



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

PEDRO HENRIQUE DE OLIVIERA SANTOS RIBEIRO

**UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O INSTITUTO DO REFÚGIO DO
BRASIL E DA ARGENTINA E SUA RECENTE APROXIMAÇÃO**

Brasília

2015

PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA SANTOS RIBEIRO

**UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O INSTITUTO DO REFÚGIO DO
BRASIL E DA ARGENTINA E SUA RECENTE APROXIMAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB)

Orientador: Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão

Brasília
2015

PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA SANTOS RIBEIRO

**UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O INSTITUTO DO REFÚGIO DO
BRASIL E DA ARGENTINA E SUA RECENTE APROXIMAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB)

Orientador: Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão

Brasília, 27 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão, Dr.

(Orientador)

Prof.(a) Aline Thomé Arruda

Prof.(a) Tâmara Freitas

Busquei dentro de mim muita disciplina e determinação para conseguir concluir esta monografia e esta etapa da minha vida. Determinação sempre tive, entretanto disciplina... Dizem que com a pressão as coisas fluem, no meu caso, foi ela que me obrigou a sentar e a começar a escrever, mas confesso que não teria dado conta de lidar com toda essa pressão sozinho, por isso dedico este trabalho a Ele, quem sempre me deu força e sabedoria para enfrentar as dificuldades e adversidades que vão muito além de uma monografia e me fez chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Nunca me disseram que toda essa caminhada seria fácil. Em alguns momentos até quase perdi o foco, mas finalmente aqui estou, no final de uma longa estrada, na qual venho caminhando desde 2009, entre mudanças – muitas – e trabalho, muito trabalho.

Como diria minha avó Zelinda Rita: “a única coisa que iguala o pobre ao rico é o estudo e isso ninguém nunca vai lhe tirar”, e foi com essa motivação que consegui manter essa jornada dupla de trabalhar e estudar durante toda a graduação, o que me fez dar mais valor ainda aos estudos.

Confesso que o trabalho, de certa forma, me ajudou a chegar até aqui, afinal é muito bom fazer o que se gosta, fica tudo mais fácil e por isso, meu agradecimento especial a toda equipe do CONARE.

Minha mãe Cristine, que até hoje não sabe muito bem o que eu faço nessa faculdade, com o que eu trabalho e porque escolhi essa área, à ela, meu muito obrigado, pois independente da minha escolha, sempre me apoiou e me deu toda força que pôde dar. Quando ansioso e cheio de planos, me ouvia e dizia: “uma coisa de cada vez, pra chegar lá você precisa passar por todo o processo”, e isso foi decisivo para que eu mantivesse pés no chão.

Agradeço imensamente minha tia Marcia, pois tudo começou com ela. Muito obrigado por todo o seu apoio, tia, por nunca ter medido esforços para que eu realizasse muitos dos meus sonhos, sempre disposta a ajudar e me dando palavras de sabedoria. Com a senhora, aprendi a fazer escolhas e que tudo tem um preço.

Durante esses longos anos de graduação, muitos passaram e deixaram suas parcelas para a construção do meu conhecimento. Agradeço, por isso, aos professores, mas especialmente aos meus amigos, pois eles sim me ensinaram a importância de respeitar as diferenças, sejam elas quais forem. O mundo não seria legal se todos pensassem igual. Com eles aprendi também que política, religião e futebol se discutem sim.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo descrever e analisar os institutos de refúgio utilizados no Brasil e na Argentina, uma vez que esses dois países possuem um papel chave na questão do refúgio na região da América Latina. Através de um estudo comparativo, esta monografia se propõe a apontar e interpretar os pontos fortes e fracos desses dois institutos e o fará por meio de análise de dados estatísticos fornecidos pelos órgãos competentes dos dois países, os CONAREs. A partir dessa comparação, será possível identificar onde esses institutos se convergem e onde eles mais necessitam de uma cooperação. Dessa forma, se propõe uma aproximação dos mesmos através de uma integração regional no âmbito do MERCOSUL, para que haja um fortalecimento e uma homogeneização de políticas sólidas e eficazes na proteção de refugiados na região. O primeiro capítulo trata de descrever e analisar o instituto de refúgio no Brasil, chamando a atenção para pontos importantes em sua história, tal como a Lei de Refúgio no Brasil nº 9.474 de 1997, além dos dispositivos legais recentes que a incorporam. Da mesma forma, o segundo capítulo aborda as mesmas questões, entretanto, no que diz respeito à Argentina e seu instituto de refúgio, dando ênfase a sua *Ley* nº 26.165 de 2006. Por fim, o último capítulo trata da comparação e propõe tal integração regional já citada.

Palavras-chave: Institutos de Refúgio. Brasil. Argentina. Estudo Comparativo. CONAREs. Integração Regional. MERCOSUL.

ABSTRACT

This paper has as its goal to describe and analyze the Asylum Institutes in Brazil and Argentina, once these countries has a key-role in matters of asylum in the Latin America region. Through a comparative study, this monograph intends to indicate and interpret the strong and the weak leaks among these institutes and it will be done by analyses of static data offered by the competent body of both countries, the CONAREs. From this comparison, it will be possible to identify where these institutes emerge and where their need for cooperation is bigger. In that way, it is propose an approach between then through a regional integration in the MERCOSUL' scope, so there is a strengthen and homogenization of solid and effective policies in the protection of the refugees in the region. The first chapter is designed to describe and analyze the institute of asylum in Brazil, focusing on the important facts of its history, such as the Law of Asylum in Brazil n° 9.474 from 1997, beside the recent legal devices that it embodies. In the same way, the second chapter approaches the same matters, however, in the Argentina's perspective and its institute of asylum, emphasizing its Law n° 26.165 from 2006. Lastly, the final chapter is about the comparison itself and proposes the known regional integration.

Keywords: Asylum Institutes. Brazil. Argentina. Comparative Study. CONAREs. Regional Integration. MERCOSUR.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ASAV	Associação Antônio Vieira
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
C.E.Pa.Re.	<i>Comité de Elegibilidad para los Refugiados</i>
CIE	Cédula de Identidade de Estrangeiro
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Co.Na.Re.	<i>Comisión Nacional para los Refugiados</i>
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPIDH	Centro de Proteção Internacional dos Direitos Humanos
CSEM	Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
DEEST	Departamento de Estrangeiros
DNM	<i>Dirección Nacional de Migraciones</i>
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FCCAM	<i>Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones</i>
IBRI	Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
INADI	<i>Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

Myrar	<i>Fundación Migrantes y Refugiados en Argentina</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAM	Plano de Ação do México
QAI	<i>Quality Assurance Initiative</i>
RG	Registro Geral
RN	Resolução Normativa
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL	18
1.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	18
1.2 A história e a criação da Lei nº 9.474	22
1.3 A estrutura e o funcionamento do CONARE	23
1.4 A Cláusula de Cessação	27
1.5 O Reassentamento Regional/ Solidário	29
<i>1.5.1 O Caso Palestino</i>	31
<i>1.5.2 Novas disposições do CONARE sobre o Reassentamento</i>	33
1.6 Avanços Normativos Recentes	35
<i>1.6.1 Resolução Normativa Nº 16</i>	35
<i>1.6.2 Resolução Normativa Nº17</i>	36
<i>1.6.3 Resolução Normativa Nº18</i>	37
<i>1.6.4 Resolução Normativa Nº 19</i>	39
2 O INSTITUTO DO REFÚGIO NA ARGENTINA	41
2.1 O C.E.Pa.Re.	41
2.2 A Ley Nº 26.165	44
<i>2.2.1 A Co.Na.Re.</i>	47
<i>2.2.1.1 A Secretaria Ejecutiva</i>	49
<i>2.2.1.2 Trâmites do Processo</i>	51
2.3 Avanços Normativos Recentes	53
<i>2.3.1 Proyecto de Fortalecimiento Institucional</i>	54
<i>2.3.2 Resolución DGN Nº 1260/11</i>	54
<i>2.3.3 Disposición DNM Nº 2747/13</i>	54
<i>2.3.4 Disposición DNM Nº 3915/14</i>	55
3 COMPARAÇÃO DE DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE REFÚGIO NO BRASIL E NA ARGENTINA E A APROXIMAÇÃO RECENTE DOS CONAREs NO ÂMBITO DO MERCOSUL	58
3.1 Comparação	58
<i>3.1.1 Números e estatísticas gerais</i>	59
<i>3.1.2 Maior sensibilidade argentina</i>	65
3.2 Teoria Intergovernamentalista no MERCOSUL	66
<i>3.2.1 Integração Regional dos CONAREs</i>	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana está cada vez mais intensa e preocupante. Os migrantes têm se deslocado por inúmeras razões, dentre elas o refúgio. O atual êxodo vivido pelos sírios na tentativa de escapar da Guerra-Civil instaurada naquele país desde meados de 2011, com Primavera Árabe¹ é um exemplo disso. A população síria tem deixado suas vidas para trás para tentar viver, buscando uma tentativa de recuperar seus direitos fundamentais que lhes foram retirados devido a grave e generalizada violação de direitos humanos² instalada no país. Países fronteiriços como Líbano, Jordânia e Turquia já estão sobrecarregados de refugiados sírios. Neste sentido, países distantes como Brasil e Argentina também têm acolhido esses refugiados e, para tanto, criaram inclusive dispositivos normativos que facilitam a vinda desses estrangeiros à luz de necessidades humanitárias.

