também, por um Estado-Nação que se demonstra incapaz de proteger aos seus. Ainda, as razões para a perseguição devem circundar aos elementos a seguir:

- a. Perseguição em virtude de raça.
- b. Perseguição em virtude de religião
- c. Perseguição em virtude de nacionalidade
- d. Perseguição em virtude à filiação em determinado grupo social
- e. Perseguição por opinião política

d) Inexistência de causa para não gozar da proteção. Por interpretação sistêmica, apesar de costumeiramente se denominar nas leis nacionais se tratar de clausula de exclusão, o tratado originário de 1951 previa hipóteses nas quais alguém não poderia se valer da proteção imaginada. É o que prevê o item F do artigo primeiro:

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.⁶⁸

A convenção ainda previa uma situação de exclusão temporária, por razões de proteção complementar:

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados. Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.⁶⁹

E havia também previsão para os casos próximos da naturalização:

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência

⁶⁸ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁶⁹ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.⁷⁰

É necessário esclarecer que existia, até o protocolo de 1967, a reserva temporal sobre os refugiados, ao citar que somente poderia valer-se de dita proteção aqueles nestas condições e por virtude dos acontecimentos anteriores a 1951, ou seja, das grandes guerras.

Os estudos destes elementos podem variar conforme a abstração do doutrinador de cada país e as práticas costumeiras de cada operador do direito. A exemplo, Angélica Furquim cita que “Hathaway destaca seis critérios a serem preenchidos para o reconhecimento de uma pessoa como refugiada. São eles: i) a extraterritorialidade (“*alienage*”); ii) o risco genuíno (“*genuine risk*”); iii) o dano grave (“*serious harm*”); iv) a falha no sistema de proteção (“*failure of State protection*”); v) o nexo causal com status civil ou político (“*nexus to civil or political status*”) e vi) a necessidade de proteção”⁷¹.

Mas, para o presente estudo, são suficientes os critérios tais quais explanados, eis que não há, essencialmente, variação literal do conteúdo abordado, mas tão somente refinamento do conteúdo principalmente nos contextos do reconhecimento da situação de refúgio em cada entrevista – já nos sistemas nacionais.

2.4.2 Princípios da Convenção de 1951, Direitos e Deveres dos Refugiados

A Convenção de Genebra de 1951 inaugurou um sistema bastante importante do ponto de vista de garantias e proteção em situações específicas aos refugiados. Assim, é bastante recorrente na doutrina a descrição de princípios que trazem consequências específicas a vivência do refúgio.

Entender estes princípios é possibilitar melhor análise no segundo capítulo, eis que a luz destes principais princípios – que por vezes se confundem com os

⁷⁰ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁷¹ HATHAWAY, James. *Refugees and Asylum*. In: OPENSKI, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (org.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 177-204, *apud* FURQUIM, Angélica. **Na Encruzilhada entre a Migração, Direitos Humanos, Inconsistências e Ambivalências: Uma Análise da Proteção Internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas**. Dissertação de Mestrado. UFPR: Curitiba, 2019.

próprios propósitos do sistema de proteção aos refugiados – é possível aferir a higidez do compromisso dos países do Mercosul para com os propósitos internacionais.

Inês Filipa Marinho explicita o princípio da não discriminação e da não devolução (ou em Portugal, não repulsão)⁷². Júlia Bertino Moreira aduz a existência dos princípios da não devolução, não aplicação de sanção no caso de entrada irregular (que se tornou bastante importante na realidade brasileira após a nova lei de migração), da possibilidade de apresentação de recurso – recorribilidade – e dos propósitos da reunião familiar⁷³. Tatyana Friedrich e Andréa Benedetti apresentam os princípios do *non-refoulement*, ou não devolução, bastante importante na realidade das américas, da não discriminação, da cooperação internacional, solidariedade internacional e da unidade familiar⁷⁴.

Quanto ao princípio da não devolução, este se trata de base de todo o sistema do refúgio e sua consequente tramitação por quaisquer meios de procedimentos burocráticos. Não faria sentido um sistema que permite o reclamo imediato na fronteira para o refúgio, mas que devolve aquele que nestas condições pode se encontrar.

Por útil, cite-se Friedrich e Benedetti, Jubilut e Marinho, respectivamente:

O princípio do *non-refoulement* é considerado a base de todo o Direito Internacional dos Refugiados e significa, essencialmente, não devolução. Ou seja, um indivíduo que tem fundado temor de perseguição não pode ser devolvido ao país onde sofre tal perseguição, devendo-lhe ser assegurado meios de sobrevivência digna no país onde será acolhido.⁷⁵

[...] pelo qual os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte¹⁶³ ou ainda para um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada.⁷⁶

⁷² MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). **Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 225.

⁷³ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 109.

⁷⁴ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 71.

⁷⁵ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 72.

⁷⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 86.

No que diz respeito ao princípio da Não Repulsão, em termos gerais, proíbe o reenvio da pessoa que requer o asilo para locais onde, pelas razões que fundamentam a sua perseguição, a sua vida ou liberdade possam ser postos em causa, seja o país de origem ou outro.⁷⁷

A convenção é direta e cristalina ao tratar destes princípios e garantias através de prescrições. A não discriminação se apresenta em diversos momentos, a depender

⁷⁷ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). **Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 225.

da seara de impacto (trabalho, previdência, documentos pessoais etc.), a exemplo dos arts. 3^{o78}, 4^{o79}, 13^{o80}, 14^{o81}, 15^{o82}, 17^{o83}, 18^{o84}, 19^{o85}, 21^{o86}, 22^{o87}, 23^{o88}, 24^{o89}, 26^{o90}.⁹¹

⁷⁸ Art. 3º - Não discriminação Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

⁷⁹ Art. 4º - Religião Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

⁸⁰ Art. 13 - Propriedade móvel e imóvel Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

⁸¹ Art. 14 - Propriedade intelectual e industrial Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual

⁸² Art. 15 - Direitos de associação Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

⁸³ Art. 17 - Profissões assalariadas 1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

⁸⁴ Art. 18 - Profissões não assalariadas Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

⁸⁵ Art. 19 - Profissões liberais 1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

⁸⁶ Art. 21 - Alojamento No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

⁸⁷ Art. 22 - Educação pública 1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário. 2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

⁸⁸ Art. 23 - Assistência pública Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

⁸⁹ Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social 1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos: a) [...]remuneração. B) previdência social [...]

⁹⁰ Art. 26 - Liberdade de movimento Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

O princípio da não devolução (direta ou indireta) é positivado no art. 33, apesar de não ser absoluto:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes 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.

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.⁹²

No caso do princípio da não-devolução ou *non refoulement*, é importante destacar o entendimento de que este é norma cogente de direito internacional. Assim, não pode ser um refugiado rechaçado ou devolvido às fronteiras onde esteja em perigo, ainda que o Estado não tenha sido aderente à Convenção de 1951.⁹³

São presentes garantias como o acesso à justiça e garantia de resposta da jurisdição, conforme art. 16º, *in verbis*: “Art. 16 - Direito de estar em juízo 1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais”.

Outrossim, o art. 31 da referida convenção traz o princípio e a garantia de não aplicação de sanção penal em caso de entrada irregular:

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

⁹¹ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁹² ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁹³ Ver FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 73. Destaca-se ainda, sobre *jus cogens*, ver FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **As normas imperativas de direito internacional público – jus cogens**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

Ainda, apesar de não positivado na Convenção de 1951, mas trazido em sua ata final de aprovação, há dois princípios importantes na realidade dos refugiados e com impacto nos países do Mercosul, quais sejam, a unidade familiar e a proteção ao menor, o que se transcreve:

Recomenda aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

- (1) Assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país.
- (2) Assegurar a proteção dos refugiados menores, em particular crianças não acompanhadas e jovens, com especial referência para a tutela e adoção.⁹⁴

A família deve ser um espaço de realização pessoal e afetiva entre os seus membros, não necessariamente ligada a consanguinidade (o que é importante, a exemplo, na legislação de proteção aos refugiados argentina, destaque para o bloco), e demonstra vínculos subjetivos que permitem o pleno desenvolvimento individual. Assim, aliar a unidade familiar ao refúgio é compreender as necessidades do refugiado e entender que ele precisa se integrar e se desenvolver em diversas esferas (intelectual, financeira, de pertencimento social, cultural, familiar).

Este entendimento, ou seja, do amplo aspecto de família e da unidade familiar, é ignorado ou possui mais requisitos para sua aplicabilidade em alguns países, apesar de não existir tal restrição na Convenção de 1951. Mesmo em artigos específicos sobre o tema, falta o salto qualitativo possível para o princípio da união familiar. Observa-se a contradição no excerto:

Ademais, não há o que se falar em distinção de filhos; sendo eles menores, de origem biológica ou não biológica, matrimonial ou não, receberão a mesma proteção. Ainda no tocante ao conceito ampliado de família, bem como levando em consideração o princípio da dignidade da pessoa humana, outras pessoas, como pais idosos dos refugiados e demais membros do grupo

⁹⁴ Extrato da Ata Final da Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em 18 de novembro de 2019. P. 46.

familiar que do refugiado dependerem economicamente, são normalmente incluídas se viverem em comunhão de habitação.⁹⁵

Ou seja, conforme acima, apesar de ser um artigo que defenda o amplo aspecto do conceito de família e da importância da unidade familiar no direito dos refugiados, ignora o princípio original em detrimento da regra da lei brasileira, dando importância aos filhos, mas desapercibendo que tal amplitude poderia se dar à qualquer pessoa considerada membro da família pela sua própria família (afinidade subjetiva do refugiado).

Ainda, deixa de questionar o aspecto economista da união familiar, ou seja, de ligação de dependência econômica vista como necessária, quando a convenção sobre nada disto falava. Como há de se conceber a possibilidade de se separar um pai e um filho, ou exigir-lhes dois processos de solicitação de refúgio, só por que o filho – a contrário do que se imagina – não mais depende financeiramente do pai.

Ainda, como haveria de se conceber a separação de cônjuges idosos que convivem amorosamente por década ou décadas, só porque decidiram não habitar a mesma residência em virtude de uma consciência de independência na idade avançada, quando se conheceram?

Por fim, é importante citar que aos refugiados não são apenas garantidos direitos, mas é prescrita na convenção de 1951 que estes possuem deveres para com os Estados a que pedem refúgio. Prescreve a Convenção:

Art. 2º - Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.⁹⁶

Assim, ainda que não sendo o objeto de estudo desta pesquisa, é cabível ressaltar que tal prescrição de deveres importa aos refugiados consciência de pertencimento a uma sociedade e, nos limites de sua condição de vulnerabilidade, traz o dever de respeito a esta sociedade em suas regras, leis e princípios de direito.

⁹⁵ SOARES, Carina de Oliveira. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun 2012. doi: 10.5102/uri.v10i1.1624. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

⁹⁶ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em < http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

2.5 PROTOCOLO ADICIONAL DE NOVA IORQUE

Em 1967, era crescente o anseio pela aplicabilidade universal da Convenção de Genebra de 1951, principalmente porque – de fato – ela buscava resolver um problema de migração de sobrevivência que era existente ao redor do mundo. Dessa forma, observando que a Convenção – inicialmente pensada com escopo mais europeu sobrevivendo da guerra mundial – deveria ser aplicada independentemente da origem do refugiado, é que em Nova Iorque firmou-se o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Em seus considerandos destacava:

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção, Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

O Protocolo removeu o critério temporal – das guerras – e deu aplicabilidade a todo que se encontrasse em situação de refúgio independente da razão temporal. Transcreve-se:

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, 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

Em outras palavras, a Convenção deveria ser lida da seguinte forma no que tangia à definição dos refugiados, ansiando pela universalidade da mesma:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: ~~Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951~~ e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual ~~em consequência~~

~~de tais acontecimentos~~, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁹⁷

Observa-se, entretanto, que a reserva geográfica não se encontrava na definição do refugiado, mas sim em outra escolha que deveria o Estado-Nação declarar ao realizar sua adesão (art. 1º, B.1). O protocolo, assim, não retirou automaticamente a reserva geográfica, apesar de que, pelo desenvolvimento do sistema universal de proteção aos refugiados, ter-se se observado uma tendência global a aplicá-la a todas as pessoas. Cite-se o protocolo:

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.⁹⁸

O que ocorreu, entretanto, foram países que se comprometeram com a aplicação universal do sistema de proteção ou passaram a fazê-lo posteriormente.

Sobre o tema, Julia Bertino Moreira:

Como a Convenção de 1951 havia sido limitada temporalmente e apresentava a possibilidade de ser restringida também geograficamente, não podia ser aplicada aos novos deslocamentos, deixando os africanos e asiáticos descobertos por esse sistema de proteção internacional. A necessidade de se alterar o texto da Convenção decorreu, novamente, dos interesses defendidos pelos atores envolvidos, seja pelos países ocidentais, que se interessavam pelos refugiados provenientes das ex-colônias, seja pelo Alto Comissário, que advogava a ampliação da definição de refugiados. Optou-se, então, por elaborar um instrumento internacional independente, embora relacionado a Convenção. Isso porque o processo de emenda, que exigia a convocação de uma conferência internacional com todos os Estados-parte da Convenção, seria mais demorado.⁹⁹

É possível concluir que o Protocolo de 1967 foi a fórmula encontrada à época para que se pudesse aumentar a definição de refugiado, não mais o atrelando a um

⁹⁷ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

⁹⁸ ACNUR. **Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

⁹⁹ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 112.

evento específico de migração por sobrevivência – no caso as grandes guerras mundiais – e caminhando à universalidade.

A definição da Convenção de 1951 com as alterações do Protocolo de 1967 deu origem ao sistema amplamente difundido atualmente, e que é aplicável em quase todos os países.

2.6 DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 E CRÍTICAS AO SISTEMA UNIVERSAL DA ONU PARA A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Apesar das modificações feitas no primeiro mundo em 1967, mesmo visando o acesso de refugiados oriundos das ex-colônias, a definição sobredita clássica para os refugiados ganhou nova conotação nas Américas. Apesar de até hoje não ser utilizada em outros locais do globo – e no seu lugar existirem outras declarações locais –, a Declaração de Cartagena de 1984 trouxe novos elementos para o estudo dos refugiados, principalmente no nosso objeto de estudo (países do Mercosul ampliado).

A Declaração de Cartagena foi firmada como resultado dos conflitos na América Central durante os anos de 1970 e 1980, precisando pelo que ocorria na Nicarágua, El Salvador e Guatemala, e que causavam o deslocamento de milhares de pessoas. Assim, a convite da Colômbia, em 1984, os países de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela firmaram na ata de paz de Contadora um conceito mais pragmático para os refugiados.¹⁰⁰

Mas não somente as disputas que foram importantes para este novo conceito. O professor Jaime Ruiz de Santiago, à época de seu texto representante do ACNUR em Varsóvia na Polônia, destaca que em 1981, ou seja, três anos antes do evento de Cartagena das Índias, o Instituto Matías Romero de Estudos Diplomáticos da Secretaria de Relações Exteriores do México organizou, em cooperação com o Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), sob os auspícios do ACNUR, um colóquio para discutir os problemas mais

¹⁰⁰ CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 18.

delicados sobre refugiados e asilo, bem como carências e lacunas no sistema jurídico internacional e dos direitos internos sobre refugiados.¹⁰¹

O Colóquio reuniu importantes juristas da América Latina, México e Europa¹⁰². Em especial, a presença de figuras tão importantes permitiu a apresentação de alguns estudos que conduziram às conclusões otimistas sobre a inovação no conceito de refugiados e que partiram justamente da forma particular que o asilo tomou na América Latina, em especial pelo costume local antes mesmo da existência dos tratados sobre o tema. Observe-se que tal asserção coaduna com o que apresentado no sentido de que o refúgio teve raízes importantes antes do século XX com base no *asylum*.

Explica Santiago que, durante este Colóquio, os trabalhos foram abertos pelo Dr. Héctor Gross Espiell, relativo ao direito internacional americano sobre asilo territorial e extradição e suas relações com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 sobre o estatuto dos refugiados. Neste trabalho, apresentaram algumas questões relativas à influência entre os sistemas, e se destacou que o asilo não era de fácil compreensão. Mais precisamente, dava-se conta que:

1) A tradição da proteção dada as pessoas perseguidas tem grande história nos instrumentos convencionais adotados na América Latina; 2) Nesta larga história, a terminologia geralmente era pouco precisa e sofria evidentes mudanças; 3) somente em 1954 os institutos adquiriram toda sua nitidez graças as duas convenções de Caracas sobre os mesmos. (tradução nossa)¹⁰³

Esta evolução de conceitos teria alcançado seu ápice no art. 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José de 1969. Contudo, neste mesmo tempo, também havia sido adotada a Declaração de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados.

¹⁰¹ SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 308.

¹⁰² Ver SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 307.

¹⁰³ “1) *la tradición de protección dada a personas perseguidas tiene una larga historia de instrumentos convencionales adoptados en América Latina; 2) en esa larga historia la terminología suele ser poco precisa y sufre evidentes cambios; 3) solo en 1954 los institutos adquieren toda su nitidez gracias a las dos convenciones de Caracas sobre los mismos*”. (SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 310).

E foram estes fatos que levaram a Gross Espiell a chegar a uma importante asserção:

Com uma minuciosidade magistral, o Dr. Gross Espiell analisa a evolução sofrida pelo “asilo” diplomático e territorial – na América Latina, tanto os instrumentos mencionados como em outros intentos que se fizeram – a nível regional ou universal – para codificar essa matéria.

As conclusões que desta análise se obtém permite dizer: 1) que os institutos do asilo territorial e do refúgio no âmbito das Nações Unidas – conceitos que não são absolutamente coincidentes ou sinônimos, ainda que sim análogos ou similares -, enquanto as causas que podem excluir sua conexão, não concordam totalmente com o disposto nos diferentes textos aplicáveis do direito internacional americano; 2) que na América Latina, segundo estas Convenções, asilo territorial e refúgio são absolutamente sinônimos, mas o asilo territorial (ou o refúgio) latino-americano são conceitos idênticos ao dos refugiados segundo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. (tradução nossa) ¹⁰⁴

Ou seja, conforme o autor, a América Latina apresentava uma forma de refúgio diferenciada daquela firmada em 1951 e 1967, apesar de serem estados ratificantes daquela convenção. Significa dizer que haveria, então, conceitos complementares de uma realidade regional mais importante. Tratava-se da existência de um costume regional que faz transcender o conceito de asilo – principalmente de asilo territorial sobre a ideia de refúgio. Este é o conceito mais importante: é reconhecido o fato de regionalmente poder haver inovação sobre os conceitos de proteção humana, principalmente na matéria em questão.

Mesmo assim, não haveria como se negar que o sistema da Convenção de 1951 é muito mais moderno, podendo se abrir a novas hipóteses¹⁰⁵.

¹⁰⁴ “Con una minuciosidad magistral, el Dr. Gros Espiell analiza la evolución sufrida por el “asilo” – diplomático y territorial– en América Latina, tanto en los instrumentos mencionados como en otros intentos que se hicieron –a nivel regional y universal– para codificar esa materia. Las conclusiones que de este análisis se obtienen permiten decir: 1) que los institutos del asilo territorial y del refugio en el ámbito de las Naciones Unidas –conceptos que no son absolutamente coincidentes o sinónimos, aunque sí análogos o similares–, en cuanto a las causales que pueden excluir su conexión, no concuerdan totalmente con lo dispuesto en los diferentes textos aplicables del derecho internacional americano; 2) que en América Latina, según estas Convenciones asilo territorial y refugio son absolutamente sinónimos, pero el asilo territorial (o el refugio) latinoamericano no son conceptos idênticos al de refugiados según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967”. (SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 310).

¹⁰⁵ SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 312.

E sobre estas novas hipóteses, Santiago assevera ter sido necessário avaliar sobre necessidades que não existiam antes, mas que eram prementes em 1981, principalmente acerca do problema da grande quantidade de pessoas, muitas vezes sem nenhum bem, que se mudam de território em virtude da perseguição por causa de instabilidade democrática de seus países. Era o problema dos fluxos massivos por instabilidade interna.

Sobre esta hipótese se apresentava o estudo de Jorge Salvador Lara e que demonstrava uma novidade que poderia ajudar a combater os novos percursos históricos: era a Convenção da Organização da Unidade Africana que regia os aspectos próprios dos refugiados em África, subscrita em 1969 e que incorporava uma substancial adição no conceito de refugiado. “Este aporte africano, se observa já no Colóquio do México de 1981, permite responder ao novo desafio dos fluxos massivos de refugiados.” (tradução nossa)¹⁰⁶

De fato, as sementes do conceito de Cartagena surgiam nas conclusões e recomendações do Colóquio de 1981,

[...] entre as quais se assinala a necessidade de realizar um esforço para conjugar os aspectos mais favoráveis da tradição do sistema interamericano, com os elementos que trazem o sistema universal de proteção aos refugiados e asilados, assim como a igual necessidade de estender na América Latina a proteção que os instrumentos universais e interamericanos outorgam aos refugiados e asilados, a todas aquelas pessoas que tenha deixado seus países por agressão, ocupação estrangeira, violação massiva de direitos humanos ou acontecimentos que alterem seriamente a ordem pública, em toda a parte do território do país de origem. (tradução nossa)¹⁰⁷

Assim, emergia o conceito que viria a ser declarado em 1984, através do Colóquio realizado em Cartagena das Índias, com a elaboração de um documento objetivo do Grupo de Contadora e que foi aprovado em setembro de 1983 e terminou

¹⁰⁶ “*Esta aportación africana, se observa ya en el Coloquio en México de 1981, permite responder al nuevo reto de flujos masivos de refugiados*”. (SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. P. 312.)

¹⁰⁷ “[...] *entre las cuales se señala la necesidad de realizar un esfuerzo para “conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema interamericano, con los elementos que aporta el sistema universal de protección a refugiados y asilados” (3), al igual que la necesidad de “extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyan de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen” (4).*” (SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San Jose: Editorama, 2005. P. 314).

com a adoção do Ato de Contadora sobre a Paz e a Cooperação em Centro América. Nos momentos finais do Colóquio de Cartagena se adotou como conclusão o documento intitulado Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984.¹⁰⁸

Foi o conceito firmado em Cartagena em 1984 e que influenciaria o Mercosul:

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna 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 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, considera também as pessoas que tenham fugido dos seus países porque 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 (grifo nosso).¹⁰⁹

Emergia no contexto americano o conceito de violência generalizada, violação maciça/massiva de direitos humanos, além de conceitos mais tradicionais, embora não no sistema dos refugiados, de agressão estrangeira, conflitos internos e outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública para o acolhimento de refugiados. Era um conceito fundamental para o que se seguiria na região. Neste sentido, a pesquisa peruana Demant:

Um aporte fundamental da Declaração de Cartagena se estabeleceu com a consagração da definição regional do termo refugiado que complementa a definição prevista no artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e que reconhece a necessidade de estender o alcance da proteção internacional <as pessoas que tenham deixado seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública> (tradução nossa)¹¹⁰.

¹⁰⁸ Apesar deste trabalho focar no conceito trazido pela Declaração de Cartagena para análise da convergência legislativa doméstica, é importante a asserção de que a Declaração de Cartagena não se limitava apenas a esta definição, mas é um documento que implica para toda América Latina considerações sobre cooperação e proteção humana. Ver SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *La Declaración de Cartagena Naturaleza Jurídica Y Transcendencia Histórica*. In: ACNUR. **Memorial del Vigésimo Aniversario de La Declaración de Cartagena sobre Los Refugiados**. San Jose: Editorama, 2005. P. 320).

¹⁰⁹ ACNUR/UNHCR. **Declaração de Cartagena**. Conclusões e Recomendações. 1984. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

¹¹⁰ “*Un aporte fundamental de la Declaración de Cartagena ha radicado también en la consagración de la definición regional del término refugiado que complementa la definición prevista en el artículo 1 de la*

Apesar de ser bastante importante, o conceito da Declaração de Cartagena não estabelece algo totalmente inédito, pois se inspirou na “Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados em África” de 1969, com entrada em vigor em 1974, e no Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), eis que ambas partem de uma situação objetiva externa ao sujeito, indo de encontro ao conceito universal mas individualista do Sistema de 1951.

Em 1967, a Convenção da Unidade Africana sobre os Refugiados já estabelecia como sendo a definição de refugiado, além do conceito clássico de 1951, também o seguinte conceito:

2 - 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.¹¹¹

Veja-se que o conceito mais aberto da Unidade Africana já introduzia elementos como dominação estrangeira, ocupação externa, agressão, além dos acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública. Entretanto, o conceito que não existia na Convenção Africana e que emerge na Declaração de Cartagena é o conceito de “violação maciça/massiva de direitos humanos”, o que emergiu no colóquio de 1981 e foi adotado em 1984.

Após o conceito de 1984 e suas consequências, outros documentos regionais reforçaram o debate do grande fluxo de refugiados e instabilidades democráticas nos países da América Central e da América Latina, se tornando a declaração especialmente importante para a região.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y que reconoce la necesidad de extender el alcance de la protección internacional a «las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.» (DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. **Agenda Internacional**, 2013, 20.31: 131-140.)

¹¹¹ OUA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. 1969. Disponível em <<http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo2/2couaapr.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

O “espírito de Cartagena”, como ficaram conhecidos os resultados de aplicações da Declaração, logo se irradiou pelo continente, não ficando apenas adstrito à Declaração – não vinculativa – mas se tornando verdadeiro costume internacional, ainda que regional. Assevera Jatoba e Martuscelli:

[...] assinaram a Declaração de Cartagena, é importante enfatizar que a maioria dos países da América Latina, incluindo alguns que não a assinara, usa a definição de Cartagena para reconhecer o status de refugiado em seus territórios, contando com quatorze países da América Latina já adotando em suas legislações nacionais o conceito expandido [de refugiado]. Neste sentido, José Henrique Fischel de Andrade assevera que a ‘Declaração de Cartagena se tornou costume internacional [senso jurídico] porque ela foi sistematicamente invocada pelos países da América Latina’. O ACNUR descreve a Declaração como flexível, pragmática, uma iniciativa para prover respostas às situações de asilo e outras crises humanitárias – também conhecida como ‘O Espírito de Cartagena’.¹¹²¹¹³

E apresentada a definição importante para esta pesquisa, cinge-se destacar, sem a pretensão de exaurir, importantes trabalhos feitos no sentido de estudar o aspecto eurocentrista do sistema universal de proteção aos refugiados de 1951. Isto porque naquela época, apesar das negociações acerca da reserva temporal e geográfica, não era interessante aos Estados do centro estabelecer algum tipo de proteção em caso de Estados com instabilidade democrática ou mesmo instabilidade econômica, civil ou social.

Recentemente, Furquim:

São frequentes críticas feitas à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no sentido de que os instrumentos se mostram obsoletos, eurocêntricos e possuem relevância limitada, especialmente no que concerne aos desafios relacionados ao deslocamento forçado em países em desenvolvimento. Nesse sentido, uma crítica recorrente é a de que a proteção institucionalizada do refúgio é direcionada à determinação do status de pessoa refugiada de forma individualizada, de forma que questões sociais em Estados em desenvolvimento — que são confrontados com um grande e misto fluxo de pessoas em deslocamento forçado — não são tidas como relevantes. A proteção institucionalizada é colocada, ainda, em xeque com o crescente aumento de refugiados e solicitantes de refúgio ao redor do globo, sua correlata sobrecarga desproporcional no acolhimento por alguns poucos países e o crescimento de extremismo político contrário ao movimento migratório.¹¹⁴

¹¹² Andrade, José Henrique Fischel *apud* JATOBA, Daniel; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v. 4, n. 1, p. 4, 2018.

¹¹³ ACNUR. 2014. Boletim Informativo No. 1. Cartagena+30 *apud* JATOBA, Daniel; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v. 4, n. 1, p. 4, 2018.

¹¹⁴ FURQUIM, Angélica. **Na Encruzilhada entre a Migração, Direitos Humanos, Inconsistências e Ambivalências: Uma Análise da Proteção Internacional a partir da identificação da categoria de**

Em seu estudo, Furquim reitera um aspecto importante, notado há algum tempo por outros autores, da crítica que deve ser feita ao suposto fundamento apolítico ou neutro do sistema de 1951. Consoante asseverado no momento do estudo das fontes, autores como Chimni, Fischel de Andrade e Julia Bertino Moreira já afirmavam que o sistema de 1951 ganhou força com o acirramento da guerra fria e a disputa ideológica¹¹⁵ das grandes potências.¹¹⁶

Logo, tratando-se de um sistema imposto quase que totalmente por países do primeiro mundo, não havia interesse em proteger refugiados oriundos do terceiro mundo.

Fischel de Andrade assevera diretamente que “Os Estados Unidos não queriam que o regime de 1950-1951 incluísse os refugiados do Terceiro Mundo. Um exemplo dessa atitude é a recusa de Washington de ajudar, em 1949, os refugiados da Índia e do Paquistão. Por outro lado, os estadunidenses demonstraram interesse em assistir aos refugiados em áreas onde eles tinham interesses políticos específicos, como na Coréia e no Oriente Médio [...]”¹¹⁷.

Furquim sobre Chimni:

Chimni critica a abordagem, de acordo com o autor, positivista do Direito Internacional dos Refugiados, e seu discurso apolítico: A construção da guerra fria e a interpretação da Convenção da ONU de 1951, junto ao caráter não político do mandato do ACNUR, encorajaram e legitimaram um discurso despolitizado. A abordagem positivista a qual dominou o sistema dos refugiados nestas décadas, com ênfase na separação da esfera legal e esfera política, representou a perfeita realização do discurso despolitizado.¹¹⁸

crianças migrantes separadas e desacompanhadas. Dissertação de Mestrado. UFPR: Curitiba, 2019. P. 53.

¹¹⁵ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952).** Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 297.

¹¹⁶ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952).** Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 294, e MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) **Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz.** Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 103.

¹¹⁷ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952).** Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 297.

¹¹⁸ “The Cold War construction and interpretation of the 1951 UN Convention [...] coupled with the non-political character of UNHCR’s mandate, encouraged and legitimized this depoliticized discourse. The positivist approach which dominated international refugee law in these decades, with its emphasis on the separation of the legal and political spheres, represented the perfect embodiment of this depoliticized discourse”. CHIMNI apud FURQUIM, Angélica. **Na Encruzilhada entre a Migração, Direitos Humanos, Inconsistências e Ambivalências: Uma Análise da Proteção Internacional a partir da**

Mas a realidade seria outra. Quando os solicitantes do sul passaram a chegar aos países concedentes de asilo do norte global, as práticas restritivas começaram e a ideologia de época deu lugar à pretensão econômica dos países acolhedores¹¹⁹.

Ainda, Fischel de Andrade complementa o estudo sobre o possível aspecto eurocêntrico do sistema de 1951, destacando que os fundos vinham dos Estados mais ricos do norte global:

O limitado interesse demonstrado pelos países ocidentais, quanto aos problemas do Terceiro Mundo, também se evidenciou quando o assunto era pertinente aos refugiados. A OIR tinha a possibilidade formal de proteger e de assistir aos refugiados do Terceiro Mundo, e de fato lhe foi solicitado fazê-lo no que respeita aos refugiados árabes. O Diretor-Geral admitiu que essa categoria de refugiados poderia recair, formalmente, na esfera da responsabilidade da OIR, mas se recusou legando que a tarefa era demasiado grande para a estrutura e os fundos que lhe houveram sido disponibilizados.

A definição do termo “refugiado”, constante no Estatuto do ACNUR, era universal, mas todas as atividades para assistir aos refugiados tinham de ser financiadas voluntariamente pelos Estados. Os projetos para assistir aos refugiados no Terceiro Mundo poderiam, portanto, estar fadados a não sair do papel caso nenhum país se dispusesse a financiá-los. Além disso, os Estados comprometidos com a Convenção de 1951 poderiam limitar suas obrigações aceitando somente refugiados europeus. Havia também um limite temporal, que excluía da definição – e, portanto, da proteção e da assistência – aqueles refugiados que tinham um bem fundado de perseguição por eventos ocorridos após 1o de janeiro de 1951. Esse limite temporal impossibilitou, por mais três lustros, a proteção convencional a milhões de refugiados africanos, posto que as guerras de independência e de descolonização começaram a ter lugar a partir da década de 1950.

[...] E o novo regime de 1950-1951, baseado nos pilares formados pelo ACNUR e pela Convenção de 1951, havia sido criado, fundamentalmente, para proteger e para assistir aos refugiados provenientes dos países comunistas. O conflito político-ideológico dominou a política internacional e

identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas. Dissertação de Mestrado. UFPR: Curitiba, 2019. P. 53.

¹¹⁹ “Nesse sentido, o autor nota que a chegada ao norte global, desde a década de 1980, de “novos solicitantes de refúgio” deu início a um processo de repensar por parte dos Estados — mudança das razões ideológicas para a aceitação de refugiados pelos países do Norte global —, o que resultou nas atuais práticas restritivas de admissão de solicitantes de refúgio, oriundos do Sul global, por parte dos Estados (“non-entrée regime”), marcado por mudanças paradigmáticas na política internacional, Chimni identifica a criação do mito da diferença, a partir do qual, *the nature and character of refugee flows in the Third World were represented as being radically different from refugee flows in Europe since the end of the First World War. Thereby, an image of a ‘normal’ refugee was constructed — white, male and anti-communist — which clashed sharply with individuals fleeing the Third World.* O mito da diferença, na visão de Chimni, andou de mãos dadas com uma interpretação predominantemente internalista das razões causadoras dos deslocamentos forçados, deixando a responsabilidade às portas dos Estados pós-coloniais, ignorando o alcance de fatores externos”. (FURQUIM, Angélica. **Na Encruzilhada entre a Migração, Direitos Humanos, Inconsistências e Ambivalências: Uma Análise da Proteção Internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas.** Dissertação de Mestrado. UFPR: Curitiba, 2019. P. 54).

também deixou sua marca na política sobre refugiados. O novo regime sobre refugiados tinha a possibilidade formal de proteger e de assistir aos refugiados do Terceiro Mundo, mas na prática esses refugiados foram excluídos, porquanto à época não eram politicamente interessantes.¹²⁰

Assim, Fischel de Andrade explica que o regime de 1951 deixou de fora as pessoas que fugiam de conflitos armados ou exploração econômica, restrições que afetavam aqueles indivíduos provenientes de países de terceiro mundo. A atenção permaneceria em elementos que diziam a respeito de aspectos ideológicos, de perseguição de sistemas totalitários próprios da disputa ideológica da época:

O regime de 1950-1951 excluiu as pessoas que fugiram de conflitos armados ou de exploração econômica, restrição que afetou, em particular, aqueles provenientes de países do Terceiro Mundo. No clima político que prevalecia no final da década de 1940, não havia interesse em proteger nem em assistir aos refugiados que vinham daquela parte do mundo. Apesar de o regime sobre refugiados ter sofrido transformações desde então, ainda mantém essas limitações.

Os conflitos sobre as características fundamentais das políticas sobre refugiados, havidos nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, estavam relacionados aos conflitos político-ideológicos entre os principais atores das relações internacionais. Devido à sua posição privilegiada, os países ocidentais puderam ditar os princípios dessa política no plano internacional.

Quando da definição do termo “refugiado”, os países ocidentais enfatizaram o critério de “perseguição”, considerado um desafio para os sistemas totalitários da Europa Oriental. O objetivo dessa precisão era o de proteger e o de assistir aos refugiados e aos deslocados de guerra que tivessem fugido da Europa Oriental e não quisessem a ela retornar. Em princípio, a definição levou muitos outros europeus provenientes dos países comunistas a serem aceitos nas décadas seguintes. Se uma pessoa tivesse fugido da Europa Oriental, satisfaria, virtualmente, a definição de “refugiado”. Apesar do fato de muitas pessoas, no final da década de 1940, serem migrantes econômicos, elas foram aceitas como refugiados políticos, tão-só como resultado da sua proveniência. Naquele período, não havia somente a possibilidade, mas também a vontade política de caracterizar os migrantes econômicos, provenientes da Europa Oriental como refugiados.¹²¹

Em estudo ao Protocolo de 1967, é possível notar as limitações conhecidas do sistema de 1951: “Considerando que é desejável que todos os refugiados

¹²⁰ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 297.

¹²¹ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília: Brasília, 2006. P. 314.

abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”¹²².

Mas não somente em 1967 tais limitações seriam palco de atenção. Conforme tudo o que foi exposto, foi em Cartagena das Índias, sob os auspícios do ACNUR, que emergiu a possibilidade de se solidificar um conceito diferente daquele imposto e com outros princípios, desta feita com participação do terceiro mundo diretamente. Foi assim que se estabeleceu o critério da violação massiva de direitos humanos ou de violência generalizada, além das ideias de ocupação e questões de guerra.