In 2013, the number of international migrants worldwide reached 232 million, an increase of 57 million, or 33 per cent, compared to 2000. Most international migrants reside in the developed regions (59 per cent). Europe hosts the largest number of international migrants (72 million),

By the end of 2012, the world hosted an estimated 15.4 million refugees and persons in refugee-like situations. Of these, some 10.5 million were under the mandate of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and 4.9 million under the mandate of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNWRA). Over 87 per cent of all refugees (13.4 million) had found asylum in developing countries. Asia hosted the largest number of refugees (10.0 million), followed by Africa (3.1 million) and Europe (1.5 million). followed by Asia (71 million) and Northern America (53 million).³

Países que, contemporaneamente, tendem a receber maior número de migrantes – países desenvolvidos – alguns inclusive que tiveram suas populações formadas pela presença de

¹ O fenômeno que ficou conhecido como Primavera Árabe se trata de manifestações e protestos que têm acontecido no Oriente Médio e no norte da África desde o final de 2010. Os protestos têm compartilhado técnicas de resistência civil em campanhas para organizar, comunicar e sensibilizar a população e a comunidade internacional em face de tentativas de repressão e censura por parte dos governos autoritários instaurados naqueles países há gerações.

² Retirado da Lei Federal para os Refugiados – Lei 9.474 de 22/07/1997, (art. 1º), que considera refugiadas as vítimas de grave e generalizada violação dos direitos humanos. Conceito de refugiado ampliado pela Declaração de Cartagena de 22/22/1984.

³ UNCHR. International Migration 2013. Nova Iorque, 2013. Disponível em <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2015.

imigrantes, como o Canadá ou outros que durante os períodos de guerras mundiais obrigaram seus nacionais a se refugiarem em outras localidades do mundo, como a Alemanha, hoje estão fechando suas fronteiras para migrantes de forma geral, ainda que se tratem de refugiados. A população, especialmente vindoura da região do magrebe africano⁴, e do chifre da África⁵ tem encontrado as fronteiras europeias fechadas após arriscar sua vida na travessia do Mar Mediterrâneo. É verdade que muitos ficam no caminho e os que conseguem chegar ao continente, são hostilizados e não recebem uma proteção decente. Por isso, agora com mais força, novas rotas têm surgido para esses migrantes e refugiados, que procuram novos ambientes onde haja uma política mais receptora. A América Latina tem entendido essas mudanças e neste sentido, tem trabalhado na criação de políticas com soluções duradouras para refugiados.

Este trabalho pretende analisar os sistemas de refúgio utilizados pelo Brasil e pela Argentina, indicar onde esses sistemas se diferenciam, se assemelham e, sua aproximação recente no âmbito do Mercado de Comum do Sul (MERCOSUL). Para isso, é importante partir do princípio de que esses países possuem suas bases normativas do refúgio estabelecidas por algumas disposições internacionais que os direcionam para seguir seus próprios eixos. Nos parágrafos abaixo serão elencadas essas disposições que foram assinadas por ambos os países e que os dão a responsabilidade de cumprir com o que nelas foi estabelecido.

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados foi aprovada por uma conferência especial das Nações Unidas, em 28 de julho de 1951, na cidade de Genebra, na Suíça. Essa convenção foi o primeiro passo na longa caminhada do direito internacional dos refugiados, convergindo-se com o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário e, portanto reconhecendo a importância da utilização através do princípio *pro-homine* das normas e princípios destes três ramos do direito internacional para fortalecer a proteção dos refugiados e outras pessoas que têm direito à proteção internacional.

Tal convenção, inicialmente limitava-se a proteger refugiados europeus, após a Segunda Guerra Mundial. Em seu artigo 1º, o termo “refugiado” se aplicava a pessoas que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, temessem ser perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas:

⁴ Região que compreende o noroeste da África Em sentido estrito, inclui Marrocos, Sahara Ocidental, Argélia e Tunísia. O Grande Magreb inclui também a Mauritânia e a Líbia.

⁵ Região que compreende o nordeste da África Em sentido estrito, inclui Djibouti, Etiópia, Eritreia e Somália.

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.⁶

Além de reconhecer, em seu artigo 33, o caráter de *jus cogens* do princípio da não-devolução (*non-refoulement*), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados.

Mais adiante, em 31 de Janeiro de 1967, na cidade de Nova Iorque, foi adicional à Convenção o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados. O Protocolo removeu os limites geográficos e temporais, expandindo o escopo da Convenção, como exposto nas disposições gerais de seu artigo 1º:

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, tal como a seguir definidos.
2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo “refugiado” deverá, exceto em relação à aplicação do §3º do presente artigo, significar 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 §2º da seção A do artigo primeiro.
3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica; entretanto, serão aplicáveis também, no regime do presente Protocolo, as declarações vigentes feitas por Estados que já sejam Partes da Convenção em conformidade com a alínea “a” do §1º da seção B do artigo 1º da Convenção, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas em conformidade com o §2º da seção B do artigo 1º.⁷

Em 22 de novembro de 1984, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) tomou a iniciativa de organizar o Colóquio de Cartagena, na cidade colombiana de Cartagena das Índias e apresentou a Declaração de Cartagena que surgiu no contexto dos conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta. Os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala,

⁶ UN, *Treaty Series*. Genebra, 1951. vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 26 abr. 2015.

⁷ UN GENERAL ASSEMBLY, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, Nova Iorque, 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

provocaram o deslocamento de milhares de pessoas. Na ocasião, os governos dos países da região tentaram criar as condições para a paz na América Central, abordando o tema dos refugiados como problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura.

O conceito introduzido em Cartagena tem suas fontes inspiradoras na Declaração da Organização da Unidade Africana, de 1969, sobre os problemas específicos de refugiados na África. A perspectiva de Cartagena não é uma simples extensão do conceito de refugiado, já que seu conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que pode afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais. Para Cartagena devem ser considerados refugiados:

[...] 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.⁸

O conceito de Cartagena, portanto, se constrói a partir dos direitos fundamentais da pessoa humana, protegendo-os, a vida, segurança e liberdade, logo se completa a partir da realidade objetiva que ameaça esses direitos, seguindo implicitamente o critério convencional do fundado temor, apenas que, aqui, o fundado temor se constrói a partir da realidade local que afeta a pessoa do refugiado. Ou seja, primeiro se generaliza para depois individualizar.

A Delegação Regional da América Central e do Panamá do ACNUR celebrou um Colóquio Internacional em Comemoração ao 10º Aniversário da Declaração de Cartagena, apresentando a Declaração de San José de 1994, sobre Refugiados e Pessoa Deslocadas, assinada em 7 de dezembro de 1994 na cidade de San José, Costa Rica. Essa Declaração dá nova ênfase em questões centrais de nossos dias, não tão elaboradas na Declaração de Cartagena, como as do deslocamento forçado, dos direitos econômicos, sociais e culturais, do desenvolvimento humano sustentável, das populações indígenas, dos direitos da criança, do enfoque de gênero. Sobre isso, Cançado Trindade dispõe que:

⁸ REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED. *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

La Declaración de San José de 1994 [dió] un énfasis especial no sólo a la problemática del desplazamiento interno, sino también, más ampliamente, a los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en América Latina y el Caribe, incluyendo los movimientos migratorios forzados originados por causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena. La nueva Declaración reconoc[ió] que la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos y que por lo tanto la protección de los mismos y el fortalecimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas, así como para la prevención de los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias.⁹

Reconhecendo a importância dos princípios consagrados pela Declaração de Cartagena, em comemoração aos seus 20 anos, foram lançados a Declaração e o Plano de Ação do México, na Cidade do México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2004, a fim de proporcionar proteção e buscar soluções duradouras com a necessidade de avançar numa consideração mais profunda de suas recomendações.¹⁰ Ela deu um “enfoque inovador e pragmático para brindar proteção àqueles que dela necessitavam e para promover soluções duradouras”¹¹.

O Plano de Ação do México (PAM), propõe adoção de medidas duradouras vislumbrando atender as seguintes problemáticas: “(i) o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e (ii) a situação do grande número de nacionais colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentação e em extrema situação de risco e vulnerabilidade,”¹² Essas medidas duradouras propõem a adoção de três programas, os quais são os pilares do Plano de Ação, a saber: Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário.

Para comemorar o aniversário de 60 anos do ACNUR e da Convenção de 1951 e de 50 anos da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, e a Venezuela, se reuniram

⁹ TRINDADE, Antonio Cançado, *Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias en 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Memoria del Coloquio Anual. San José, 1994.

¹⁰ ACNUR. *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, Cidade do México, 2004. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/2973.pdf?view=1>>. Acesso em: 01 de maio de 2015.

¹¹ REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED. *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

¹² LAVANCHY, Philippe. *ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente*. Genebra, 2004. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em 01 maio 2015.

em Brasília, em 11 de novembro de 2010, e criaram a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.

Dentre os doze pontos estabelecidos por essa Declaração, um deles é o de “Reconhecer a importância de maiores alternativas para a migração regular e políticas migratórias que respeitem os direitos humanos dos migrantes, independente de sua condição migratória, para preservar o espaço para a proteção dos refugiados” e de “Promover a avaliação das necessidades de proteção das crianças separadas ou desacompanhadas, incluindo a consideração da necessidade de proteção internacional como refugiados, e o estabelecimento de mecanismos nacionais para a determinação do melhor interesse da criança”. Ambos os pontos são inovadores e extremamente necessários para a atual demanda na América Latina.¹³

Em 3 de dezembro de 2014, na cidade de Brasília, foram lançados a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, para comemorar o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena. No Plano foram indicados pontos estratégicos que dão uma maior atenção às questões relacionadas à idade, gênero e diversidade e vislumbra garantir a proteção integral das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas. No parágrafo abaixo, estarão elencados dois dos pontos que chamam bastante a atenção do Plano:

O Programa Asilo de Qualidade¹⁴, que tem como objetivos melhorar os procedimentos de elegibilidade, fortalecer a capacidade e o conhecimento das autoridades de asilo, e introduzir conceitos eficientes de gestão e manejo dos procedimentos, gerando diagnósticos e avaliações constantes sobre o sistema de refúgio do país que adotar o Programa, e, no âmbito das Soluções Integrais, Complementares e Sustentáveis, o Programa de Mobilidade Laboral¹⁵ que juntamente com as três tradicionais soluções duradouras implementadas anteriormente e agora reforçadas, a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento, tem o objetivo de alcançar respostas adequadas e sustentáveis para toda a população refugiada de forma integral. O programa propõe o livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e

¹³ UNHCR, BRASIL, Ministério da Justiça. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>. Acesso em: 27 abr. 2015, p. 431-432

¹⁴ ACNUR. *Declaração do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em:< <http://refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=548707d64>> Acesso em: 27 abr. 2015.

¹⁵ ACNUR. *Declaração do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em:< <http://refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=548707d64>> Acesso em: 27 abr. 2015

conseguir a auto-suficiência econômica, através de alternativas migratórias já existentes nos marcos normativos regionais de integração, no âmbito do MERCOSUL.

Diante de todos esses marcos normativos apresentados e levando em conta a vontade demonstrada, especialmente pelo Brasil e pela Argentina, através de suas assinaturas nas declarações e de suas participações enérgicas em cada encontro, esses países têm partilhado uma responsabilidade muito importante na luta para a proteção integral e universal de refugiados e solicitantes de refúgio. Na América Latina, Brasil e Argentina possuem uma atenuada visibilidade entre seus vizinhos, no MERCOSUL, são os países mais influentes que encabeçam as principais decisões, e isso se deve a diversos fatores como, por exemplo, tamanho do território, população, economia, e inserção no cenário internacional. Daí a importância de se estudar e comparar os sistemas de refúgio utilizados por esses dois países e tentar identificar como um pode vir a fortalecer o outro.

A metodologia a ser utilizada no trabalho será a de Comparação, comparação tal qual já havia sido proposta por John Stuart Mill, em seu trabalho “Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva”, de 1843, quando ele propõe a existência de dois métodos para entender circunstâncias que envolvem um determinado fenômeno. Esses métodos se dão pela comparação de diferentes casos em que um fenômeno ocorre e, a comparação em que o fenômeno não ocorre¹⁶ (Mill, 1984, p. 196), como o caso apresentado neste trabalho, em que o refúgio está presente em ambos os casos comparados, entretanto, há minúcias e certos entendimentos do refúgio que ocorrem em apenas um dos casos estudados.

É sempre importante e fundamental para o entendimento de determinado tópico a comparação quando ela é possível e, se tratando de uma temática internacional, como a do refúgio é interessante entender como outros países lidam com essa causa e como eles intermediam seus interesses pessoais, face a sua soberania e autonomia jurisprudencial e governamental e a seus tratados e acordos internacionais.

Ademais, sabe-se que refúgio é um tema tanto antigo quanto atual, pois enquanto houver guerras, perseguição e intolerância, haverá sempre alguém em busca de alternativas de sobrevivência, migrando de um lugar do globo para o outro, seja para uma país vizinho ou totalmente oposto, caracterizando o refúgio.

¹⁶ MILL, John Stuart. *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/df/opessoa/TCFC1-07-JSMill-Sistema-III-ii.pdf>> Acesso em 02 maio 2015.

Neste trabalho, o primeiro capítulo tratará de descrever e analisar o instituto de refúgio no Brasil, chamando a atenção para pontos importantes em sua história, tal como a Lei de Refúgio no Brasil nº 9.474 de 1997 e o que sua criação acarretou ao instituto, além dos dispositivos legais recentes que incorporam a Lei e corroboram para uma proteção mais efetiva dos refugiados e solicitantes de refúgio. Da mesma forma, o segundo capítulo abordará as mesmas questões, entretanto, no que diz respeito à Argentina e seu instituto de refúgio, dando ênfase a sua *Ley* nº 26.165 de 2006. O último capítulo tem por objetivo fazer uma análise comparativa dos dois institutos apresentados neste trabalho, entender onde eles se aproximam e se divergem, utilizando inclusive números e dados estatísticos para tal, além de demonstrar sua recente aproximação no âmbito do MERCOSUL, para por fim, propor que a integração regional desses dois países seja mais intensa a partir de interesses comuns.

1 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL

O Brasil, apontado como uma nova rota para as migrações internacionais, dentre elas o refúgio, tem se tornado exemplo para seus países vizinhos e para o mundo, por estar se mostrando bastante energético nos últimos foros e encontros internacionais acerca do debate da proteção internacional, um exemplo disso é a lei brasileira para o refúgio, Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que reúne mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados celebrados pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, determinando outras providências que deverão ser adotadas pelo Estado brasileiro acerca do refúgio. A esse propósito, a Convenção de 1951 foi ratificada pelo Brasil em 16 de novembro de 1960¹⁷, enquanto seu protocolo adicional, em 7 de abril de 1972¹⁸. Juntamente com a Lei, foi criado também o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O caráter tripartite dessa lei, compartilhado pelo Estado brasileiro, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela sociedade civil brasileira, foi construído a partir dos princípios da afirmação da dignidade humana. Uma instituição como o CONARE, formado por diferentes atores envolvidos no mesmo assunto, representa uma instituição mais forte e democrática. O Governo, apenas, não teria as articulações de um Organismo Internacional e tampouco a capacidade de penetração na sociedade da sociedade civil. O CONARE tripartite e todos os outros aparatos normativos da Lei 9.474/97 caracteriza a temática do refúgio no Brasil como uma das mais modernas do mundo.¹⁹

1.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR

O ACNUR teve seu Estatuto constituído pela Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1950. No Brasil, seu primeiro escritório foi fundado na cidade do Rio de Janeiro, em 1977, sob a supervisão do Escritório Regional para o Sul da

¹⁷ UN, *Treaty Series*. Genebra, 1951. vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 26 abr. 2015.