Ocorre que se tal elemento estabeleceu a diferença entre Cartagena e o sistema universal, observe-se que os países participantes apenas convergiram com as possibilidades, mas não buscou afastar o sistema universal. É o que se deduz porque também foram conclusões de Cartagena:

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Primeira - Promover dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção e do Protocolo e, em caso de necessidade, que estabeleçam os procedimentos e afetem recursos internos para a proteção dos refugiados. Propiciar, igualmente, que a adoção de normas de direito interno siga os princípios e critérios da Convenção e do Protocolo, colaborando assim no processo necessário à harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refugiados.

Segunda - Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda o não tenham efetuado, não seja acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.¹²³

E neste sentido Asomani, na Costa Rica: “Cabe destacar que a Declaração de Cartagena não se distanciou do conjunto universal de normas constituído pela Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, senão se embasou em conjunto, o fortaleceu e o ampliou para responder de maneira mais eficaz aos desafios que enfrentavam a região” (tradução nossa).¹²⁴

¹²² ACNUR/UNHCR. **Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

¹²³ ACNUR. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em 15 de janeiro de 2020.

¹²⁴ “Cabe destacar que la Declaración de Cartagena no se distanció del conjunto universal de normas constituido por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, sino que se basó en este conjunto, lo fortaleció y lo amplió para responder de manera más eficaz a los desafíos que enfrentaba la región.” (ASOMANI, Kofi, et al. Análisis Histórico de la Situación de los

Se as críticas sobre o eurocentrismo e o suposto discurso apolítico são fortes, de outra feita, tem-se que atualmente fazem sentido nas políticas migratórias e soluções duradouras aos refugiados, mas não são mais tão importantes quando ao conceito originário do sistema de 1951, exceto pelo fato de que até atualmente, apesar de elogiar a abertura no conceito de refugiado, não reconhecer o ACNUR como um instrumento que mereça ser copiado para o restante do mundo em um sistema universal, possivelmente pelas mesmas razões do passado.

Observe-se que a doutrina especializada levanta uma possível hipótese pela qual os países latino-americanos não participaram tão ativamente na Convenção de 1951. Era porque à época, os países estavam muito mais focados na proteção regional, em especial numa tradição local de tratados sobre o asilo e que não tinham interesse de acompanhar de perto um novo sistema global.

Neste sentido assevera Eva Demant, pesquisadora peruana:

Em 1984, no momento de ser adotada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, muitos Estados da região se resistiam a aplicar as normas universais sobre os refugiados e pretendiam seguir lidando com as situações de deslocamento forçado mediante a aplicação de normas regionais sobre asilo territorial e diplomático que se havia desenvolvido na região desde o final do século XIX e que havia se cristalizado a partir de 1889 em diversos instrumentos regionais de caráter vinculante para os Estados. Assim como assinala Esponda, os países da América Latina, que desde a década de 1930 havia sido pioneiro na promoção do reconhecimento positivo do asilo a nível internacional, adotariam uma atitude distante de todo o processo que conduziu à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e sua posterior aplicação (tradução nossa).¹²⁵

Apesar disso, Cartagena se tornou uma realidade.

Mas é possível indagar: prefere o ACNUR/ONU, entretanto, apenas escrever em seus materiais de apoios que se tratam de declarações e instrumentos regionais

refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados. In: *Coloquio Internacional*. NU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH); Costa Rica. Gobierno de Costa Rica, 1994. p. 184-94).

¹²⁵ *“En 1984, al momento de ser adoptada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, muchos Estados de la región todavía se resistían a aplicar las normas universales sobre refugiados y pretendían seguir lidiando con las situaciones de desplazamiento forzado mediante la aplicación de las normas regionales sobre asilo territorial y diplomático que se habían desarrollado en la región desde finales de siglo XIX y que habían cristalizado a partir de 1889 en diversos instrumentos regionales de carácter vinculante para los Estados. Tal como señala Esponda, los países de América Latina, que desde la década de 1930 habían sido pioneros en la promoción del reconocimiento positivo del asilo a nivel internacional, adoptarían una actitud distante en todo el proceso que conduce a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su posterior aplicación”* (DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. **Agenda Internacional**, 2013, 20.31: 131-140.)

que não são dotados de universalidade. Fica a indagação: Seria possível acolher esta definição para um sistema global?¹²⁶

Em algum momento, será necessário reconhecer que há importante e oportuna confluência política, informacional, ideológica e estrutural entre o universalismo pretendido por oportunidade da Convenção de 1951 e as regionalidades inerentes aos diferentes fluxos locais e acúmulo histórico que perpassam cada ator estatal no cenário mundial. Com isto, o próprio refúgio passou a ser modificado nas últimas décadas e não pode ser mais enquadrado como um instrumento de proteção universal pronto e acabado, mas que merece ser alvo de mudanças. Também fica o questionamento: até o momento o sistema universal está funcionando, mas poderia ser mais abrangente?

2.7 DIREITOS HUMANOS NA ESFERA INTERNACIONAL: CONVERGÊNCIA E COMPLEMENTARIEDADE

Para fechar este capítulo, insta expor como os sistemas de proteção dos direitos humanos respondem se o sistema tradicional de proteção aos refugiados falha por alguma razão. É a proteção complementar.

Para a análise jurídico-científica do instituto do refúgio, é necessário compreender que este é um sistema idealizado no cenário internacional na segunda metade do século XX para responder às diásporas europeias relativas às grandes guerras mundiais. Somente em 1967 (Protocolo de Nova Iorque) é que o refúgio se torna um instituto que objetivará aplicabilidade universal. Neste interim, o sistema teórico do refúgio no século XX foi construído para operar conjuntamente às demais correntes de proteção aos direitos humanos, não havendo que se falar do estudo de um sem repercutir nas condições de realização do outro.

Enquanto o direito internacional dos direitos humanos é pensado para a normalidade das situações, o direito internacional dos refugiados e o direito humanitário trazem respostas específicas para situações de emergência humanitária. Ainda, ambos fazem parte de um sistema maior, do direito internacional dos direitos humanos *lato sensu*, ou da proteção da pessoa humana na esfera internacional.

¹²⁶ Confronte ACNUR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection**. Genebra, 2019. P.5.

Se o Direito Internacional dos Refugiados apresenta instrumentos para acolhimento de quem é perseguido injustamente por razões específicas, a maioria do *staff* de direitos essenciais para o acolhimento efetivo antes, durante e após a migração, encontra fundamento no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além, na maioria das vezes, é na violação dos direitos humanos que surge a causa para a migração forçada. Daí a razão da convergência entre os institutos.

Neste sentido, cite-se as lições de Agni Castro Pita:

O Direito Internacional dos Refugiados não pode ser concebido fora do marco do Direito Internacional dos Direitos Humanos. É na violação dos direitos humanos que se radica a causa fundamental pela qual as pessoas se veem coagidas a abandonar seu país de origem e solicitar asilo. O respeito e vigência dos direitos humanos nos países de origem é a melhor maneira de prevenir os deslocamentos forçados de pessoas. No mesmo sentido, o respeito aos direitos humanos é crucial para garantir a admissão e a proteção eficaz dos refugiados nos países de asilo.¹²⁷

A visão de convergência e complementariedade sobre o acumulado histórico da proteção à pessoa humana foi defendida de maneira sólida por Antônio Augusto Cançado Trindade em “*As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*” de 1993, e repetida diversas vezes em grandes obras e dissertações sobre o tema, se tornando uma característica própria a ser estudada sobre o campo de proteção da pessoa humana perante a sociedade internacional.

Em suas lições, o professor Cançado Trindade afirma que a proteção da pessoa humana, de forma a se tornar efetiva em um cenário internacional, se completa através de três vertentes de acordo com a realidade que se apresenta ao sujeito: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário, e o Direito Internacional dos Refugiados.¹²⁸

A tese das vertentes foi exposta por Antônio Augusto Cançado Trindade na obra Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. O autor explica a necessidade de superar a visão compartimentalizada resgatando o objetivo comum de aplicação das normas: a proteção do ser humano em todas e

¹²⁷ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 6.

¹²⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados**. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

quaisquer circunstâncias. O autor faz a ressalva de que a convergência não se traduz em uniformidade. As vertentes são complementares efetivamente porque suas regras são distintas e podem ser aplicadas em alternância ou superposição, substantiva ou processual, de acordo com a situação que se apresenta.¹²⁹

Não há por que negar que ambos os campos se desenvolvem paralelamente e têm objetivos bastante semelhantes: defender a pessoa humana ou os direitos humanos (*lato sensu*) na esfera internacional.

Em breve digressão que explica a relação entre estes campos, é necessário aduzir que a bibliografia especializada não faz menção de qual foi o fato mais antigo relacionado ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, tampouco sobre quando os Estados tomaram conta de que este assunto não poderia ser tratado apenas internamente, pelas falhas locais, mas que necessitariam ser tratados junto à comunidade internacional. Os direitos na esfera internacional foram sendo construídos¹³⁰.

Entretanto, quase que invariavelmente, a doutrina especializada demonstra ser possível assinalar um ponto histórico relativamente recente e que é decisivo para o sistema de proteção internacional da pessoa na forma como o conhecemos: as duas grandes guerras mundiais.

Fora em virtude das atrocidades ocorridas durante o período das grandes guerras que houve o fortalecimento das ideias que conhecemos sobre os direitos humanos no cenário mundial. É o acumulado histórico após a II Guerra Mundial que cria os contornos necessários para a agenda do novo século. O campo teórico da presente pesquisa, em suma, se encontra no conhecimento produzido após estas.

Cite-se Cançado Trindade neste ponto:

Ainda que o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos básicos pertençam ao Estado, o século XX tem sido testemunha de que, com alarmante frequência, o Estado não cumpre com essa tarefa, como também se converte em agente de violação dos mesmos. Foram os acontecimentos que provocaram a II Guerra Mundial que tornaram patente esse fato tão dramático. Milhões de vidas foram o trágico saldo dos excessos cometidos por diferentes Estados convertidos em autênticos carrascos. Por isso, quando

¹²⁹ DE PAULA, Vera Cecília Abbage. PRONER, Carol. **Convergência e Complementariedade entre as Vertentes de Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. In: Revista Brasileira de Direito Internacional, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez.2008, p. 23.

¹³⁰ Neste sentido, PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 6.

em 1945 nasceu a Organização das Nações Unidas, o tema dos direitos humanos aparece em sua carta constitutiva de modo repetido.¹³¹

E conforme excerto acima, foi em virtude destas guerras que se passou a uma preocupação geral de que era necessário estabilizar a sociedade internacional com documentos vocacionados à universalidade que garantissem os direitos mais essenciais da pessoa humana em quaisquer circunstâncias. Para tanto, as primeiras menções sobre os direitos humanos como objetivo principal da comunidade internacional, então, teriam sido através da Carta das Nações Unidas em 1945.

Neste sentido, Tatyana Friedrich:

A Carta da ONU – Organização das Nações Unidas, de 1945, pode ser considerada como o primeiro instrumento com preocupação explícita em relação ao tema de proteção geral dos direitos humanos. Antes dela, alguns textos internacionais já regulamentavam a temática, embora sob um aspecto específico, como a proteção da pessoa nas suas relações de trabalho, no tratado que deu origem à OIT – Organização Internacional do Trabalho; enquanto vítima de conflito armado, nos incipientes dos tratados de Direito Humanitário e da Guerra e como minoria, no Pacto que criou a Liga das Nações.¹³²

Tais menções na Carta de 1945 tinham por objetivo contribuir com um *standard* mínimo internacional de proteção aos direitos mais essenciais à pessoa humana. Flávia Piovesan, no prefácio de Direito Internacional Multinível, assevera que o Direito Internacional dos Direitos Humanos impacta no fortalecimento de direitos, “mediante difusão de parâmetros protetivos mínimos vocacionados à salvaguarda da dignidade humana e à compensação de déficits nacionais”¹³³.

Também no contexto das grandes guerras é que o movimento populacional forçado gerado após as atrocidades generalizadas que o deram origem ganham destaque internacional, auxiliando na formação de outro campo de especificidade de proteção: do direito internacional dos refugiados, que complementa às vertentes de proteção do ser humano no cenário internacional. Este campo, por sua vez, traduziria

¹³¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados**. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

¹³² FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Proteção dos Direitos Humanos: Constitucionalização do Direito Internacional ou Internacionalização do Direito Constitucional?. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez.2008, p. 4.

¹³³ PIOVESAN, Flávia. Prefácio. In FACHIN, Melina Girardi. **Direito Internacional Multinível**. Curitiba, Editora Prismas, 2017.

um legado acumulado do asilo – ou *asylum* - concedido pelos estados para a proteção de deslocados por razões involuntárias, perseguidos em seus Estados de origem.

Assevera Julia Bertino Moreira que

o tema dos refugiados se tornou uma questão internacional de relevo particularmente no mesmo contexto histórico em que o tema dos direitos humanos teve destaque. No período pós-guerra, diante das atrocidades cometidas pelos regimes totalitários, especialmente o nazista, houve uma mobilização internacional que ensejou a criação do sistema de proteção aos direitos humanos [...]. [O Estado] foi considerado potencial violador desses direitos fundamentais [...].¹³⁴

Estes dois campos atuariam com um terceiro, oriundo direto dos conflitos armados e que seria maior regulado nos anos seguintes: o direito humanitário. Conjuntamente, ambos os campos são inter-relacionados e delinearão a agenda internacional neste tema no século XX e XXI.

O diálogo universal propiciado pelo atual ciclo das Conferências Mundiais gradualmente dá forma e conteúdo à agenda internacional do século XXI, na qual ocupam posição central os direitos da pessoa humana. Ingressamos, enfim, na era dos direitos humanos, cuja presença é hoje reconhecida em todos os domínios da atividade humana, e no cotidiano de cada um, porquanto, mais do que um grande movimento ou doutrina, constituem os direitos humanos em última análise uma forma de vida.¹³⁵

Foi na consolidação do fenômeno de internacionalização dos direitos humanos que, nos anos seguintes ao da Carta da ONU de 1945, houve a densificação normativa internacional de temas antes tratados por legislações esparsas.

Mais precisamente, em 1948 houve a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, visando estabilizar os direitos mínimos consagrados universalmente atinentes à toda pessoa humana, pela simples razão de existir. E no objeto pertinente a presente dissertação, é o artigo 14 da presente declaração que irradiou às perspectivas modernas do espírito do asilo contemporâneo, este que seria acolhido pela Convenção sobre o *status* de refugiado em 1951.

¹³⁴ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 102.

¹³⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados**. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

Mas a frutífera interação entre estes segmentos da proteção da pessoa humana internacionalmente não se esgota somente nestes instrumentos, mas também repercutirá regionalmente na construção de diversos outros sistemas regionais, inclusive que impactam no Mercosul. Pode-se citar, por relevância a esta dissertação, a Declaração Americana dos Direitos Humanos, de 1948, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969. Também, na própria construção regional da Declaração de Cartagena de 1984, e mais tarde na Declaração de São José em 1994. Na América Latina, também há que se dar nota sobre a Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) em 1989.

Já mais distante do bloco regional, cita-se ainda a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950 e a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1969. Ainda, repercutirá na organização da própria ONU, tal qual a constituição do mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR em 1950. Por fim, resultará também na densificação jurisprudencial internacional, com o objetivo de punir quem descumpra as obrigações assumidas perante as normas protetivas da pessoa humana no cenário internacional.

Não há dúvidas, portanto, que a complementariedade entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos é premissa fundante para o estudo do refúgio e as normas que possam proteger aos direitos humanos do refugiado, e mesmo estudá-lo regionalmente.

Se o Direito Internacional dos Refugiados traz soluções para o acolhimento, o Direito Internacional dos Direitos Humanos ratifica o *standard* mínimo de direitos que preservam a dignidade da pessoa humana recém acolhida. Por sua vez, somente é possível que o Direito Internacional dos Direitos Humanos tutele estes mesmos direitos, se o Direito internacional dos Refugiados houver operado corretamente.

3 REFÚGIO E O MERCOSUL: INTERESSE PELA CONFORMIDADE NO TEMA DO REFÚGIO E ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGISLATIVA

O capítulo é composto pelo estudo do interesse do Mercosul em conformar legislações e procedimentos sobre os refugiados, não somente pela intenção declarada desde a Declaração do Rio de Janeiro de 2000 e ratificada pela Declaração de Fortaleza de 2012, mas também pela própria agenda social do bloco.

Outrossim, é objetivo deste capítulo estudar qual o atual nível de conformidade no tema considerando os paradigmas do sistema universal pela Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, seu Protocolo de Nova Iorque de 1967, e as recomendações regionais em virtude da Declaração de Cartagena das Índias de 1984.

Com as informações extraídas, é possível analisar os desafios no tema.

3.1 INTERESSE PELA CONFORMIDADE NO TEMA DOS REFUGIADOS: DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO DE 2000 OU AGENDA SOCIAL ATUAL DO BLOCO

Apesar de ser possível afirmar que o Mercosul tem interesse na harmonização sobre os procedimentos e as legislações sobre o refúgio desde a Declaração do Rio de Janeiro de 2000, também é possível concluir o interesse pela própria natureza do bloco e seus interesses comunitários atuais.

Antes, para não haver omissão sobre a natureza do Mercosul e seus propósitos fundacionais, cabe o referido destaque sobre a teoria da integração.

3.1.1 A Teoria da Integração e o Mercosul

No final do século XX, a teoria da integração em blocos econômicos com coordenação nas áreas políticas, comerciais, financeiras, creditícias e até mesmo produtivas, ganhou força com ideias de desenvolvimento das cidades baseadas em sociedades com acesso aos recursos materiais e produtos de consumo. Tais ideias

foram divulgadas não somente no centro global, mas também nas periferias em desenvolvimento.¹³⁶

A integração de países em blocos econômicos, nos quais se coordenam políticas e medidas comerciais, financeiras, creditícias e até mesmo produtivas, é o resultado não apenas da expansão do capitalismo global, após a segunda metade do século XX, mas também da mitologia econômica do desenvolvimento. A construção de sociedades providas de bem-estar, acesso a consumo e recursos materiais tornou-se não apenas um desejo das sociedades industriais e de sua periferia, mas também das zonas mais remotas e excluídas do globo. Nesse sentido, o movimento crescente de formação de blocos econômicos observado a partir da segunda metade do século XX reflete o êxito ideológico da construção de uma sociedade global, na qual não existiriam barreiras, tendente à igualdade.

[...]

Assim, os blocos econômicos foram criados para promover o desenvolvimento do comércio de determinadas regiões, através da eliminação de barreiras alfandegárias, diminuindo o custo dos produtos. Tal redução de custos aumentaria o poder de compra dentro do bloco, proporcionando uma elevação no nível de vida da população dos países membros, com o aproveitamento de economias de escala, ganhos de produtividade e vantagens comparativas, além da ampliação da concorrência.¹³⁷

Logo, para entender a integração regional há diversos aspectos que poderiam ser analisados, sendo mais recorrente, nas leituras feitas, o estudo das teorias econômicas da integração.¹³⁸ Entretanto, este não é o objeto específico da pesquisa.

Esta pesquisa parte de um recorte relativamente mais contemporâneo do Mercosul, pelo que não há dúvidas de seu objetivo de integrar a comunidade local. É importante, entretanto, lembrar que a integração aponta para uma convergência de interesses que significam a diminuição de determinadas formas de discriminação, conforme já preceituava Bela Balassa¹³⁹.

Aliás, Bela Balassa é autor constantemente referenciado sobre a integração, pois era sua a proposta de explicar o processo de integração econômica, sintetizando

¹³⁶ NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 3.

¹³⁷ NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 3.

¹³⁸ PINTO, Messias de Sá. **A Área de Livre Comércio das Américas e os Interesses da União Europeia na América Latina. Tese de doutoramento**. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. Portugal, Braga, 2004.

¹³⁹ BALASSA, Bela; FERREIRA, Maria Elsa; GONÇALVES, Maria Filipa. **Teoria da integração econômica**. [SL] 1964.

possibilidades. “Quando se pensa em integração regional, a primeira definição que vem em mente é a abordagem proposta por Bela Balassa, nos anos 60 e diante do início dos processos de integração. O objetivo da abordagem era definir e conceituar a integração econômica, e sistematizar as formas possíveis de integração neste campo”¹⁴⁰.

E foi assim que Balassa definiu como sendo as principais categorias de integração: a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica.¹⁴¹ Há, ainda, a integração econômica total.

O livre comércio é a forma mais simples da integração, com supressão das restrições de comércio entre os Estados, e progressiva eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, promovendo a circulação de bens.

Em passo seguinte, na União aduaneira, os países membros adotam uma tarifa comum em relação aos países terceiros.

No Mercado Comum, há uma etapa mais avançada da integração, com livre circulação de fatores de produção, trabalho, capitais, iniciativas empresariais, prestação de serviços entre outros. Ainda, um sistema administrativo mais permanente.

Na União econômica, há uma harmonização das legislações nacionais com relação aos temas econômicos. Talvez, uma autoridade comum. A integração das políticas econômicas nacionais dos países membros seria uma forma de eliminar assimetrias.

Na última etapa, integração econômica total, há unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, com estabelecimento de uma autoridade supranacional.

¹⁴⁰ SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300028&lng=en&nrm=abn>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

¹⁴¹ BALASSA, Bela; FERREIRA, Maria Elsa; GONÇALVES, Maria Filipa. **Teoria da integração econômica.** [SL] 1964.

Há, ainda, outros autores que explicam as etapas desse fenômeno, tal qual Peggy Beçak¹⁴² e Renato Baumann¹⁴³. Cite-se:

A partir de tal perspectiva teórica, segundo Peggy Beçak (2000), existiriam quatro tipos de integração econômica, descritos a seguir: 1. Zona de Preferências Tarifárias: adoção de níveis tarifários preferências entre dois ou mais países, ou seja, as tarifas cobradas entre tais países são mutuamente inferiores às praticadas nas transações com terceiros; 2. Zona de Livre Comércio: eliminação de todas as barreiras tarifárias e não tarifárias que incidem no comércio entre os países integrantes do grupo; 3. União Aduaneira: ocorre quando os países integrantes de uma Zona de Livre Comércio adotam uma tarifa comum para importações junto a mercados externos (Tarifa Externa Comum, TEC); 4. Mercado Comum: nele, além da livre circulação de mercadorias, há a livre circulação de fatores produtivos, como capital e trabalho. De forma quase semelhante Baumann et al. (2004), adota um sistema de seis diferentes tipos de integração: (a) Área de Preferências Comerciais (APC); (b) Área de Livre Comércio (ALC); (c) União Aduaneira (UA); (d) Mercado Comum (MC); (e) União Monetária (UM); e (f) União Política.

Com esta introdução, é possível compreender os propósitos do nascimento do bloco regional. O Mercosul foi criado em 1991 pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, através do Tratado de Assunção. Foi reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto em 1994, protocolo que lhe conferiu personalidade jurídica de direito internacional e permitiu a ação da TEC.

Em 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção e criaram o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O mesmo foi reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994. A partir do ano seguinte, estabeleceu-se a União Aduaneira, com a adoção de uma Tarifa Externa Comum, de 0% a 20%, abrangendo todos os produtos comercializados entre os países associados. Desde 1 de janeiro de 1995, o Mercosul é uma União Aduaneira num processo dinâmico que objetiva a construção de um Mercado Comum.¹⁴⁴

¹⁴² BEÇAK apud NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 11.

¹⁴³ BAUMANN, Renato. Apud NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 11.

¹⁴⁴ NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 14.

Nunes e Previdelli asseveram que sua criação foi resultado de uma aproximação regional com a Argentina e o Paraguai. Tratava-se de um legado de aproximação regional desde as estratégias da CEPAL, em 1950. Com o material que era produzido pela CEPAL, principalmente com vistas a não estagnar a região, foi assinado em 1960 o Tratado de Montevideo que criava a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC. Alternativa subsequente surgiu com a substituição da ALALC pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, após a assinatura do Tratado de Montevideo de 1980.¹⁴⁵

Foi somente a partir da década de 1980, com a criação da ALADI, em substituição à ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que se geraram as condições necessárias ao processo de integração latino-americana. Para tanto, foi necessário extinguir a "cláusula de nação mais favorecida regional", adotada pela ALALC, passando à aplicação de preferências tarifárias entre dois ou mais países da ALADI, sem a extensão automática das mesmas a todos os membros da Associação, o que viabilizou o surgimento de esquemas sub-regionais de integração, como o Mercosul. Assim, uma série de acordos bilaterais precederam o Mercosul.¹⁴⁶

A ALADI viabilizou novos tratados sub-regionais de integração, o que permitiu a sobrevivência do Mercosul. O Mercosul é referenciado, atualmente, como uma união aduaneira imperfeita, tendo em vista que, apesar da TEC – Tarifa Externa Comum, ainda não implementou uma zona de livre circulação de mercadorias entre os diversos membros.¹⁴⁷

Em passos únicos frente às teorizações estudadas, o bloco tem buscado desenvolver políticas e anseios comuns que ficaram conhecidos pela agenda social do bloco.

Nenhuma das teorias existentes explicam em sua totalidade o surgimento e a evolução da integração regional do Mercosul devido à suas particularidades, contudo podemos afirmar que em várias delas existem elementos que explicam em algumas situações tal integração. O processo de

¹⁴⁵ NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 15.

¹⁴⁶ NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O MERCOSUL no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017. P. 15.

¹⁴⁷ WOLFFENBUTTEL, Andréa. O que é União Aduaneira? **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 4. Edição 32. 7/03/2007. IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2130:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

integração do Mercosul, de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, é intergovernamental, quando afirma que todos os órgãos decisórios são intergovernamentais. Desta forma os Estados Membros mantêm o poder das decisões do bloco econômico, que é exclusivamente por consenso, atrelada à vontade política dos mesmos.¹⁴⁸

Cabe mencionar que há na região a União de Nações Sul-Americanas - Unasul, desde o tratado constitutivo em 23 de maio de 2008 em Brasília. A coexistência destes blocos integracionistas é estudada por especialistas do tema.¹⁴⁹

O Brasil já participa de algumas organizações internacionais de âmbito regional, tais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União de Nações Sulamericanas (Unasul), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), etc. Tais organismos são conhecidos como blocos regionais e possuem alcances e funções distintos, mas todos apontam para a integração do Brasil com os países vizinhos. O fortalecimento desse vínculo, no âmbito destes blocos, parece estar no interesse da política exterior desempenhada pelo país, uma vez que o coloca mais próximo de concretizar a norma programática do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal.¹⁵⁰

Atualmente, são partes do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (apesar de suspensa pela cláusula democrática); e como Estados Associados: Bolívia (em processo de Adesão), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

Em termos de estrutura institucional, seu desenho emergiu em 1994 no Protocolo de Ouro Preto, além da criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) em 2004 e do Parlamento do Mercosul (PARLASUL) em 2005.

Além destes, há o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), sendo o primeiro o órgão superior do Mercosul, e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), todos órgãos decisórios. O CMC é competente para adoção de políticas e medidas destinadas aos propósitos do tratado constitutivo. O GMC é órgão executivo e a ele estão ligados os Grupos, Subgrupos de trabalho, Grupos Ad Hoc e as Reuniões Especializadas. As decisões do CMC e do GMC são

¹⁴⁸ HISSA, Carmina Bezerra. A teoria das relações internacionais e a realidade do processo de integração do MERCOSUL. **Centro Argentino de Estudios Internacionales. Seção: Estudos temáticos: Integración regional. Disponível em:** < <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/44.pdf>>. Acesso em, v. 14, p. 04-10, 2008.

¹⁴⁹ RABELO, Felipe Cesar José Matos. A Coexistência MERCOSUL-Unasul. **Revista SJRJ, Rio de Janeiro**, v. 18, n. 30, p. 55-68, 2011.

¹⁵⁰ TONDATO, Gustavo Premevida. **A Integração Sul-Americana e o Brasil: Uma análise jurídica da Unasul e do MERCOSUL como caminhos para a integração regional**. Dissertação de Mestrado. UFPR, Curitiba, 2017.

obrigatórias para os Estados Partes, eis que decididas conjuntamente no sistema de intergovernabilidade. A CCM assiste ao GMC para implementação de políticas comerciais em comum acordadas e a ela estão ligados os comitês técnicos. Por sua vez, se enquadram como órgãos derivados dos textos fundacionais o TPR, PARLASUL, além do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria do Mercosul (SM); tudo conforme organograma do Mercosul.¹⁵¹

Fato é que a agenda do Mercosul ainda está inspirada pelo marco econômico e desenvolvimentista que se aplica ao bloco, mas com vistas mais próxima aos objetivos humanitários na integração, como liberdade de residência e traslado de conhecimento, recursos financeiros e iniciativas em todos os âmbitos. Ainda assim, o Mercosul possui caráter eminentemente intergovernamentalista, sendo pelo que se difere da União Europeia.

Feita a análise sobre a natureza do bloco, cabe prosseguir para a análise dos interesses de harmonização sobre o tema dos refugiados.

3.1.2. Declaração do Rio de Janeiro de 2000

Sendo o Mercosul um fenômeno de integração, ainda que único frente às explicações teóricas, deverá em algum momento tender a uma conformação legislativa para cumprir aos objetivos comuns de seus países membros e associados.

No assunto específico da conformidade legislativa e de procedimentos sobre os refugiados, desenvolvimento importante sobrevieram após a Declaração do Rio de Janeiro de 2000, a exemplo dos surgimentos de novas legislações para tratarem sobre o tema no bloco, tanto nos países signatários da Declaração quanto nos que dela não participaram.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio foi firmada durante a VIII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (anexo III da reunião) em 10 de novembro de 2000 na cidade do Rio de Janeiro, com a participação do Paraguai, Uruguai, Argentina, Brasil, Chile e Bolívia. Em seu conteúdo, o bloco declarava conveniente que os Estados Partes do Mercosul possuíssem uma norma jurídica

¹⁵¹ MERCOSUL. **Organograma completo (oficial)**. Atualizado em 13 de dezembro de 2019. Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-MERCOSUL/#>>. Acesso em 22 de janeiro de 2020.

específica sobre o refúgio, com disposições tendentes a estabelecerem procedimentos harmônicos sobre a matéria¹⁵².

A norma deveria possuir os princípios gerais sobre a recepção, proteção e assistência aos refugiados, todos consagrados nos instrumentos internacionais¹⁵³. A declaração orientava que as partes deveriam estudar a possibilidade de contemplar a definição de proteção às vítimas de grave e generalizada violência dos direitos humanos¹⁵⁴. Consagrava que as partes contratantes não aplicariam a devolução dos refugiados¹⁵⁵ e que deveria ser criada uma entidade nacional para tratar do tema em cada país, com participação da sociedade¹⁵⁶.

Foram signatários da Declaração do Rio de Janeiro de 2000: Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia.

Em síntese, a declaração objetivou: (i) que todos os países possuíssem uma norma jurídica específica sobre o refúgio; (ii) que estas normas fossem tendentes a estabelecer procedimentos harmônicos sobre a matéria; (iii) que esta norma possuísse princípios gerais sobre a recepção, proteção e assistência aos refugiados consagrados nos instrumentos internacionais; (iv) que existissem esforços para considerar a definição de refúgio no caso de grave e generalizada violação aos direitos humanos; (v) que não fossem aplicadas indevidamente medidas como retorno forçado (reenvio); (vi) que os países criassem órgãos nacionais para tratar do tema com a sociedade civil e implementar suas políticas com refugiados.

¹⁵² “DECLARAN: 1. Es del todo conveniente que los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia y Chile, en carácter de países asociados, posean una norma jurídica específica sobre refugio, con disposiciones tendientes a establecer procedimientos armónicos sobre la materia”. (MERCOSUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio**. Anexo III da Ata da VIII Reunião de Ministros do Interior. Rio de Janeiro, 2000).

¹⁵³ “2. Dicha normativa debería contemplar los principios generales sobre la recepción, protección y asistencia a los refugiados, consagrados en los instrumentos internacionales.” (MERCOSUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio**. Anexo III da Ata da VIII Reunião de Ministros do Interior. Rio de Janeiro, 2000).

¹⁵⁴ 3. “Los Estados Parte y Asociados estudiarán la posibilidad de contemplar en la definición de refugio la protección a las víctimas de grave y generalizada violación de los derechos humanos.” (MERCOSUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio**. Anexo III da Ata da VIII Reunião de Ministros do Interior. Rio de Janeiro, 2000).

¹⁵⁵ “Los Estados Parte y Asociados no aplicarán, a quien haya sido reconocido como refugiado por otro Estado Parte o Asociado, medidas de retorno forzado al país donde su vida, libertad o integridad física están amenazadas por motivos de raza, nacionalidad, grupo social, opinión política o violación grave y generalizada de los derechos humanos, de conformidad con la normativa internacional que rige sobre la materia”. (MERCOSUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio**. Anexo III da Ata da VIII Reunião de Ministros do Interior. Rio de Janeiro, 2000).

¹⁵⁶ “Dentro de lo posible los Estados Parte y Asociados deberán contar con una instancia nacional, con participación de la sociedad civil, para implementar su política sobre refugiados”. (MERCOSUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio**. Anexo III da Ata da VIII Reunião de Ministros do Interior. Rio de Janeiro, 2000).

Ludmilla Andrzejewski Culpi em sua tese de doutorado intitulada “Mercosul e Políticas Migratórias: Processo de Transferências de Políticas Públicas Migratórias pelas Instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)”, defendida na Universidade Federal do Paraná em 2017, demonstra que há uma transferência de conhecimento e ideias no Mercosul sobre políticas migratórias da região, ainda que este seja um fenômeno multifacetado e com assimetrias decisórias para cada país parte analisado¹⁵⁷.

E não somente na política migratória, mas a transferência de conhecimento ocorre também na maior parte das áreas que tangem aos direitos sociais do bloco.

Nesse sentido, Alexsandro Eugenio Pereira:

É evidente que a capacidade do Mercosul influenciar ou determinar normas, e políticas domésticas depende do seu arranjo institucional, da natureza do processo decisório no âmbito regional e da internalização, pelos países, das ideias e das propostas de política construídas no Mercosul. Mas a continuidade dessa agenda de pesquisa é necessária para desvendar outras possibilidades de cooperação nos processos integracionistas e verificar quais foram os resultados setoriais alcançados. Dessa maneira, é possível verificar se esses processos são relevantes no que se refere à construção de políticas públicas.¹⁵⁸

Tal fenômeno ocorreu à época sobre os refugiados. Somente o Brasil já possuía norma específica para tratar do refúgio antes da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, tendo promulgado a Lei 9.474 de 1997 (Estatuto dos Refugiados), sendo que os demais países criaram legislações semelhantes nos próximos anos.

Lembre-se que esta não foi a única declaração no tema, também havendo a Declaração de Fortaleza de 2012 que será analisada no próximo capítulo.

¹⁵⁷ “Como pressuposto preliminar da tese argumenta-se que ocorre circulação de ideias e de conhecimento na área migratória entre os países do MERCOSUL, mas que a prática e os modelos adotados são diferentes, o que é acentuado pelo reduzido poder que possuem as instituições de caráter comunitário do MERCOSUL para garantir a internalização das normas e pelos obstáculos internos enfrentados pelos formuladores de política nacional. Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai possuem diferentes percepções e orientações a respeito da questão migratória, o que se torna um complicador para o processo de convergência das normas migratórias no MERCOSUL. Ademais, o processo de formulação de políticas migratórias é um fenômeno multidimensional. Contudo, verifica-se um avanço nas políticas migratórias desses quatro Estados induzido pela mudança de abordagem do processo de integração regional a respeito da circulação de pessoas na região, ou seja, pela transferência de ideias dentro do bloco, com um significativo protagonismo da Argentina.” (CULPI, Ludmila Andrzejewski Culpi. MERCOSUL e Políticas Migratórias: Processo de Transferências de Políticas Públicas Migratórias pelas Instituições do MERCOSUL ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Tese de doutoramento. UFPR, Curitiba, 2017. P. 23).

¹⁵⁸ PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Transferência e Difusão de Políticas Públicas no Mercosul: Análise da Formação de Recursos Humanos e do Exercício Profissional na Área da Saúde (1996-2004). **Anais da 39ª Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo, 2015.

Feita a análise sobre a Declaração do Rio de Janeiro, cabe destacar a segunda possível razão pela conformidade no bloco, ou seja, a atual agenda social do Mercosul com atenção para as preocupações de índoles humanitárias.

3.1.3 A Agenda Social do Mercosul

Apesar de ser possível compreender que na sua origem, conforme estabelecia o Tratado de Assunção e posteriormente o Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul estava inclinado à integração econômica como uma resposta da crescente intensificação das relações macroeconômicas mundiais, o processo de integração regional acompanhou um momento no final do século XX de igual intensificação (ou “evolução”) nos direitos sociais e nos direitos fundamentais de novas gerações (terceira e quarta geração).