¹⁸ UN GENERAL ASSEMBLY, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, Nova Iorque, 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

¹⁹ LEÃO, Renato. *O Instituto do Refúgio do Brasil Após a Criação do Comitê Nacional Para os Refugiados*. – CONARE. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/Classificacao/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em 27 abr. 2015.

América Latina, com sede em Buenos Aires, Argentina. O Brasil ainda não possuía um número significativo de solicitações de refúgio, acerca disso, Barreto comenta.

Justamente nos anos 1970, o Brasil e quase toda a América do Sul vivenciavam uma sequência de regimes de exceção, com ditaduras que forçavam a saída de milhares de cidadãos para o exterior. Naquele momento, o papel do Acnur era de acompanhar essa movimentação, tendo a igreja católica assumido a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugassem no exterior. O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura.²⁰

Entretanto, como continua explicando o autor, nessa época começaram a surgir os primeiros fluxos importantes de refugiados no Brasil, que, em sua maioria, vinham de países vizinhos da América do Sul, mesmo correndo o risco de, se fossem descobertos, serem entregues de volta aos seus países de origem, pois tampouco possuíam condições econômicas e muitos, sequer documentos mínimos para conseguirem embarcar para locais mais distantes. A igreja católica, através das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e de São Paulo (CASP), ajudava na acolhida desses perseguidos, especialmente argentinos, chilenos e uruguaios, chegando a acolher cerca de 350 refugiados, somente no Rio de Janeiro.²¹

Os laços entre o ACNUR e a Sociedade Civil começaram a se estreitar a partir daí, pois a sociedade civil através das Cáritas trabalhava no sentido de fomentar políticas públicas de proteção e integração local. O Brasil dava o primeiro passo na construção de um sistema de refúgio tripartite. “Daí a importância do entendimento acerca da presença histórica do ACNUR no Brasil: compreender o êxito da Lei 9.474/97 a partir do organismo internacional que, junto ao Estado brasileiro e à sociedade civil brasileira, conforma um de seus tripés.”²²

Com o início do fim da ditadura, que oficialmente acabou em 1985, o Brasil entrou em um processo de redemocratização ainda na década de 1980, logo, recebeu um fluxo de angolanos que fugiam de seu país em razão da guerra civil. Como em 1982, a presença do ACNUR foi oficialmente aceita no Brasil, esses angolanos puderam solicitar refúgio e logo foram

²⁰ BARRETO, Luiz P. T. F. *A Lei Brasileira de Refúgio: Sua História*. In: BARRETO, Luiz P. T. F. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*". Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.17.

²¹ Ibidem.

²² LEÃO, Renato. *O Instituto do Refúgio do Brasil Após a Criação do Comitê Nacional Para os Refugiados. – CONARE*. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/Classificacao/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 28 abr. 2015

reconhecidos como refugiados pelo Governo brasileiro, sob o mandato do ACNUR. Entretanto, ainda havia uma situação de pouca demanda de refúgio no Brasil, até que, no início dos anos 1990, esse fluxo de angolanos aumentou, e ademais outras populações começaram a chegar, como nacionais da Libéria e da República Democrática do Congo, antigo Zaire.²³

Segue abaixo uma tabela que indica o número total de refugiados reconhecidos pelo Governo brasileiro durante o mandato do ACNUR, (oficialmente, 1982 a 1997), para ilustração:

Tabela 1 – Refugiados sob mandato ACNUR

As cinco nacionalidades com maior número de refugiados reconhecidos sob mandato do ACNUR (1982-1997) no Brasil	
Nacionalidade	Nº de Refugiados
Angola	841
Libéria	190
Zaire	101
Cuba	61
Iraque	52
TOTAL de Refugiados reconhecidos sob o mandato ACNUR:	1484

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil.

No ano de 1989, o escritório sede do ACNUR no Rio de Janeiro transferiu-se para Brasília, a capital do país. No ano em que a Lei nº 9.474/97 foi promulgada, houve uma generalizada redução de recursos financeiros na Organização em escala mundial, que culminou em limitações. No final de 1998, o ACNUR decide por fechar seu escritório no Brasil,²⁴ tendo em vista que os poucos recursos disponíveis deveriam ser destinados às regiões onde havia situações de emergência em continentes distintos.²⁵

De toda forma, o Brasil não ficou totalmente desamparado na região, contava com o apoio do Escritório Regional do ACNUR de Buenos Aires, Argentina e ainda,

²³ BARRETO, Luiz P. T. F. *A Lei Brasileira de Refúgio: Sua História*. In: BARRETO, Luiz P. T. F. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*". Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.17.

²⁴ O fechamento da representação local do ACNUR no Brasil não significou sua saída definitiva no país, acordos e convênios com instituições locais para a recepção, acolhida, integração local, suporte legal e apoio técnico ao governo foram mantidos.

²⁵ LEÃO, Renato. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília. ACNUR, CONARE. 2007. P. 17

[...] de associações com distintas organizações, como as Cáritas, a [Ordem dos Advogados do Brasil] OAB, o [Instituto Brasileiro de Relações Internacionais] IBRI, o [Instituto de Migração e Direitos Humanos] IMDH e o [Centro de Proteção Internacional dos Direitos Humanos] CPIDH que, interagindo de diversas formas, contribuíam e somavam seus esforços em prol dos refugiados e das refugiadas no Brasil. A sociedade civil brasileira, com o apoio do ACNUR, logrou dar respostas ágeis e de qualidade à temática do refúgio no País.”²⁶

Seis anos após, seu fechamento, no início de 2004, o ACNUR decidiu reabrir seu Escritório no Brasil, devido aos esforços dedicados pelo Governo brasileiro e pela sociedade civil ao instituto do refúgio no Brasil.

Em 2005, o ACNUR abre uma unidade de campo em Manaus-AM, devido ao intenso fluxo de solicitações de refúgio de colombianos na região. Aos poucos esse fluxo foi diminuindo e isso se deve a alguns fatores importantes, dentre eles, o Acordo de Residência MERCOSUL²⁷. Por outro lado, na região sudeste do país, a demanda de solicitações de refúgio só aumentava, decidiu-se então fechar a unidade de campo de Manaus no começo de 2014 e um pouco antes, no final de 2013, foi inaugurada a unidade em São Paulo, que permanece até hoje, já que essa é a cidade brasileira com o maior número de solicitações de refúgio. Para corroborar tais dados, segundo o ACNUR:

A análise dos dados constantes nos ofícios enviados pelo CONARE ao ACNUR entre 2010 e 2012 demonstra que as solicitações de refúgio no Brasil são, em sua maioria, apresentadas em São Paulo (45% do total de solicitações no período), seguido pelo Rio de Janeiro (20%) e Distrito Federal (14%). Em 2013, São Paulo permaneceu o Estado com maior número de solicitações (23%), seguido pelo Paraná (20,7%), Distrito Federal (14%) e Rio Grande do Sul (9,3%).²⁸

Atualmente, essas cifras já se alteraram um pouco, mas de toda forma, São Paulo permanece como a cidade com maior número de solicitações de refúgio no país, e sua posição nesse ranking continua bem clara.

²⁶ LEÃO, Renato Ribeiro Zerbini. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil Decisões comentadas do CONARE. ACNUR, CONARE, 2007. p. 17

²⁷ MERCOSUL. Acordo De Residência Mercosul, Decreto Nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm . Acesso em: 26 abr. 2015.

²⁸ ACNUR, *Refúgio no Brasil: Uma Análise Estatística (2010-2013)*. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1>. Acesso em: 1 maio 2015.

1.2 A história e a criação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

Sancionada em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474, define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Ela contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados, à luz do que foi estabelecido pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, e ainda agrega como definição de refugiado, o conceito implementado pela Declaração de Cartagena, de grave e generalizada violação de direitos humanos. Ademais, a Lei cria o CONARE, um órgão nacional para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil. O Brasil afirma seu caráter pioneiro com relação aos seus vizinhos na América do Sul, pois foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação generosa e abrangente, assim reconhecida até mesmo pelas Nações Unidas (ONU).