As origens do MERCOSUL se remontam nos anos 90 e a partir de então em sucessivas etapas o processo de integração foi aprofundando sua estrutura, seus objetos e suas conquistas. Desde então, a conformação do bloco¹ permitiu continuar somando sócios da Região como uma plataforma estratégica de projeção da própria Região e do Cone Sul ao mundo. No contexto atual, o MERCOSUL tem objetivos diferentes aos inicialmente propostos.

Os primeiros anos se desenvolveram sob uma concepção de integração regional que ponderava quase exclusivamente os fatores e indicadores de crescimento econômico comercial. Assim, desenvolveu-se na primeira década um MERCOSUL “mercantilizado” até que finalmente a crise do fim do milênio provocou a diminuição das relações comerciais intrarregionais, desvanecendo as perspectivas de crescimento e aumentando os níveis de pobreza e desemprego.

O MERCOSUL foi deixando para trás aquela concepção centrada exclusivamente no mercado e restrita aos assuntos aduaneiros, tarifários e comerciais, para ir incorporando outras facetas da integração regional, repensando seu espaço territorial com um olhar continental. A partir disso, o contexto da integração se transformou e começou a aprofundar a ideia de um projeto estratégico e de caráter integral, para dar lugar à dimensão social. A convergência de vários objetivos sociais no espaço comum não surgiu de forma instantânea, já que a iniciativa do MERCOSUL a princípio excluía da sua agenda as dimensões social, cultural, política, produtiva, ambiental e identitária no seu modelo de integração.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

Assim, durante a 27ª Reunião do Conselho do Mercado Comum (dez/2004), entre outras temas, adotou-se a Declaração sobre a Dimensão Social do Mercosul, que destacou “dentre outros pontos, a indissociabilidade dos aspectos econômicos e sociais de desenvolvimento e a importância de incluir, nas políticas sociais, princípios orientadores como são a democracia, o estado de direito, os direitos humanos e as liberdades fundamentais”¹⁶⁰.

Reconhecia-se, assim, que há condições econômicas para o desenvolvimento social, assim como condições sociais para o desenvolvimento econômico.

A relevância e o entendimento da Dimensão Social no processo de integração regional, supõe conceber as políticas sociais não como compensatórias e subsidiárias do crescimento econômico, mas assumir que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano. Em consequência disso, tanto há condições econômicas para o desenvolvimento social, como condições sociais para o desenvolvimento econômico. É necessário não perder de vista que todas estas ações serão em vão se não levam a gerar ações concretas que facilitem o acesso, apropriação e exercício de uma cidadania plena dos povos da Região. Esta concepção nos coloca diante do princípio irrenunciável de dotar a integração regional de sua dimensão ética, âmbito essencial se queremos conceber e desenvolver uma integração plena e socialmente justa.¹⁶¹

A declaração tratava-se de um legado (ainda em desenvolvimento e integração) que significava a construção de uma preocupação do bloco regional com assuntos não diretamente econômicos, mas que também impactassem na qualidade de vida de seus nacionais e transeuntes.

Em mesmo sentido, o fenômeno da intensificação da agenda social e existência de discussões em subgrupos no Mercosul é relatada por Pereira:

[...] o Mercosul promoveu, nos anos 2000, avanços na chamada “agenda social” do bloco. Esses avanços foram favorecidos pela ascensão dos governos de Néstor Kirchner na Argentina e Lula no Brasil e pelo predomínio de uma orientação neodesenvolvimentista nesses dois países baseada na intervenção estatal setorial com o propósito de gerar o desenvolvimento econômico (cf. Saraiva e Briceño Ruiz, 2009; Marin, 2011). Nesse contexto, é possível observar o crescimento de reuniões temáticas especializadas no âmbito do Mercosul e o aprofundamento das atividades dos subgrupos de trabalho ligados ao GMC (Grupo Mercado Comum). Os subgrupos de

¹⁶⁰ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. JORGE NETO, Francisco Ferreira. A dimensão social do MERCOSUL e os Novos Desafios. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. VILLATORE, Marco Antônio César (org.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um debate atual**. São Paulo: Atlas, 2015.

¹⁶¹ Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020. P. 13-14.

trabalho tornaram-se importantes espaços nos quais ocorre a transferência e difusão de políticas públicas entre os países do Mercosul. (cf. Marin, 2011; Culpj e Pereira, 2014).¹⁶²

A preocupação vinha sendo fortalecida desde dezembro de 1995, quando houve a aprovação do “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano de 2000”, e, também, desde 1996, com a aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul.

Durante a IX Reunião do Conselho do Mercado Comum (Punta del Leste, ez./1995), aprovou-se o “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano de 2000” (Decisão/CMC 9/95), o qual estabeleceu, ao cuidar da dimensão global da integração (item 3.2), que, tendo em conta a dimensão social do Mercosul, deverão elaborar-se propostas destinadas ao melhoramento das condições de vida e de trabalho na região e que para tais efeitos, e sem prejuízo do permanente estudo dessa vasta matéria e da análise de outros assuntos, a evolução do processo de integração demanda o exame de acordos sobre direitos laborais e sociais. Assim mesmo, seria estimulada uma maior cooperação no que toca ao cumprimento e controle de normas laborais, tendo em conta os compromissos internacionais assumidos pelos Estados-membros.¹⁶³

Mais contemporaneamente, se tornaria parte deste legado diversos outros documentos do bloco, e em especial para os migrantes o “Acordo para Residência dos Nacionais dos Estados-membros do Mercosul”, que cuidava da possibilidade de livre residência no Bloco Regional, e que foi celebrado em 06/12/2002.

Tais temas, quais sejam, a qualidade socio laboral e migratória dos nacionais dos Estados Partes na possibilidade de livre residência no bloco, ainda, medidas para combate ao desemprego, geração de emprego de qualidade de forma prioritária na agenda de trabalho do Mercosul, seriam estratégias ratificadas posteriormente na Declaração da Dimensão Social do Mercosul com caráter fundamental para os trabalhos de diferentes grupos, sociedade civil organizada ou reuniões no âmbito do Mercosul.

Em 2007 foi criado o Instituto Social do Mercosul que possui como objetivos gerais: “(a) contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul; (b) contribuir para superar as

¹⁶² PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Transferência e Difusão de Políticas Públicas no Mercosul: Análise da Formação de Recursos Humanos e do Exercício Profissional na Área da Saúde (1996-2004). **Anais da 39ª Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo, 2015.

¹⁶³ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. JORGE NETO, Francisco Ferreira. A dimensão social do MERCOSUL e os Novos Desafios. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. VILLATORE, Marco Antônio César (org.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho**: Um debate atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 93.

assimetrias; (c) colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais; (d) sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais; (e) recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social; (f) promover mecanismos de cooperação horizontal; (g) identificar fontes de financiamento”.¹⁶⁴

Um ano antes, em 2006, durante a III Reunião das Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), nasceu a proposta de criar um organismo regional para discutir os direitos humanos, com base na identidade e desenvolvimento do bloco. É a ideia que vai se concretizar em 2009 com a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), através da decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 14/09.

A agenda social do bloco também se fortalece em 2010, através da Decisão CMC nº 64/10, durante a presidência *Pro Tempore* brasileira de 2010, quando foi aprovado um Plano de Ação para a conformação de um Estatuto de Cidadania no Mercosul. Entre os projetos pretendidos conforme apresentação institucional para uma primeira etapa estão a (i) criação de um sistema comum integrado de mobilidade no âmbito regional, com programa de bolsas de intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores de ensino superior; (ii) criação de placa comum para identificação veicular, implementada no Brasil neste ano; (iii) revisão do acordo de Recife sobre o controle integrado nas fronteiras dos Estados Partes com o objetivo de facilitar os fluxos migratórios na região; (iv) revisão da declaração socio laboral do Mercosul com harmonização da legislação trabalhista e previdenciária (com aprovação em 2013 do Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no Mercosul).

O plano entrou em vigor no momento da assinatura, com base na previsão do seu art. 8 que lhe concedeu a eficácia direta, e está previsto para durar até 2021, quando o conceito de cidadania no Mercosul deverá ser incorporado ao ordenamento jurídico de cada Estado-parte e passar a ser um objetivo regional.¹⁶⁵

¹⁶⁴ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. JORGE NETO, Francisco Ferreira. A dimensão social do MERCOSUL e os Novos Desafios. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. VILLATORE, Marco Antônio César (org.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um debate atual**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 98.

¹⁶⁵ BRASIL. MERCOSUL na vida do Cidadão. **Estatuto da cidadania**. Disponível em <<http://www.MERCOSUL.gov.br/o-MERCOSUL-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

Na realidade, é um documento que parece lançar perspectivas certamente promissoras quanto ao progressivo estabelecimento de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. Apesar disso, solicita-se ainda uma ação para a sua concretização que, imprescindivelmente, deverá passar pela emanção de disposições claras e precisas. De qualquer modo, o estabelecimento, o mais breve possível, da noção de uma cidadania do Mercosul implicaria um avanço positivo e inédito para os direitos e as obrigações concernentes aos nacionais dos Estados Partes. O art. 2 da Decisão prevê que o Estatuto da Cidadania do Mercosul seja integrado por direitos fundamentais e prerrogativas para os nacionais dos Estados Partes. Como objetivos gerais são especificados a atuação de uma política de livre circulação de pessoas na região, a previsão de paridade de direitos e das liberdades civis, sociais, culturais e de iniciativa econômica de tais cidadãos e, ao mesmo tempo, de igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação.¹⁶⁶

No artigo 1º do plano é apresentado o caráter programático para a criação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, que seria composto por direitos fundamentais e de benefícios para os cidadãos dos Estados Partes. Nesse sentido, Beltrame assevera que: “É uma iniciativa de grande importância tendo em vista que a Decisão expressamente prevê a adoção do conceito de “Cidadão do Mercosul” através da assinatura de um protocolo internacional anexo ao Tratado de Asunción até o ano de 2021, data do 30º aniversário de criação do Mercosul”¹⁶⁷.

O plano também reforça a necessidade de o Mercosul implementar uma estratégia regional de desenvolvimento progressivo, o que inclui um comportamento em matéria de política, economia, comércio, educação, cultura, cooperação jurídica e de segurança. Por tudo isto, reforçou-se a existência da dimensão social e cidadão do processo de integração. É o ponto fulcral para entender as razões que levariam a uma conformidade jurídica também na esfera dos refugiados que, por vezes, se tornam residentes definitivos nos Estados Partes, através da integração.¹⁶⁸

Assim, o plano é especialmente importante para a questão dos refugiados, porque reconhece a existência de um necessário desenvolvimento humano como essencial para a integração e desenvolvimento do Mercosul.

¹⁶⁶ Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020. P. 13-14.

¹⁶⁷ BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830>. Acesso em: 17 jan. 2020. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v4i2.1783>.

¹⁶⁸ BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830>. Acesso em: 17 jan. 2020. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v4i2.1783>.

Com relação ao âmbito das políticas sociais, pode-se notar que a situação dos imigrantes e dos seus familiares representa um ponto estratégico ligado ao debate em torno do Estatuto da Cidadania do Mercosul, ou seja, dos direitos que serão reconhecidos aos cidadãos de todos os Estados Partes. Com tal propósito, deve-se pensar em um núcleo básico de direitos a fim de que a cidadania regional se transforme em um valor construído e consolidado, levando em consideração este âmbito comum. As políticas de igualdade e de não discriminação, nesse sentido, são fundamentais porque refletem a ideia do direito e da cidadania.¹⁶⁹

Apesar do progresso, em decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC nº 12/11 houve a aprovação de plano mais contundente para o pilar social na integração da região. É o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS).

Pela criação do PEAS, os países passaram a definir eixos comuns de políticas sociais e definiram alguns objetivos do bloco. Estabeleceu-se ainda que a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) – resultado da densificação estrutural do organismo – seria responsável por acompanhar a implementação do plano.

A criação do PEAS avança para a mesma intenção de dissociar cidadania e nacionalidade quanto se tratar dos países da integração, mas atribuindo direitos e deveres para cidadãos em nível regional. É fenômeno que ganha força incontestável perto de locais com grande número de transeuntes que cruzam fronteiras diariamente, a exemplo das diversas tríplices fronteiras que o Brasil possui, e principalmente na Tríplice Fronteira de locais mais desenvolvimento, como na região de Foz do Iguaçu, *Puerto Iguazu e Ciudad del Este* (Brasil, Argentina e Paraguai).

Nesse sentido, Roesler e Fabris:

Assim, verifica-se na sociedade atual, em áreas de fronteira, que está fortalecida a dissociação da cidadania nacional como geradora de direito. Segundo Vieira (1999), o enfraquecimento da dissociação entre cidadania e estado-nação, expandir as possibilidades de construção de um novo referencial na questão de direitos e cidadania.¹⁷⁰

¹⁶⁹ BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830>. Acesso em: 17 jan. 2020. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v4i2.1783>.

¹⁷⁰ *Así, se verifica en la sociedad actual, en los espacios fronterizos, que está fortalecida la disociación de la ciudadanía nacional como generadora de derechos. Según Vieira (1999), la debilitación de la disociación entre ciudadanía y Estado-nación, amplía las posibilidades de construcción de un nuevo referencial sobre la cuestión de los derechos y de la ciudadanía* (ROESLER, Mari Renate Von Borstel. FABRIS, Diuslene Rodrigues. Política de salud, derechos y ciudadanía: algunos de los desafíos las condiciones del MERCOSUR en la región de la Tríplice Frontera. **Revista Perspectivas Sociales**. Julho-Dezembro de 2015, vol. 17, nº 2, p. 43-71).

No escopo da pesquisa, o PEAS estabelece pontos específicos sobre os refugiados. É que o Eixo 2 (entre os dez definidos) se refere ao objetivo de garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero.

E neste eixo, conforme a Diretriz 3, definiu-se como meta “assegurar os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, sem discriminação por motivo de gênero, idade, raça, etnia, orientação sexual, religião, opinião, origem nacional ou social, condição econômica, pessoas com deficiência ou qualquer outra condição”¹⁷¹, isto é, razões costumeiramente conhecidas para o refúgio quando o princípio não é respeitado.

Por sua vez, na Diretriz 4 definiu-se como meta “garantir que a livre circulação no MERCOSUL seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos”¹⁷². Estabeleceu-se ainda o objetivo prioritário em “articular e implementar políticas públicas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos e a plena integração dos migrantes e proteção aos refugiados”

A diretriz 5, na sequência, definiu como meta “fortalecer a assistência humanitária”, estabelecendo como objetivo prioritário “coordenar esforços para apoio e proteção às populações atingidas por emergências de desastres humanitários, com especial atenção a crianças e adolescentes”¹⁷³, sendo também tema indubitavelmente correlacionado com a questão do refúgio.

A discussão sobre os refugiados e a mobilidade social em geral ocorre em espaços específicos, a exemplo do encontro dos CONARES com a Reunião das Altas Autoridades em Matéria de Refúgio (RAAR) – cuja proposta se apresentou em 2014 ao Conselho do Mercado Comum - ou durante os encontros do Fórum Especializado Migratório do Mercosul.

Sobre o Fórum Especializado Migratório do Mercosul, Paola Nicolau assevera que as reuniões tinham por objetivo tratar dos temas importantes para o bloco, inclusive troca de experiências e discussões sobre compromissos importantes. Fomentava-se, assim, a harmonização sobre o tema.

¹⁷¹ Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020

¹⁷² Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020

¹⁷³ Instituto Social do MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020

A Memória Institucional do Foro Especializado Migratório (MI-FEM) coleta dados sobre os aspectos mais relevantes acerca da temática migratória, presentes nas atas dos encontros da Reunião de Ministros de Interior (RMI) e, posteriormente, do próprio FEM. [...] O recorte adotado para análise da MI-FEM compilou 85 (oitenta e cinco) menções da palavra “refúgio”, 79 (setenta e nove) de “refugiado” e 1 (uma) de “refugiada”⁶⁰, encontradas na descrição de 56 (cinquenta e seis) atas. Além disso, o compromisso com a harmonização legislativa de políticas de refúgio é destacado como uma preocupação recorrente das delegações ao longo das reuniões.¹⁷⁴

Nesse sentido, as reuniões do Fórum em 19, 20 e 21 de novembro de 2012 tiveram como tema a cooperação regional para fortalecimento institucional dos organismos competentes para abordar o tema do refúgio. Durante a Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados em 23 de novembro, dias após, foi firmada a Declaração de Fortaleza. A Declaração de Fortaleza renovava os compromissos da Declaração do Rio de Janeiro de 2000.

A declaração concede aos refugiados direitos iguais aos estrangeiros residentes nos países, reconhece a reunificação familiar como fundamental para a estabilidade do refugiado e reserva a necessidade de assistência diferenciada para mulheres, crianças e adolescentes e ressalta a colaboração dos refugiados ao país de acolhimento quando devidamente integrados na sociedade. A participação da sociedade civil é considerada essencial para, junto com o órgão nacional responsável, implementar políticas públicas de integração. Ainda, considera as particularidades dos movimentos migratórios mistos, desde a importância de identificar fluxos de migração forçada, elaborando instrumentos nacionais de proteção complementares, até a facilitação da regularização migratória de migrantes voluntários.¹⁷⁵

Assim, reforça-se a continuidade da busca por proteger os refugiados como um fenômeno migratório importante para bloco regional, não somente pelo pilar econômico possível (ou seja, pelos recursos humanos que os refugiados representam), mas também pelo pilar social.

Por fim, a forma de integração mercosulina não se confunde com o sistema europeu. Isto porque apesar da intensificação na agenda social e cidadã do bloco, este tem sua formação diversa da europeia onde há elementos de supranacionalidade. No Mercosul o estatuto regional emerge de forma gradual, de forma programática e através das decisões de seus membros e aplicada por seus

¹⁷⁴ NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018. P. 67.

¹⁷⁵ NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018. P. 77.

órgãos executivos, o que é diferente do percurso europeu que se baseou em ato institucional, apesar de eventos pretéritos em seus Estados Partes.

Trata-se, certamente, de um percurso muito diferente daquele realizado no âmbito europeu. No Mercosul emerge a preocupação de criar este Estatuto de modo gradual, segundo uma programação previamente definida, e sempre através da ação dos órgãos “executivos” da integração. Ao invés, os direitos dos cidadãos no âmbito da União Europeia foram em boa parte desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, o qual indicou o percurso a ser seguido a fim de consolidar um estatuto fundamental para o cidadão europeu. Além disso, a maioria dos direitos reservados aos cidadãos europeus pelo Tratado de Maastricht não constituía uma novidade, considerando que os mesmos já se encontravam presentes em vários atos comunitários e eram usufruídos pelos indivíduos antes mesmo da formal instituição ocorrida em 1992. Vice-versa, no Mercosul, os direitos que se referem diretamente aos cidadãos são ainda poucos e, neste contexto, o principal objetivo do Plano de Ação é a atuação progressiva deste Estatuto para, ao final, introduzir o conceito de “Cidadão do Mercosul”.¹⁷⁶

Apresentada a agenda social e as metas mais recentes relacionadas aos refugiados através da leitura de documentos dos órgãos do Mercosul, que dão conta da importância crescente dos refugiados para o crescimento estratégico da integração regional, é possível prosseguir para a análise de conformidade sobre o tema dos refugiados.

3.2. ANÁLISE DA CONFORMIDADE LEGISLATIVA SOBRE REFÚGIO NOS PAÍSES DO MERCOSUL AMPLIADO

Conforme exposto acima, é confirmado o interesse do Mercosul enquanto instituição em tutelar a questão dos refugiados, conformando legislações, procedimentos e políticas. Por isto, é importante analisar as conformidades ou inovações havidas nos países membros ou associados do Mercosul após a declaração de 2000, e que podem significar avanços na proteção de refugiados.

Decidiu-se abordar a situação legal dos refugiados em todos os países do Mercosul ampliado, ainda que não signatários da referida declaração base ou mesmo se suspensos (Venezuela). É porque todos representam pontos no desafio da harmonização no bloco.

¹⁷⁶ BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830>. Acesso em: 17 jan. 2020. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v4i2.1783>.

O método para esta pesquisa se baseou na leitura dos instrumentos legais disponíveis, bem como dos relatórios regionais oficiais ou extraoficiais do ACNUR e, eventualmente, leitura de doutrinador nacional. Reforça-se a dificuldade de um estudo direto nestas fontes. Os resultados da pesquisa estão a seguir, em data cronológica de promulgação da lei mais importante para o refúgio no país.

A análise focou nos seguintes quesitos: (i) definição para o *status* de refugiado, considerando congruências ou incongruências legislativas, presenças ou ausências, inovações ou supressões relativas à cláusula de inclusão; (ii) possibilidade de extensão do status aos familiares; (iii) inovações relativas à cláusula de exclusão; (iv) cláusula(s) de proteção a crianças, idosos ou refugiados com vulnerabilidades sobrepostas em geral; (v) existência de entidade nacional para o tema específico; (vi) não devolução, não discriminação e reunião familiar. Eventualmente, foram apresentados aspectos importantes da leitura da lei especial. Os marcadores (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi) foram apresentados durante a leitura do texto oriundo da pesquisa.

3.2.1 Brasil

O Brasil foi o primeiro país do bloco a promulgar lei específica para tratar do tema do refúgio, antes mesmo da Declaração do Rio de Janeiro de 2000. O país havia ratificado a Convenção de Genebra de 1951 desde janeiro de 1961, através do Decreto 50.215, e o Protocolo de 1967 desde 7 de agosto de 1972 pelo Decreto 70.946. Tratou do enquadramento legal e da estrutura necessária para o recebimento dos refugiados através da Lei Federal nº 9.474, somente em 1997, internalizando os conceitos da Convenção de Genebra de 1951, seu protocolo de 1967 e grande parte da Declaração de Cartagena, sob 49 artigos.

A lei foi resultado de um processo de redemocratização vivida no Brasil e pressões sociais sobre o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como antecedente a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida por ser uma constituição com grande disciplina sobre os direitos fundamentais e sociais, e os trabalhos do escritório nacional do ACNUR.

Neste sentido Paola Nicolau:

No Brasil, a instalação do escritório do ACNUR em 1958 marcou um início tímido do engajamento do país com a causa dos refugiados. Em pouco tempo, o governo brasileiro promulgou a ratificação da Convenção de 1951

e, posteriormente, do Protocolo de 1967, respectivamente nos anos de 1961 e 1972. Neste ínterim o governo foi tomado pelos militares em 1964 [...] o fim do regime militar, em 1985, e o estabelecimento da nova Constituição Federal (1988) marcaram um momento de renovação da política brasileira.¹⁷⁷

Júlia Bertino Moreira:

O governo tinha interesse na formulação da lei, que estava atrelada ao PNDH, e solicitou ao ACNUR pautas básicas para a minuta da lei. Para a organização internacional e as instituições da sociedade civil, atuantes em prol da causa dos refugiados no país, também era importante a aprovação de uma legislação nacional na matéria. A agência da ONU se colocou como incentivadora desse processo e forneceu colaboração técnica. Já as instituições da sociedade civil se mobilizaram e fizeram, o acompanhamento, junto com a organização internacional, do processo legislativo.¹⁷⁸

Esta lei no Brasil incentivou regionalmente os demais países a tratar do tema dos refugiados, resultando nos anseios que culminaram na Declaração dos anos 2000 que foi firmada, não por acaso, no Rio de Janeiro (Brasil).

É assim que o caminho aberto pelo Brasil ao incluir uma definição de refugiado mais ampla, inspirada no espírito da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, e que alude expressamente a grave e generalizada violação de direitos humanos, posteriormente será retomado como uma boa prática na Declaração do Rio de Janeiro de 10 de novembro de 2000 para os países do Mercosul e países associados. Isto dará lugar para que a definição regional comece a ser progressivamente incorporada na legislação nacional sobre refugiados de cada um dos países do Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai), assim como nos países associados do Mercosul (Bolívia e Peru), igualmente em alguns dos países da América Central.¹⁷⁹

O Brasil possuía (em 2018, conforme 4ª edição do relatório Refúgio em Números) 11.231 pessoas reconhecidas como refugiados pelo Estado Brasileiro, para uma população aproximada de 209 milhões, sendo dos refugiados, 36% com registro ativo sendo sírios, 15% congolezes e 9% angolanos.¹⁸⁰ Os refugiados com registro

¹⁷⁷ NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018. P. 80.

¹⁷⁸ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 114.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010. P. 55.

¹⁸⁰ BRASIL. **O Refúgio em Números**. 4ª Edição. Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

ativo são cerca de 5.300¹⁸¹, demonstrando o alto número de segunda migração. Os números devem mudar pelas diásporas de venezuelanos em 2019.

A lei brasileira é organizada assim: das caracterizações, do ingresso e pedido, do CONARE, do processo de refúgio, da expulsão e extradição, da cessação e perda da condição de refugiado, das soluções duráveis e das disposições finais. No que tange à definição de refugiado (i), é a cláusula de inclusão brasileira:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.¹⁸²

Deflui-se do trecho acima que são os motivos na lei brasileira (i) existência de a) fundado temor; b) perseguição perpetrada pelo Estado ou quando este é conivente¹⁸³; c) em razão de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou por opiniões políticas; d) extraterritorialidade ou encontrar-se fora do país de residência habitual. Assim como para os demais países, as definições destes critérios estão bem disciplinadas em documentos internacionais promovidos pelo ACNUR, a exemplo do Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado¹⁸⁴.

O inciso III da lei brasileira chama a atenção por conter a definição ampliada de refugiado conforme a Declaração de Cartagena de 1984. Entretanto, observa-se

¹⁸¹ **Perguntas Frequentes**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes#refugioemnumeros>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

¹⁸² BRASIL. **Lei 9.474/97**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

¹⁸³ Nesse sentido Estefânia Barboza e Alessandra Back: “A pessoa refugiada, portanto, pode estar sendo perseguida pelo próprio Estado de origem, ou ainda, tal Estado pode ser incapaz de protegê-la de quem persegue” (BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 57.)

¹⁸⁴ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em < http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso 19 de novembro de 2019.

que a legislação brasileira não acolheu a definição da declaração da totalidade. Era a conclusão terceira da Declaração de 1984:

Terceira - Reiterar 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 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (grifo nosso).¹⁸⁵

Observa-se que a lei brasileira suprimiu a última parte (“ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”). Em parte, tal razão se dá em virtude de discussões ocorridas durante os trabalhos em Cartagena sobre a abertura dos países para novas situações de refugiados, a exemplo dos casos dos refugiados ambientais ou climáticos, o que à época foi rechaçado para o referido texto e, por cautela, acabou não sendo incorporado pela legislação brasileira.

Ainda, a legislação brasileira não acolhe a noção de violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos.

Logo, foram as interiorizações brasileiras dos conceitos estudados:

QUADRO 1 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO BRASIL

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;</p>
<p>Declaração de Cartagena</p>	<p>III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país</p>

¹⁸⁵ **Declaração de Cartagena de 1984.** Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaraao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 23 de julho de 2016.

<p>[...] considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, <u>segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública</u></p>	<p>de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.</p>
---	--

Quando à extensão da condição de refugiado (ii), a lei brasileira estende os efeitos da condição aos cônjuges, ascendentes e descendentes e outros membros da família dependentes econômicos, e acrescenta que “desde que se encontrem em território nacional”.

Chama a atenção o fato de que a legislação brasileira em seu artigo 3º apresentou hipóteses de exclusão (iii) em maior número que as inicialmente previstas nos tratados, o que é criticado pela doutrina (em regra é o caso de crimes contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, crimes contra a paz, guerra, humanidade ou crime hediondo). “Critica-se o fato de o Brasil estabelecer outros casos de exclusão da condição de refugiado além das hipóteses de restrição previstas na Convenção de 1951 [...] a restrição em questão não foi objeto de reserva por parte do Brasil”¹⁸⁶.

A ampliação se deu para impedir o acesso ao refúgio por quem tenha cometido crime de tráfico de drogas ou prática de atos terroristas. Entretanto, como é possível refletir, tais conceitos são bastante amplos e abstratos. Na atualidade, a atenção sobre as possibilidades envolvidas os conceitos de terrorismo – por vezes demasiados amplos – trazem prejuízo aos esforços de proteção.¹⁸⁷ Bruna Vieira de Paula afirma que:

Nesse sentido, destaca-se a resolução 1373, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 28 de setembro de 2001 [...]. Em um primeiro momento essas cláusulas parecem não apresentar problemas. Contudo, ao analisá-las mais atentamente, percebe-se que o texto indica que Estados membros da ONU são impelidos a excluir terroristas do status de refugiado, ainda que suas ações tenham sido politicamente motivadas, o que não está contido nas cláusulas de exclusão da Convenção de 1951 (Artigo 1ºF). O grande problema dessas cláusulas advém do fato de que não há uma definição uniforme nem única de terrorismo no direito internacional. Dessa

¹⁸⁶ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 65.

¹⁸⁷ “A lei brasileira também amplia as possibilidades de exclusão ao agregar como cláusulas de exclusão o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo. Tal ampliação pode ser vista como uma limitação indevida [...]” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 191).

forma, é uma prerrogativa dos Estados decidir quem será excluído do status de refugiado por ser terrorista, o que pode ser bastante subjetivo. Por exemplo, para países como Canadá, Estados Unidos e os membros da União Europeia, de uma forma geral, o simples fato de uma pessoa ser membro de uma organização listada como terrorista é suficiente para caracterizá-la como terrorista. Contudo, a comunidade internacional não possui uma ideia uniforme de quais organizações devem ser caracterizadas como terroristas.¹⁸⁸

Ainda na cláusula de exclusão, observa-se que o Brasil substituiu a ideia de “crime de grave delito” por “crime hediondo”.

Observa-se que a lei brasileira não traz conceitos relativos ao sexo, gênero ou etnia. Ainda, não descreve qualquer tratamento diferenciado para mulheres, crianças ou menores desacompanhados que necessitem de assistência especial (iv).

Por fim (vi), o princípio da não-devolução é declarado no art. 7, §1º da Lei Especial. O princípio da não discriminação é declarado nesta lei e pode ser lido conjuntamente à lei de Migração (Lei nº 13.445 de 2017). Ainda, a reunião familiar fica limitada aos preceitos da extensão da condição de refugiados, ou seja, em leitura restritiva, familiares consanguíneos e dependentes econômicos.

3.2.2 Paraguai

O Paraguai foi o primeiro país a implementar alguns dos objetivos da Declaração do Rio de Janeiro. Promulgou lei específica sobre os refugiados sob o nº 1.938 com sanção em 13.02.2002, sob a denominação Lei Geral sobre Refugiados e em 34 artigos.

Os danos numéricos dos refugiados no Paraguai, entretanto, demonstram pequena proteção: segundo o ACNUR, são cerca de apenas 200 refugiados e solicitantes da proteção¹⁸⁹ para uma população de cerca de 6,8 milhões.

Destaque-se, também, a suspensão do Paraguai do Mercosul durante a Declaração dos Princípios sobre a Proteção Internacional dos Refugiados em 2012, data relativamente recente, demonstrando uma história de instabilidade democrática no país, o que prejudica a proteção dos refugiados.

¹⁸⁸ PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. Fortaleza: IBDH, ano 7, 2014. P. 51-67.

¹⁸⁹ ACNUR. **Paraguay**. Disponível em <<https://www.acnur.org/paraguay.html>>. Acesso em 23 de janeiro de 2020.

A cientista paraguaia Liliana Recalde assevera sobre o momento de instabilidade em seus estudos sobre os indicadores que levaram ao golpe de estado parlamentarista em 2012, indicando a fragilidade do movimento democrático no país:

Em 22 de junho de 2012, se destituiu o presidente da república Fernando Lugo, primeiro presidente não pertencente ao partido Colorado (Associação Nacional Republicana, ANR) em mais de seis meses, faltando apenas nove meses para as próximas eleições gerais. Sua destituição chegou como consequência de um julgamento político impulsionado pelo Parlamento, sob argumento de que Lugo havia demonstrado mal desempenho em suas funções e que merecia ser destituído, ainda que se apresentar nenhuma evidência que sustentava quatro dos cinco pontos incluídos no libelo acusatório. O mencionado procedimento foi levado a cabo em menos de um dia depois de haver sido aprovada sua realização, tempo que a parte acusada considerou insuficiente para preparar a defesa e sua explanação, sendo efetuado o julgamento em trâmite apressado que se correspondia com uma sentença conhecida de antemão. Dado a sua imediatez e o seu efeito político desestabilizador que teve em consequência, a destituição de Lugo foi considerada um golpe de estado parlamentar por parte dos cidadãos, que estimarão o processo em sua totalidade como ilegítimo ainda mesmo que o estado tenha o abrigado sob uma roupagem de legalidade. O ocorrido foi condenado também pelos demais países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que procederam a suspender o Paraguai destes blocos [...] (tradução nossa).¹⁹⁰

Observa-se que a fragilidade também consta em relatórios oficiais como o arquivado junto aos Estados Unidos:

Desde 2000, corrupção e as severas separações continuaram a caracterizam o governo paraguaio. Embora as eleições tenham se tornado mais democráticas, o Paraguai ainda não se estabeleceu em um período longo de governança democrática funcional. Em 2002, uma aliança de agricultores, membros de sindicatos e organizações promoveram protestos maciços pelo país. [...] No início de 2003, González Macchi, cuja administração era abertamente corrupta, foi julgado e inocentado no impeachment do Senado. [...] No entanto, rumores contínuos de planos de assassinato sugerem que o

¹⁹⁰ "El 22 de junio de 2012 se destituyó de la Presidencia de la República a Fernando Lugo, primer presidente no perteneciente al Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana, ANR) en más de seis décadas, faltando solo nueve meses para las siguientes elecciones generales. Su destitución llegó como consecuencia de un juicio político impulsado por el Parlamento, bajo argumento de que Lugo había demostrado mal desempeño en sus funciones y que ameritaba ser destituido, aunque sin presentar prueba alguna que sustentara cuatro de los cinco puntos incluidos en el libelo acusatorio. El mencionado procedimiento fue llevado a cabo menos de un día después de haber sido aprobada su realización, tiempo que la parte acusada consideró insuficiente para la preparación de la defensa y su exposición, siendo efectuado el juicio en forma de trámite apresurado que se correspondía con una sentencia conocida de antemano. Dada su inmediatez y el efecto político desestabilizador que tuvo en consecuencia, la destitución de Lugo fue considerada como un "golpe de Estado parlamentario" (Duré et al., 2012) por parte de la ciudadanía,¹ que estimó al proceso en su totalidad como ilegítimo aunque el mismo haya estado abrigado por un ropaje de legalidad. Lo ocurrido fue condenado también por los demás países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que procedieron a suspender al Paraguay de estos bloques [...]" (DUARTE RECALDE, Liliana Rocío. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia política (Santiago)*, v. 33, n. 1, p. 303-324, 2013.)

legado de instabilidade política do Paraguai pode persistir (tradução nossa).¹⁹¹

Em 2012, a suspensão do Paraguai no Mercosul teve como objetivo proteger a cláusula democrática do bloco de integração, o que é conhecido como cláusula democrática de Ushuaia, definida no Protocolo de Ushuaia em 24 de julho de 1998. O retorno do Paraguai ao bloco aconteceu em pouco tempo, logo após as novas eleições no país e a posse de Horácio Cartes (em 15 de agosto de 2013), contudo, mediante troca de favores políticos, em tempo que o Paraguai foi obrigado a admitir a entrada da Venezuela no bloco.¹⁹²

Todas estas questões são importantes para o refúgio, em tempo que um país menos democrático tende a ser gerador de refugiados e descumpridor dos preceitos internacionais.

Mas, em termos legislativos, o Paraguai chama a atenção em sentido oposto. É a cláusula de inclusão paraguaia (tradução nossa):

Artigo 1º. Para os efeitos da presente lei, o termo refugiado se aplicará a toda pessoa que:

a) se encontre fora do país de sua nacionalidade, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, sexo, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou por opiniões políticas, e que, em causa de ditos temores, não possa ou não queira se acolher da proteção deste país; ou que, carecendo de nacionalidade e se encontre fora de seu país de sua residência habitual em consequência de tais acontecimento, não possa, ou por causa dos ditos temores, não queira voltar e ele; e;

b) tenha sido obrigada a sair de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçada por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias de tenham perturbado a ordem pública.¹⁹³

¹⁹¹ “Since 2000, corruption and harsh divisions have continued to characterize the Paraguayan government. Although elections have become increasingly democratic, Paraguay has yet to settle into an extended period of functional democratic governance. In 2002 an alliance of farmers, trade union members, and leftist organizations staged massive protests throughout the country. They denounced free-market economics and called for the government to restore state control of the economy. In early 2003, González Macchi, whose administration was widely regarded as corrupt, was tried but found not guilty in a Senate impeachment trial for corruption and mismanagement. [...] However, continued rumors of assassination plots suggest that Paraguay’s legacy of political instability may persist”. (United States Library of Congress. Country **Profile – Paraguay**. Outubro de 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/46f913530.html>. Acesso em 23 de janeiro de 2020).