A lei, desde a sua idealização, foi construída em um tripé, o que fez com que fosse apoiada por todos os lados. O pé que representava o Governo discutia aspectos de integração social, laboral, de saúde e de estudos, especialmente no que dizia respeito ao reconhecimento de diplomas de refugiados. Para tratar desses assuntos, foram convocados os Ministérios das Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e Educação, isso trazia legitimidade em sua aceitação. Os outros pés tratavam-se da ONU, através de sua agência para refugiados, o ACNUR e da sociedade civil, por meio da CARJ e da CASP e, fazendo um papel de articulador no centro político do país, em Brasília, o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), na época, dirigido pela Irmã Rosita Milesi²⁹.

O trabalho conjunto desempenhado pelos tripés do refúgio do Brasil foi intenso desde o período de elaboração do anteprojeto por parte do Poder Executivo, bem como as interlocuções com o congresso nacional. Para demonstrar isso, Milesi e Andrade, discorrem:

No Congresso Nacional, o projeto de lei seguiu a tramitação habitual, passando na Câmara dos Deputados a ser identificado como projeto de lei nº 1.936/96. Entretanto, por ser algo de diligente acompanhamento e estreito interesse de vários segmentos da sociedade civil, com acolhida por parte de instâncias de governo e com forte apoio de Organismos Internacionais, particularmente do Acnur, ocorrera uma pressão social e política para que sua tramitação fosse rápida. Efetivamente, podemos considerar que sua aprovação foi célere – iniciou

²⁹ Atual Diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH.

em 13 de maio de 1996, e foi sancionada dia 22 de julho de 1997, ocorrendo sua publicação no Diário Oficial da União aos 23 de julho de 1997.³⁰

Ainda nesse sentido, oito anos após a implementação da lei, em 2005, o então Representante do ACNUR no Brasil, Cristian Koch-Castro, exprime sua satisfação com o resultado do trabalho no Brasil:

Gracias a la acción concertada de autoridades gubernamentales y la movilización de la sociedad civil, [...], el proyecto de ley transitó en forma relativamente rápida por el Congreso Nacional [...]. Esta Ley es importante a nivel continental, no solo por lo que Brasil representa en términos de su densidad poblacional y su posición geopolítica al tener fronteras con 10 de los 12 países de Suramérica, (solo Chile y Ecuador no tienen fronteras físicas con Brasil), sino también por el significado amplio y generoso de su contenido cuando establece los estándares de tratamiento y atención a solicitantes de refugio y a refugiados reconocidos.³¹

Ressaltando, mais um vez, a importância da lei de refúgio do Brasil para toda a região e sobretudo, o quão fundamental foi o apoio da sociedade civil nesse processo.

1.3 A estrutura e o funcionamento do CONARE

Com o advindo da tão esperada Lei Brasileira de Refúgio, é criado o Comitê Nacional para os Refugiados. A Lei definia que o CONARE seria um órgão do Ministério da Justiça. O Ministério, hoje, possui nove secretarias, dentre elas a Secretaria Nacional de Justiça, a qual possui várias frentes de atuação, inclusive o Departamento de Estrangeiros, do qual o CONARE faz parte (SNJ>DEEST>CONARE).

Por se tratar de um órgão interministerial, o CONARE possui um colegiado que se reúne periodicamente em reuniões plenárias para decidir os casos, analisar e julgar as solicitações de refúgio, além de tratar quaisquer questões relacionadas ao instituto de refúgio no Brasil. Todas as decisões do CONARE devem ser tomadas pelo colegiado que o compõe, a saber:

O Presidente, que é o Secretário Nacional de Justiça (Ministério da Justiça);

Um representante do Ministério das Relações Exteriores;

³⁰ MILESI, Rosita; ANDRADE, William C. *Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil*. In: BARRETO, Luiz P. T. F. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, 1.ed. p.3.

³¹ KOCH-CASTRO, 1997 apud MILESI, Rosita; ANDRADE, William C. "Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil". In: BARRETO, Luiz P. T. F. "Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas". Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, 1.ed. p. 3.

Um representante do Ministério do Trabalho;
 Um representante do Ministério da Saúde;
 Um representante do Ministério da Educação;
 Um representante Departamento de Polícia Federal;
 Um representante da sociedade civil, sendo ele o Diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

Além disso, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, entretanto, sem voto.³²

Com a Resolução Recomendatória nº 2 do CONARE, de 31 de outubro de 2012, a Defensoria Pública da União (DPU) passa a exercer uma função consultiva ao CONARE, tendo que indicar um representante titular e um substituto para integrar o Comitê nas reuniões do CONARE:

CONSIDERANDO essa contribuição institucional para o incremento do atendimento dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, RESOLVE:
 Artigo 1º. Conferir à Defensoria Pública da União função consultiva perante os grupos de trabalho, as reuniões ordinárias, as reuniões extraordinárias e outros fóruns e espaços convocados pelo CONARE, que será desempenhada por representante titular e suplente a serem indicados pelo Defensor Público Geral da União.³³

Além disso, outros representantes da sociedade civil, juntamente com o Diretor da CARJ, frequentam as reuniões do CONARE, o Diretor da CASP e a Diretora do IMDH, irmã Rosita Milesi, já mencionada anteriormente, que, em conjunto, compartilham a representação no Comitê.³⁴

Como já mencionado, o CONARE trata-se de um colegiado composto por representantes de diversas instituições, entretanto, para coordenar todas as atividades deste órgão, foi

³² BRASIL, *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em: 1 maio 2015.

³³ CONARE, *Resolução Recomendatória Nº 02* Brasília, 2012. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013. p. 60.

³⁴ Dados obtidos em entrevista com a Coordenadora-Geral Substituta do CONARE do Brasil.

estabelecido, através de seu Regimento Interno³⁵, que haveria uma Coordenação Geral, ou Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados (CGARE), na qual o Coordenador-Geral deve:

- I – participar das reuniões, sem direito de voto;
- II – supervisionar, orientar e coordenar os serviços da Coordenação-Geral;
- III – expedir certidões de atos relativos às deliberações do CONARE;
- IV – lavrar as atas das reuniões do CONARE;
- V – preparar e distribuir documentação a ser colocada em discussão nas reuniões;
- VII – coordenar os procedimentos de entrevistas e instrução dos processos.³⁶

Do procedimento, o primeiro passo para se iniciar uma solicitação de refúgio, tendo o estrangeiro um interesse em fazê-lo, é dirigir-se a uma unidade de Polícia Federal (DPF) em qualquer localidade do Brasil e demonstrar esse desejo. É importante deixar claro que o pedido de refúgio é pessoalíssimo e poderá ser somente realizado pelo próprio requerente em território nacional; ademais, o estrangeiro, não tem a obrigação de portar qualquer documento, sob pena de não formular seu pedido por estar indocumentado. Sobre isso, os artigos 7º e 8º da Lei 9.474/97 enunciam:

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

[...]

O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.³⁷

Um agente da DPF deverá ouvir o estrangeiro, colher um termo de declaração, bem como suas digitais, montar um processo e remeter a CGARE. Imediatamente após a formalização do pedido, a Polícia Federal deverá emitir um protocolo de refúgio – documento de residência provisória – que lhe assegurará os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular no país, até que haja decisão sobre o caso. Com o protocolo, o solicitante de refúgio tem o direito obter documentos como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e, inclusive, a Carteira de Trabalho,

³⁵ CONARE, *Regimento Interno*. Brasília, 1998. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013. p. 60.

³⁶ BRASIL. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm> Acesso em: 28 abr. 2015.

³⁷ BRASIL. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm> Acesso em: 28 abr 2015.

exercer função remunerada no Brasil normalmente.³⁸ Hoje, o prazo de validade desse protocolo é de um ano, igualmente renovável, de acordo com a Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014, a qual será debatida mais a frente.

Ao chegarem no Ministério da Justiça, os processos são encaminhados a um protocolo geral onde são digitalizados e inseridos no novo sistema eletrônico utilizado pelo Ministério, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Esse sistema tem trazido grandes inovações para a administração e organização dos processos dentro do CONARE.³⁹

A CGARE se divide basicamente em três áreas, o administrativo; o setor de convênios e; a elegibilidade. O administrativo é responsável por atender às demandas externas que chegam através de correspondências (ofícios, memorandos e outros), telefonemas e e-mail e tratar de questões de organização do setor, bem como atender às necessidades do Coordenador-Geral. O setor de convênios trabalha com os acordos e repasses de recursos financeiros às instituições, de integração local dos refugiados e solicitantes de refúgio da, sociedade civil, vinculadas ao CONARE – as Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo e o IMDH – e também cuida dos convênios com o ACNUR. Os oficiais de elegibilidade são os que fazem as entrevistas com os solicitantes de refúgio e elaboram pareceres opinativos baseados nas alegações dos solicitantes durante as entrevistas, nas informações constantes do processo, nas possíveis provas materiais trazidas pelos estrangeiros e nas informações dos países de origem que são obtidas através de pesquisas e estudos, muitas vezes, fornecidas até pelo ACNUR. Esses pareceres são levados às reuniões plenárias, juntamente com todo o processo de solicitação de refúgio, onde os membros do CONARE opinarão na decisão de reconhecimento ou rechaço dos casos.⁴⁰

Após as decisões tomadas pelo Comitê, em sessões plenárias, sobre julgamento dos casos, existem basicamente dois cenários possíveis, o da aceitação do pleito e o do indeferimento.

Caso tal solicitação de refúgio seja deferida pelo Comitê, a CGARE deverá notificar o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis. O estrangeiro passará a ser declarado como “refugiado” e receberá um documento de residência

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Informações obtidas em entrevista com a Coordenadora-Geral do CONARE do Brasil.

⁴⁰ Informações obtidas em entrevista com a Coordenadora-Geral do CONARE do Brasil.

permanência, a Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), que constará seu número de Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), que será como o Registro Geral (RG) dos nacionais.⁴¹

No outro cenário, quando a decisão for negativa, o estrangeiro deverá ser notificado e poderá interpor recurso contra a decisão do CONARE, ao Ministro de Estado da Justiça, pois é dele a decisão final em segunda instância, e deve fazê-lo no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. Durante todo o processo de análise do pleito, o solicitante terá direito de receber novamente o protocolo de refúgio, nas mesmas condições do anterior. A decisão do Ministro é irrevogável. O artigo 32 da Lei de Refúgio enuncia que:

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade [...].⁴²

Ou seja, ainda que não haja o fundado temor de perseguição para que o caso seja considerado de refúgio, o estrangeiro não pode retornar ao seu país de origem, caso exista algum risco. O Governo brasileiro deverá encontrar alguma forma de proteção complementar existentes em outros vieses migratórios.

1.4 A Cláusula de Cessação

Os primeiros, e na época, maiores, fluxos de refugiados para o Brasil eram de angolanos e liberianos. Isso se deu devido à situação de instabilidade e guerra civil naqueles países. A guerra civil em Angola, juntamente com seu processo de independência de Portugal, se iniciou em 1975 e se encerrou com a assinatura do Protocolo de Entendimento entre as partes⁴³, em 4 de abril de 2002. O fim da guerra em Angola significou a cessação da busca por refúgio por parte dos angolanos e o retorno de milhares de deslocados ao país. Na Libéria, a primeira guerra civil foi de 1989 a 1996. Houve um período muito curto de relativa paz até que se iniciasse a segunda guerra

⁴¹ BRASIL. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm> Acesso em: 28 abr. 2015.

⁴² Ibidem.

⁴³ ANGOLA, *Memorando de Entendimento Complementar ao Protocolo de Lukasa para a Cessação das Hostilidades e Resolução das Demais Questões Militares Pendentes nos Termos do Protocolo de Lukasa*. Angola, 2002. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/angola_04042002.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.

civil, que começou em 1999 e terminou em outubro de 2003 quando a ONU e intervenções militares estadunidenses combateram os rebeldes. Assim, puderam reestabelecer as funções administrativas governamentais e preparar o país para novas eleições em 2005.⁴⁴

As guerras ocorridas nesses dois países refletiram no perfil dos refugiados do Brasil. Nas tabelas abaixo é possível notar a drástica diminuição no número de refugiados angolanos e liberianos, imediatamente após o fim das guerras.

Tabela 2 – Refugiados de Angola

Situação Angola	Ano	Nº de Refugiados
Período de Guerra Civil	1988* - 2002	1353
Período Pós Guerra Civil	2003 - 2014	62

*Ano em que foram reconhecidos os primeiros refugiados angolanos no Brasil, ainda sob mandato ACNUR.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil.

Tabela 3 – Refugiados da Libéria

Situação Libéria	Ano	Nº de Refugiados
Período de Guerra Civil	1991* - 2003	229
Período Pós Guerra Civil	2004 - 2014	7

*Ano em que foram reconhecidos os primeiros refugiados liberianos no Brasil, ainda sob mandato ACNUR.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil.

Anos depois, em junho de 2012, com base na paz e estabilidade alcançada naqueles dois países, o ACNUR lança a cláusula de cessão para refugiados angolanos e liberianos. "A entrada em vigor desta cláusula de cessação significa que os nacionais de Angola e da Libéria que permanecerem no exterior não devem mais ser considerados refugiados pelo ACNUR e pelos governos que os acolheram",⁴⁵ explicou o porta-voz do ACNUR, Adrian Edwards, em Genebra.

Com base na orientação global expedida pelo ACNUR, em 25 de outubro de 2012, o Ministério da Justiça lança a Portaria nº 2.650 que concede a permanência definitiva no Brasil a angolanos e liberianos em substituição às suas condições de refugiados, conforme disposto abaixo:

⁴⁴ O'CONNELL, Jamie. *Here Interest Meets Humanity: How to End the War and Support Reconstruction in Liberia, and the Case for Modest American Leadership*. Boston, 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1744335>>. Acesso em: 24 abr. 201. p. 208; 234; 231.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/>> Acesso em: 26 abr. 2015.

PORTARIA No - 2.650, DE 25 DE OUTUBRO DE 2012 Dispõe sobre o registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados. O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto na Resolução Normativa no 6, de 21 de agosto de 1997, do Conselho Nacional de Imigração, e considerando que o Comitê Nacional para os Refugiados, decidiu em 28 de setembro de 2012 pela cessação da condição de refugiados de nacionais angolanos e liberianos, conforme orientado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, resolve:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre o registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados.⁴⁶

1.5 O Reassentamento Regional/ Solidário

Assim como a repatriação voluntária e a integração local, o reassentamento é uma solução duradoura identificada pelo ACNUR para solucionar o problema de proteção dos refugiados. O reassentamento é caracterizado pela transferência de refugiados que já se encontravam sob a proteção de um país, a um terceiro país, pelo fato de suas vidas, liberdade, segurança, saúde ou direitos humanos fundamentais continuarem em risco neste país onde solicitaram e receberam refúgio pela primeira vez.⁴⁷

A lei brasileira para refúgio, Lei 9.474/97, já dispunha de um programa de reassentamento para o Brasil, nele é expresso que:

O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.⁴⁸

Entretanto, com o objetivo de tornar o reassentamento, de fato, um instrumento importante de proteção aos refugiados, na busca de soluções duradouras, já que ao longo dos anos

⁴⁶ BRASIL. Ministério da Justiça: *Portaria n° 2650*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=24&data=26%2F10%2F2012>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

⁴⁷ SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. In ACNUR; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 23 abr. 2015.

⁴⁸ BRASIL. *Lei n° 9.474*, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

foi constatada a tendência de ampliação dos critérios de reassentamento e, notadamente, a análise de casos que se enquadram na categoria de refugiados sem perspectiva de integração local, em 1999, foi celebrado o Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados estabelecido entre o Governo brasileiro e o ACNUR.

A primeira experiência brasileira de reassentamento foi a vinda de 23 afegãos que eram refugiados na Índia e no Irã, em 2002. Logo mais, em 2003, 16 colombianos também aderiram ao programa do Brasil, estes, provenientes da Costa Rica. O reassentamento desses refugiados no Brasil esteve sob a coordenação direta do CONARE, em conjunto com o ACNUR e com o apoio de ONGs parceiras, como a Associação Antônio Vieira (ASAV), no Rio Grande do Sul e outras nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Norte. Atualmente, o único parceiro em atividade que trata de questões de reassentamento é a ASAV.