¹⁹² FRIZZERA, Guilherme. A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa. **Conjuntura Global**, v. 2, n. 3, 2013.

¹⁹³ “Artículo 1º.- A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que: (a) se encuentre fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de su nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; y b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han

Quanto ao primeiro elemento de análise (i), a lei paraguaia possui seis razões para o fundamento do refúgio: (1) raça; (2) sexo; (3) religião; (4) nacionalidade; (5) pertencimento a grupo social; (6) opinião política. Assim, inclui a previsão da perseguição por motivos de “sexo” como suficiente para a obtenção do *status* de refugiado, sendo inovadora neste sentido.

Quanto a conclusão terceira de Cartagena, o Paraguai a aceita integralmente, ou seja, inclusive quanto aos países onde exista ocorrência de (1) ameaça a vida; (2) segurança; (3) liberdade, estas em virtude de (a) violência generalizada; (b) agressão estrangeira; (c) conflitos internos; (d) violação (e) massiva de direitos humanos; (f) outras circunstâncias de perturbação da ordem pública.

Logo, o Paraguai interiorizou as normas internacionais assim:

QUADRO 2 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO PARAGUAI

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>a) se encontre fora do país de sua nacionalidade, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, sexo, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou por opiniões políticas, e que, em causa de ditos temores, não possa ou não queira se acolher da proteção deste país; ou que, carecendo de nacionalidade e se encontre fora de seu país de sua residência habitual em consequência de tais acontecimento, não possa, ou por causa dos ditos temores, não queira voltar e ele; e;</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>b) tenha sido obrigada a sair de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçada por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias de tenham perturbado a ordem pública.</p>

Em razão da unidade familiar (vi), o Paraguai garante a extensão do *status* de refugiado para membros qualificados (ii), citando-se cônjuge ou outra pessoa com a

sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público”. (PARAGUAI, Ley General sobre Refugiados 1938 de 2002. Disponível em < <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020)

qual estivesse unido de direito, descendentes e ascendentes em primeiro grau¹⁹⁴. Não inclui os dependentes econômicos. Faz ressalva, entretanto, que tal extensão não pode ser aplicada às pessoas previstas no artigo sexto e destaca que é causa de exclusão, (iii) além das razões definidas pelo instrumento paradigma da ONU, quando a pessoas se fixar em países cujas autoridades lhe reconheçam os direitos e obrigações inerentes à posse da nacionalidade de tal país (artigo 9º), conforme estabelecido na convenção originária que seria causa de inaplicabilidade da mesma¹⁹⁵. A lei, entretanto, não define quais seriam estas hipóteses ou quais os conceitos envolvidos.

Chama a atenção que a referida lei possui título específico para tratar do tema das mulheres e das crianças desacompanhadas (iv), demonstrando a participação da sociedade civil ou organismos especializados, garantindo direitos essenciais como saúde e educação. “Se aplicará o princípio do tratamento mais favorável às mulheres e as crianças desacompanhadas que solicitarem refúgio na República do Paraguai. Para tal, a comissão gerenciará a participação de organismos com competência na matéria, com o fim de lhes fornecer proteção, oportunidade de emprego, capacitação, saúde e educação.”¹⁹⁶

O Paraguai estabeleceu a existência do CONARE nacional para tratar do tema (v), bem como respeita a não devolução com artigo específico (art. 5º e 6º), com as mesmas exceções do tratado paradigma, e da não discriminação (art. 3º).

3.2.3 Uruguai

¹⁹⁴ “Artículo 2º. - A fin de asegurar que mantenga la unidad familiar, los efectos de la concesión de la condición de refugiado se aplicarán, por extensión, a su cónyuge o a la persona con la cual estuviera unido de hecho, descendientes y ascendientes en primer grado. Sin embargo, en ningún caso se concederá el refugio, por extensión, a persona alguna incurso en alguna de las causales previstas en el Artículo 6º de la presente ley” (PARAGUAI, Ley General sobre Refugiados 1938 de 2002. Disponível em < <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020).

¹⁹⁵ “Artículo 9º.- Esta ley no será aplicable a las personas a quienes las autoridades del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país” (PARAGUAI, Ley General sobre Refugiados 1938 de 2002. Disponível em < <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020).

¹⁹⁶ “DEL TRATAMIENTO ESPECIAL DE MUJERES Y NIÑOS. Artículo 32.- Se aplicará el principio del trato más favorable a las mujeres y niños no acompañados que soliciten refugio en la República del Paraguay. A tal efecto, la Comisión gestionará la participación de los organismos con competencia en la materia, a fin de que se les brinde protección, oportunidad de empleo, capacitación, salud y educación.” (URUGUAI, Ley n. 18.076. 2006).

No ano de 2006, dois países trataram da questão específica dos refugiados: Uruguai e Argentina, sendo o Uruguai através de lei promulgada em 14 de novembro de 2006 sob 48 artigos, sob o nº 18.076.

Silvia Facal Santiago, da Universidade de Santiago de Compostela, assevera que o Uruguai apresentou um passado de restrições e xenofobia, com políticas restritivas para migração. Entretanto, com o passar das décadas, ganhou força a solidariedade para aqueles que fugiam da morte na Europa:

A sociedade Uruguai da década de 30 é um claro exemplo da polarização política mundial que se vivia neste tempo. A mesma se manifestou claramente nas discussões parlamentares que se produziram entre os legisladoras na hora de permitir ou não a entrada de contingentes de refugiados procedentes da Europa fascista, nos artigos da imprensa escrita no momento, e no trabalho dos cônsules facilitando ou não a entrega de vistos a quem os solicitavam, ou no trabalho de várias instituições de ajuda. Havia setores política que pretendiam estabelecer limitações a entrada de alguns estrangeiros, como os republicanos espanhóis que militavam em setores de esquerda ou como os judeus que consideravam como uma raça estranha, por criar que as ideias políticas dos primeiros poderiam chegar a ser perniciosas na sociedade de acolhida e que os segundos não conseguiriam se integrar a mesma. Mas também, existiam outros setores que trataram de ajudar a entrar e estabelecer-se no Uruguai, através de numerosas instituições de ajuda ou da atividade consular, a todas as pessoas que escapavam de um destino de morte em sua Europa natal. Graças a todos eles, temos podidos comprovar a intransigência existente em alguns setores da sociedade Uruguaiana da época, na hora de aceitar os refugiados da Europa e a solidariedade dos outros que ajudavam a entrar e se instalarem. (tradução nossa)¹⁹⁷

A história se demonstrou na lei especial, pois é a cláusula de inclusão da lei uruguaia (tradução nossa):

Artigo 2º. Será reconhecido como refugiado toda pessoa que:

¹⁹⁷“La sociedad uruguaya de la década del 30’, es un claro ejemplo de la polarización política mundial que se vivía en ese tiempo. La misma se manifestó claramente en las discusiones parlamentarias que se producían entre los legisladores a la hora de permitir o no la entrada de contingentes de refugiados procedentes de la Europa fascista, en los artículos de la prensa escrita del momento, en la labor de los cónsules facilitando o no la entrega de visados a quienes los solicitaban, o en la labor de varias instituciones de ayuda. Había sectores políticos que pretendían establecer limitaciones a la entrada de algunos extranjeros, como los republicanos españoles que militaban en sectores de izquierda o como los judíos a los que consideraban una «raza extraña», por creer que las ideas políticas de los primeros podrían llegar a ser perniciosas para la sociedad de acogida y que los segundos no lograrían integrarse en la misma. Pero también existían otros sectores que trataron de ayudar a entrar y establecerse en Uruguay, a través de numerosas instituciones de ayuda o de la actividad consular, a todas estas personas que escapaban a un destino de muerte en su Europa natal. Gracias a todo ello, hemos podido comprobar la intransigencia existente en algunos sectores de la sociedad uruguaya de la época, a la hora de aceptar a los refugiados de Europa y la solidaridad de otros que los ayudaban a entrar e instalarse” (SANTIAGO, Silvia Facal. Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados españoles republicanos y judíos alemanes. **Revista Complutense de Historia de América**, v. 28, p. 169-183, 2002.)

a) devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertencimento de grupo étnico ou social, raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se sobre a proteção deste país, ou que carecendo de nacionalidade e se encontrando em consequência de tais acontecimento, fora do país de onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele.

b) Tenha deixado (fugido de) o país de sua nacionalidade ou carecendo de nacionalidade, tenha deixado (fugido de) seu país de residência porque sua vida, segurança ou liberdade resultem ameaçadas pela violência generalizada, a agressão ou ocupação estrangeira, o terrorismo, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou qualquer outra circunstância que tenha perturbado gravemente a ordem pública. (tradução nossa)¹⁹⁸

Conforme excerto acima, há interessante ponto na lei uruguaia que merece atenção. Isto porque este país reconhece a totalidade das cláusulas de inclusão (i) da Convenção da ONU de 1951 e da Declaração Regional de 1984, e vai além. Estabelece que é refugiado aquele que é perseguido por motivos de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) opiniões políticas, (5) pertencimento a grupo social e inova ao acrescentar o (6) pertencimento a grupo étnico, inaugurando a ideia de etnia como razão para refúgio. Apesar de haver discussão possível sobre os termos “raça” e “etnia”, fato é que ambos estão presentes na lei especial.

Além disto, o Uruguai ainda estabelece em seu artigo primeiro uma concepção diferente das razões para o refúgio, inovando ao dizer que toda pessoa tem o direito de solicitar e receber refúgio em território nacional para (1) salvaguardar sua vida, mas também sua (2) integridade física, (3) moral ou (4) intelectual, (5) liberdade e (6) segurança. Chama a atenção especialmente a integridade física, moral e intelectual como objetivo da invocação do refúgio.

¹⁹⁸ “ARTICULO 2º. (Cláusula de inclusión).- Será reconocido como refugiado toda persona que: A) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o -a causa de dichos temores- no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o -a causa de dichos temores-, no quiera regresar a él. B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público.” (URUGUAI, **Ley nº 18.076 Derecho Al Refugio y a Los Refugiados**. Disponível em <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_14919_S.pdf> Acesso em 23 de janeiro de 2020).

Também é ponto de destaque a forma como o país interiorizou a Declaração de Cartagena. Isto porque além da conclusão terceira, há elementos da Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, ao tecer considerações sobre ocupação como elementos para o refúgio. Por fim, inova ao estabelecer o elemento do terrorismo como razão para o refúgio.

É o quadro comparativo:

QUADRO 3 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO URUGUAI

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>a) devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertencimento de <u>grupo étnico</u> ou social, raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se sobre a proteção deste país, ou que carecendo de nacionalidade e se encontrando em consequência de tais acontecimento, fora do país de onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>b) Tenha deixado (fugido de) o país de sua nacionalidade ou carecendo de nacionalidade, tenha deixado (fugido de) seu país de residência porque sua vida, segurança ou liberdade resultem ameaçadas pela violência generalizada, a agressão <u>ou ocupação</u> estrangeira, <u>o terrorismo</u>, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou qualquer outra circunstância que tenha perturbado gravemente a ordem pública.</p>

No que tange à extensão aos familiares (ii), a lei reconhece expressamente a extensão da situação de refúgio para cônjuge, concubinos (conviventes) e filhos, assim como qualquer outra parente por consanguinidade desde o quarto grau ou por afinidade desde o segundo grau, desde que não lhe seja aplicável uma cláusula de exclusão ou de cessação da condição. Merece destaque a separação entre parentes consanguíneos e por afinidade. A lei não fala sobre dependência econômica.

Sobre as cláusulas de exclusão (iii), não há inovação com relação ao tratado paradigma. Por sua vez, há cláusulas específicas para mulheres durante o procedimento de declaração do refúgio, entendendo ser o caso de entrevistas

individuais (iv), em seu artigo 38¹⁹⁹, outrossim, no caso de crianças ou adolescentes desacompanhados em seu artigo 36, dando excepcionalidade sobre a questão da representação, bem como prioridade no procedimento, considerando o desenvolvimento mental e maturidade da criança ou adolescente²⁰⁰.

Há, ainda, a Comissão de Refugiados – CORE Uruguai (v) com competência para o tema dos refugiados, além do respeito aos princípios da não devolução e não discriminação (vi), declaração do direito da reunião familiar em capítulo específico denominado “princípios do refúgio”. Observa-se que o Uruguai declara como sendo princípios: a) não discriminação, b) não rechaço na fronteira; c) não devolução direta ou indireta do país onde sua vida, integridade física, moral ou intelectual, liberdade ou segurança estejam em perigo; d) não sanção em caso de ingresso ilegal no país no caso do refúgio; e) interpretação mais favorável; f) confidencialidade.

Em termos de dados, o Uruguai possui cerca de 600 refugiados e solicitantes de asilo, para uma população de 3,4 milhões²⁰¹.

3.2.4 Argentina

A Argentina foi a segunda no ano de 2006 a promulgar lei específica para tratar do refúgio, em 28 de novembro de 2006, através da Lei 26.165, em uma lei relativamente extensa de 60 artigos, sob o paradigma da Declaração de 2000.

¹⁹⁹ “Artículo 38. (Mujeres solicitantes de refugio). - Aun cuando no fuesen las solicitantes principales del reconocimiento de la condición de refugiado, las mujeres deberán ser entrevistadas individualmente. La reglamentación atenderá las características del procedimiento.” (URUGUAI, **Ley nº 18.076 Derecho Al Refugio y a Los Refugiados**. Disponível em <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_149_19_S.pdf> Acesso em 23 de janeiro de 2020).

²⁰⁰ “Artículo 36. (Niños, niñas o adolescentes no acompañados). - Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar y a que se reconozca su condición de refugiado, en forma independiente a las personas que ejercen su representación legal. Cuando la solicitud sea realizada por un niño, niña o adolescente no acompañado, la Secretaría Permanente le asegurará la designación de asistencia letrada obligatoria dándole trámite en forma prioritaria. Asimismo, deberá comunicar el hecho en forma inmediata al Juez de Familia quien adoptará las medidas pertinentes. Es nula toda actuación que se hubiese realizado sin la presencia del defensor. En caso de duda sobre la edad de la persona se estará a la declarada por ésta mientras no mediaren estudios técnicos que establecieran otra edad. Deberá prevalecer la defensa del interés superior del niño, niña o adolescente a lo largo de todas las instancias del procedimiento. Todas las decisiones que sean adoptadas en el mismo deberán tomarse considerando el desarrollo mental y madurez del niño, niña o adolescente.” (URUGUAI, **Ley nº 18.076 Derecho Al Refugio y a Los Refugiados**. Disponível em <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_149_19_S.pdf> Acesso em 23 de janeiro de 2020).

²⁰¹ ACNUR. **Uruguay**. Disponível em <<https://www.acnur.org/uruguay.html>>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

Cigogna, autora argentina, em seu texto sobre políticas públicas argentinas sobre o refúgio, descreve que a lei criou o CONARE no marco de um grande projeto:

Após 10 anos de discussões sobre o melhor projeto de lei, no ano de 2006, se aprovou a lei 26.165, chamada de Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado. Esta norma, ainda não regulamentada, gerou a criação da Comissão Nacional para os Refugiados (Conare) e de outras instituições para onde os solicitantes de refúgio e refugiados podem enviar suas demandas. Em conformidade com a lei 26.165 que se criou o CONARE, instituição que substituiu o CEPARE a partir de ano de 2009. Esta comissão, conformada com representantes dos Ministérios do Interior, das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, de Justiça, Segurança e Direitos Humanos e do Desenvolvimento Social e um representante do Instituto Nacional contra a Discriminação, Xenofobia e o Racismo (INADI), representa uma conquista dos impulsores da lei, pois acreditavam que este tipo de composição possibilitaria avanços na resolução dos problemas e demandas desta população (tradução nossa).²⁰²

Em outro texto, Maria Cigogna afirma que a “Argentina se converteu em um país receptor de refugiados [desde 1985]”²⁰³. Na época de seu artigo, pouco após a lei especial (2008), relatou que entre 1985 e 2006 havia chegado a Argentina 9.791 solicitantes de refúgio, tendo sido outorgados a proteção a 2.581 pessoas. Relata ainda que a proteção teria começado a existir burocraticamente desde 1985, com a criação do CEPARE, instituição essa criada sob os auspícios da adoção da Convenção ocorrida em 1961. Contudo, ressalva que existiam fluxos de refugiados antes disso. Cite-se:

É preciso tomar em consideração que os registros apenas foram divulgados e processados em 2002. Por outro lado, de acordo com os grupos que chegaram, sua história começa da conformação do Estado Nação: os uruguaios que vieram a primeira década do século XX devido à guerra civil; quem escapou da primeira guerra mundial; da revolução bolchevique; da guerra civil espanhola; da segunda guerra mundial (entre outros, alemães, eslovenos, húngaros); do acordo do governo militar em 1979 com o ACNUR, para permitir o estabelecimento de famílias indochinesas e de Laos,

²⁰² “Luego de 10 años de discusiones acerca del mejor proyecto de ley, en el año 2006, se aprueba la Ley 26.165 llamada “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”. Esta norma, aún no reglamentada, provocó la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y de otras instituciones donde los solicitantes de refugio y refugiados pueden volcar sus demandas. A raíz de lo dictado por la Ley 26.165 se crea la Conare, institución que sustituyó al Cepare a partir de mayo del año 2009. Esta Comisión, conformada por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), representa un logro de los impulsores de la Ley ya que creían que este tipo de composición lograría avances en la resolución de los casos y demandas de esta población” (CICOGNA, María Paula A. Refugiados na Argentina. Políticas Públicas do Bicentenário (1930-1943 e 1985-2010). **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v. 1, n. 5, 2015.)

²⁰³ CICOGNA, María Paula A. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. **Historia Actual Online**, n. 18, p. 51-63, 2009.

ao mesmo tempo, chilenos e uruguaios escaparam da ditadura; já mais perto do século XXI, quem escapou dos conflitos armados da ex-Iugoslávia, Senegal, Nigéria, Serra Leoa, Peru, Colômbia, Cuba, Romênia, Armênia, entre outros (tradução nossa). 204

Atualmente, conforme o ACNUR, há cerca de 8.000 refugiados e solicitantes de refúgio na Argentina (para uma população de cerca de 44,2 milhões), sendo a maioria provenientes de países da América Latina.²⁰⁵

Em nossa pesquisa, conforme o item (i), a cláusula que inclusão é definida pelo seu art. 4º, que se transcreve (tradução nossa):

Artigo 4º - Para os efeitos da presente lei, o termo refugiado se aplicará a toda pessoa que:

a) Debido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad e não possa ou não queira encontrar-se sobre a proteção de tal país, ou que, careciendo de nacionalidad se encontrando, em consequência de tais acontecimento, fora de seu país onde tenha residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele.

b) Tendo deixado (“fugido de”) seu país de nacionalidade ou de residência habitual, no caso em que não contava com nacionalidade, porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçados por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁰⁶

²⁰⁴ “Hay que tomar en consideración que los registros recién fueron procesados y dados a publicidad en el año 2002. Por otra parte, acorde a los grupos arribados, su historia comienza desde la conformación del Estado Nación: los uruguayos que vinieron durante la primera década del siglo XX debido a la guerra civil; quienes escaparon de la Primera Guerra Mundial; de la Revolución Bolchevique; de la Guerra Civil Española; de la Segunda Guerra Mundial (entre otros, alemanes, eslovenos, húngaros); el convenio del Gobierno militar, en 1979, con el ACNUR, para permitir el ingreso y establecimiento de familias indochinas y laosianas; al mismo tiempo, los chilenos y uruguayos escapados de la dictadura; ya más cercanos al siglo XXI, quienes escaparon de los conflictos armados de la ex Yugoslavia, Senegal, Nigeria, Sierra Leona, Perú, Colombia, Cuba, Rumania, Armenia, entre otros.” (CICOGNA, María Paula A. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. **Historia Actual Online**, n. 18, p. 51-63, 2009. P. 51).

²⁰⁵ ACNUR. Argentina. **Direcciones Útiles**. Disponível em < <https://www.acnur.org/argentina.html>>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

²⁰⁶ “ARTICULO 4º — A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que: a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él. b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” (ARGENTINA, **Ley General de Reconocimiento y Protección Al Refugiado nº 26.165**. Disponível em <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>>. Acesso em 05 de dezembro de 2019).

Pela leitura acima, a Argentina se utilizou das orientações internacionais sobre o tema e utilizou-se da totalidade das situações previstas em Cartagena, ou seja, refúgio em situação de (1) ameaça a vida; (2) segurança; (3) liberdade, estas em virtude de (a) violência generalizada; (b) agressão estrangeira; (c) conflitos internos; (d) violação massiva de direitos humanos; (f) outras circunstâncias de perturbação da ordem pública.

QUADRO 4 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA ARGENTINA

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>a) Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira encontrar-se sobre a proteção de tal país, ou que, carecendo de nacionalidade se encontrando, em consequência de tais acontecimento, fora de seu país onde tenha residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>b) Tendo deixado (“fugido”) seu país de nacionalidade ou de residência habitual, no caso em que não contava com nacionalidade, porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçados por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>

Diferentemente das leis cronologicamente anteriores, a Argentina se preocupou em declarar que é um direito natural e fundamental do refugiado a unidade familiar (vi) e, também, dos membros de sua família, definindo mais precisamente qual a extensão das garantias oriundas do *status* de refugiado aos familiares deste.

Nos auspícios da lei, a extensão da condição de refugiado (ii) pode ocorrer (1) ao cônjuge ou (2) a pessoa com a qual o refugiado tenha se ligado em razão de afetividade e convivência, (3) ascendentes; (4) descendentes; e incluiu os (5) colaterais em segundo grau e que do refugiado dependam economicamente. Ainda, declarou que as autoridades deveriam observar as necessidades trazidas pelos solicitantes e os valores culturais dos países de origem.

A lei consagra aos princípios da não devolução e não discriminação (vi), bem como estabeleceu um CONARE argentino (v). A cláusula de exclusão repete a Convenção paradigma (iii).

Sobre cláusulas de proteção especial (v), a lei estabelece, em seu artigo 53, questão procedimental citando que mulheres ou menores, em especial se não estão acompanhados e se foram vítimas de violência, declarando que elas merecem atenção psicológica especializada durante os procedimentos. Neste ponto, a lei adota às recomendações do ACNUR. Ainda, a lei estabelece proceduralmente que nos casos de fluxos massivos, haverá que se levar em conta o pertencimento ao grupo, e não a requisição individual (artigo 55), inovação bastante importante.

3.2.5 Chile

O Chile tratou do tema somente em 2010, através da promulgação de lei específica em 08 de abril daquele ano, a Lei nº 20.430, em 50 artigos, e que foi regulamentada em 2011. É uma legislação relativamente recente, o que demonstra o interesse mais contemporâneo do país no tema, apesar da Declaração do Rio de Janeiro de 2000 há mais de uma década. Ainda, o Chile aprovou em 2016 modificações na Lei 20.888 para reduzir a idade mínima para requerer a nacionalidade chilena, no caso de filhos de pessoas refugiadas e, no mesmo ano, aprovou a comemoração do dia mundial dos refugiados.

Apesar da lei especial do tema ser recente, há na literatura chilena estudos relacionados aos refugiados espanhóis e refugiados palestinos no país, em diferentes épocas, inclusive oriundos de programas de reassentamento. Ainda, sobre a participação que emergiu do ACNUR com oficinas no país e que auxiliou na promoção das leis especiais. Neste sentido, Karina Bijit Abde, da Universidade de Valparaíso no Chile:

Enquanto sobre a política de refúgio no Chile, destaca-se a recente criação de uma lei de proteção aos refugiados, a Lei 20.430, promulgada em 15 de abril de 2010 e regulamentada em fevereiro de 2011 através do Decreto nº 837. Entre os benefícios da lei atual Lei de Refúgio, encontramos: menor tempo de tramitação nas solicitações de asilo, e a abordagem de temáticas como os direitos dos refugiados, a não discriminação e a integração, elementos ausentes na Lei dos Estrangeiros nº 1.094, que regia o processo até o ano de 2010. Sobre as autoridades sob encargo para os solicitantes de asilo e refugiados, no âmbito internacional encontramos o ACNUR, que desde o ano de 2008 fixou uma oficina no Chile. Sua função é assessorar e apoiar o Estado chileno para que proteja e assista à população refugiada (tradução nossa).²⁰⁷

²⁰⁷ “En cuanto a la política de refugio en Chile, destaca la reciente creación de una ley de protección para los refugiados,⁴ la Ley 20.430, dictada el 15 de abril de 2010 y reglamentada en febrero de 2011

Atualmente, o Chile passou a receber refugiados Sírios do programa de reassentamento. Em termos de dados, o Chile possui atualmente cerca de 1.700 refugiados para uma população de 18 milhões.²⁰⁸

É a cláusula de inclusão da lei chilena (tradução nossa):

Artigo 2º.

Conceito de Refugiado.

Terão direito a que a elas se reconheça a condição de refugiado as pessoas que se encontrarem em alguma destas situações:

1. Quem, por fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinados grupos sociais ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se sobre a proteção daquele devido aos ditos temores.
2. Os que tenham fugido de seu país de nacionalidade ou residência habitual e cuja vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública de dito país.
3. Quem, carecendo de nacionalidade ou pelos motivos expostos nos numerais anteriores, se encontre fora de seu país em que tinham sua residência habitual ou não possa ou não queiram a ele regressar.
4. Os que, bem no momento de abandonar seu país de nacionalidade ou residência habitual não detinham a condição de refugiado, satisfaçam plenamente as condições da cláusula de inclusão como consequência de acontecimentos ocorridos posteriormente a sua saída. (tradução nossa)²⁰⁹

*a través del Decreto N° 837. Entre los beneficios de la actual Ley de Refugio, encontramos: menor tiempo de tramitación en las solicitudes de asilo, y el abordaje de temáticas como los derechos de los refugiados, la no discriminación e integración, elementos ausentes en la Ley de Extranjería N° 1.094, que regía el proceso hasta el año 2010. En cuanto a las entidades que se hacen cargo de los solicitantes de asilo y refugiados, en el ámbito internacional encontramos al ACNUR, que desde el año 2008 posee una oficina en Chile. Su función es asesorar y apoyar al Estado chileno para que proteja y asista a la población refugiada.” (BIJIT ABDE, Karina. El proceso de integración social de los refugiados palestinos reasentados en región de Valparaíso, Chile. **Si Somos Americanos**, v. 12, n. 1, p. 155-180, 2012.).*

²⁰⁸ ACNUR. Chile inicia reassentamento de refugiados sirios. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2017/10/13/chile-inicia-reassentamento-de-refugiados-sirios/>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

²⁰⁹ “Artículo 2°. - Concepto de Refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: 1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores. 2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público em dicho país. 3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él. 4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.” (CHILE, **Ley n. 20.430**. Disposiciones sobre Protección de Refugiados. Disponível em <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012435>>. Acesso em 27 de janeiro de 2020).

Conforme artigo acima, no que se refere ao elemento da definição do *status* de refugiado (i), pode-se observar que o Chile apreendeu os conceitos universais relativos ao tema, prescrevendo ser o refúgio nos casos tradicionais da Convenção de 1951, ou seja, fundado temor de perseguição por razões de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) pertencimento a grupo social ou (5) opiniões políticas bem como aos exatos termos da Declaração de Cartagena de 1984, ou seja, segurança ou liberdade ameaçadas, por (6) violência generalizada, (7) agressão estrangeira, (8) conflitos internos, (9) violação massiva de direitos humanos ou (10) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Chama a atenção que o Chile tenha inserido em seu artigo definidor do *status* de refúgio, a cláusula de que será reconhecido como refugiado aquele que assim tiver sua condição perfectibilizada quando fora de seu país, ou seja, pelas mesmas razões acima quando perpetradas no trajeto. Tal situação reforça o dever do estado natal ou de residência habitual defender seus cidadãos, ainda que fora do país.

É o quadro comparativo:

QUADRO 5 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO CHILE

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>1. Quem, por fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinados grupos sociais ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se sobre a proteção daquele devido aos ditos temores.</p> <p>3. Quem, carecendo de nacionalidade ou pelos motivos expostos nos numerais anteriores, se encontre fora de seu país em que tinham sua residência habitual ou não possa ou não queiram a ele regressar.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>2. Os que tenham fugido de seu país de nacionalidade ou residência habitual e cuja vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública de dito país.</p>
<p>*sem correspondente</p>	<p>4. Os que, bem no momento de abandonar seu país de nacionalidade ou residência habitual não detinham a condição de refugiado, satisfaçam plenamente as condições da cláusula de inclusão como consequência de acontecimentos ocorridos posteriormente a sua saída.</p>

No que tange à extensão aos familiares (ii), o Chile optou por um termo abrangente no que se refere à relação afetiva, estendendo o *status* de refugiado para cônjuge ou “pessoa que tenha se ligado por sua convivência”, mas optou por termo restritivo aos demais familiares, estendendo o *status* para seus descendentes, ascendentes ou menores de idade sob tutela ou curatela do refugiado. Entretanto, deixou cláusula aberta para que o subsecretário do interior resolva os casos de reunião familiar tendo em conta existência de vínculo de dependência (sem dizer que é econômica) assim como pelos costumes e valores sociais e culturais do seu país de origem.

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), o Chile optou por dar guarida aos entendimentos previstos na Convenção paradigma.

Por sua vez, se vislumbram cláusulas específicas para crianças desacompanhadas, conforme Capítulo IV, e para tratamento especiais, como no caso de mulheres vítimas de violência sexual ou por motivos de gênero, em seu artigo 41, significando o item de análise (iv) da pesquisa.

No que se refere ao procedimento (v), o Chile optou por um órgão com caráter de comissão, denominada Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado, ligado ao Ministério do Interior, apesar de separá-la da comissão para estrangeiros.

Chama a atenção o fato de a lei chilena possui um capítulo (Capítulo III) para tratar dos princípios fundamentais da proteção: a não devolução, não expulsão, ausência de sanção no caso de ingresso e residência irregular, não discriminação e confidencialidade, além da reunião familiar. Ainda, estabelece princípios interpretativos da lei, como tratamento mais favorável aos refugiados (vi).

Apesar de não ser elemento de comparação da pesquisa, o Chile possui um artigo (13) para tratar sobre os refugiados poderem ascender aos serviços públicos e sociais, como trabalho, saúde, educação e habitação, demonstrando a preocupação da última década com as soluções duradouras.

3.2.6 Bolívia

A Bolívia, apesar de signatária da declaração de 2000, foi a última a promulgar lei específica sobre o tema dos refugiados conforme o paradigma estudado, mais de uma década depois. Promulgou a Lei nº 251 em junho de 2012.

Ainda, decretou o regulamento da lei através do Decreto Supremo nº 1.440 de 19 de dezembro de 2012. Possui por volta de 700 refugiados para uma população com cerca de 11 milhões de habitantes.

A demora na promulgação de lei específica sobrevinha de um possível passado de exclusão e ausência de mecanismos de proteção, em face de uma implementação de política globalizada que fazia da Bolívia um país com mais saídas do que entradas de habitantes ao menos até 2001. Neste sentido, assevera Vacaflores:

A situação dos imigrantes bolivianos, seja em países da região andina ou outros da América do norte e Europa, é resultado do extremo atraso, dependência, pobreza e miséria em que se encontram a grande maioria do povo boliviano e de uma política econômica globalizada [...] Os índices de furtos, roubos e assassinatos definitivamente se multiplicaram em Bolívia e as políticas estatais a respeito fracassaram categoricamente. Os responsáveis pela administração do modelo gerador de desocupação, ante a incompreensão do acelerado crescimento da insegurança cidadã, recorrer para justificar sua incapacidade, a medidas basicamente de polícia e punição e a explicações discriminadoras. (tradução nossa)²¹⁰

Fato é que a Bolívia adotou uma formulação jurídica parecida com o Chile, apesar de o direito de procurar asilo em sua constituição, que na atual formatação foi promulgada apenas em 2009. É o que declara seu artigo 29 da Constituição Política do Estado:

Artigo 29.

Se reconhece às estrangeiras e aos estrangeiros o direito de pedir e receber asilo ou refúgio por perseguição política ou ideológica, em conformidade com as leis e os tratados internacionais.

Toda pessoa a quem se há outorgado em Bolívia asilo ou refúgio não ser expulsada ou entregada a um país onde sua vida, integridade, segurança ou liberdade estejam em perigo. O Estado atenderá de maneira positiva,

²¹⁰ “La situación de los inmigrantes bolivianos, sea en países de la Región Andina u otros de Norteamérica y Europa, es resultado del extremo atraso, dependencia, pobreza y miseria en la que se debate la gran mayoría del pueblo boliviano y de una política económica globalizada [...] Los índices de atracos, robos y asesinatos definitivamente se han multiplicado en Bolívia y las políticas estatales al respecto han fracasado rotundamente. Los responsables de la administración del modelo generador de desocupación, ante la incompreensión de las causas del acelerado crecimiento de la inseguridad ciudadana, recurren para justificar su incapacidad, a medidas básicamente policíacas y punitivas y a explicaciones discriminadoras.” (VACAFLORES, Víctor. Migración Interna e Intraregional en Bolívia: Una de las caras del neoliberalismo. Revistas Aportes Andinos, nº 7. Universidade Andina Simon Bolívar: Bolívia, 2003).

humanitária e rápida as solicitações de reunificação familiar que se apresentem por pais ou filhos asilados ou refugiados. (tradução nossa)²¹¹

Apesar da Constituição não ser suficiente a todos os preceitos do refúgio, é importante que o país tenha trazido o tema para sua Constituição. Quanto à lei especial, é a cláusula de inclusão da lei da Bolívia:

Artigo 15 (definição).

I. Aos efeitos desta lei, se entende indistintamente por pessoa refugiada a quem:

a. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimiento a grupo social ou opiniões políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad e não possa ou não queira, por causa de ditos temores, acogerse a la protección de tal país; ou que, careciendo de nacionalidad e se encontrando, em consequência de tais acontecimientos, fora do país onde antes tivera sua residência habitual, não possa ou não queira, por causa de ditos temores, regresar a ele.

b. Tenga deixado (fugido de) seu país de nacionalidade ou, careciendo de nacionalidad, tenha deixado (fugido de) seu país de residência habitual porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação masiva dos derechos humanos ou outras circunstancias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

II. También se considera como persona refugiada aquella que no momento de abandonar seu país de nacionalidad ou residencia habitual não reunia as condiciones descritas anteriormente, mas em consequência de acontecimientos ocurridos posteriormente a sua saída, cumpra plenamente as cláusulas de inclusión establecidos nos incisos a) ou b) do presente artigo. (tradução nossa)²¹²

²¹¹ “Artículo 29. I. Se reconoce a las extranjeras y los extranjeros el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales. II. Toda persona a quien se haya otorgado en Bolivia asilo o refugio no será expulsada o entregada a un país donde su vida, integridad, seguridad o libertad peligran. El Estado atenderá de manera positiva, humanitaria y expedita las solicitudes de reunificación familiar que se presenten por padres o hijos asilados o refugiados.” (BOLIVIA. **Constitución Política del Estado** (CPE). 7 de fevereiro de 2009. Disponível em < https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020).

²¹² “A los efectos de la presente Ley, se entiende indistintamente por persona refugiada a quien: a. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, regresar a él. b. Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. II. También será considerada como persona refugiada a aquella que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones descritas anteriormente, pero que, como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, cumple plenamente las cláusulas de inclusión establecidas en los incisos a) o b) del presente Artículo”. (BOLÍVIA. **Ley 251**. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8855.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020)

Da leitura acima, pode vislumbrar que a legislação nacional não inovou com relação aos tratados sobre a cláusula de inclusão (i), prescrevendo ser o refúgio nos casos tradicionais da Convenção de 1951, ou seja, fundado temor de perseguição por razões de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) pertencimento a grupo social ou (5) opiniões políticas bem como aos exatos termos da Declaração de Cartagena de 1984, ou seja, segurança ou liberdade ameaçadas, por (6) violência generalizada, (7) agressão estrangeira, (8) conflitos internos, (9) violação massiva de direitos humanos ou (10) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Ainda, reconhece o refugiado que assim se perfez no momento itinerante.

Assim, é a cláusula de inclusão em quadro comparativo:

QUADRO 6 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA BOLÍVIA

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>a. Devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou não queira, por causa de ditos temores, acolher-se sobre a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e se encontrando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde antes tivera sua residência habitual, não possa ou não queira, por causa de ditos temores, regressar a ele.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>b. Tenha deixado (fugido de) seu país de nacionalidade ou, carecendo de nacionalidade, tenha deixado (fugido de) seu país de residência habitual porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>
<p>*sem correspondente</p>	<p>II. Também se considera como pessoa refugiada aquela que no momento de abandonar seu país de nacionalidade ou residência habitual não reunia as condições descritas anteriormente, mas em consequência de acontecimentos ocorridos posteriormente a sua saída, cumpra plenamente as cláusulas de inclusão estabelecidos nos incisos a) ou b) do presente artigo</p>

No que tange à extensão aos familiares (ii), além de declarar o princípio da reunião familiar na Constituição Política do Estado, estende a condição ao cônjuge ou

convivente, ascendentes, descendentes, irmãos que dependem economicamente do refugiado, assim como crianças, adolescentes ou adultos que estejam sob a tutela do refugiado.

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), a lei boliviana repete aos preceitos do tratado paradigma (crimes contra paz, de guerra, ou de lesa humanidade, ainda, grave delito comum, atos contrários à finalidade e princípios nas Nações Unidas).

Por sua vez, se vislumbram cláusulas específicas para crianças ou adolescentes desacompanhados, apenas de caráter procedimental sobre a solicitação do refúgio, atribuindo-lhe um defensor ou tutor.

Vislumbrou-se o CONARE – Comissão Nacional do Refugiado (v), com competência para o tema em específico.

Sobre os princípios declarados (vi), a Bolívia chama atenção em dois momentos. Primeiro, conforme dito, pela constitucionalização do tema do refúgio, destacando o princípio da não devolução e não rechaço, bem como o princípio da reunião familiar. Em caráter infraconstitucional, a lei especial abre sua estrutura já elencando os princípios em seu Capítulo II, acrescentando os princípios da não sanção em entrada irregular, não discriminação e confidencialidade.

3.2.7 Venezuela

Apesar de não ter participado da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, bem como não ter sido membro do Mercosul naquela data (tendo ingressado efetivamente somente em 2012 com pedido desde 2006), a Venezuela tratou especificamente do tema dos refugiados através da Lei 37.296, logo em 2001 e com 46 artigos, havendo posterior regulamentação pelo Decreto 2.491 em 2003.

Observa-se que a lei venezuelana tratou tanto do refúgio quanto do asilo na mesma lei, intitulada “Lei Orgânica sobre os Refugiados ou Refugiadas e Asilados ou Asiladas – “LORA””²¹³ de 2001, apesar de ter constitucionalizado o Direito ao Refúgio no artigo 69 de sua Constituição: “Artigo 69. A República Bolivariana de Venezuela

²¹³ Venezuela, **Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas**. 2001. Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

reconhece e garante o direito ao asilo e refúgio. Se proíbe a extradição de venezuelanos e venezuelanas”.²¹⁴

A Venezuela é marcada por ao menos três complicadores sobre a situação de refúgio: 1) o fato de ser receptora de fluxo de refugiados da Colômbia; 2) o fato de ser país de origem de refugiados na definição ampliada; 3) o fato de não ter acolhida a Declaração de Cartagena em sua conclusão terceira em sua legislação nacional. À título de dados, a Venezuela produziu 21.046 refugiados em 2018 e recebeu 67.289 refugiados no mesmo ano, para uma população de cerca de 31,98 milhões.²¹⁵

Estes fatos implicaram em distorções internas ao tratar do tema do refugiado, conforme os paradigmas estudados. Para explicar estas distorções, cinge-se tratar da definição que está disposta na lei doméstica.

Em sua lei, a Venezuela define como sendo refugiado ou refugiada (tradução nossa) para fins jurídicos internos:

Artigo 5. - Condición de Refugiado ou Refugiada.

O Estado venezuelano considera como refugiado ou refugiada a toda pessoa a quem a autoridade competente lhe reconheça tal condição, em virtude de haver ingressado no território devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, sexo, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, e que se encontre fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se sobre a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade, não possa ou não queira regressar ao país onde antes tivera sua residência habitual. (tradução nossa)
216

Assim, a Venezuela admite a situação de refúgio (i) para aqueles que ingressam no território devido a fundados temores de perseguição por motivos de (1) raça, (2) sexo, (3) religião, (4) nacionalidade, (5) pertencimento a grupo social ou por

²¹⁴ “Artículo 69. La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio. Se prohíbe la extradición de venezolanos y venezolanas.” (Venezuela, **Constitucion de la República Bolivariana de Venezuela**, 1.999).

²¹⁵ THE WORLD BANK DATA. **Venezuela**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicador/SM.POP.REFG.OR?locations=VE>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

²¹⁶ “Artículo 5. - Condición de Refugiado o refugiada. El Estado venezolano considerará como refugiado o refugiada a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual.” (Venezuela, **Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas**. 2001. Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

suas (6) opiniões políticas. Observa-se que a Venezuela iniciou a prática que se desvelou no Paraguai em 2002, ao admitir a perseguição por sexo como um elemento cuja perseguição se torna razão de refúgio.

Entretanto, chama a atenção o fato de que o Estado venezuelano não acatou à conclusão terceira da Declaração de Cartagena de 1984, não admitindo a violência generalizada, ameaça à vida e segurança ou liberdade, agressão estrangeira conflitos internos ou violação massiva de direitos humanos como causa para o refúgio. A explicação que pôde ser encontrada na doutrina é a relação de proximidade entre a Venezuela e a Colômbia, mais precisamente com as diásporas colombianas devido aos conflitos armados neste país.

Nesse sentido, Lorena Eizaga, pesquisadora venezuelana:

Isto significa que, com respeito à definição de refugiado consagrada na LORA, Venezuela não adotou as recomendações que vinham sendo formulados aos países do continente por diversos organismos internacionais, entre os quais podem se mencionar a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como do próprio ACNUR no sentido de que os países americanos adotassem em suas legislações nacionais a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 [...]

Com efeito, ter ampliado expressamente as cláusulas de inclusão da condição de refugiado na LORA em conformidade com a terceira conclusão da Declaração de Cartagena citada anteriormente, teria se demonstrado um compromisso profundo da Venezuela com a definição regional de refugiado na América Latina, e cuja redação participou toda vez que a Venezuela estava representada no Colóquio de Cartagena, cujo marco adotou a declaração, e qual foi produto da necessária evolução do conceito de refugiado na região com objetivo de responder as novas realidades de um continente [...]

Mas, sobretudo, dada a situação da Venezuela como um país receptor de grandes contingentes de refugiados produtos de uma violência generalizada e massiva violação de direitos humanos no marco do conflito armado interno que sangra o país vizinho, Colômbia, não cabe dúvida que ter incluído todas estas situações como cláusulas de inclusão na LORA teria sido uma mostra muito importante do compromisso do Estado Venezuelano em proteger aos refugiados colombianos que fugiam do conflito colombiano. (tradução nossa)²¹⁷

²¹⁷ *“Ello significa que, con respecto a la definición de refugiado consagrada en la LORA, Venezuela no adoptó las recomendaciones que han venido formulando a los países del continente diversos órganos internacionales, entre los cuales pueden mencionarse la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como el propio Acnur, en el sentido de que los países americanos adopten en sus legislaciones nacionales la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 [...] En efecto, haber ampliado expresamente las cláusulas de inclusión de la condición de refugiado en la LORA de conformidad con la Tercera Conclusión de la Declaración de Cartagena citada arriba, hubiese demostrado el profundo compromiso de Venezuela con la definición regional de refugiado en América Latina, en cuya redacción participó toda vez que Venezuela estuvo representada en el Coloquio de Cartagena en cuyo marco se adoptó la*

A relação Venezuela-Colômbia é conhecida e estudada por doutrinadores locais da Venezuela, levando à complexa reflexão doutrinária. Neste sentido Linda Rincón da Universidade de Zulia:

A importância da aplicação efetiva e eficiente das normas sobre o refúgio se justificam, particularmente para Venezuela, pela extensa linha de fronteira que este país tem com Colômbia (2.050km), extensão que compreende os estados: Zulia, Táchira, Apure e Amazonas (35,8% do território nacional). Fundamentalmente, o conflito armado colombiano gera as condições para quem em Zulia, em especial Maracaibo, gerenciem os pedidos de refúgio por parte dos colombianos.

[...]

Como consequência da violência na Colômbia no ano de 2003 se estimou um deslocamento de 19.378 pessoas dos municípios de fronteira com Venezuela. Nos primeiros seis meses de 2004 o número foi de 14.079 pessoas, por causa do deterioramento do cumprimento dos direitos humanos, a insegurança e as fumigações para combater o cultivo ilícito, as quais, além dos danos à saúde, arriscam a segurança alimentar, forçando assim a saída das pessoas. (tradução nossa)²¹⁸

A doutrina, entretanto, enxerga como comum a situação da Venezuela face à Colômbia, tendo em vista que é bastante comum que os refugiados se destinem aos países de maior proximidade do centro das perseguições ou violações.

Declaración, y la cual fue producto de la necesaria evolución del concepto de refugiado en la región a objeto de responder a las nuevas realidades de un continente [...] Pero, sobre todo, dada la situación de Venezuela como país receptor de grandes contingentes de refugiados producto de la violencia generalizada y la violación masiva de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno que desangra a su país vecino, Colombia, no cabe duda que haber incluido todas estas situaciones como cláusulas de inclusión en la LORA hubiese sido una muestra muy importante del compromiso del Estado venezolano de proteger efectivamente a los refugiados colombianos que huyen del conflicto colombiano.” (RINCON EIZAGA, Lorena Beatriz. La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 11, n. 2, p. 101-124, maio 2005. Disponível em <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13154112005000200005&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 26 de novembro de 2019).

²¹⁸ “La importancia de la aplicación efectiva y eficiente de las normas sobre refugio se justifica, particularmente para Venezuela, por la extensa línea de frontera que este país tiene con Colombia (2.050 Km.), extensión que comprende los estados: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas (35,8% del territorio nacional). Fundamentalmente, el conflicto armado colombiano genera las condiciones para que en el Zulia, en especial en Maracaibo, se gestionen solicitudes de refugio por parte de los colombianos. Como consecuencia de la violencia en Colombia en el año 2003 se estimó un desplazamiento de 19.378 personas en los municipios de frontera con Venezuela. Y en los primeros seis meses del 2004 el número fue de 14.079 personas, por causa del deterioro en el cumplimiento de los derechos humanos, la inseguridad y por las fumigaciones realizadas para contrarrestar el cultivo ilícito, las cuales, además de los daños a la salud, arriesgan la seguridad alimentaria, forzando así la salida de personas”. (YICON RINCON, Linda Gisela. Aplicación de la legislación venezolana sobre el refugio: Situación en el Estado Zulia. **Frónesis**, Caracas, v. 14, n. 3, p. 27-52, dic. 2007. Disponível em <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682007000300003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

Países de acolhimento são, em geral, países vizinhos. O Relatório Tendências Globais (2009) mostra claramente que a maior quantidade de refugiados está na vizinhança dos países-problema. Isso tanto é verdade para a Venezuela e o Equador em relação aos milhares de refugiados colombianos, quanto para o Irã, com respeito aos milhões de refugiados iraquianos e afegãos. Naturalmente, uma grande quantidade de refugiados pode impactar o orçamento das políticas públicas do Estado e gerar distorções e complicadores no âmbito doméstico.²¹⁹

Não obstante a Venezuela não internalizar a conclusão terceira de Cartagena, é interessante notar que a lei nacional prevê a situação de fluxos massivos e correlata resposta dos órgãos competentes com os organismos internacionais. Ainda, destaque-se que apesar de não dar guarida a declaração de Cartagena, prevê que o estado pode dar proteção e cumprir com as necessidades básicas daqueles que por razões de fluxos massivos estejam em seu país e mesmo que não queiram solicitar refúgio, conforme artigo 32 e seguintes da lei especial.

A Venezuela, assim, analisa cada situação específica. O contraditório é que seus nacionais tem sido conhecidos como refugiados pela cláusula de Cartagena (dando guarida a desnecessidade de reciprocidade conforme previsto nos instrumentos universais), como é o caso dos Venezuelanos no Brasil.²²⁰ Atualmente, graves situações de violação de direitos humanos na Venezuela geraram grande fluxo de refugiados para a América Latina, sendo a primeira fronteira o norte do Brasil. E diante deste grave fluxo a Venezuelanos, a Colômbia se sensibilizou, pedindo a OEA que os tratasse como refugiados.²²¹

O ACNUR estima que há cerca de 4,5 milhões de refugiados (ou migrantes) da Venezuela ao redor do mundo, sendo que 650.000 pediram formalmente o refúgio. Cerca de 2 milhões estão vivendo sob outra forma jurídica de estadia.²²² Para tentar resolver a questão, houve nos dias 3 e 4 de setembro de 2018 a formulação e

²¹⁹ RODRIGUES, Gilberto M. A. O futuro do refúgio no Brasil e o seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010. P. 140.

²²⁰ ONU. **ACNUR elogia Brasil por reconhecer Venezuelanos refugiados com base na Declaração de Cartagena**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acnur-elogia-brasil-por-reconhecer-venezuelanos-refugiados-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

²²¹ ESTADO DE MINAS. **Colômbia pede a OEA que avalie tratar como refugiados migrantes venezuelanos**. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/06/28/interna_internacional,1065573/colombia-pede-a-oea-que-avalie-tratar-como-refugiados-migrantes-venezu.shtml. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

²²² ACNUR. **Venezuela**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

assinatura da Declaração de Quito, a fim de compartilhar informações e boas práticas para a crise migratória dos cidadãos venezuelanos na região. Assinaram o documento Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

No escopo da presente pesquisa legislativa, a Venezuela assim estabeleceu seus critérios legais de *status* de refugiado:

QUADRO 7 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA VENEZUELA

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>O Estado venezuelano considera como refugiado ou refugiada a toda pessoa a quem a autoridade competente lhe reconheça tal condição, em virtude de haver ingressado no território devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, sexo, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, e que se encontre fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se sobre a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade, não possa ou não queira regressar ao país onde antes tivera sua residência habitual.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>*sem correspondente</p>

No que tange à extensão aos familiares (ii), a lei declara que é direito dos refugiados garantir sua unidade familiar, inclusive no que tange aos familiares desamparados, incluindo progenitores, cônjuge ou pessoa com a qual mantenha união estável de direito e seus filhos menores. A situação de outros familiares, contudo, ressalva a lei que será apreciada e valorada individualmente.

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), a lei doméstica não inova em face do tratado paradigma.

Por sua vez, se vislumbram cláusulas específicas para crianças (iv) apenas no que tange à reunião familiar e ao documento de identidade, válido para fins de estudos no país.

Há ainda, o CONARE – Comissão Nacional para Refugiados previsto no artigo 12 da lei especial (v), com competência para o tema dos refugiados.

A lei é estruturada de forma a dar atenção aos princípios norteadores da situação dos refugiados, destacando que a lei seria interpretada conforme os princípios internacionais e destacando em seus artigos 6 e seguintes a não sanção, não devolução e unidade familiar. A lei ainda fala em seu artigo segundo sobre a não discriminação e, no que tange aos procedimentos, sobre a acessibilidade, oralidade, celeridade e gratuidade.

3.2.8 Colômbia

A Colômbia sempre foi um país que chamou a atenção em virtude de suas instabilidades em termos de segurança pública. Apesar de ter melhorado nos indicadores do Banco Mundial desde 2008, ainda em 2018, a Colômbia produziu 138.586 refugiados com destino ao mundo, em contrapartida, acolheu cerca de 310 refugiados com origem em outros países. A Colômbia tem um registro histórico de milhões de refugiados com destinos ao redor do mundo.²²³

O ACNUR em seu relatório sobre o país:

Mais de 7,8 milhões de pessoas tem sido vítimas de deslocamento forçado desde 1985, com uma afetação desproporcional sobre comunidade indígenas e afro colombianas. Adicionalmente, mais de 462 líderes sociais e 135 ex-combatentes das FARC foram assinados desde o momento que se assinou o acordo de paz de novembro de 2016. (tradução nossa)

Apesar disto, a Colômbia aprovou a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados através da Lei 35 em 1961 e do Protocolo de 67 através da Lei 65 de 1979, entretanto, sem prescrever quais os procedimentos relativos ao reconhecimento dos refugiados. Somente o fez através do Decreto nº 2.840 em 6 de dezembro de 2013, de caráter procedimental e com viés mais restritivo, prescrevendo a definição do termo refugiado para o direito interno como sendo:

Artigo 1. Definição. Para os efeitos do presente decreto, o termo refugiado se aplicará a toda pessoa que reúna as seguintes condições:

²²³ THE WORLD BANK DATA. **Colômbia**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicador/SM.POP.REFG?locations=CO>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

Que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do seu país de nacionalidade ou não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira acolher-se na proteção deste país; ou que, carecendo de nacionalidade ou se encontrando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tinha sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira regressar a ele.

Que se tenha visto obrigada a deixar seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, ou

Que tenha razões fundadas para crer que estaria em perigo de ser submetida a tortura ou outros tratamentos penais cruéis, desumanos ou degradantes em caso de expulsão, em caso que se proceda a devolução ou extradição ao país de sua nacionalidade ou, no caso em que careça de nacionalidade, ao país de residência habitual. (tradução nossa)²²⁴

Conforme visto acima, a Colômbia acompanhou os conceitos universais relativos ao tema, prescrevendo ser o refúgio nos casos tradicionais da Convenção de 1951, ou seja, fundado temor de perseguição por razões de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) pertencimento a grupo social ou (5) opiniões políticas, bem como aos exatos termos da Declaração de Cartagena de 1984, ou seja, segurança ou liberdade ameaçadas, por (6) violência generalizada, (7) agressão estrangeira, (8) conflitos internos, (9) violação massiva de direitos humanos ou (10) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Ainda, foi além: incluiu em seu *status* para refugiados as situações que buscam afastar a tortura ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo na situação de refúgio quando o ingressante no território nacional tenha razões fundadas para crer que está

²²⁴ “Artículo 1. Definición. A efectos del presente decreto, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones: a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.” (COLÔMBIA, **Decreto 2.840 de 2013**. Disponível em < <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

em perigo a ser submetido a (11) tortura ou (12) outros tratamentos cruéis, (13) desumanos ou (14) degradantes em caso de expulsão, devolução ou extradição.

Não há registros semelhantes nesta pesquisa da assimilação do refúgio ao tratado contra a tortura por outros países.

A cláusula de inclusão comparada:

QUADRO 8 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DA COLÔMBIA

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>Que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do seu país de nacionalidade ou não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira acolher-se na proteção deste país; ou que, carecendo de nacionalidade ou se encontrando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tinha sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira regressar a ele.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>Que se tenha visto obrigada a deixar seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública,</p>
<p>*sem correspondência nesta pesquisa</p>	<p>Que tenha razões fundadas para crer que estaria em perigo de ser submetida a tortura ou outros tratamentos penais cruéis, desumanos ou degradantes em caso de expulsão, em caso que se proceda a devolução ou extradição ao país de sua nacionalidade ou, no caso em que careça de nacionalidade, ao país de residência habitual.</p>

Apesar da definição do refugiado ser abrangente, o decreto regulamentar como um todo não é, inclusive em outros temas além da definição do *status*.

De forma geral, cabe descrever que o decreto é de caráter regulamentar e procedimental e denota relativa rigidez no tema, o que pode vir a se demonstrar incompatível com o futuro do tema. Sua leitura transmite inflexibilidade, fazendo referências às leis civis do país e sua estrutura inicia pelo procedimento para depois destacar alguns direitos e princípios. Ainda, a solicitação do refúgio deverá ser expedida provisoriamente na fronteira por apenas cinco dias, devendo ser ratificada neste período, sob pena de negativa, para autoridade específica no país por meio físico ou eletrônico. Ainda, o salvo-conduto terá vigência de apenas três meses,

prorrogável, até que se resolva o pedido de reconhecimento da situação de refúgio. É possível prever que isto traz problemas práticos.

A lei ainda prevê diversas situações que a autoridade poderá rechaçar a solicitação, como no caso de “indução a erro” ou não ratificação no prazo de cinco dias, excedendo às orientações nacionais de que a solicitação do refúgio, uma vez feita, deve ser preservada no sentido do solicitante não ser devolvido antes de esgotada a análise. Outrossim, o salvo-conduto expedido para os refugiados não permite que este se retire do país, exceto se for para o território pelo qual ingressou.

Sob o escopo da pesquisa, no que tange à extensão aos familiares (ii), o decreto de caráter procedimental declara que é consagrado o princípio da unidade familiar, pelo que a condição pode ser estendida para cônjuges ou companheiros permanentes, filhos menores de idade, filhos maiores de idade até os 25 anos e que dependam economicamente do refugiado, filhos em condições de incapacidade de acordo com a legislação colombiana, e filhos do cônjuge ou companheiro permanente que se encontrem nas mesmas situações descritas (artigo 25).

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), não há inovação do artigo 34 do decreto regulamentar em face dos paradigmas internacionais.

Por sua vez, há cláusulas específicas para as situações procedimentais envolvendo crianças e adolescentes, conforme artigo 17 do decreto, com o estabelecimento de que funcionários poderão ser designados para proteger os direitos destes durante as etapas do procedimento, bem como em face das disposições especiais da infância e adolescência no país.

Há ainda, o CONARE que significa Comissão Assessora para a Determinação da Condição de Refugiado (v), com competência para o tema dos refugiados.

Sobre os princípios da não discriminação e não devolução, se fazem presentes no decreto regulamentar nos artigos 28 e 32 respectivamente (vi).

3.2.9 Equador

A Constituição do Equador de 2008 acompanha a Constituição da Venezuela de 1999, ao Constitucionalizar o tema do refúgio, ainda de que de forma mais completa, acrescentando outras razões para a situação de refúgio, apesar de não nominar exclusivamente dessa forma.

Em seu artigo 41, a Constituição equatoriana assim estabelece, em complementação ao direito de migrar (art. 40):

Art. 41. Se reconocem os direitos de asilo e refúgio, de acordo com a lei e os instrumentos internacionais de direitos humanos. As pessoas que se encontrem em condição de asilo ou refúgio gozarão de proteção especial que garanta o pleno exercício de seus direitos. O Estado respeitará e garantirá o princípio da não devolução, além da assistência humanitária e jurídica de emergência. (tradução nossa)²²⁵

E em seu artigo 66, a lei prescreve garantias tidas aos refugiados para, também, aos casos de “perigo” dos migrantes em geral, inclusive por conta de perigo em razão de etnia e ideologia do migrante.

Artigo 66. Item 14. O direito de transitar livremente por todo o território nacional e de escolher sua residência, assim como o direito de entrar e sair livremente do país, cujo exercício se regulará de acordo com a Lei. A proibição de sair do país somente poderá ser ordenada por juiz competente. As pessoas estrangeiras não poderão ser devolvidas ou expulsas a um país onde sua vida, liberdade, seguridade ou integridade ou de seus familiares estejam em perigo por causa de sua etnia, religião, nacionalidade, ideologia, pertencimento a grupo social, ou por suas opiniões políticas. Se proíbe a expulsão de coletivos de estrangeiros. Os processos migratórios deverão ser singularizados. (tradução nossa)²²⁶

É interessante destacar como a Constituição equatoriana reservou o regulamento para a legislação infraconstitucional, mas incluiu o tratamento análogo dos refugiados para situações de migrantes em perigo (semelhante ao fundado temor) em virtude de etnia (ao invés de raça) e ideologia, além das causas habituais para o refúgio (religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou por opiniões políticas) e correlata proibição de devolução ou expulsão nestes casos.

²²⁵ “Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia”. (EQUADOR. Constitución de La Republica del Ecuador, 2008. Disponível em https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

²²⁶ “Art. 66. Ítem 14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.” (EQUADOR. Constitución de La Republica del Ecuador, 2008. Disponível em https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

Conforme os paradigmas estudados, foi o Decreto Presidencial nº 1.182 de 2012 que estabeleceu as questões internas sobre o refúgio regulamentando a matéria. Em seu artigo 8º, o referido assim disciplina que:

Artigo 8. Será reconhecida como refugiada no Equador, toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade ou não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se sob a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e achando-se, em consequência de tais acontecimentos, fora de seu país onde tivera sua residência habitual, no possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele. (tradução nossa)²²⁷

O Decreto 1.182 de 2012, entretanto, revogava o Decreto nº 3.301 de 1992, que possuía prescritivo legal mais amplo para as situações de refúgio e que, antes, acompanhava a conclusão terceira da Declaração de Cartagena:

Artigo 1º - Com sujeição ao presente regulamento, será reconhecido como Refugiado no Equador toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade ou não possa ou, por causa de ditos temores não queira, acolher-se sob a proteção de tal país ou que, carecendo de nacionalidade a encontrando-se fora do país onde antes tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele.
Artigo 2º - Igualmente, serão consideradas como refugiados em Equador as pessoas que tenha deixado (fugido) de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública. (tradução nossa)²²⁸

²²⁷ “Artículo 8.- Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de Taza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos. fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o. a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” (EQUADOR, **Decreto 1.182 de 2012**. Disponível em < <https://www.refworld.org/docid/54f427764.html>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020).

²²⁸ “Artículo 1o - Con sujeción al presente Reglamento, será reconocido como Refugiado en el Ecuador toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Artículo 2o - Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” (EQUADOR, **Decreto 3.301 de 1.992**. Disponível em < <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fbd013.html>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020).

As possíveis razões para a restrição normativa sobrevêm da realidade equatoriana. Conforme o banco de dados do Banco Mundial, o Equador recebeu em 2018 cerca de 101.564 refugiados, e produziu 1.431 refugiados, para uma população de 16,62 milhões.²²⁹

A doutrina especializada equatoriana, nas palavras de Daniela Ubidia Vásquez, por meio da *Fundación Asylum Access Ecuador* e a *Clínica Jurídica de La Universidad San Francisco de Quito* apresentaram ações de inconstitucionalidade do Decreto por encontrar entre suas disposições várias vulnerabilidades de direitos.

A primeira inconstitucionalidade é de ordem estrutural-jurídica, pois o tema deveria ser regulado por uma lei orgânica e não através de decreto, permitindo assegurar o debate sobre o tema, e tendo em vista que é assunto regulado constitucionalmente no país. Para resolver o tema, entendeu-se que o decreto estaria a regular a lei sobre os estrangeiros no país, o que causa estranheza aos profissionais do tema. “Cabe destacar que a Lei de Estrangeiros se guarda silente a respeito do refúgio”²³⁰.

O Decreto ainda é atacado por estabelecer presunções em caso de não apresentação de recursos sobre as decisões de declaração do *status* do refúgio, o que contraria à proteção aos refugiados em nível internacional.

Por fim, o ponto mais importante é que o decreto foi atacado por não estabelecer o critério definidor do *status* de refugiado conforme a Declaração de Cartagena – conforme a ação de inconstitucionalidade apresentada pela fundação *Asylum Access*. A defesa alega que apesar de se tratar de uma declaração regional, sua prática reiterada estabeleceu a força de costume internacional, de igual maneira vinculante. A corte constitucional utilizou positivamente do momento ao tecer que embora a Declaração não tenha efeito vinculante, é um ferramental importante para

²²⁹ THE WORLD BANK DATA. **Equador**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=EC>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

²³⁰ “Cabe recalcar que la Ley de Extranjería guarda silencio respecto al refugio, aludiendo de manera general en su artículo 12 que se considerará no inmigrante a: “IV. Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos.” Por lo tanto, el análisis de la Corte Constitucional trata de ignorar el hecho de que no existe una ley que regule el derecho a solicitar refugio ya que la mera mención a una categoría migratoria en la Ley de Extranjería no cumple con los requisitos necesarios de regular derechos mediante ley vulnerándose así el principio de reserva de ley.” (VÁSQUEZ, Daniela Ubidia. La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos. **USFQ La Review**, v. 2, n. 1, p. 28-28, 2015).

fortalecer a proteção regionalmente e por isto modificou o mencionado artigo 8º do decreto para incluir a definição ampliada da Declaração de Cartagena, corrigindo a inconstitucionalidade neste ponto.²³¹

A argumentação foi no sentido de que a Constituição do país permitia, em seu artigo 11 (3), o princípio *pro persona*, pelo que se poderia entender que a Declaração de Cartagena representa uma proposição mais favorável ao conteúdo e exercício do direito humano do refúgio, pelo que o decreto deveria considerar tal definição.²³²

Portanto, o decreto regulamentar do Equador contemplava apenas os conceitos universais relativos ao tema, prescrevendo ser o refúgio nos casos tradicionais da Convenção de 1951, ou seja, fundado temor de perseguição por razões de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) pertencimento a grupo social ou (5) opiniões políticas. Sua Constituição, contudo, declarava que o estrangeiro não seria devolvido ou expulso para países onde exista perigo – ameaça – em razão de etnia ou ideologia, além das demais razões clássicas, excetuado o conceito de raça. Definiu-se, assim, com respeito à decisão da corte constitucional ante a inconstitucionalidade parcial do decreto, o conceito deve considerar a definição de Cartagena.

Cabe ainda citar quanto aos ferramentais sobre o refúgio, que em 2017 foi aprovada a Lei Orgânica de Mobilidade no Equador e que prevê a existência do “visto humanitário”, ressaltando que a definição da pessoa refugiada seria interpretada conforme todos os instrumentos possíveis.²³³ Fica, assim, uma aparente contradição com a revogação da definição conforme Cartagena.

A cláusula de inclusão ficou:

²³¹ VÁSQUEZ, Daniela Ubidia. La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos. **USFQ La Review**, v. 2, n. 1, p. 28-28, 2015

²³² ASYLUM ACCESS ECUADOR. **Acción de Inconstitucionalidad del Decreto 1182**. 2012. p. 53.

²³³ “Art. 55.- Visa humanitaria. - La visa humanitaria se concederá sin costo alguno a los solicitantes de la condición de refugiado o apatridia y a las personas que demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales. [...] Art. 75.- Persona refugiada. - La determinación de la condición de refugiado se regirá por las disposiciones y principios contemplados en la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos, Ley Orgánica de Movilidad Humana, disposiciones contempladas en el presente Reglamento, y las resoluciones que adopte la autoridad de movilidad humana.” (EQUADOR. **Ley Orgánica de Movilidad Humana**. 2017. Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>> Acesso em 07 de fevereiro de 2020).

QUADRO 9 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO EQUADOR

<p>Convenção de Genebra de 1951 2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>Decreto 1.182 de 2012 Artigo 8. Será reconhecida como refugiada no Equador, toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de nacionalidade ou não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se sob a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e achando-se, em consequência de tais acontecimentos, fora de seu país onde tivera sua residência habitual, no possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele.</p>
<p>Declaração de Cartagena [...] 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 massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>Decreto 3.301 de 1992 *Revogado Artigo 2º - Iguamente, serão consideradas como refugiados em Equador as pessoas que tenha deixado (fugido) de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública</p> <p>*Restabelecido por Ação de Inconstitucionalidade Parcial</p>
<p>*sem correspondente</p>	<p>Constituição As pessoas estrangeiras não poderão ser devolvidas ou expulsas a um país onde sua vida, liberdade, seguridade ou integridade ou de seus familiares estejam em perigo por causa de sua etnia, religião, nacionalidade, ideologia, pertencimento a grupo social, ou por suas opiniões políticas</p>

No que tange à extensão do *status* aos familiares (ii), o decreto declara que o direito a unidade familiar é um direito essencial de toda pessoa refugiada. Assim, declara que a condição será estendida ao cônjuge ou pessoa com a qual forme união de direito nos termos da lei equatoriana, filhos e filhas menores de idade, outros familiares sob custódia legal, até o quarto grau de consanguinidade ou afinidade; será estendida também aos outros membros familiares, desde que comprovada a dependência econômica. O decreto é mais restritivo neste sentido, em comparação aos demais países, porque exige documentação.

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), o país segue a convenção paradigma.

Por sua vez, não se vislumbram cláusulas específicas para crianças, mas apenas garantia de que na medida do possível se observará a escolha do requerente ao ser entrevistado por homem ou mulher (iv)

Há ainda, a Comissão para definir o *status* de refugiado – sem denominar CONARE –, sob os auspícios do ministério das relações exteriores, comércio e integração (v), com competência para o tema dos refugiados. O decreto possui artigos específicos para o princípio da não devolução ou não rechaço, mas cria exceção ao estabelecer que este princípio não será aplicado no caso de ser alguém condenado por delito grave e que constitua “ameaça para a comunidade equatoriana”. Também observa o princípio da não sanção em caso de entrada irregular. O decreto não faz referência aos demais princípios, mas declara que haverá a aplicação conforme os instrumentos internacionais.

3.2.10 Peru

O Peru, ao final dos países que promulgaram lei específica sobre o tema, tratou do tema através da Lei nº 27.891 em 2003 e regulamentou a questão no mesmo ano através do Decreto Supremo nº 119.

A título de dados do Banco Mundial, o Peru possui 2.529 refugiados em 2018 e no mesmo ano gerou cerca de 2.500 refugiados, para uma população de 32,17 milhões de habitantes, ou seja, valores já expressivos para a política nacional.²³⁴

O ACNUR, por sua vez, aponta que atualmente vivem cerca de 280.000 pessoas venezuelanos que solicitaram refúgio no Peru, razão pela qual o ACNUR abriu um escritório de trabalho na capital Lima, nas fronteiras norte (Tumbes) e sul (Tacna), assim como nas cidades de alta concentração de pessoas venezuelanas, tal qual Cusco e Arequipa.

É a cláusula de inclusão peruana em sua Lei:

Se considera como refugiado:

A pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de seu país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se a proteção de tal país; ou que carecendo de nacionalidade e se encontra, em consequência de tais

²³⁴ THE WORLD BANK DATA. **Peru**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=PE>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

acontecimento, fora do país onde antes tivera sua residência habitual e, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele. A pessoa que se viu obrigada a deixar (fugir) seu país de nacionalidade ou de residência habitual por causa de violação massiva de direitos humanos, agressão estrangeira, conflito interno, ocupação ou dominação estrangeira, ou em razão de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública. A pessoa que se encontrando legalmente no território da República, devido a causas supervenientes surgidas no seu país de nacionalidade ou de residência, não possa ou não queira voltar ao dito país devido a temores de sofrer perseguição de acordo com o inciso a) do presente artigo.²³⁵

Conforme excerto acima, o Peru aceita as cláusulas de inclusão universais sobre o tema e a definição regional de Cartagena de 1984, prescrevendo ser o refúgio nos casos tradicionais da Convenção de 1951 (i), ou seja, fundado temor de perseguição por razões de (1) raça, (2) religião, (3) nacionalidade, (4) pertencimento a grupo social ou (5) opiniões políticas bem como aos exatos termos da Declaração de Cartagena de 1984, ou seja, segurança ou liberdade ameaçadas, por (6) violência generalizada, (7) agressão estrangeira, (8) conflitos internos, (9) violação massiva de direitos humanos ou (10) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

O Peru inova ao trazer os conceitos da Convenção da OUA sobre os Refugiados de 1969, acatando o conceito de (11) ocupação ou (12) dominação estrangeira. Por sua vez, suprime os conceitos de “vida, segurança ou liberdade que estejam ameaçadas”, e substitui para apenas “pessoa que se viu obrigada a sair do país de nacionalidade ou de residência habitual”.

Por fim, acrescenta a situação de refúgio em caso de motivos supervenientes durante a estadia regular do migrante no país, ou seja, quando o migrante se vê

²³⁵ “Se considera como refugiado: a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público. c) A la persona que, encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo.” (PERU, Lei 27.891. 2003. Disponível em <<https://vlex.com.pe/vid/ley-n-27891-ley-578578838>. Acesso em 03 de janeiro de 2020).

compelido a não querer voltar ao seu país por receio de haver a perseguição conforme as razões de refúgio.

É o quadro comparativo:

QUADRO 10 - COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO PERU

<p>Convenção de Genebra de 1951</p> <p>2) Que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, 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.</p>	<p>A pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora de seu país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se a proteção de tal país; ou que carecendo de nacionalidade e se encontra, em consequência de tais acontecimento, fora do país onde antes tivera sua residência habitual e, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele.</p>
<p>Declaração de Cartagena</p> <p>[...] 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 massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.</p>	<p>A pessoa que se viu obrigada a deixar (fugir) seu país de nacionalidade ou de residência habitual por causa de violação massiva de direitos humanos, agressão estrangeira, conflito interno, <u>ocupação ou dominação estrangeira</u>, ou em razão de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública.</p>
<p>*Sem correspondente</p>	<p>A pessoa que se encontrando legalmente no território da República, devido a causas supervenientes surgidas no seu país de nacionalidade ou de residência, não possa ou não queira voltar ao dito país devido a temores de sofrer perseguição de acordo com o inciso a) do presente artigo.</p>

No que tange à extensão aos familiares (ii), o artigo 25 da lei declara ser possível estender aos cônjuges ou com quem tenha união de direito e estável, aos filhos e outras pessoas dependentes econômicas dele. Atrela, portanto, a extensão a dependência econômica (presumida ou mediante prova).