O escritório do ACNUR reabre sua unidade no Brasil, em março de 2004, com o grande objetivo de apoiar ao máximo, um esforço conjunto da sociedade brasileira para a implantação das normas de proteção internacional dos refugiados no Brasil, especialmente no que tange a uma das três soluções duradouras para o refúgio, o reassentamento⁴⁹. Neste sentido, o ACNUR promove “capacitação de novos atores envolvidos no 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.”⁵⁰

A partir das experiências obtidas nos dois anos de implementação dos projetos pilotos e com o apoio do ACNUR, na reunião preparatória de Brasília para o PAM, em agosto de 2004, o Governo brasileiro propôs a criação de um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, marcado pelos princípios de solidariedade internacional e de responsabilidade compartilhada entre os países da região.

Em todo caso, destaca-se que o reassentamento como solução duradoura na região e para a região não deve ser visto como uma carga compartilhada, mas sim como um dever de solidariedade internacional, e reitera-se a necessidade de

⁴⁹ LEÃO, Renato Ribeiro Zerbini. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília. ACNUR, CONARE. P. 17 e 18. 2007.

⁵⁰ SAMPAIO, Cynthia. *Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento*. In ACNUR; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 23 abr. 2015.

contar com cooperação técnica e financeira da comunidade internacional para seu fortalecimento e consolidação.⁵¹

Essa iniciativa abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina, como Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela, se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina.

1.5.1 O Caso Palestino

Com o passar dos anos, a diversidade de nacionalidades atendidas pelo programa de reassentamento brasileiro foi aumentando. Além de afegãos e colombianos, estes que já tinham alcançado o número de 233 reassentados até 2007, o Brasil recebeu também nacionais da República Democrática do Congo, Costa Rica, Equador, Guatemala, Iraque, Jordânia e Líbano, além de apátridas⁵², até ter que enfrentar o seu maior desafio, receber de uma só vez, 107 refugiados palestinos.⁵³

Em 2003, houve um grande deslocamento forçado de nacionais palestinos, gerando campos de refugiados entre as fronteiras da Síria, Jordânia e Iraque. Nesse contexto, o ACNUR criou campos de refugiados para abrigá-los, dentre eles, o campo de Ruweished, abrigando cerca de 1.000 refugiados. Diante de um cenário de precariedade, sob as mais adversas condições climáticas e de estrutura física e social, o ACNUR lançou uma campanha de sensibilização junto aos países árabes para receberem esses palestinos, entretanto, a ação não foi muito frutífera. Decidiu, então, estender a campanha junto aos países tradicionais de reassentamento, tais como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e países escandinavos.⁵⁴

Em 2007, ainda restavam 107 refugiados, que não haviam sido selecionados pelo programa de reassentamento de nenhum outro país. O ACNUR passou a apresentar os casos de

⁵¹ ACNUR. *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, Cidade do México, 2004. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/2973.pdf?view=1>>. Acesso em: 01 de maio de 2015.

⁵² Um apátrida é o indivíduo que não possui qualquer nacionalidade, ou seja, é uma pessoa que não é considerado nacional por qualquer Estado por ter perdido sua nacionalidade por algum motivo, abdicado da mesma.

⁵³ Dados obtidos em entrevista com a Coordenadora-Geral Substituta do CONARE do Brasil.

⁵⁴ SAMPAIO, Cynthia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. In ACNUR; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 23 abr 2015.

Ruweished a alguns países emergentes de reassentamento, e neste momento, foi iniciado um diálogo com o Chile e o Brasil para um possível reassentamento deste grupo na América do Sul. O Brasil decidiu, em caráter humanitário e emergencial, acolher todo o grupo remanescente. “Destaca-se a boa vontade do Brasil em receber todas as pessoas sem fazer qualquer distinção quanto à idade, nível educacional, doença pré-existente, atestado de antecedentes criminais, etc.”⁵⁵, essa “boa vontade” do Brasil, como colocou Sampaio, é interpretada de forma controversa por alguns grupos da sociedade. O fato de o Brasil não ter imposto qualquer distinção, como as mencionadas acima, fez com que surgisse um polêmico debate na sociedade acerca da perturbação à ordem social que poderiam causar esses palestinos. Ademais, ocorreu que, alguns meses após sua chegada, entidades responsáveis pelo seu recebimento relataram o grande choque cultural e social e expuseram dificuldades com o processo de integração local de alguns grupos, inclusive no que dizia respeito a questões de higiene e educação.⁵⁶

Em junho de 2008, um grupo de nove refugiados palestinos montou um acampamento em frente à sede do ACNUR em Brasília como forma de reivindicar melhorias no serviço de assistência social prestado aos refugiados palestinos no Brasil, ou sua transferência para outro país. Notícias da época⁵⁷ informam que esses palestinos cobravam assistência médica, ajuda financeira, educação e trabalho, que o ACNUR lhes havia prometido, e que tivessem o mesmo tratamento e os mesmos direitos que cidadãos brasileiros, o que, de acordo com relatos, não aconteceu. Em depoimento gravado e disponível na internet, o refugiado palestino Farok Mansur, exprime: “Eles se tornaram responsáveis por mim quando me trouxeram para cá e precisam resolver esse problema”.⁵⁸

Acerca dessa problemática instaurada entre os refugiados palestinos e as autoridades competentes brasileiras, Muller, formulou:

A manifestação de refugiados palestinos em 2008 em Brasília evidenciou um conflito entre interpretações e sentidos atribuídos às ideias de responsabilidade e solidariedade no campo da cooperação. Ao entrarem no programa de Reassentamento Solidário os sujeitos refugiados assumem uma posição

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Informações obtidas em entrevista com a Diretora da ASAV de Porto Alegre.

⁵⁷ ESTADÃO. *Refugiados palestinos protestam em Brasília para deixa o país*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,refugiados-palestinos-protestam-em-brasilia-para-deixar-o-pais,194343>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

⁵⁸ LATUFF, Carlos. *Refugiados palestinos protestam em Brasília*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OU6FDZuudE>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

identificada, ao mesmo tempo, em função dos direitos que lhes cabem e do poder sobre eles exercidos. Pensados como produto de “crises humanitárias” resultantes da incapacidade dos Estados nacionais de regular os fluxos migratórios, os refugiados tornam-se sujeitos a serem governados pela comunidade internacional, que também é responsável pela restauração das capacidades estatais de realizá-lo. Do ponto de vista jurídico, a responsabilidade do ACNUR é, assim, limitada à tarefa de colocar refugiados sob governo estatal. Ao conceder asilo a refugiados, o Estado que os recebe oferece as mesmas condições de proteção e desenvolvimento oferecidos à população nacional. Ao celebrar convênios com países “emergentes” para o reassentamento de refugiados o ACNUR automaticamente os certifica como suficientemente desenvolvidos para oferecer condições mínimas de proteção, e suficientemente “solidários” para dividirem o peso representado pelos refugiados.⁵⁹

Esse foi de fato o maior desafio enfrentado pelo programa de reassentamento brasileiro. Apesar desse incidente, foi possível retirar um saldo positivo do programa até então, pois o processo de integração é longo e complexo e tal processo ocorreu como o planejado nas demais localidades em que foi estabelecida a maioria dos reassentados palestinos. Entretanto, foi necessário ter cautela e verificar onde estavam as falhas e o que poderia ser feito para que esse processo de integração abrangesse 100% dos palestinos, pois a proteção internacional aos refugiados, especialmente no que se refere às soluções duradouras deve ser universal.