Quanto às cláusulas de exclusão (iii), o país segue as normativas internacionais da Convenção de 1951, mas acrescenta a exclusão quando as autoridades do país onde o solicitante tenha fixado sua residência habitual, o reconheçam os direitos e obrigações inerentes a posse da nacionalidade daquele país. A norma originária na Convenção é de inaplicabilidade dela no caso de ser reconhecida a nacionalidade no país acolhedor em face do solicitante, mas o Peru

inova ao estabelecer o critério de residência habitual cujo país passa a proteger o solicitante de refúgio.

Por sua vez, não se vislumbram cláusulas específicas para crianças ou mulheres (iv).

Há a Comissão Especial para os Refugiados (sem nominar CONARE) sob o Ministério das Relações Exteriores e Comissão Especial Revisora para Assuntos de Refugiados (v), com competência para o tema.

Há respeito aos princípios da não devolução e não discriminação (vi), bem como da não sanção em caso de ingresso irregular. Entretanto, faz ressalva a possibilidade de devolução de quem cometido grave delito antes de ingressar ao Peru, constituía uma ameaça para a ordem pública e segurança interna.

3.2.11 Guiana e Suriname

A Guiana é um país entre a Venezuela, Brasil e o Suriname, com cerca de 780 mil habitantes²³⁶, possuindo como capital Georgetown. Possui histórico da colonização britânica, se tornando país independente em 1966, mas mantendo Isabel II como chefe de Estado, permanecendo na Comunidade Britânica (*Commonwealth*). Conforme os dados mais recentes do ACNUR, atualmente a Guiana possuía apenas 23 refugiados em 2018, ou 26 em 2019, pendentes 40 pedidos; por sua vez, produziu cerca de 283 refugiados (*country of origin*) com destino aos outros países²³⁷.

Apesar de possuir refugiados, a Guiana não é país signatária da Convenção sobre os Refugiados de 1951, nem de seu protocolo. Ainda, não aderiu aos instrumentos regionais sobre o tema. Por conta da ausência de legislação nacional sobre o tema e não previsão de quaisquer procedimentos, os assuntos relativos ao tema são supervisionados pelo escritório regional do ACNUR em Washington (EUA).

No seu relatório de 2019, o ACNUR revelou que a Venezuela continuava a preocupar os países regionais diante da saída significativa de nacionais de seu país,

²³⁶ THE WORLD BANK DATA. **Guyana**. Population. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=GY>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

²³⁷ THE WORLD BANK DATA **Guyana**. Refugees country of origin. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=GY>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

sendo que o êxodo estava chegando aos países vizinhos, inclusive a Guiana. Neste aspecto, a Guiana teria demonstrado solidariedade significativa perante a situação.

Desenvolvimentos positivos.

Venezuela continua a experienciar uma significativa saída de venezuelanos para os países vizinhos, incluindo Guiana, a qual divide fronteira com a Venezuela. ACNUR elogia a generosidade do povo e governo da Guiana pela sua solidariedade internacional em permitir venezuelanos a entrar no país e na sua vontade de assistir aos venezuelanos deslocados e guianeses retornando da Venezuela. Venezuelanos na Guiana tem tido acesso aos tratamentos médicos de emergência no serviço público do país e jovens estão frequentando escolas locais na Guiana. (tradução nossa)²³⁸

A situação com a Venezuela tem se agravado pela descoberta de petróleo no país em 2015, pelo que a Venezuela veio a acirrar o reclamo por 2/3 do território da Guiana, inclusive a área onde há o petróleo (região de Essequibo). O Brasil, através de seu ministro de defesa, potência na região, chegou a visitar a Guiana em 2018 para mensagem de sobreaviso à Venezuela, pelo que ficou conhecida como “crise da Guiana”. A questão foi levada para a Corte Internacional de Justiça, mas a Venezuela tem se recusado a participar do procedimento.²³⁹ Esta crise poderia levar a um êxodo de refugiados no país por ocupação estrangeira.

Fato é que a Guiana ainda não possui legislação doméstica sobre o refúgio. Em 2014, ao ser questionado, o governo da Guiana respondeu ao ACNUR que “com a competição de prioridades para recursos limitados, Guiana não estava considerando a elaboração e adoção da legislação nacional sobre o refúgio uma prioridade neste momento”, o que é reprovado pelo ACNUR em seus relatórios oficiais. Com o escopo de preservar o sentido, transcreve-se no idioma original:

Guyana is only one of five States in the Caribbean region (and the only country in South America) that has not acceded to the international refugee

²³⁸ “Venezuela continues to experience a significant outflow of Venezuelans to neighbouring countries, including Guyana, which shares a land border with Venezuela. UNHCR commends the generosity of the people and Government of Guyana for their international solidarity in allowing Venezuelans to enter the country and their willingness to assist displaced Venezuelans and Guyanese returning from Venezuela. Venezuelans in Guyana have been able to access life-saving medical care free of charge at public health facilities, and Venezuelan youth are attending local schools in Guyana”. (UNHCR/ACNUR, **UNHCR Submission for the Universal Periodic Review – Guyana – UPR 35th Session**, Julho de 2019. Disponível em < <https://www.refworld.org/docid/5e1732dd2.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020).

²³⁹ ESTADO DE MINAS. **Venezuela rejeita participar de processo na CIJ em disputa com Guiana**. 18 de junho de 2018. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/06/18/interna_internacional,967607/venezuela-rejeita-participar-de-processo-na-cij-em-disputa-com-guiana.shtml>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

instruments. At the 15th UPR session in 2010 several recommendations were made for Guyana to accede to the 1951 Convention and its 1967 Protocol, and to initiate the drafting and adoption of national refugee legislation based on this. Guyana responded that “with competing priorities for limited resources, Guyana does not consider the drafting and adoption of national refugee legislation a priority at this time.” Given the regional context and protection challenges, accession to the 1951 Convention should be a first priority. (grifo nosso)²⁴⁰

A Guiana, entretanto, tem ascendido ao Mercosul como Estado Associado. Na medida em que se desenvolvem perspectivas de fundo comunitário no bloco, como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM, será necessário ao país que convirja no sentido das estruturas legais da região, inclusive quanto aos refugiados, para receber financiamentos comunitários ou de políticas públicas que venham a surgir.

O Suriname está ao encontro das mesmas ideias, ou seja, é fato pendente a regulação da situação dos refugiados em legislação nacional. Apesar disto, o Suriname é signatário da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e deu seu protocolo de 1967. As questões relativas ao status de refugiado, que não podem ser discutidas frente a inexistência de legislação doméstica, estão sob os auspícios do ACNUR em seu escritório regional em Washington.

O Suriname está localizado entre a Guiana, Guiana Francesa e Brasil. Possui cerca de 563 mil habitantes (menor que a Guiana). Não há diásporas históricas nos últimos anos com origem no Suriname²⁴¹, mas de 2016 a 2018 o Suriname reconheceu 43 refugiados em território nacional, o que é incomum para o histórico de quase nenhum no país²⁴². No mais, há poucos dados sobre o país, mesmo em organismos oficiais.

Nessa hipótese, o Suriname tem ascendido ao Mercosul como Estado Associado. Na medida em que se desenvolvem perspectivas de fundo comunitário no bloco, para ter acesso aos fundos, bem como ser colaborativo no desenvolvimento da comunidade, precisará demonstrar convergência legislativa interna.

²⁴⁰ ACNUR. **Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report - Universal Periodic Review.** Junho de 2014.

²⁴¹THE WORLD BANK DATA. **Suriname**, Refugees Country of Origin. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=SR>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

²⁴²THE WORLD BANK DATA. **Suriname**, Refugees. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=SR>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020

3.3. CONCLUSÕES, INOVAÇÕES E RESTRIÇÕES OBSERVADAS

Com base no estudo realizado no presente capítulo, algumas conclusões são interessantes e importantes para o futuro dos refugiados no bloco, considerada a crescente integração no Mercosul.

Rememora-se que a análise se limitou (pelo número de países) aos seguintes critérios elucidadores: (i) definição para o *status* de refugiado, considerando congruências ou incongruências legislativas, presenças ou ausências, inovações ou supressões relativas à cláusula de inclusão; (ii) possibilidade de extensão do status de refugiado aos familiares; (iii) inovações relativas à cláusula de exclusão; (iv) cláusula(s) de proteção a crianças, idosos ou refugiados com vulnerabilidades sobrepostas em geral; (v) existência de entidade nacional para o tema específico; (vi) não devolução, não discriminação e reunião familiar. Eventualmente, foram apresentados aspectos importantes da leitura da lei especial. Os marcadores (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi) foram apresentados durante a leitura do texto oriundo da pesquisa.

Dito isto, algumas conclusões passam a ser expostas:

Sobre o primeiro critério “(i) definição para o *status* de refugiado, considerando congruências ou incongruências legislativas, presenças ou ausências, inovações ou supressões relativas à cláusula de inclusão”, algumas supressões trazem preocupação para a harmonia legislativa do bloco e outras inovações são experiências positivas.

Neste quesito, chamam atenção as supressões feitas pelo Brasil na Lei 9.474/97 em seu art. 1º – ao reconhecer apenas parte da Declaração de Cartagena e não se pronunciando sobre agressão estrangeira, conflito interno, ameaça a vida, segurança ou liberdade por violência generalizada, e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Apesar disto, o Brasil tem se demonstrado país acolhedor de refugiados.

É de igual preocupação a supressão feita pela Venezuela, apesar de sua proximidade com a Colômbia, com relação à definição da Declaração de Cartagena, cuja aprovação ocorreu pelo Colóquio de Cartagena, no qual a Venezuela foi devidamente representada. A principal razão apresentada é pelo grande fluxo de refugiados na região e falta de recursos.

O Equador trouxe preocupação quando tentou suprir a concepção mais abrangente da Declaração de 1984, o que foi evitado com a constitucionalização do tema, pelo que houve a declaração da inconstitucionalidade parcial do Decreto 1.182 de 2012 para obrigar que o seu art. 2º fosse lido conjuntamente à definição ampliada de Cartagena. A situação, assim, pareceu ser de desacerto institucional.

Sobre os aspectos negativos no bloco, os casos mais graves se encontram no Suriname e na Guina, que atualmente não possuem leis específicas para tratarem sobre o tema. A situação com a Venezuela traz reflexos direto na Guiana, país de, aproximadamente, apenas 780 mil habitantes.

As situações nestes países sobre o refúgio são remetidas ao escritório central do ACNUR em Washington, não havendo dados sobre os reflexos da centralização. Apesar disto, os países são pequenos acolhedores de refúgio conforme os dados oficiais do Banco Mundial. Não obstante, não há certeza sobre a atual situação destes países frente aos êxodos mais contemporâneos, principalmente pela situação – em melhora, mas constante – da Colômbia, e da Venezuela.

Por sua vez, sobre os aspectos positivos, há muitos na região, o que demonstra o caráter profícuo da proteção aos refugiados no Mercosul ampliado.

O Paraguai inova na Lei 1.938 de 2002 ao acrescentar especificamente como possível razão de perseguição o sexo (em outras palavras, a questão de gênero). De igual forma, é o que fez a Venezuela em sua Lei 37.296 de 2001. Amplitude semelhante, apesar de em outro ponto, é vivenciada na Lei 18.076 de 2006 do Uruguai, ao estabelecer o pertencimento a grupo étnico como possível para as razões de perseguição passível de refúgio. O equador trará semelhantes aspectos na sua Constituição. Pode-se inferir que gênero e etnia são aspectos importantes no Mercosul.

Sobre as definições mais diversas sobre o refúgio, chama a atenção a Colômbia e o Uruguai. A Colômbia traz interessante definição de refugiado (através do Decreto 2.480 de 2013) no sentido de proteger a quem corre o perigo de ser submetido à tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, em compatibilidade com os acordos internacionais sobre o tema.

O Uruguai, por sua vez, merece atenção pelo fato de acrescentar na sua Lei 18.076 em seu art. 2º as razões de ocorrência de terrorismo no país de origem como situação para o refúgio, o que é inédito no bloco. Também inova ao acrescentar o refúgio para proteger a integridade moral ou intelectual, cuja fórmula é inédita.

Ainda sobre este quesito, é interessante notar como alguns países acolheram as conclusões da Convenção Africana sobre Refugiados de 1969, principalmente sobre “ocupação” ou “dominação estrangeira”. Este é o caso da Lei 18.076 do Uruguai em seu art. 2º, e do Peru através da Lei 27.891 de 2003.

Alguns países ainda acrescentam a situação do refúgio quando o migrante se encontra regularmente no país de acolhida e houver situação superveniente na qual se satisfaçam os critérios da proteção pela cláusula de inclusão geral do país. É o caso da Lei 20.430 do Chile (art. 2º) e da Lei nº 251 da Bolívia (art. 15).

Há, ainda, um fenômeno importante, constituído pela constitucionalização do refúgio em alguns países. Possivelmente, é a demonstração de que a proteção ao ser humano passa a ter nível constitucional nestes países, de forma direta e sem prejuízo deste status em decorrência de outros tratados. É o caso da Bolívia conforme o art. 29 de sua Constituição de 2009, da Venezuela conforme o art. 69 da Constituição de 1999 e o caso do Equador conforme art. 41 da Constituição equatoriana de 2008.

A Constituição equatoriana cria novas situações para o refúgio, dando interpretação parcialmente diferente dos habituais. Estabelecendo que as pessoas estrangeiras não serão devolvidas onde houver perigo para sua vida, segurança, liberdade ou integridade e de seus familiares, e entre as causas que denotam atenção, por causa de etnia e ideologia. Assim, inova ao trazer a concepção de integridade, inclusive de familiares, e reforçar o conceito de perseguição por etnia e ideologia, aspectos diferentes para o que poderia ser interpretado como raça e opiniões políticas.

As conclusões acima, sobre os critérios definidores da situação do refúgio demonstram que esta é uma realidade dinâmica e que depende de fatos e sobre eles apresentam respostas. Cada país apresenta certas experiências sobre os seus refugiados. Contudo, é possível que exista intercâmbio de experiências de forma confluyente no Mercosul com o objetivo de que boas experiências possam ser compartilhadas e, eventualmente, os critérios definidores ampliados nos países do bloco. As principais inovações apontam para questões de gênero e pertencimento a grupo étnico, além da originalidade da Convenção Africana sobre o Refúgio de 1969 (ocupação e domínio estrangeiro), ou de aspectos relacionados aos tratados internacionais de direitos humanos (terrorismo ou tortura).

Sobre o critério “(ii) possibilidade de extensão do status de refugiado aos familiares”, é importante asseverar que de acordo com o princípio da reunião familiar, este deveria ser o mais abrangente possível.

Entretanto, a realidade é parcialmente diferente, porque há normalmente o critério da união de direito ou da dependência econômica para familiares.

Reitera-se que a recomendação da manutenção da unidade familiar está na ata final de aprovação da Convenção de 1951 e não no tratado em si. Nela, não há nenhum critério para reconhecimento da unidade familiar, exceto a orientação para que a família seja mantida no caso de admissão do chefe da família. Não obstante ser discutível porque traz um apelo ao chefe de família da década de 1950, não há na origem algum critério de dependência econômica ou grau de parentesco máximo. São critérios que surgem nas leis nacionais.

A lei brasileira estende o status de refugiado aos cônjuges (portanto, relação de direito), ascendentes e descendentes (sem justificar grau) e dependentes econômicos, desde que se encontrem em território nacional. Em muitos casos, os refugiados buscam estar em território nacional para posteriormente trazer os seus familiares, daí a crítica a este ponto. A lei não fala sobre afetividade. Não fala sobre irmãos.

A lei paraguaia é mais restritiva, pois somente admite cônjuge ou união de direito, descendentes e ascendentes em primeiro grau. Os netos não podem trazer avós, por exemplo. Não fala em outros familiares, como irmãos.

A lei uruguaia permite conviventes, filhos, além de união de direito, mas é mais abrangente ao admitir qualquer outro parente desde que limitados aos consanguíneos até quarto grau (primos, por exemplo) e por afinidade até segundo grau (sogro, por exemplo). Não fala em dependência econômica, o que é ponto positivo.

A lei argentina é positiva ao tecer sobre afetividade, ao descrever cônjuge ou pessoal com o qual tenha estabelecido afetividade e convivência, no sentido de uniões de fato. Ainda, ascendentes e descendentes (sem limitar grau), e fala em colaterais de primeiro grau (irmãos?), desde que com dependência econômica.

O Chile repete a cláusula de união afetiva (“ligado por convivência”), mas foi mais restritivo ao tecer sobre ascendentes, descendentes e não demais parentes. Ainda, menores apenas sob curatela ou tutela. Entretanto, de forma interessante, prescreve a lei chilena que o subsecretário poderia avaliar o vínculo de dependência de acordo com os costumes e valores sociais e culturais do país de origem.

A Bolívia estende o *status* para cônjuge ou convivente (sem prescrever ser de direito), ascendentes, descendentes, irmãos que dependam economicamente e demais membros sob tutela. Irmãos sem dependência não recebem o benefício.

A Venezuela estabelece cláusula interessante. Apesar de declarar ser um direito do refugiado a unidade familiar, estabelece aos “familiares desamparados”, progenitores, cônjuge ou união de direito e filhos menores. Outros familiares, contudo, são avaliados individualmente.

A Colômbia insere como recebedores do benefício cônjuges ou companheiros, filhos menores, filhos maiores até 25 anos e que dependem economicamente do refugiado, filhos com incapacidade e insere filhos do cônjuge ou companheiro. Não fala sobre demais membros da família, sendo bastante restritiva esta cláusula.

O Peru, por sua vez, permite aos cônjuges ou conviventes, filhos e outras pessoas dependentes econômicas. Pode ser mais abrangente, desde que tenha dependência econômica.

No geral, as cláusulas apresentam critérios que vão contra o objetivo principal do tratado, estabelecendo níveis de unidade familiar distintas. As leis mais interessantes são do Uruguai, que permite amplos membros da família (no caso consanguíneo, até quarto grau e afinidade até segundo, o que inclui enteados ou filhos afetivos, por exemplo) sem dependência econômica, e da Venezuela – apesar de desconhecimento da práxis neste ponto – sobre “familiares desamparados” e avaliação individual.

Sobre o critério “(iii) inovações relativas à cláusula de exclusão”, o que chama a atenção é a exclusão brasileira para as situações de terrorismo e crime de tráfico de drogas – o que é criticado pela doutrina pela abrangência do termo e possibilidade de calúnia por intenção política – e a lei peruana que insere na cláusula de exclusão a situação de inaplicabilidade do tratado original, modificando o critério de proteção por aquisição de nacionalidade para o critério de residência habitual.

Por sua vez, sobre o critério “(iv) cláusula(s) de proteção a crianças, idosos ou refugiados com vulnerabilidades sobrepostas em geral”, o tema é interessante. Conforme caminhou-se para a contemporaneidade, as leis passaram a prever com mais especificidade a proteção de mulheres, crianças e adolescentes ou mesmo idosos.

O Brasil não fala sobre o tema. Paraguai faz considerações sobre refúgio para mulheres e crianças desacompanhadas. Uruguai sobre mulheres. A Argentina sobre crianças desacompanhadas, mulheres e principalmente se foram vítimas de violência. Isto se repete no Chile. A Bolívia prescreve a possibilidade de tutores, o que é repetido na Venezuela. A Colômbia apenas prevê documentos para crianças estudarem. O Equador não fala sobre o tema, apenas que na medida do possível se respeitará a opções do solicitante em ser entrevistado por homem ou mulher. O Peru não prevê nada sobre o assunto específico.

Este tema é bastante importante, pois cada vez mais se discute a necessidade de integração e proteção no trânsito e recebimento ao país de acolhida quando há vulnerabilidade sobreposta. As leis não têm observado questões de refugiados LGBTQI+. Neste sentido Eva Demant:

Finalmente, a avaliação dos desafios de proteção na região não deve negligenciar as necessidades especiais de proteção de mulheres e crianças e refugiados adolescentes. Uma estratégia regional adequada de proteção e pesquisa. Para soluções duráveis, considere a especificidade das diferentes populações de interesse, uma vez que os riscos de perseguição e proteção que eles enfrentam ao longo do ciclo de deslocamento podem estar relacionados à idade, sexo e diversidade. Ações para prevenção e resposta à violência sexual de gênero contra a população refugiada, principalmente nos casos de mulheres, crianças e adolescentes, devem ser uma prioridade. A proteção efetiva de refugiados e refugiadas deve necessariamente incluir medidas para identificar pessoas em risco de violência de gênero e garantir sua referência aos serviços de atendimento e resposta disponíveis. Também é importante destacar a situação das minorias sexuais afetadas por formas graves de discriminação, que muitas vezes se transformam em deslocamento forçado e vulnerabilidade ao abuso. As ações de conscientização e treinamento devem ser fortalecidas para apoiar as agências e autoridades de elegibilidade na identificação e análise adequada de solicitações originadas em casos de perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero.²⁴³

²⁴³ *“Por último, la evaluación de los desafíos de protección en la región no debe descuidar las necesidades especiales de protección de las mujeres, y de los niños, niñas y adolescentes refugiados. Una adecuada estrategia regional de protección y búsqueda de soluciones duraderas deberá considerar la especificidad de las distintas poblaciones de interés, habida cuenta que la persecución y los riesgos de protección que se enfrentan a lo largo del ciclo de desplazamiento pueden guardar relación con la edad, el género y la diversidad. Las acciones para la prevención y respuesta a la violencia sexual basada en género en contra de la población refugiada, particularmente en los casos de mujeres, niños, niñas y adolescentes, deben constituir una prioridad. La protección efectiva de los refugiados y refugiadas debe necesariamente contemplar medidas para identificar a personas en riesgo de violencia de género y asegurar su referencia a los servicios disponibles de atención y respuesta. También es importante destacar la situación de las minorías sexuales afectadas por formas severas de discriminación, que muchas veces se transforma en desplazamiento forzado y en vulnerabilidad ante los abusos. Se deben fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación para apoyar a los*

Por fim, nos critérios (v) existência de entidade nacional para o tema específico e (vi) não devolução, não discriminação e reunião familiar, todas as leis apresentam o standard mínimo de princípios, bem como órgão nacional – ainda que não sob denominação CONARE, mas muito próximo, como “Comissão” – para discutir especificamente o tema. Chama a atenção que o Peru possui uma Comissão Especial para os Refugiados (sem nominar CONARE) sob o Ministério das Relações Exteriores e uma segunda comissão para julgar os recursos, denominada Comissão Especial Revisora para Assuntos de Refugiados.

Por tudo analisado acima, o Mercosul está ampliando sua agenda social ao reconhecer que é um espaço para livre circulação e promoção de migração segura com observância de direitos e deveres de seus migrantes. Não fica cego, portanto, às situações dos refugiados e das migrações humanitárias por sobrevivência, apesar das legislações e procedimentos locais de cada país.

É certo, contudo, que há pontos para aprimorar e apresentar soluções inteligentes para a situação dos refugiados.

Com efeito, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 não regula esta matéria e, portanto, os Estados dispõem de total flexibilidade para consagrar o marco normativo e institucional necessários.

No caso da América Latina, é interessante observar que de maneira progressiva os Estados foram assumindo a determinação da condição de refugiado através de 3 esquemas principais:

1) O estabelecimento de órgãos colegiados interinstitucionais ou interministeriais, denominados em muitos países como comissões nacionais para a proteção de refugiados,

2) Órgãos unipessoais, pertencentes às direções gerais de migração¹⁵, e 3) Mecanismos de elegibilidade ad hoc.

Isto faz com que o Acnur já não tenha que realizar a determinação da condição de refugiado senão naqueles países do continente americano que não são partes dos instrumentos internacionais sobre refugiados ou que não tenham adotado normativa e mecanismos nacionais na matéria.²⁴⁴

organismos y funcionarios de elegibilidad en la identificación y adecuado análisis de solicitudes originadas en casos de persecución por motivos de orientación sexual y/o identidad de género” (DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. **Agenda Internacional**, 2013, 20.31: 131-140).

²⁴⁴ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010. P. 55.

A harmonização crescente deverá ocorrer e oportunizar a criação de fundos e sistemas integrados para a proteção dos refugiados, inclusive com tratados multilaterais sobre o reconhecimento de direitos e deveres da população, ou mesmo oportunas discussões sobre transferências de responsabilidade por reassentamento voluntário dentro do bloco.

Sistema semelhante foi implementado na Europa através do “Sistema Europeu Comum de Asilo”, ao estabelecer diretivas para os procedimentos de acolhimento, tratamento e integração da situação de refúgio, mais precisamente Diretiva Procedimentos de Asilo, Diretiva Condições de Acolhimento, Diretiva Estatuto do Refugiado, Regulamento de Dublin (primeiro a solicitação vai ao Estado e após aos órgãos supranacionais) e Regulamento Eurodac (base de dados de recolhimento de impressões digitais de solicitantes, para toda Europa).²⁴⁵

²⁴⁵ **PARLAMENTO EUROPEU.** Sistema Europeu Comum de Asilo. Disponível em < https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_pt.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

4 COMPROMISSOS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO MERCOSUL AMPLIADO: DECLARAÇÕES E PACTO GLOBAL APÓS 2010

Conforme estudado no capítulo anterior, os Estados do Mercosul têm tentado conformar o tema dos refugiados no bloco com o objetivo de harmonizar procedimentos, tratamentos ou mesmo políticas, apesar dos desafios ainda existentes e constatados na conclusão anterior.

O terceiro capítulo, em conjunto com os anteriores, permite que esta pesquisa desenvolva aspectos sobre os próximos passos no Mercosul para a implementação de um eventual sistema comum para o bloco ou mesmo na implementação de políticas que atendam aos compromissos mais atuais, com atenção à Cartagena +30 de 2014 e ao Pacto Global de 2018.

Antes de adentrar no estudo das recentes declarações e convenções, é importante apenas retomar que é a solidariedade internacional a principal condutora das situações que estão por vir no bloco, inclusive perante novos compromissos internacionais.

4.1 COMPROMISSOS FUTUROS E SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL

Se é possível afirmar que o Mercosul comporta condições sociais para o desenvolvimento econômico²⁴⁶, é plausível afirmar que existem imperativos atinentes à dignidade que orientarão o Mercosul na implementação de soluções duradouras sobre os refugiados.

Apesar de aparente superação da possível indagação ante o fato de, conforme o capítulo anterior, existir declaração positivando o interesse na harmonização legislativa e de procedimentos sobre o refúgio, há ainda outras razões que superam a mera fragilidade do argumento positivista-jurídico.

²⁴⁶ “É necessário não perder de vista que todas estas ações serão em vão se não levam a gerar ações concretas que facilitem o acesso, apropriação e exercício de uma cidadania plena dos povos da Região. Esta concepção nos coloca diante do princípio irrenunciável de dotar a integração regional de sua dimensão ética, âmbito essencial se queremos conceber e desenvolver uma integração plena e socialmente justa.” (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020. P. 13-14).

Modernamente, apesar de basear sua raiz numa moral cristã, a fraternidade emerge como necessária ao entendimento da realização da dignidade do outro, pelo que passa a dignidade (individual ou coletiva) a ser também o fundamento do refúgio e da proteção para o estrangeiro. É, em parte, o resultado da busca moderna por uma objetivação em critérios palpáveis para a realização dos dilemas morais humanos.

Em 1966, Sérgio Vieira de Mello assevera de forma lúcida sobre como a realização da dignidade da humanidade superaria às meras soluções temporárias de suas misérias e sofrimentos morais, afirmando que a noção de fraternidade, enquanto uma atitude social, implica em conceitos de justiça e de igualdade.

A fraternidade deixa de ser um sentimento de mera caridade para na moral social se tornar uma noção de justiça e de respeito, mais elevada e, também, mais objetiva. Há um lado afetivo, entretanto, há um ponto de vista jurídico.

A noção de fraternidade, no sentido de uma atitude social, implica unicamente o conceito de justiça, de igualdade. Amar a humanidade e querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade. Por esta razão, a caridade perde um pouco de sua utilidade em relação aos direitos de cada um, juridicamente definidos e garantidos.

Se a moral religiosa vê na fraternidade uma consequência da caridade, a moral social apoia-se principalmente numa noção de justiça e de respeito mais elevada e mais objetiva. É evidente, porém, que mesmo assim a vida social não pode esquecer o lado afetivo: a fraternidade liga-se a um ponto de vista jurídico, mas também a um juízo de consciência. Quando a justiça social ou econômica falha, temos como recurso o respeito da dignidade humana, que pode se apresentar sob uma forma religiosa ou não, mas tem como único fim a preservação da honra individual e coletiva.

Sem chegar jamais a um ponto de negação próprio a um Nietzsche ou um Sade, devemos procurar manter-nos no sentido de uma fraternidade duplamente polarizada: 1) a caridade como revolta contra a injustiça; 2) o respeito da dignidade humana construtor de uma nova justiça universal, impossível de se atingir com caridade somente.²⁴⁷

Jubilut assevera que ao lado deste fundamento estão a solidariedade e a tolerância. A dignidade humana deve ser preservada por todos, inclusive pelos Estados, em função de sua relevância e do princípio da cooperação internacional; a solidariedade emerge como base de atitudes e ações na esfera internacional, no

²⁴⁷ MELLO, Sérgio Vieira de. Amar a humanidade é querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 13.

âmago da cooperação; e a tolerância como um conceito presente em vertentes filosóficas.

Mais recentemente, percebeu-se a necessidade de se estabelecer uma base de maior concretude do que a de um dever moral por parte dos Estados ou dos demais seres humanos de acolher pessoas perseguidas, posto que sem esta base a responsabilidade se situa apenas no âmbito do dever-ser, o qual não necessariamente se reverte em um efetivo ser.¹⁰⁷

Sendo assim, resolveu-se utilizar conceitos universalmente reconhecidos, ainda que não totalmente precisos, e dessa forma os principais fundamentos do refúgio passaram a ser a dignidade humana – a qual deve ser preservada por todos, inclusive os Estados, em função de sua relevância e do princípio da cooperação internacional, resultante da consciência de se estar vivendo em um mundo inter-relacionado; a solidariedade – base da maioria das ações na esfera internacional, principalmente no que tange à cooperação entre os Estados; e a tolerância – conceito presente nas mais variadas filosofias, inclusive nas religiosas, e que permite o convívio entre os diversos grupos sociais no mundo.²⁴⁸

Não é tarefa fácil definir o que é a dignidade e qual seu conteúdo em suas amplas multifacetadas possibilidades (sociais, culturais, religiosas, econômicas etc.). De forma sintética, “o conceito de dignidade humana, assim como o de direitos humanos, não é preciso e abrange todas as garantias mínimas que devem ser asseguradas ao ser humano enquanto tal”²⁴⁹.

Pondera-se que a dignidade deve se realizar perante um sujeito, se tornando subjetiva neste encontro, apesar das utopias sociais construídas acerca da vivência humana. Depende, contudo, de fenomenologia externa, de condições e frutos necessários para se atingir ao desenvolvimento.²⁵⁰

Apesar das possíveis indefinições e dilemas morais, próprios da seara dos direitos humanos²⁵¹, a proteção à dignidade humana é uma opção necessária para a

²⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 66.

²⁴⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 67.

²⁵⁰ “Entretanto, a dignidade surge como essência do ser, mas também emana, na prática, de um conjunto de condições externas, fruto dos atos necessários para atingir o desenvolvimento. Por isso, levando em conta o sujeito econômico-social, a dignidade pressupõe condições de existência condizentes com a manutenção da vida em toda sua potencialidade” (ALARCÓN, Pietro. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 106).

²⁵¹ “Sem dúvida, a ciência jurídica ainda não logrou encontrar uma definição rigorosa do conceito de direito humano. Mas porventura já se chegou a apresentar uma definição precisa e indisputável do que seja direito?” (COMPARATO, Fábio K. **Fundamento dos Direitos Humanos**. Estudos Avançados. São Paulo, n. 2, 1997).

sociedade atual, o que nos separa da barbárie. “Para conjugarmos o risco de consolidação da barbárie, precisamos construir urgentemente um mundo novo, uma civilização que assegure a todos os seres humanos, sem embargo das múltiplas diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, o direito elementar à busca da felicidade.”²⁵²

Aos refugiados a dignidade se torna fundamento para uma proteção adicional que o possa os elevar e proteger das situações e contingências que podem prejudicar sua opção existencial, vida, liberdade e condições de sobrevivência. “Na nossa abordagem geral, a dignidade humana supõe que a pessoa que procura refúgio é merecedor de algo mais, de um plus, de um elevar aquele que está a ponto de ser abatido, cercado pelas contingências que deram lugar ao fugir, uma adversidade que ameaça sua opção existencial, sua vida, liberdade e condições mínimas de existência”²⁵³. Para Alarcón, o não reconhecimento do refúgio nestas condições nega ao império da dignidade humana.²⁵⁴

Tais aduções demonstram que é possível defender a proteção dos refugiados como um imperativo internacional, pelo que o Mercosul em sua agenda social deve observar e produzir hospitalidade e promoção da dignidade.

4.2 DECLARAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS DO MERCOSUL DE 2012 ENTRE A DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA DE 2010 E A DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL DE 2014

²⁵² COMPARATO, F. K. Fundamento dos direitos humanos: a noção jurídica de fundamento e sua importância em matéria de direitos humanos. **Revista Consulex**, ano IV, n. 48, p. 55, dezembro de 2000. P. 460.

²⁵³ ALARCÓN, Pietro. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 107.

²⁵⁴ “A não obtenção do refúgio, nessas circunstâncias, significa o domínio da perversidade, convertendo ao ser humano em objeto, em coisa. Vulnerável alvo de uma indiferença e insensibilidade diante da sua condição factual. Daí que o império da dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental tanto na ordem constitucional quanto na internacional imponha o reconhecimento do status de refugiado a quem se encontre em tais condições” (ALARCÓN, Pietro. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 107)

Feita a introdução anterior, cinge-se analisar os compromissos que vêm sendo afirmado pelos países, e se estes darão guarida para a continuidade da convergência legislativa (e de políticas) no Mercosul no tema dos refugiados.

4.2.1 Declaração de Brasília de 2010

O percurso dos compromissos do Mercosul materializados em face dos refugiados após a Declaração do Rio de Janeiro, pode ser estudado a partir de 2010, mais precisamente a partir de 11 de novembro, quando Argentina, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile, juntamente a outros países, reafirmavam os compromissos nacionais e que, por consequência, iluminariam o Mercosul na nova década vindoura.

Pelos trabalhos já em desenvolvimento pelo ACNUR (naquele ano em sua comemoração histórica de sessenta anos) no sentido de garantir a sobrevivência do sistema internacional de 1951, bem como da Declaração de Cartagena, firmou-se a Declaração de Brasília de 2010, essa bastante compatível com as afirmações da pesquisa no sentido de o Mercosul ampliado ser um campo profícuo para a proteção dos refugiados. Apesar de ter sido uma declaração dos países das Américas, consoante dito contemplava grande parte do Mercosul ampliado.

O cruzamento de informações relativos aos propósitos do Mercosul, demonstrava-se que já em 2010 os países mentores do bloco estavam preocupados com as questões de mobilidade dos refugiados.

As legislações em sua maioria - conforme analisadas ao capítulo anterior - já eram compatíveis com os anseios internacionais das grandes potências e, também, contemplavam maior diversidade que o sistema originalmente pensado.

Assim, a Declaração é precisa ao confirmar que:

[...] Ressaltando a contribuição do continente americano para o fortalecimento da proteção das vítimas de deslocamento forçado e dos apátridas por meio da adoção de tratados multilaterais sobre refúgio, apatridia e de direitos humanos,

[...] Reiterando o direito de toda pessoa de buscar e receber refúgio e a importância do direito à nacionalidade, consagrados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969;

[...] Reconhecendo com satisfação que a legislação nacional existente em matéria de refugiados e deslocados internos dos países do continente incorporou as considerações de idade, gênero e diversidade para responder às necessidades diferenciadas de cuidado e proteção de homens e mulheres,

meninos e meninas, idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas e afrodescendentes;²⁵⁵

Reconhecia-se em 2010 a existência de fluxos de refugiados com origem ou destinados à região do Mercosul, pelo que estava crescente a importância de se proteger aqueles que buscavam ajuda no bloco e criar sistemas integrados cada vez mais fortes e prósperos em soluções eficientes.

Reconhecendo os esforços que os países de origem têm feito, com o apoio da comunidade internacional, para lidar com as circunstâncias que geram fluxos de pessoas que procuram proteção internacional como refugiados, bem como a importância de prosseguir com esses esforços; Destacando os esforços realizados pelos países receptores da região, mesmo sob difíceis situações socioeconômicas e fiéis à sua generosa tradição de refúgio, para continuarem oferecendo proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados; [...] Sublinhando a contribuição fundamental desempenhada pelos Estados, com o apoio do ACNUR, dos doadores, das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos e das organizações da sociedade civil, entre outros, para cuidar, proteger e buscar soluções duradouras para os refugiados, os apátridas e as pessoas deslocadas internas; Reiterando a importância de continuar progredindo na busca e implementação de soluções duradouras para os refugiados e pessoas deslocadas internas, por meio de um compromisso renovado com a cooperação internacional, bem como a partilha de responsabilidades em relação aos refugiados;²⁵⁶

E então, baseando-se nestas premissas, a Declaração tramitava por dez possíveis ações relacionadas aos refugiados: 1) revitalizar programas como fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário do Plano de Ação de 2004; 2) intercâmbio de conhecimentos; 3) reforçar o Plano de Ação do México; 4) reconhecer a importância de soluções duradouras com reflexão sobre as causas do refúgio; 5) promover a adesão total dos países aos documentos internacionais; 6) adotar mecanismos de situações inovadoras; 7) dar atenção aos casos de apatridia; 8) promover “os valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo, ressaltando a natureza não-política e humanitária da proteção dos refugiados”; 9)

²⁵⁵ ACNUR. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.** Brasília, 11 de novembro de 2010. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf> Acesso em 17 de janeiro de 2020. P.1.

²⁵⁶ ACNUR. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.** Brasília, 11 de novembro de 2010. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf> Acesso em 17 de janeiro de 2020. P.2.

reconhecer as alternativas para a migração regular, preservando o espaço de proteção dos refugiados; 10) proteger as crianças desacompanhadas em todos os nichos.

De forma importante para a presente pesquisa, a declaração de 2010 já demonstrava que os países do Mercosul estavam preocupados com a situação dos refugiados e quais seriam os objetivos a se perseguir comunitariamente.

4.2.2 Declaração dos Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados (Declaração de Fortaleza)

Em 23 de novembro de 2012, na XXXII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados, ocorrida em Fortaleza, decidiu-se pela adoção conjunta da Declaração dos Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, sendo esta declaração de caráter programático e que pretendia a consolidação de procedimentos e princípios sobre os refugiados no bloco.

É pressuposto da Declaração que os países reconheçam a importância do tema para o futuro do bloco, o que de fato ocorreu e foi bastante comemorado pelos organismos oficiais como um avanço no tema.²⁵⁷

Destaque-se, contudo, que nem todos os membros atuais do Mercosul ampliado participaram da declaração em 2012. Durante a reunião supracitada, o Paraguai estava suspenso do bloco pela cláusula democrática conforme o segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, retornando somente em 2013, bem como Guiana e Suriname - maiores problemas em termos legislativos se comparados

²⁵⁷ Neste sentido: ONU. Países do MERCOSUL assinam compromisso de políticas comuns para refugiados na região. 2012. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/paises-do-MERCOSUL-assinam-compromisso-de-politicas-comuns-para-refugiados-na-regiao/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020. ou Ainda: ONU-BR. Avanços e Desafios na Proteção aos Refugiado no Brasil. Dez/2014, p.2. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

aos demais países conforme esta pesquisa - ainda não estavam integrados ao Mercosul (somente assinaram o acordo em 17/07/2015).

No mesmo sentido, Colômbia, Equador e Peru não assinaram a declaração, apesar de estarem presentes os seus representantes.

Apesar do documento se intitular como uma declaração do Mercosul ampliado e possuindo anseios compartilhados (conforme diz a própria organização), somente o assinaram Argentina, Brasil, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile, sendo estes dois últimos países com maior proximidade quanto aos propósitos de integração do bloco, vindo nos anos seguintes a assinar o acordo de livre residência, além da participação como ouvinte da Colômbia, Equador e Peru.

A Declaração consolida alguns aspectos importantes que podem refletir, principalmente, na procedimentalização do refúgio, pois conforme estudado no capítulo anterior, já há a presença da maior parte dos instrumentais de 1951, 1967 e 1984 nos países do Mercosul.

Tais instrumentais fazem parte dos considerandos da Declaração:

Em Fortaleza, República Federativa do Brasil, no dia 23 do mês de novembro de 2012, no âmbito da Reunião de Ministros de Interior do MERCOSUL e Estados Associados, a Ministra de Segurança da República da Argentina, o Ministro da Justiça da República Federativa do Brasil, o Ministro do Interior da República Oriental do Uruguai, o Ministro do Poder Popular para Relações Exteriores e Justiça da República Bolivariana da Venezuela, Estados Parte do MERCOSUL, o Ministro de Governo do Estado Plurinacional da Bolívia, o Ministro do Interior e Segurança Pública da República do Chile, a Ministra das Relações Exteriores da República da Colômbia, o Ministro do Interior da República do Equador, e o Ministro do Interior da República do Peru, Estados Associados do MERCOSUL.

CONSIDERANDO os compromissos assumidos no plano internacional com respeito a promover e garantir a proteção internacional aos refugiados, a saber, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948; a Declaração Americana sobre Deveres e Direitos do Homem de 1948; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969; a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Complementar de 1967; a Declaração de Cartagena de 1984; a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004; e a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010;

CONSIDERANDO a Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio de 10 de novembro de 2000; a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, item IV; a Declaração da Reunião de Ministros da Justiça e Interior do MERCOSUL sobre Princípios e Diretrizes Básicas do

E estão aliados à integração do bloco e ao espírito de proteção aos direitos humanos:

RECORDANDO a importância de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, a fim de lograr o fortalecimento do processo de integração consagrado no Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991;

REAFIRMANDO o desejo de nossos Estados em redobrar os esforços nacionais, regionais e globais para a proteção, promoção e respeito aos direitos humanos, segundo os valores da solidariedade, da diversidade, do acesso à justiça, da prosperidade, da segurança, da convivência harmônica e da paz para nossos povos;

CONSIDERANDO necessária a implementação de políticas que promovam e garantam respeito e proteção aos direitos humanos dos refugiados e suas famílias;

RECONHECENDO a necessidade de gerar critérios harmônicos para o tratamento dos desafios em matéria de proteção internacional dos refugiados, e

RECONHECENDO a contribuição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na região,²⁵⁹

Assim, a declaração retoma o comprometimento com o Princípio da Não-Devolução, bem como com o espírito de Cartagena, declarando “o MERCOSUL Ampliado como um espaço humanitário de proteção aos refugiados”, bem como reforça importantemente o princípio da não devolução:

Que os refugiados não serão devolvidos, deportados ou expulsos ao território onde possam ser submetidos a atos de perseguição ou onde suas vidas, integridade física ou liberdades possam estar em risco em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública;

Que os Estados Parte do MERCOSUL e Associados não aplicarão a quem tenha sido reconhecido como refugiado por qualquer das Partes, medidas de retorno forçado a país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por alguma das razões mencionadas no parágrafo anterior;

²⁵⁸ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁵⁹ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

[...] A importância da implementação da definição ampliada de refugiado, contida na conclusão da Declaração de Cartagena, de 1984, como critério de inclusão mais amplo que os estabelecidos nos instrumentos internacionais vigentes;²⁶⁰

A declaração reafirma o princípio da não discriminação:

Que ao refugiado será garantido, no mínimo, o exercício dos direitos de todo estrangeiro residente no país, além dos direitos específicos estabelecidos nos instrumentos internacionais sobre proteção de refugiados;²⁶¹

A declaração, também, destaca a necessidade da unificação familiar conforme a ata final da Convenção de 1951:

A necessidade de uma abordagem ampla. A reunificação familiar, reconhecida como elemento indispensável à estabilidade plena dos refugiados;²⁶²

E tratamentos mais equânimes aos refugiados nos casos de vulnerabilidades sobrepostas:

Que as diferenças que se estabelecem em função de gênero, idade e diversidade das pessoas, particularmente crianças e adolescentes desacompanhados ou separados de suas famílias, devem receber atenção especial;²⁶³

A declaração reforça, então, o aspecto de solidariedade do bloco e da agenda social em desenvolvimento que se aplicará aos refugiados:

Que serão desenvolvidos mecanismos de coordenação e cooperação entre os organismos competentes em matéria de proteção de refugiados, enfatizando a troca de informações e o uso de novas tecnologias, respeitado o princípio da confidencialidade;

²⁶⁰ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁶¹ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁶² MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁶³ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

Aprofundar o diálogo regional e compartilhar experiências em matéria de proteção e busca de soluções duradouras para os refugiados;²⁶⁴

Ainda, estabelece os objetivos de aspectos procedimentais que deverão ser equalizados no Mercosul nos próximos anos:

A importância de contar com políticas de migração não restritivas que contemplem alternativas para a regularização migratória como instrumentos para evitar a apresentação de solicitações que não tenham relação com a definição de refugiados;

Que adotarão medidas comuns para identificar as pessoas que necessitam de proteção internacional como refugiados, no contexto do aumento e complexidade dos movimentos migratórios mistos;

Considerar a possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional que permitam atender situações não previstas nos instrumentos de proteção internacional dos refugiados;²⁶⁵

Outrossim, estabelece as questões de trânsito dos refugiados para outros países no reassentamento:

Destacar as contribuições do enfoque regional consagrado na Declaração e no Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, ressaltando a importância de continuar seus programas, em especial de fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário;

Cooperar para o desenvolvimento de programas nacionais de reassentamento e envidar esforços para a criação de um programa regional de reassentamento de refugiados;²⁶⁶

Ainda, sobre a participação social e dos organismos especiais, a declaração traz como objetivo:

Valorizar a relevante participação da sociedade civil junto as instancias e espaços oficiais para a elaboração e implementação de políticas públicas de proteção e integração dos refugiados;

²⁶⁴ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁶⁵ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

²⁶⁶ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

Promover o fortalecimento institucional dos organismos nacionais que lidam com a temática dos refugiados e a capacitação de seus funcionários, por meio da cooperação regional.²⁶⁷

Ao final, a declaração reconhece a importância das soluções duradouras – o que será tema para discussão mundial em 2016 e 2018 – e da importância dos refugiados como indivíduos que incrementam o desenvolvimento da sociedade acolhedora, afirmando que declara “Reconhecer a contribuição dos refugiados para as sociedades de acolhimento”.

O estudo da declaração de princípios de 2012 é fundamental para corroborar com o que está presente nesta pesquisa. Observe-se que a declaração traz consigo todos os elementos aqui estudados e que corroboram com a hipótese da aproximação do Mercosul em sua agenda social com a temática dos refugiados, seus sistemas de proteção e compromissos futuros do bloco.

Logo no seu início, a declaração confirma que o Mercosul está atuando de forma conformada ao sistema universal de proteção aos refugiados, ou seja, a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de Nova Iorque de 1967. Em passo seguinte, confirma a principiologia existente no tema, dando especial atenção aos princípios do *non refoulement*, união familiar e não discriminação. Mais regionalmente, confirma os preceitos e propósitos que se desenvolveram no Mercosul sobre a Declaração de Cartagena de 1984, confirmando a abertura do conceito de refugiado para uma realidade regional e com vistas aos novos fluxos de refugiados no mundo.

Sobre o princípio da não-devolução, mandamento cabal para um sistema de proteção que funciona bem, a Declaração de Fortaleza retomou a ideia da Declaração do Rio de Janeiro (2000), estudada no capítulo anterior. Neste mesmo sentido, esse princípio se torna importante em termos de atuação no bloco, principalmente porque hipoteticamente pode haver refugiados que transitem entre os países do Mercosul, mas sendo refugiado no primeiro país que o recebeu, tenha dificuldades deste reconhecimento de direito no país que escolhe para sua residência, após, pelo que mais uma vez é hígida a necessidade de harmonia do sistema.

A declaração confirma a necessidade de harmonização (“RECONHECENDO a necessidade de gerar critérios harmônicos para o tratamento dos desafios em

²⁶⁷ MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

matéria de proteção internacional dos refugiados”) legislativa no bloco, mas também procedimental sobre os refugiados.

Sobre isto, Paulo Ribeiro afirma que haverá uma tendência à uniformização de procedimentos e critérios, a despeito da possível problemática vindoura do exercício soberano dos órgãos internos de cada país:

Outra consequência importante e, inevitável, é a uniformização do procedimento e dos critérios para admissão dos refugiados nos países pertencentes ao Mercosul. No Brasil, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é quem recebe as solicitações de refúgio. Este é um organismo pertencente ao Ministério da Justiça, ou seja, quem acaba dando a última palavra sobre o pedido de refúgio, em caso de recurso, é o Ministro da Justiça (O STF, inclusive, considera esta decisão irrecorrível), tornando a decisão revestida de caráter político, o que leva um cenário onde os Estados partindo dos mesmos critérios para concessão de refúgio, podem ter decisões diferentes sobre o pedido ao considerarem questões políticas, tornando a uniformização legislativa inócua.²⁶⁸

Nesse sentido, Rocio: “Como expressamos anteriormente, harmonizar procedimentos e critérios a nível regional e nacional nos ajudaria a mitigar as deficiências que temos na proteção deste grupo de pessoas especialmente vulneráveis e assim evitar conflitos e soluções contraditórias para problemas semelhantes em um ambiente onde reine o respeito pelos direitos humanos (tradução nossa).”²⁶⁹

A declaração reconhece, contudo, os aspectos vantajosos regionais – além de Cartagena – como a proteção às crianças e idosos, mulheres e de diversidade de pessoas que vem ocorrendo na região.

Em aspecto bastante importante, a declaração dá crédito à necessidade de integração dos refugiados e reconhecimento da importância dos mesmos nos países

²⁶⁸ RIBIERO, Paulo Edson. **A Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional dos Refugiados e suas Principais Implicações no Direito Brasileiro**. Publicação própria Academia. Disponível em <https://www.academia.edu/37254375/A_DECLARAÇÃO_DE_PRINCÍPIOS_DO_MERCOSUL SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUAS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO THE DECLARATION OF PRINCIPLES ON MERCOSUL INTERNATIONAL REFUGEE PROTECTION AND MAIN IMPLICATIONS IN THE BRAZILIAN LAW>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

²⁶⁹ “Como expresamos anteriormente, armonizar procedimientos y criterios a nivel regional y nacional nos ayudaría a mitigar las deficiencias que tengamos en la protección de este grupo de personas especialmente vulnerables y así evitar conflictos y soluciones contradictorias para problemas semejantes, en un ambiente donde reine el respeto por los derechos humanos.” (ROCIO, Andia. **El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010. P. 12).

do bloco, o que promove a sensibilização de que os refugiados participam do desenvolvimento do país.

Por fim, estabelece a declaração que o Mercosul tem ampliado seus esforços na temática, inclusive com cooperações com organismos especiais sobre os refugiados, dando guarida não somente ao Memorando ACNUR-Mercosul, como dando fundamento ao fato de se firmarem novos diplomas específicos sobre o tema nos anos seguintes, seja no espírito de Cartagena em 2014, ou mesmo do Pacto Global de Refugiados que sobreveio em 2016.

4.2.3 Cartagena +30: Declaração e Plano de Ação do Brasil

Em discussão concomitante a Declaração de Fortaleza, ocorreram os trabalhos para Cartagena +30 (2014), cuja Declaração e Plano de Ação se deram, não por coincidência, no Brasil. O Brasil se demonstrou um país bastante interessado em promover soluções duradouras para o refúgio na região (tema de Cartagena +30), o que é corroborado na Declaração de Fortaleza de 2012. Mais uma vez, o Mercosul emerge como bloco de integração que pode apresentar ferramentais importantes para fundos e sistemas de proteção além dos nacionais.

A fim de não haver omissão, antes de Cartagena +30, ocorreram Cartagena +10 e Cartagena +20, sendo a Declaração de São José de 1994 – em continuidade ao Plano Concertado de Ação a favor dos Refugiados, Repatriados e Deslocados na América Central de 1989 – e a Declaração de Plano de Ação do México de 2004, respectivamente.

Na Declaração de São José reforçaram-se os temas da Declaração de Cartagena das Índias para realçar a funcionalidade do sistema de proteção universal, a necessária implementação de compromissos governamentais com a situação dos refugiados, incentivar soluções duradouras a partir da cooperação a nível continental, além de recomendar a participação da população afetada e reafirmar a complementariedade dos sistemas de proteção as pessoas humanas. Em especial para esta pesquisa, a conclusão quinta encorajava a harmonização de normas, critérios e procedimentos em matéria de refugiados.

Quinta. Instar os Governos para que, com a colaboração do ACNUR, promovam um processo de progressiva harmonização de normas, critérios e procedimentos em matéria de refugiados, com base na Convenção de 1951

e no Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e na Declaração de Cartagena.²⁷⁰

Por sua vez, a Declaração e Plano de Ação do México apresentava propostas mais palpáveis para a situação dos refugiados com programas de fortalecimento regional para capacitação intelectual na área (“Programa Latino-Americano de Formação em Proteção Internacional de Refugiados”), intercâmbio de experiências e fortalecimento interinstitucional, mediante integração das Comissões Nacionais para Refugiados – o que se observa que fez o Mercosul especificamente –, de redes nacionais de refugiados e de redes nacionais e regionais de proteção.

O documento ainda elevava a discussão sobre as soluções duradouras, incentivando que o refúgio não fosse uma realidade eterna. Estabelecia-se a concepção das cidades solidárias (com incentivo às políticas públicas) e fronteiras solidárias que tinha por foco a situação da Colômbia. Ainda, o reassentamento solidário proposto pelo Brasil e que veio a se tornar um tratado, para possibilitar que os países da América Latina recebessem refugiados.

Tal programa incentivava que a América Latina recebesse os refugiados, os integrasse na solidariedade porque, além do aspecto humanitário, são um recurso humano importante para o desenvolvimento dos países.

Longe da atual realidade cuja necessidade é realocar milhões de deslocados, o programa se demonstrou promissor:

Dezesseis estados americanos assinaram o Plano de Ação e dessa forma o Brasil deu seguimento ao reassentamento de refugiados, com ênfase agora nos problemas colombianos. No final de 2004 o país recebeu 75 refugiados, em sua maioria colombianos, que foram destinados aos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo, onde o ACNUR tem parceiros que cuidam da integração local dos reassentados. Missões de seleção no Equador e na Costa Rica são realizadas com a finalidade de identificar refugiados que terão a possibilidade de serem reassentados no Brasil, após decisão colegiada do CONARE.²⁷¹

No mesmo sentido, Cintia Sampaio noticiou à época que “o programa de reassentamento brasileiro toma novo fôlego em 2004, seguindo a reabertura do Escritório do ACNUR no Brasil, a capacitação de novos atores envolvidos no

²⁷⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cópia da Declaração de São José da Costa Rica. 1994.** Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>. Acesso em 08 de fevereiro de 2020.

²⁷¹ DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. **Anais**, p. 1-14, 2016.

programa de reassentamento e a melhoria dos procedimentos em todas as etapas do processo, desde a missão de entrevista realizada no primeiro país de asilo até o projeto de acolhida e integração na sociedade brasileira”.²⁷²

As discussões envolvendo a política de reassentamento hoje são sobre as possibilidades de integração efetiva do reassentado à sociedade. Ou seja, a solução do reassentamento passa a ser complementar a solução da integração e vice-versa.

E foi este o tema principalmente discutido em Cartagena +30, ou seja, soluções duradouras para os refugiados. Apesar do sistema complementar mais de meio século, os refugiados continuam a surgir e permanecer em refúgio em diversos países, possuindo dificuldades de acesso em políticas públicas e direitos humanos essenciais, como acesso ao sistema de saúde, polícia migratória, estudo primário, convalidação de diplomas, moradia, alimentação, trabalho digno e reconhecido, lazer, previdência social, entre outros direitos.

Nesse ponto, a situação dos refugiados não é diferente de muitos dos próprios nacionais de cada país da América Latina, mas se agravam diante da impossibilidade de acesso total à algumas políticas públicas.

Não se deve esquecer, entretanto, que o Mercosul ainda apresenta, assim como a América Latina, graves problemas no seu modelo de desenvolvimento, principalmente pela concentração de muita riqueza em poucos indivíduos.

Nesse sentido, assevera Roesler e Fabris:

As transformações em andamento apontam para mudanças de paradigma, dissimulações dos antigos e novos modelos de desenvolvimento, onde revolução tecnológica e concentração financeira aparecem como fatores preponderante à segregação socioespacial e altas taxas de pobreza como alguns de seus principais resultados. (tradução nossa)²⁷³

Mas buscando trazer os desafios da sociedade, as consultas de Cartagena +30 se iniciaram em Buenos Aires, com participação do IPPDH, para que a população e autoridades do Mercosul falassem sobre os problemas reais envolvendo a situação

²⁷² SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 5, n. 5, 2010.

²⁷³ *Las transformaciones en curso apuntan para cambios de paradigma, de disimulaciones de los antiguos y nuevos modelos de desarrollo, donde la revolución tecnológica y la concentración financiera aparecen como factores preponderantes a la segregación socio-espacial y los altos índices de pobreza como algunos de sus resultados principales.* (ROESLER, Mari Renate Von Borstel. FABRIS, Diuslene Rodrigues. Política de salud, derechos y ciudadanía: algunos de los desafíos las condiciones del MERCOSUR en la región de la Tríplice Frontera. **Revista Perspectivas Sociales**. Julho-Dezembro de 2015, vol. 17, nº 2, p. 43-71).

de refúgio por longos períodos. Ainda, houve consultas para outras regiões em Quito (países andinos), Managua (países da América Central) e Gran Caimán para os países e territórios do Caribe.

Assim, sobreveio Cartagena +30 em dezembro de 2014, com a adoção da Declaração e Plano de Ação do Brasil e que refletia a consulta e consenso de cerca de 28 países e 3 territórios dos Estados da América Latina e Caribe, com participação de mais de 100 organizações da sociedade civil, doutrinadores, ACNUR e outros organismos oficiais.²⁷⁴

A declaração ficou conhecida como “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”.

Em especial, a declaração incentivava para os atores do tema: “Aprofundar a cooperação dentro do marco dos mecanismos de integração regional como CELAC, MERCOSUL, Comunidade Andina, SICA e CARICOM, entre outros, a fim de melhorar a análise e o conhecimento e atender às causas que geram os deslocamentos; oferecer proteção internacional àquelas pessoas que a necessitem; e avançar em busca de uma progressiva harmonização de políticas públicas, normas y procedimientos mediante o intercâmbio de boas práticas em matéria de proteção das pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas”.

Observa-se que o Mercosul participou efetivamente na figura de organização intergovernamental nas consultas de Cartagena +30 (IPPDH), bem como estava presente na declaração de cooperação regional. Mais uma vez, as soluções adotadas para Cartagena +30 precisarão ser observadas e aprimoradas no Mercosul frente às soluções duradouras para os refugiados.

A Declaração e o Plano de Ação do Brasil reconhecem novas realidades na América Latina e no Caribe que forçam pessoas a fugir de seus países em busca de proteção. Como respostas a estas necessidades, os países desenharam novas estratégias para fortalecer as oportunidades de integração local, reassentamento, repatriação voluntária e programas de mobilidade laboral, garantindo direitos para refugiados e outros deslocados.²⁷⁵

²⁷⁴ CONTARINI, Eugenia C. Protección Internacional de Personas Refugiadas. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, 42.95-2017.

²⁷⁵ ACNUR. *Cartagena+30: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação comum*. Disponível em < <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/cartagena30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>>. Acesso em 13 de agosto de 2016.

Através de oito capítulos, a declaração estabeleceu as intenções regionais para a temática dos refugiados, deslocados e apátridas. Cuida, respectivamente, sobre: 1) a situação das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe; 2) a proteção internacional das pessoas refugiadas e solicitantes de asilo (Programa “Asilo de Qualidade”, Programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”); 3) soluções integrais, complementares e sustentáveis (Programa “Repatriação Voluntária”, Programa “Integração Local”, Programa “Reassentamento Solidário”, Programa “Mobilidade Laboral”); 4) solidariedade com o triângulo norte da América Central na busca e implementação de soluções duradouras (Programa “Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento, Programa Prevenção”, Programa “Trânsito Digno e Seguro”); 5) solidariedade regional com o Caribe para uma resposta integral de proteção internacional e soluções duradouras (“Programa Solidariedade com o Caribe”); 6) Apatridia (“Programa Erradicação da Apatridia”); 7) cooperação regional; 8) implementação e acompanhamento.

Todos estes campos deverão ser observados na harmonização legislativa, de procedimentos e implementação de políticas públicas sobre os refugiados no Mercosul nos próximos anos, com especial atenção às soluções duradouras. A harmonização e cooperação intergovernamental é o primeiro passo, o que já vem ocorrendo e ainda está em processo.

4.2.4 Memorando Mercosul-ACNUR

O memorando ACNUR-Mercosul, denominado “Memorando de Entendimento entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Escritório do Alto Comissariado Das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) em Matéria de Cooperação Técnica Internacional”, foi um instrumento firmado em oito de junho de 2017 que destacava a necessidade de conformidade entre os dois organismos, partindo da premissa da Declaração de 2012:

DESTACANDO a "Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre a Proteção Internacional para os Refugiados", que proclama a região como um espaço humanitário de proteção, e os compromissos assumidos no plano

internacional relativos a promoção e a garantia da proteção internacional aos refugiados.²⁷⁶

É bastante interessante a análise do memorando em tempo que implica em passos vindouros para o Mercosul. O memorando é fruto não só da Declaração de 2012, mas de uma contínua discussão no bloco.

Durante a XXXVI Reunião de Ministros do Interior e de Segurança do Mercosul e Estados Associados, ocorrida em Florianópolis em 12 de junho de 2015, decidiu-se pela criação de uma reunião especial dos Conares (ou equivalentes) como um objetivo, tendo ocorrida desde então no intento de buscar um espaço de intercâmbio e fortalecimento na cooperação regional de proteção internacional de pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

Assim, o Memorando (firmado após a Declaração de Cartagena +30) reitera a importância das relações especiais de cooperação, difundindo e fomentando o direito internacional dos refugiados e a adesão aos instrumentos internacionais sobre proteção dos refugiados, o que é especialmente importante para a Guiana e o Suriname, mas também para países que ainda contemplam procedimentos equivocados do aspecto protetivo que se pretende declinar aos refugiados.

Destaca, também, a necessidade de se promover o que foi considerado elemento mais inédito na Declaração de 2012, ou seja, ferramentas alternativas de migração sob aspecto da solidariedade com o objetivo de que os migrantes se beneficiem de tais medidas e não se utilizem apenas do refúgio como saída. Tal asserção considera que o refúgio não é um fenômeno isolado, mas parte de um fenômeno maior e humano que é a migração.

O memorando estabelece a possibilidade de consultas recíprocas, o que significa maior enlace teórico na produção de instrumentos internacionais ou nacionais, além de políticas públicas mais efetivas. Como resultado dessa realidade dinâmica, espera-se o aprimoramento na experiência sobre o refúgio e a alta capacitação de organismos especiais sobre refugiados, possibilitando respostas mais eficientes e condizentes com os propósitos dos direitos humanos.

²⁷⁶ MERCOSUL. ACNUR. **Memorando de Entendimento entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Escritório do Alto Comissariado Das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) em Matéria de Cooperação Técnica Internacional**. 8 de junho de 2017. Disponível em < <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,,5a04a1d84,0.html>> Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

Apesar disso, preservou-se a confidencialidade das informações obtidas para os propósitos do acordo.

O artigo quarto do memorando é um dos mais importantes. Se trata de tema por vezes negligenciado, mas que ganhou atenção mais recentemente: questões financeiras. A existência de programas conjuntos ou mesmo isolados, mas com entendimentos e teorias aprimoradas conjuntamente, demandam recursos financeiros para sua realização de modo que sobrevenham resultados efetivos. Este tema é interessante, também, se debatido do ponto de vista da interdependência dos programas do bloco com relação às potências nacionais.

Por fim, acordou-se a possibilidade de renovações em caso de mútuo acordo e prazo do acordo de quatro anos, prazo relativamente pequeno na realidade da promoção às soluções duradouras para o caso dos refugiados.

O memorando representa importante avanço nas transferências de conhecimentos e experiências entre o Mercosul e os organismos internacionais e vice-versa, bem como demonstra cabalmente que os refugiados são um assunto do Mercosul. A sua assinatura foi comemorada no Brasil:

Nesse campo, o Memorando de Entendimentos entre o Acnur e o Brasil, assinado em 13/09/2010, formalizando a assistência humanitária do país para contribuições voluntárias aos programas regulares do Acnur e às atividades específicas em países afetados por desastres naturais, conflitos e segurança alimentar e nutricional, constitui um marco da política internacional brasileira, em sua vertente humanitária.²⁷⁷

A discussão sobre a troca de conhecimento como forma de unificar a região, que envolveu o acordo, já estava no texto da argentina Andi Rocio em 2010. Cite-se:

Em síntese, contribuir com o conhecimento que se tem dos refugiados em nossa região, é a única maneira de que as chegadas massivas de pessoas que sofreram deslocamento forçado, encontrem nos estados em condição de poder brindar-lhes com soluções permanente e de acordo com sua realidade socioeconômica e política, dando-lhes prioridade em todos os casos a preservação da dignidade e bem estar de cada indivíduo (tradução nossa).²⁷⁸

²⁷⁷ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010. P. 146.

²⁷⁸ *“En síntesis, contribuir con el conocimiento que se tiene de los refugiados en nuestra región, es la única manera de que los arribos masivos de personas que sufrieron de un desplazamiento forzado, encuentren a los Estados en condición de poder brindarles soluciones permanentes y acordes a su realidad socioeconómica y política, dándole prioridad en todos los casos a la preservación de la dignidad y el bienestar de cada individuo”* (ROCIO, Andia. El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario. **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010. P. 12).

Por ser recente (2017), ainda não há publicações sobre os projetos apoiados pelo ACNUR em parceria com o Mercosul. A confidencialidade firmada no acordo prejudica a investigação por pesquisadores externos. Entretanto, tendo em vista o pacto global de 2018, há grande incentivo para que os projetos se apresentem de forma contundente na região nos próximos anos.

De toda feita, a parceria demonstra que o projeto de Cartagena +30 por soluções duradouras, assim como Cartagena +10, +20, devem apertar os laços regionais para projetos mais específicos e cruciais às soluções no tema dos refugiados no Mercosul.

4.3 PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO MERCOSUL SOB O MARCO DA DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE DE 2016 E O PACTO GLOBAL PARA REFUGIADOS (*GCR – GLOBAL COMPACT ON REFUGEES*) DE DEZEMBRO DE 2018

Em 2016, sob os auspícios do ACNUR, 193 países assinaram a Declaração de Nova Iorque adotada durante a Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes. O objetivo era estabelecer propósitos institucionais para trabalhar no refúgio, principalmente compartilhando responsabilidades.

No último dia 19 de setembro, em Nova York, governantes de 193 países se comprometeram a reforçar a proteção de milhões de pessoas que foram forçadas a se deslocar ou que estão em movimento ao redor do mundo.

A Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, ocorrida na sede da Organização das Nações Unidas, reuniu governantes, líderes da ONU e representantes da sociedade civil para debater sobre como melhor garantir os direitos de refugiados e migrantes e compartilhar a responsabilidade em escala global.

Na ocasião, foram adotados compromissos fundamentais que ficaram conhecidos como a Declaração de Nova York. Ao voltar da reunião, Volker Türk, Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, conversou com a Oficial Sênior de Comunicação Ariane Rummery sobre como a Declaração impactará os 21,3 milhões de refugiados em todo o mundo que foram forçados a se deslocar por perseguições ou conflitos.²⁷⁹

²⁷⁹ ACNUR. **Declaração de Nova Iorque é uma oportunidade única para refugiados, afirma chefe de proteção do ACNUR.** 2016. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2016/09/30/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

Um dos objetivos principais da declaração era iniciar uma discussão mundial para um acordo entre os países sobre um pacto global sobre refugiados (além do pacto global para migrantes), com apresentação de um *framework* de trabalho, mudando a perspectiva adotada sobre os refugiados (de mera ajuda humanitária transitória para uma visão que vai além e entende o refugiado como participante de uma sociedade).

Neste sentido, a Declaração de Nova Iorque dizia, entre suas longas orientações, que:

Compromissos que se aplicam a refugiados e migrantes

22. Sublinhando a importância de uma abordagem abrangente das questões envolvidos, garantiremos uma recepção centrada nas pessoas, sensível, humana, digna, sensível ao gênero e pronta para todas as pessoas que chegam em nossos países, e particularmente aqueles em grandes movimentos, sejam refugiados ou migrantes. Nós também garantiremos pleno respeito e proteção aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais.²⁸⁰

O framework recebeu o nome de “*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*” ou Marco Integral de Respostas aos Refugiados. Com atenção mundial no tema, esperava-se que se estabelecessem maiores fundos para auxiliar políticas de/sobre refúgio. E com as práticas do refúgio de acordo com o CRRF, se estabeleceriam os critérios do Pacto Global para Refugiados em 2018 com um viés mais prático.

Em seu conteúdo, assim se definia:

A escala e a natureza do deslocamento de refugiados hoje exigem que atuemos de maneira abrangente e previsível nos movimentos de refugiados em larga escala. Por meio de uma resposta abrangente aos refugiados, baseada nos princípios da cooperação internacional e no compartilhamento de encargos e responsabilidades, estamos mais aptos a proteger e ajudar os refugiados e a apoiar os Estados anfitriões e as comunidades envolvidas.

O quadro abrangente de resposta a refugiados será desenvolvido e iniciado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em estreita

²⁸⁰ “*Commitments that apply to both refugees and migrants 22. Underlining the importance of a comprehensive approach to the issues involved, we will ensure a people-centred, sensitive, humane, dignified, gender-responsive and prompt reception for all persons arriving in our countries, and particularly those in large movements, whether refugees or migrants. We will also ensure full respect and protection for their human rights and fundamental freedoms.*” (ACNUR/UNHCR. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016. 71/1. **New York Declaration for Refugees and Migrants. 2016.** Disponível em <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020).

coordenação com os Estados relevantes, incluindo os países anfitriões, e envolvendo outras entidades relevantes das Nações Unidas, para cada situação que envolva grandes movimentos de refugiados. Uma resposta abrangente aos refugiados deve envolver uma abordagem de várias partes interessadas, incluindo autoridades nacionais e locais, organizações internacionais, instituições financeiras internacionais, organizações regionais, mecanismos regionais de coordenação e parceria, parceiros da sociedade civil, incluindo organizações religiosas e academia, setor privado, mídia e os próprios refugiados. (tradução e grifo nosso)²⁸¹

E sua estrutura apresentaria os temas indispensáveis (na prática) sobre o marco de respostas, sendo eles conforme títulos no documento: a) recepção e admissão; b) suporte para necessidades vitais (imediatas e contínuas); c) suporte aos países e comunidades acolhedoras; d) soluções duráveis (com participação do países terceiros); e) caminho a seguir (com orientações até o pacto global).

O tema é tratado no relatório de progresso do ACNUR que analisa desde a adoção da Declaração em 2016 até sua publicação em agosto de 2018, poucos meses antes da adoção do pacto. O roteiro oficial seria:

Este documento apresenta exemplos dos progressos realizados desde a adoção da Declaração de Nova York, tanto (a) em termos da atenção constante que a Declaração quanto os processos relacionados trouxeram para as questões dos refugiados; e (b) em relação a cada um dos quatro objetivos do CRRF e o futuro pacto global sobre refugiados, a saber:

1. aliviar as pressões sobre os países que hospedam um grande número de refugiados;
2. melhorar a autossuficiência dos refugiados;
3. expandir o acesso a soluções de países terceiros (ou seja, reassentamento e vias complementares de admissão); e
4. apoiar condições nos países de origem que permitam aos refugiados retornar em segurança e dignidade.²⁸²

²⁸¹ “*The scale and nature of refugee displacement today requires us to act in a comprehensive and predictable manner in large-scale refugee movements. Through a comprehensive refugee response based on the principles of international cooperation and on burden- and responsibility-sharing, we are better able to protect and assist refugees and to support the host States and communities involved. 2. The comprehensive refugee response framework will be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. A comprehensive refugee response should involve a multi-stakeholder approach, including national and local authorities, international organizations, international financial institutions, regional organizations, regional coordination and partnership mechanisms, civil society partners, including faith-based organizations and academia, the private sector, media and the refugees themselves.*” (ACNUR/UNHCR. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016. 71/1. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. 2016. Disponível em <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020).

²⁸² “*This document sets out examples of the progress that has been made since the adoption of the New York Declaration, both (a) in terms of the sustained attention that the Declaration and related processes have brought to refugee issues, and (b) in relation to each of the four objectives of the CRRF and the future global compact on refugees, namely: 1. to ease pressures on countries that host large numbers of refugees; 2. to enhance refugee self-reliance; 3. to expand access to third-country solutions (i.e. resettlement and complementary pathways for admission); and 4. to support conditions in countries of origin that enable refugees to return in safety and dignity.*” (ACNUR. **From commitment to action**

E conforme excerto acima, os eixos principais discutidos no Marco foram: a) melhorar a pressão nos países anfitriões, que geralmente estão próximos ou são vizinhos dos países em colapso; b) aumentar a autossuficiência dos refugiados, com recursos e maiores possibilidades de mobilidade, ampliar o acesso a soluções de países terceiros, interessados no acolhimento, e ajudar a criar condições nos países de origem para o caso de regresso do refugiado com segurança e dignidade.

Apesar de bastante importante, a Declaração de Nova Iorque e o CRRF não eram o objetivo final, mas sim o pacto global. Sobrevieram respostas dos países na implementação de fato do CRRF. Era o relatório do ACNUR:

No nível global, o processo que levou ao desenvolvimento do pacto global sobre refugiados desencadeou - e se beneficiou - de um alto nível de engajamento de toda a comunidade internacional. Vale destacar a atenção dada à contribuição que os Estados anfitriões contribuem para o regime internacional de proteção de refugiados e para a necessidade de compartilhamento de responsabilidades e responsabilidades mais equitativo e previsível. À medida que cada vez mais é reconhecido a nível internacional, o ônus e a responsabilidade de hospedar os refugiados do mundo caem desproporcionalmente em um pequeno número de países; a grande maioria dos refugiados vive em países em desenvolvimento que enfrentam seus próprios desafios econômicos e de desenvolvimento, e o desenvolvimento de acordos para compartilhar essa carga e responsabilidade de forma mais previsível tem sido o foco principal do processo que leva ao pacto global sobre refugiados.

As ações regionais e sub-regionais também foram fortalecidas desde a adoção da Declaração de Nova York, principalmente na África Oriental, com a adoção da Declaração de Nairóbi sobre soluções duráveis para refugiados somalis e a reintegração de repatriados na Somália e na América Central com os países abrangentes. Regional Protection and Solutions Framework (também conhecido por sua sigla em espanhol, 'MIRPS'). Essas abordagens regionais permitem que os países vizinhos enfrentem problemas semelhantes trabalhem juntos para proteger e encontrar soluções para os refugiados, com o apoio e a assistência da comunidade internacional. O Conselho Executivo da União Africana instou recentemente os Estados Membros da UA e a Comissão da UA a trabalhar em colaboração com o ACNUR na implementação da Declaração de Nova York e da CRRF e a contribuir para o desenvolvimento do pacto global sobre refugiados.

No nível nacional, mais de uma dúzia de Estados começaram a aplicar o CRRF, o que significa que eles se comprometeram a adotar uma abordagem abrangente das questões dos refugiados sob a liderança do governo, que envolve todos os interessados relevantes (incluindo ministérios do governo que tradicionalmente não se concentram no refugiado). (Estados, organizações regionais e internacionais, ONGs nacionais e internacionais,

highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration. 2018. p.2).

organizações religiosas, setor privado e os próprios refugiados) para melhorar a proteção dos refugiados e apoiar as comunidades que hospedam um grande número de refugiados. (tradução nossa)²⁸³

O engajamento demonstrava o sucesso nas discussões. E de fato, o compromisso mundial sobre os refugiados e o quadro de respostas após as negociações foi acolhido pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o apoio de 181 países, apesar de não ter efeito vinculativo assim como a Declaração de Nova Iorque que lhe deu causa, com votos contrários apenas da Hungria e Estados Unidos (República Dominicana, Eritreia e Líbia se abstiveram), e ficou conhecido como Pacto Global para Refugiados de dezembro de 2018.

O voto contrário dos Estados Unidos ocorreu mesmo após 18 meses de participação do governo estadunidense nas discussões sobre o tema. Talvez, o impulso tenha sido dado com as discussões dos Estados Unidos, apesar de posteriormente dar a negativa ao acordo.

Rocio, na Argentina, demonstrava o caráter opaco das discussões frente a necessidade de apoio, naquela época, dos Estados Unidos.

A “Declaração de Nova York sobre Migrantes e Refugiados”, adotada no âmbito da Reunião de Alto Nível sobre Migrantes e Refugiados da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2016, decidiu solicitar

²⁸³ “At the global level, the process leading to the development of the global compact on refugees has triggered—and benefited from—a high level of engagement from across the international community. Of particular note is the attention that has been given to the contribution that hosting States make to the international refugee protection regime and to the need for more equitable and predictable burden- and responsibility-sharing. As is being increasingly recognized at the international level, the burden and responsibility for hosting the world’s refugees falls disproportionately on a small number of countries; the vast majority of refugees live in developing countries that face their own economic and development challenges, and the development of arrangements to share this burden and responsibility more predictably has been a key focus of the process leading to the global compact on refugees. Regional and sub-regional action has also been strengthened since the adoption of the New York Declaration, most notably in East Africa with the adoption of the Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia and in Central America with the Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework (also known by its Spanish acronym, ‘MIRPS’). These regional approaches allow neighbouring countries facing similar problems to work together to protect and find solutions for refugees, with the support and assistance of the international community. The Executive Council of the African Union has recently urged AU Member States and the AU Commission to work in collaboration with UNHCR in implementing the New York Declaration and CRRF, and to contribute to the development of the global compact on refugees. At the national level, more than a dozen States have started to apply the CRRF,⁸ meaning that they have committed to adopt a comprehensive approach to refugee issues under government leadership that engages all relevant stakeholders (including government ministries that have not traditionally focused on refugee issues, States, regional and international organizations, national and international NGOs, faith-based organizations, the private sector, and refugees themselves) to improve refugee protection and support the communities hosting large numbers of refugees.” (ACNUR. **From commitment to action highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration.** 2018. p.4)

ao ACNUR que realizasse o processo de implementação da chamada “Estrutura de Resposta Integral para Refugiados” por dois anos e, com base nessa experiência, desenvolve uma proposta para um Pacto Global sobre Refugiados que será submetido à consideração da Assembleia Geral em 2018. No entanto, a opacidade do processo de debate do texto do novo tratado já foi apontada por vários atores e pode estar ligada, entre outras razões, à dificuldade de uma agência intergovernamental como o ACNUR promover certas questões da agenda global sem ter apoio suficiente dos Estados que, na prática, tenham uma posição predominante ao discutir questões de refugiados. (tradução nossa)²⁸⁴

Mas a mudança de cenário com Trump e uma vez que a Europa dividia opiniões sobre os crescentes fluxos recebidos em determinados países, num contexto de crescente xenofobia, prejudicava aos debates gerais.

A mudança de administração nos Estados Unidos explica uma parte importante da atual incerteza. Até a saída do presidente Obama da Casa Branca, os Estados Unidos haviam traçado uma série de eixos que deveriam guiar o debate nos próximos dois anos até a adoção do texto do novo padrão internacional. Mas essa perspectiva implicava a continuidade da gestão do Partido Democrata e a vitória de Trump implicava uma mudança retumbante, mesmo a ponto de afetar algum consenso tradicionalmente sustentado mesmo na alternância de republicanos e democratas.

Por outro lado, a União Europeia como um bloco e, em particular, alguns dos Estados que a compõem (Alemanha, França, Reino Unido e Itália, entre outros) que tradicionalmente ocupavam posições de liderança nas discussões globais sobre refugiados, hoje falta uma posição inequívoca e muito menos coordenada. O crescimento econômico fraco ou nulo de quase todo o bloco europeu e seu impacto na criação de empregos, entre outras razões, incentivam o crescimento de movimentos nacionalistas e xenófobos contra os quais muitos governantes parecem não querer se opor abertamente com base em cálculos eleitorais. (tradução nossa)²⁸⁵

²⁸⁴ “La “Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados”, adoptada en el marco de la Reunión de Alto Nivel sobre Migrantes y Refugiados de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2016, determinó solicitar al ACNUR llevar adelante el proceso de implementación del llamado “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” durante dos años y, sobre la base de dicha experiencia, desarrollar una propuesta de Pacto Mundial sobre Refugiados que será sometido a consideración de la Asamblea General en 2018. Sin embargo, la opacidad del proceso de debate del texto del nuevo tratado ha sido ya señalada por diversos actores y podría estar vinculada, entre otras razones, a la dificultad para una Agencia intergubernamental como es el ACNUR de impulsar ciertos temas en la agenda global sin contar con el respaldo suficiente de los Estados que, en la práctica, tienen una posición predominante al momento de debatir sobre la temática de refugiados”. (CONTARINI, Eugenia C. Protección Internacional de Personas Refugiadas. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, 42.95-2017).

²⁸⁵ “El cambio de administración en Estados Unidos explica una parte importante de la incertidumbre actual. Hasta que el presidente Obama abandonó la Casa Blanca, Estados Unidos había trazado una serie de ejes que se esperaba orientaran el debate durante los siguientes dos años hasta la adopción del texto de la nueva norma internacional. Pero esta perspectiva implicaba la continuidad de la gestión del Partido Demócrata y el triunfo de Trump implicó un cambio de rumbo rotundo, incluso al punto de afectar algunos consensos que tradicionalmente se habían sostenido aún en la alternancia de Republicanos y Demócratas. Por otra parte, la Unión Europea como bloque y en particular algunos de los Estados que la integran (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, entre otros) quienes tradicionalmente habían tenido posiciones preponderantes en las discusiones globales sobre refugiados, carecen hoy de una posición unívoca y mucho menos coordinada. El débil o nulo crecimiento económico de casi todo el bloque europeo y su impacto en la generación de empleo, entre

Fato é que o Pacto Global foi adotado pela Assembleia Geral, e em seu extenso documento, com mais de 107 itens de considerações e orientações, o pacto representa importante ferramenta para respostas mais inteligentes e harmônicas sobre o tema.

Sua estrutura perpassa pelos temas do programa de ação: compartilhamento de responsabilidades, incluindo programas internacionais e fóruns, bem como acordo para situações específicas sobre refugiados, ainda, ferramentas para um efetivo compartilhamento de responsabilidades. O programa de ação ainda traz orientações para as áreas que necessitam de suporte, incluindo a recepção e admissão de refugiados, necessidades na entrevista e outras questões das comunidades de acolhida, incluindo linhas de orientação sobre educação, trabalho, saúde, mulheres, meninas, crianças e adolescentes, acomodações, energia, recursos naturais, segurança alimentar e nutrição, registros civis, apatridia, boas relações sociais e coexistência, e ainda as soluções para estas áreas, com repatriação voluntária, reassentamento, integração local, auxílio para admissão em países terceiros e outras soluções locais.²⁸⁶

Para o Mercosul, o pacto se demonstra bastante importante. Apesar de não ter sido um pacto no qual o Mercosul tenha se apresentado enquanto organização intergovernamental, há implicações diretas. Ainda que de caráter não vinculativo, observa-se que todos os países do Mercosul ampliado ascenderam ao Pacto Global para Refugiados, inclusive Guiana e Suriname, todos membros da Assembleia Geral da ONU.

Ao fazer referência ao CRRF, o pacto global avança em diversos pontos de integração dos refugiados, mas lembra que é indispensável a contribuição dos instrumentos locais de integração. É eixo central do pacto que deve haver um compartilhamento de responsabilidades, o que é bastante importante no cenário do Mercosul. Não se esquece que há países com maior recebimento de refugiados e menor capacidade funcional, pela regionalidade, e outros com mais capacidade para

otros motivos, alienta el crecimiento de movimientos nacionalistas y xenófobos contra los cuales muchos gobernantes no parecieran querer enemistarse abiertamente basándose en cálculos electorales. (CONTARINI, Eugenia C. Protección Internacional de Personas Refugiadas. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, 42.95-2017).

²⁸⁶ ACNUR. **Global Compact on Refugees**. 2018. Disponível em https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

receber migrantes, como o caso do Brasil. Assim, para cumprir com os propósitos e objetivos da resposta integral e do pacto, será necessário discutir principalmente soluções como reassentamento e compartilhamento de responsabilidade.

Nas ferramentas propostas para o compartilhamento das responsabilidades, algumas chamam atenção porque podem ser úteis no contexto de integração do Mercosul. A primeira ferramenta elucidada pelo pacto global é haver fundos e efetiva e eficiente utilização dos recursos.

Embora as contribuições para o compartilhamento de ônus e de responsabilidade deva ser de toda a comunidade internacional como um todo que vai além do financiamento, a mobilização de financiamento público e privado de forma sustentável é fundamental para o sucesso implementação do pacto global, tendo em vista o interesse de todos os partes interessadas na maximização do uso eficaz e eficiente dos recursos, prevenindo fraudes e garantir a transparência.²⁸⁷

Apesar de incipiente no Mercosul, a transferência de recursos e mesmo a existência de fundos comuns (FOCEM) tem indicado que o Mercosul tem possibilidades de estabelecer programas conjuntos de financiamentos e aplicação de recursos. Isto é bastante importante para implementar soluções duradouras destinadas à integração dos refugiados ou mesmo no caso de transferência de responsabilidade entre os Estados do Mercosul possibilitando a migração intrabloco.

O pacto ainda se compromete, por meio do ACNUR, a incentivar a solidariedade entre os atores regionais e não governamentais, inclusive com gestão de dados sobre o compartilhamento de responsabilidades, o que é bastante importante para as entender os impactos dos refugiados nas comunidades acolhedoras.

Por fim, é bastante pertinente ao Mercosul, as orientações gerais para implementação de políticas públicas nas áreas de educação, trabalho, saúde, mulheres, meninas, crianças e adolescentes, acomodações, energia, recurso naturais, segurança alimentar e nutrição, registros civis, apatridia, boas relações sociais e coexistência, porque serão uma realidade no bloco nas próximas décadas.

²⁸⁷ *While contributions to burden- and responsibility-sharing by the international community as a whole go beyond funding, the mobilization of timely, predictable, adequate and sustainable public and private funding nonetheless is key to the successful implementation of the global compact, bearing in mind the interest of all relevant stakeholders in maximizing the effective and efficient use of resources, preventing fraud and ensuring transparency.* (ACNUR. **Global Compact on Refugees**. 2018. Disponível em https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2020)

A integração do Mercosul deverá observar vários aspectos das orientações destacadas nos instrumentos internacionais, assim, o melhor é que os países o façam de maneira organizada e planejada. No escopo da pesquisa, os compromissos firmados pelos Estados membros e Associados do Mercosul, ainda que de caráter não vinculativo, demonstram que a harmonização legislativa sobre refugiados é matéria importante para o bloco e que deverá ser acompanhada das discussões de procedimentos, integração e outras soluções para os refugiados em virtude do pacto global por todos aceito.

5 CONCLUSÕES

A partir da presente pesquisa, pode-se investigar qual o nível de conformidade legislativa no tema dos refugiados entre os países do Mercosul ampliado (Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname) em referência aos paradigmas internacionais ou regionais, bem como se há interesse no Mercosul em aprofundar este nível de conformidade (primeira hipótese) para, futuramente, apresentar resposta aos fluxos migratórios de refugiados no Mercosul de forma comunitária, inclusive com a hipotética criação de um sistema comum para os refugiados no Mercosul.

A exemplo, é o que ocorre na Europa através do “Sistema Europeu Comum de Asilo”, ao estabelecer diretivas para os procedimentos de acolhimento, tratamento e integração da situação de refúgio, mais precisamente Diretiva Procedimentos de Asilo, Diretiva Condições de Acolhimento, Diretiva Estatuto do Refugiado, Regulamento de Dublin (primeiro a solicitação vai ao Estado e após aos órgãos supranacionais) e Regulamento Eurodac (base de dados de recolhimento de impressões digitais de solicitantes, para toda Europa).²⁸⁸

As hipóteses propostas na pesquisa, portanto, tiveram respostas ocorrentes/positivas com demonstrações de desafios a serem superados, pontos positivos para serem aproveitados, mas sobretudo que há trabalho a nível legal a ser feito por estudiosos, doutrinadores, poderes estatais e poderes intergovernamentais.

Os paradigmas estudados em termos de ferramentais para a proteção dos refugiados foram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de Genebra, de 1951 e seu Protocolo de 1967, de Nova Iorque e, regionalmente, a Declaração de Cartagena das Índias de 1984.

Com base neste estudo, pode-se apresentar no primeiro capítulo quais são os principais direitos e deveres dos refugiados consagrados na Convenção Universal, bem como em abordagem principal os elementos definidores da situação de refúgio, e da crítica estabelecida no Colóquio de Cartagena que se tornou em complementação para uma definição regional em 1984. Também, qual o ferramental necessário para a proteção dos direitos humanos como um todo.

²⁸⁸ **PARLAMENTO EUROPEU.** Sistema Europeu Comum de Asilo. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_pt.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

A análise de convergência no segundo capítulo inspirou-se no paradigma da Declaração do Rio de Janeiro de 2000.

Pode-se estudar no segundo capítulo que apesar de haver algum grau de paridade entre as legislações dos países do bloco, há elementos que merecem discussão. Os quesitos eleitos foram (i) definição para o *status* de refugiado, considerando congruências ou incongruências legislativas, presenças ou ausências, inovações ou supressões relativas à cláusula de inclusão; (ii) possibilidade de extensão do status aos familiares; (iii) inovações relativas à cláusula de exclusão; (iv) cláusula(s) de proteção a crianças, idosos ou refugiados com vulnerabilidades sobrepostas em geral; (v) existência de entidade nacional para o tema específico; (vi) não devolução, não discriminação e reunião familiar. Eventualmente, foram apresentados aspectos importantes da leitura da lei especial. Os marcadores (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi) foram apresentados durante a leitura do texto oriundo da pesquisa.

Chamam à atenção as supressões feitas pelo Brasil na Lei 9.474/97 em seu art. 1º ao reconhecer apenas parte da Declaração de Cartagena e não se pronunciando sobre agressão estrangeira, conflito interno, ameaça a vida, segurança ou liberdade por violência generalizada, e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; a supressão Venezuelana sobre a Declaração de Cartagena; sobre a tentativa de retrocesso no Equador; gravemente, chama à atenção a inexistência de regramento legal na Guiana e no Suriname.

Contudo, de modo geral, há bastante pontos positivos a serem implementados, inclusive inovações sobre grau maior de proteção e cuja transferência de conhecimento é bastante oportuna.

O Uruguai, por exemplo, merece atenção ao fato de acrescentar na sua Lei 18.076 em seu art. 2º as razões de ocorrência de terrorismo no país de origem como situação para o refúgio, o que é inédito no bloco.

É interessante notar como alguns países acolheram as conclusões da Convenção Africana sobre Refugiados de 1969, principalmente sobre “ocupação” ou “dominação estrangeira”. Este é o caso da Lei 18.076 do Uruguai em seu art. 2º, e do Peru através da Lei 27.891 de 2003.

Alguns países ainda acrescentam a situação do refúgio quando o migrante se encontra regularmente no país de acolhida e houver situação superveniente na qual se satisfaçam os critérios da proteção pela cláusula de inclusão geral do país. É o caso da Lei 20.430 do Chile (art. 2º) e da Lei nº 251 da Bolívia (art. 15).

Há um fenômeno da constitucionalização do refúgio. É a demonstração de que a proteção ao ser humanos passa a ter nível constitucional nestes países, de forma direta e sem prejuízo deste status em decorrência de outros tratados. É o caso da Bolívia conforme o art. 29 de sua Constituição de 2009, da Venezuela conforme o art. 69 da Constituição de 1999 e o caso do Equador conforme art. 41 da Constituição equatoriana de 2008. A Constituição equatoriana cria novas situações para o refúgio, dando interpretação parcialmente diferente dos habituais.

Sobre a reunião familiar, há diversos desencontros nas legislações, alguns com restrições e outros com abrangência elevada. Chama à atenção o filtro de alguns países de que se deve levar em conta as questões culturais do país de origem.

Há ainda, outros pontos de acordo com o filtro de interesses nas legislações, sendo estes os mais destacáveis e que impactam na pesquisa.

As conclusões específicas no capítulo demonstram a necessidade de adaptações legislativas para se aproveitarem experiências positivas no bloco e superarem experiências negativas, afastando elementos restritivos aos direitos dos refugiados e discutindo elementos como a definição de unidade familiar, procedimentos legais, obtenção de documentos e acesso aos direitos civis mais essenciais. Tudo isto reforça a segunda hipótese da pesquisa para a implementação de programas de interesse comum sobre políticas, financiamentos, tratamento legal de refugiados, entre outras possibilidades.

Para os fins de análise dos compromissos conjuntos e força crescente do tema dos refugiados na agenda social e migratória do bloco, tema do terceiro capítulo, foram estudados os pontos da Declaração de Brasília de 2010, Declaração de Fortaleza de 2012, a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, Declaração de Nova Iorque de 2016, Memorando de Cooperação Mercosul-ACNUR de 2017 e Pacto Global sobre Refugiados de 2018.

Assim, no terceiro capítulo pode-se concluir, em resposta à terceira hipótese, que o refúgio é uma realidade no Mercosul e que os compromissos do organismo intergovernamental têm crescido frente à complexificação do tema no cenário mundial.

Se bem verdade que o sistema de 1951 pode ser reconhecido como um sistema que funciona, é verdade que a situação do refúgio não deve perdurar inocuamente, havendo que se implementar soluções duradouras para a situação do refúgio. Frente à necessidade de fundos para a implementação de políticas regionais de recebimento e acolhimento de refugiados, bem como frente à necessidade de

discussão da mobilidade dos refugiados e eventual transferência de responsabilidade, e sendo o reassentamento em países terceiros uma das possibilidades fortes de solução duradoura para a situação do refúgio conforme o Pacto Global para Refugiados, é oportuno que tais medidas possam ser discutidas dentro da estrutura de integração do Mercosul.

Assim, a harmonização ratificada como necessária – juntos aos demais princípios do tema – na Declaração de Fortaleza em 2012, - demonstram que o tema é importante e deverá trazer grandes repercussões ao Mercosul com o escopo de resolver o acolhimento de grandes fluxos massivos na região, inclusive mediante implementação de soluções duradouras para os refugiados.

REFERÊNCIAS

ACNUR, **Handbook on Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection**. Genebra, 2019.

_____. **Argentina**. Direcciones Útiles. Disponível em <<https://www.acnur.org/argentina.html>>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

_____. **Cartagena+30: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação comum**. Disponível em <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/cartagena30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **Deslocados Internos. Fugindo em sua própria terra**. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **From commitment to action highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration**. 2018.

_____. **Global Compact on Refugees**. 2018. Disponível em https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

_____. **Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação, 2010.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **Paraguay**. Disponível em <<https://www.acnur.org/paraguay.html>>. Acesso em 23 de janeiro de 2020.

_____. **Declaração de Cartagena**. Conclusões e Recomendações. 1984. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

_____. **Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

_____. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016. 71/1. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. 2016. Disponível em <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

_____. **UNHCR Submission for the Universal Periodic Review – Guyana – UPR 35th Session**, Julho de 2019. Disponível em <<https://www.refworld.org/docid/5e1732dd2.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. **Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review**. Junho de 2014.

_____. **Venezuela**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

ALARCÓN, Pietro. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 100.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

ARGENTINA, **Ley General de Reconocimiento y Protección Al Refugiado nº 26.165**. Disponível em < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>>. Acesso em 05 de dezembro de 2019.

ASOMANI, Kofi, et al. Análisis Histórico de la Situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados. In: **Coloquio Internacional**. NU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH); Costa Rica. Gobierno de Costa Rica, 1994. p. 184-94.

ASYLUM ACCESS ECUADOR. **Acción de Inconstitucionalidad del Decreto 1182**. 2012. p. 53.

BALASSA, Bela; FERREIRA, Maria Elsa; GONÇALVES, Maria Filipa. **Teoria da integração econômica**. 1964.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.). Coleção Direito Internacional Multifacetado. **Direito Humanos, Guerra e Paz**. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

_____. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. Dissertação de Mestrado – UFSM. Santa Maria. 2009.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **Lei 9.474/97.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. **Lei 13.445 de 2017.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

_____. Mercosul na vida do Cidadão. **Estatuto da cidadania.** Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

_____. **O Refúgio em Números.** 4ª Edição. Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BIJIT ABDE, Karina. El proceso de integración social de los refugiados palestinos reasentados en región de Valparaíso, Chile. **Si Somos Americanos**, v. 12, n. 1, p. 155-180, 2012.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE).** 7 de fevereiro de 2009. Disponível em <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020

BOLÍVIA. **Ley 251.** Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8855.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados.** San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

CASARIL, Fernanda. **Violência em Trânsito na América Latina e Caribe: A situação das mulheres migrantes durante o trajeto migratório**. Dissertação de Mestrado. UFPR. Curitiba, 2019.

CASTLES, Stephen. **Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation**. Sociology n. 37, Vol. 37, n.1, 2003.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. JORGE NETO, Francisco Ferreira. A dimensão social do Mercosul e os Novos Desafios. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. VILLATORE, Marco Antônio César (orgs). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um debate atual**. São Paulo: Atlas, 2015.

CICOGNA, María Paula A. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. **Historia Actual Online**, n. 18, p. 51-63, 2009. P. 51).

_____. Refugiados na Argentina. Políticas Públicas do Bicentenário (1930-1943 e 1985-2010). **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v. 1, n. 5, 2015.

CHILE, **Ley n. 20.430**. Disposiciones sobre Protección de Refugiados. Disponível em < <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012435>>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

COLÔMBIA, **Decreto 2.840 de 2013**. Disponível em < <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

COMPARATO, F. K. Fundamento dos direitos humanos: a noção jurídica de fundamento e sua importância em matéria de direitos humanos. *In: Revista Consulex*, ano IV, n. 48, p. 55, dezembro de 2000. P. 460.

CULPI, Ludmila Andrzejewski Culpi. **Mercosul e Políticas Migratórias**: Processo de Transferências de Políticas Públicas Migratórias pelas Instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Tese de doutoramento. UFPR, Curitiba, 2017.

DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. **Agenda Internacional**, 2013, 20.31: 131-140.

DE MENEZES, Fabiano L. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. **60 anos de ACNUR**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 93.

DE PAULA, Vera Cecília Abbage. PRONER, Carol. Convergência e Complementariedade entre as Vertentes de Proteção Internacional dos Direitos Humanos. *In*: **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez.2008.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. **Anais**, p. 1-14, 2016.

DUARTE RECALDE, Liliana Rocío. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. **Revista de ciência política (Santiago)**, v. 33, n. 1, p. 303-324, 2013.

ESTADO DE MINAS. **Venezuela rejeita participar de processo na CIJ em disputa com Guiana**. 18 de junho de 2018. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/06/18/interna_internacional,967607/venezuela-rejeita-participar-de-processo-na-cij-em-disputa-com-uiana.shtml>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. **Colômbia pede à OEA que avalie tratar como refugiados migrantes venezuelanos**. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/06/28/interna_internacional,1065573/colombia-pede-a-oea-que-avalie-tratar-como-refugiados-migrantes-venezu.shtml. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

EQUADOR. **Constitucion de La Republica del Ecuador**, 2008. Disponível em https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

_____. **Decreto 1.182 de 2012**. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/54f427764.html>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____. **Decreto 3.301 de 1.992**. Disponível em <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fbdf013.html>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020).

_____. **Ley Organica de Movilidad Humana**. 2017 Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

FACHIN, Melina Girardi. **Direito Internacional Multinível**. Curitiba, Editora Prismas, 2017.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

_____. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas. Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952)**. Universidade de Brasília: Brasília, 2006.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) **Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III**. Curitiba: Juruá Editora, 2014

_____. **Proteção dos Direitos Humanos: Constitucionalização do Direito Internacional ou Internacionalização do Direito Constitucional?** *In: Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez.2008, p. 4.

_____. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. *In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014.*

FRIZZERA, Guilherme. A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa. **Conjuntura Global**, v. 2, n. 3, 2013.

FURQUIM, Angélica. **Na Encruzilhada entre a Migração, Direitos Humanos, Inconsistências e Ambivalências: Uma Análise da Proteção Internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas.** Dissertação de Mestrado. UFPR: Curitiba, 2019.

GRAHL-MADSEN, ATLE. **The Status of Refugees in International Law.** Países Baixos: A.W. Sijthoff, 1972.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. *In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). Refúgio e Hospitalidade.* Curitiba: Kairós Edições, 2016.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. *In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) Refúgio no Brasil. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas.* ACNUR. Ministério da Justiça, 2010

GROSS ESPIEL, Héctor. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. *In: ACNUR (UNHCR). Asilo y protección de refugiados em América Latina.* Ciudad de Mexico: Universidad Autónoma de México, 1982.

HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal.** Boston, v. 31, n.1, 1990,

_____. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

HISSA, Carmina Bezerra. A teoria das relações internacionais e a realidade do processo de integração do Mercosul. **Centro Argentino de Estudios Internacionales. Seção: Estudios temáticos: Integración regional**. Disponível em: < <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/44.pdf>>. Acesso em, v. 14, p. 04-10, 2008.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Apresentação. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)**. Assunção: Tekoha, 2012. Disponível em <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

JATOBA, Daniel; MARTUSCELLI, Patricia Nabuco. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v. 4, n. 1, p. 4, 2018.

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

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 25, n. 4, p. 370-390, 2005.

MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Edições Loyola, 2003. P. 198.

MARINUCCI, Roberto. MILESI, Rosita. O que tem preço e o que tem dignidade – Desafios da Campanha da Fraternidade sobre Tráfico Humano (2014) In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 41.

MEDEIROS, Flávio Andrade. **Asilo e Refúgio. Semelhanças e diferenças entre dois institutos de proteção humanitária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MELLO, Sérgio Vieira de. Amar a humanidade é querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade. *In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. V. 8, n. 8. Brasília: IMDH e ACNUR, 2013. P. 13.

MERCOSUL. **Organograma completo (oficial)**. Atualizado em 13 de dezembro de 2019. Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/#>>. Acesso em 22 de janeiro de 2020.

_____. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. 23 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

_____. **Memorando de Entendimento entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Escritório do Alto Comissariado Das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) em Matéria de Cooperação Técnica Internacional**. 8 de junho de 2017. Disponível em <<https://www.refworld.org/es/publisher,UNHCR,,,5a04a1d84,0.html>> Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. *In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

NASCIMENTO, Allan. Pessoas deslocadas internamente: da actuação do Estado soberano à intervenção da comunidade internacional. **Sociologia, Problemas e Práticas**. 2011. Disponível em <<http://journals.openedition.org/spp/479>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul**. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2018.

_____. Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994. Tradução pelo ACNUR.

NUNES, Rodolfo Francisco Soares. PREVIDELLI, Maria de Fátima Silva do Carmo. O Mercosul no contexto das Teorias de Integração e Comércio Internacional. **Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói, 28 a 30 de agosto de 2017.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM**, 2019. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf.

ONU. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969**. Tradução da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Tradução do *Office of the High Commissioner, United Nations Human Rights*.

_____. **Países do Mercosul assinam compromisso de políticas comuns para refugiados na região. 2012**. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/paises-do-mercosul-assinam-compromisso-de-politicas-comuns-para-refugiados-na-regiao/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

ONU-BR. **Avanços e Desafios na Proteção aos Refugiado no Brasil**. Dez/2014, p.2. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

OUA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. 1969. Disponível em < <http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo2/2couaapr.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

PARAGUAI, **Ley General sobre Refugiados nº 1938 de 2002**. Disponível em <<http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020).

PARLAMENTO EUROPEU. Sistema Europeu Comum de Asilo. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Transferência e Difusão de Políticas Públicas no Mercosul: Análise da Formação de Recursos Humanos e do Exercício Profissional na Área da Saúde (1996-2004). **Anais da 39ª Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo, 2015.

PERU, **Lei 27.891**. 2003. Disponível em <<https://vlex.com.pe/vid/ley-n-27891-ley-578578838>>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

PINTO, Messias de Sá. **A Área de Livre Comércio das Américas e os Interesses da União Europeia na América Latina. Tese de doutoramento**. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. Portugal, Braga, 2004.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). **Refúgio e Hospitalidade**. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016

RIBEIRO, Paulo Edson. **A Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados e suas Principais Implicações no Direito Brasileiro**. Publicação própria Academia. Disponível em <https://www.academia.edu/37254375/A_DECLARAÇÃO_DE_PRINCÍPIOS_DO_MERCOSUL_SOBRE_PROTEÇÃO_INTERNACIONAL_DOS_REFUGIADOS_E_SUAS_PRINCIPAIS_IMPLICAÇÕES_NO_DIREITO_BRASILEIRO_THE_DECLARATION>

_OF_PRINCIPLES_ON_MERCOSUR_INTERNATIONAL_REFUGEE_PROTECTION_AND_MAIN_IMPLICATIONS_IN_THE_BRAZILIAN_LAW>. Acesso em 17 de janeiro de 2020.

RICHMON, Anthony. **Sociological theories of international migration: the case of refugees**. Current Sociology, vol. 36, n; 02, jun. 1988.

RINCON EIZAGA, Lorena Beatriz. La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 11, n. 2, p. 101-124, maio 2005. Disponível em <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13154112005000200005&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 26 de novembro de 2019.

ROESLER, Mari Renate Von Borstel. FABRIS, Diuslene Rodrigues. Política de salud, derechos y ciudadanía: algunos de los desafíos las condiciones del MERCOSUR en la región de la Tríplice Frontera. **Revista Perspectivas Sociales**. Julho-Dezembro de 2015, vol. 17, nº 2, p. 43-71.

ROCIO, Andia. **El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010. P. 12

RODRIGUES, Gilberto M. A. O futuro do refúgio no Brasil e o seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil**. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. ACNUR. Ministério da Justiça, 2010.

RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. **CEEApIA WP N°18/2006**. Ponta Delgada(Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Out/2006

RODRIGUES, Viviane Mozine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 124

SAADEH, Cyro. EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Texto Eletrônico. Disponível em <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/-direitos/tratado12.html>. Acesso em 19 de outubro de 2019.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. In: ACNUR. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

SANTIAGO, Silvia Facal. Política migratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados españoles republicanos y judíos alemanes. **Revista Complutense de Historia de América**, v. 28, p. 169-183, 2002.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300028&lng=en&nrm=abn>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

SILVA, João Carlos J. BÓGUS, Luciana Maria Machado. SILVA, Stéphanie A. G. J. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun 2012. doi: 10.5102/uri.v10i1.1624. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

THE WORLD BANK DATA. **Colômbia**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=CO>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

_____. **Ecuador.** Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=EC>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

_____. **Guyana.** Population. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=GY>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. **Guyana.** Refugees country of origin. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=GY>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. **Peru.** Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=PE>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

_____. **Suriname,** Refugees Country of Origin. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=SR>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. **Suriname,** Refugees. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=SR>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020

_____. **Venezuela.** Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR?locations=VE>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.

TONDATO, Gustavo Premevida. **A Integração Sul-Americana e o Brasil: Uma análise jurídica da unasul e do Mercosul como caminhos para a integração regional.** Dissertação de Mestrado. UFPR, Curitiba, 2017.

UNITED STATES LIBRARY OF CONGRESS. **Country Profile – Paraguay.** Outubro de 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/46f913530.html>. Acesso em 23 de janeiro de 2020.

URUGUAI, **Ley nº 18.076 Derecho Al Refugio y a Los Refugiados**. Disponível em <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_14919_S.pdf> Acesso em 23 de janeiro de 2020.

VACAFLORES, Víctor. Migración Interna e Intraregional en Bolivia: Una de las caras del neoliberalismo. **Revistas Aportes Andinos**, nº 7. Universidade Andina Simon Bolivar: Bolívia, 2003.

VÁSQUEZ, Daniela Ubidia. La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos. **USFQ Law Review**, v. 2, n. 1, p. 28-28, 2015.

VENEZUELA. **Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela**, 1.999.

VENEZUELA. **Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas**. 2001. Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0308>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020

WOLFFENBUTTEL, Andréa. O que é União Aduaneira? **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 4. Edição 32. 7/03/2007. IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2130:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

YICON RINCON, Linda Gisela. Aplicación de la legislación venezolana sobre el refugio: Situación en el Estado Zulia. **Frónesis**, Caracas, v. 14, n. 3, p. 27-52, dic. 2007. Disponível em <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131562682007000300003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 07 de fevereiro de 2020.