1.5.2 Novas disposições do CONARE sobre o Reassentamento

Em 2011, o CONARE publicou a Resolução Recomendatória nº 01, de 30 de setembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos para os casos urgentes de reassentamento de refugiados. Essa resolução estabelece uma celeridade de decisões para casos extremamente urgentes e apresenta os procedimentos a serem tomados. Tal iniciativa foi proposta pelo ACNUR.⁶⁰

Dois meses mais tarde, o CONARE, lança a Resolução Normativa nº 14, de 27 de dezembro de 2011. Ela atesta a necessidade de regulamentar o Programa de Reassentamento Brasileiro e ratifica o compromisso do Brasil à luz do Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados estabelecido entre o Governo brasileiro e o ACNUR, de 10 de agosto de 1999, bem como à luz do que foi recomendado pelo PAM – proposição brasileira. A resolução considera,

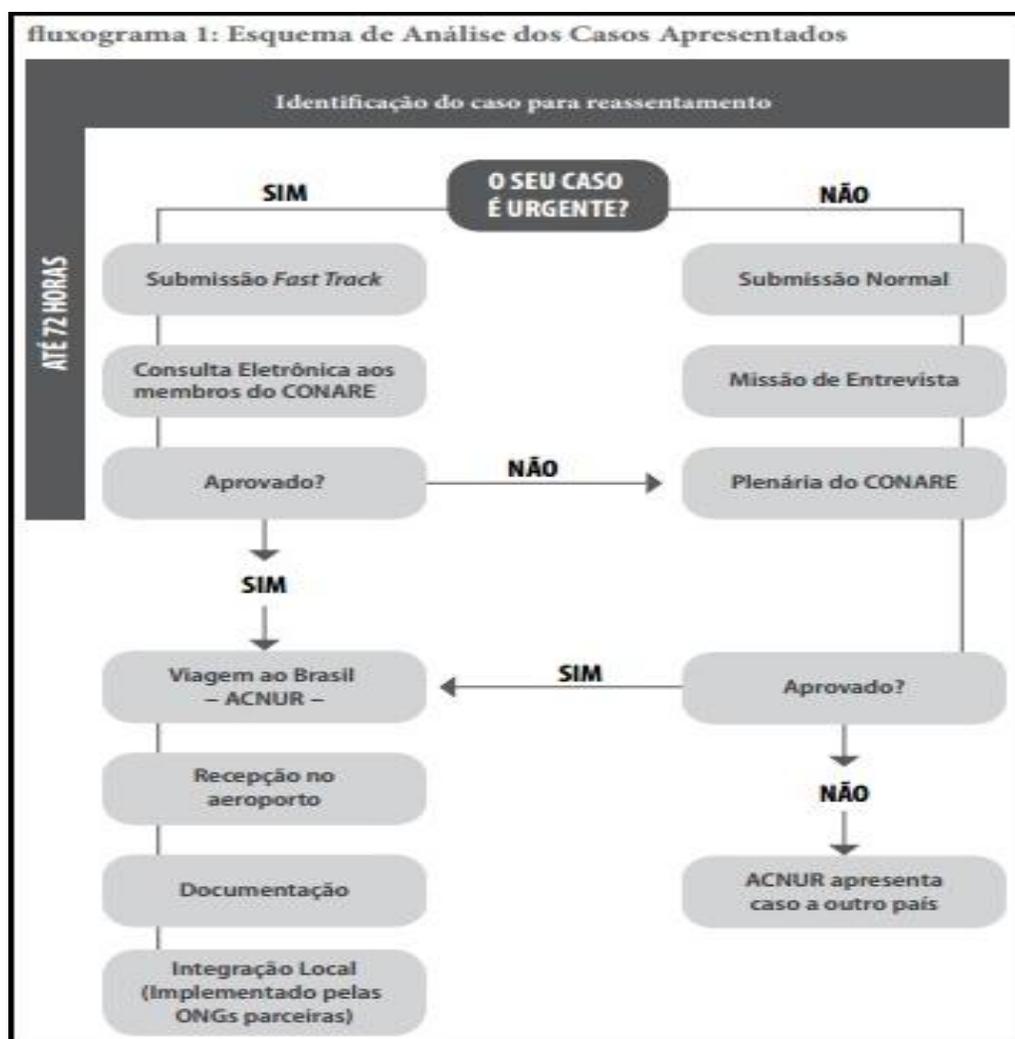
⁵⁹ MULLER, Paulo Ricardo. *Noções de Solidariedade e Responsabilidade no Campo da Cooperação Internacional para a Proteção de Refugiados*. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n40/14.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2015.

⁶⁰ CONARE. Resolução Recomendatória Nº 01. Brasília, 2011. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013 (p. 60).

ainda, que o reassentamento é um instrumento de proteção aos refugiados, com o objetivo de facilitar sua integração à sociedade brasileira, com base na obtenção da autossuficiência e na contribuição positiva à comunidade local. Em seu artigo 2º, é expresso que o Programa está estruturado de forma tripartite, em acórdância com o instituto do refúgio no Brasil, conforme estabelecido pela Lei 9.474/97.⁶¹

Segue abaixo um fluxograma acerca dos procedimentos adotados pelo CONARE para os casos de reassentamento no Brasil.

Figura 1 – Esquema de análise de casos de reassentamento



Fonte: Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. In ACNUR; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. 2010.

⁶¹ CONARE, Resolução Normativa Nº 14. Brasília, 2011. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013.

Logo abaixo, uma tabela com os dados relativos às nacionalidades com o maior número de reassentados no Brasil:

Tabela 4 – Refugiados reassentados no Brasil

As cinco nacionalidades com maior número de refugiados reassentados no Brasil	
Nacionalidade	Nº de Reassentados
Colômbia	452
Palestina	104
Equador	35
Afeganistão	24
Sri-Lanka	11
Total de nacionalidades de refugiados reassentados reconhecidos no Brasil	13 + apátridas
TOTAL de refugiados reassentados reconhecidos no Brasil	642

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil.

1.6 Avanços Normativos Recentes

O Brasil, muitas vezes pioneiro na América Latina no que diz respeito a disposições e normas jurídicas na implementação do instituto do refúgio, tem aprimorado sua Lei 9.474/97 constantemente através Resoluções Normativas que são como normas jurídicas adicionais à Lei, como um adendo, geralmente retificando alguma questão pontual ou implementando novos dispositivos, sempre de acordo com as necessidades presentes no momento, já que a questão de refugiados no mundo está em constante transformação e é reflexo de conflitos e guerras espalhadas pelo planeta que não cessam, muito pelo contrário, ou em alguns casos, de perseguição individualizada em casos de “paz”. Isso demonstra a necessidades dos Estados em se ajustarem e criarem novos mecanismos para atender à demanda em escala global.

1.6.1 Resolução Normativa Nº 16

Lançada pelo CONARE em de 20 de setembro de 2013, a Resolução Normativa nº 16 trata de Reunião Familiar. Esta resolução revoga a anterior, Resolução Normativa nº 4, pois traz

novos elementos que corroboram com as necessidades atuais de proteção aos familiares de refugiados, estando eles já no Brasil ou ainda em seus países de origem, isto é, o CONARE analisará o pedido de reunião familiar e, se for comprovado o vínculo de parentesco entre o refugiado e o solicitante de refúgio, seja ele i) Cônjuge ou companheiro (a); ii) Ascendentes; iii) Descendentes; ou iv) Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, será solicitado ao Ministério das Relações Exteriores que seja concedido visto apropriado aos interessados, por meio das representações consulares brasileiras nos locais de solicitação de visto, a fim de que se possibilite a reunião familiar. Para análise do pedido, o CONARE ainda leva em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado.⁶²

1.6.2 Resolução Normativa N°17

Assinada em 20 de setembro de 2013, a Resolução Normativa n° 17, dispõe de concessão de visto apropriado, por razões humanitárias, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria. Ela tem o objetivo de proporcionar o acesso ao refúgio, desburocratizando a emissão de vistos para cidadãos sírios e outros estrangeiros afetados pela guerra e dispostos a solicitar refúgio no país. Tal medida fez com que aumentasse o número de refugiados sírios, o que impactou no perfil do refúgio no Brasil.⁶³

A tabela abaixo demonstra esse aumento drástico de refugiados sírios reconhecidos pelo Brasil e é possível constatar que isso se deu exatamente após a presente resolução, pois a mesma entrou em vigor em setembro de 2013, elevando o número a reconhecidos à quase dois mil no ano de 2014.

⁶² CONARE, Resolução Normativa N° 16. Brasília, 2013. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013.

⁶³ CONARE, Resolução Normativa N° 17. Brasília, 2013. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013

Tabela 5 – Refugiados sírios no Brasil

Aumento do nº de refugiados sírios no Brasil nos últimos três anos	
Ano de Reconhecimento	Nº de Reconhecidos
2012	38
2013	284
2014	1406
TOTAL de refugiados sírios reconhecidos pelo Brasil	1740

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil.

A população síria, a partir de 2014, encontra-se em primeiro lugar no número de refugiados no Brasil. O CONARE tem analisado e julgado esses casos de forma célere, dando prioridades aos sírios, em decorrência do grau de vulnerabilidade em que esse grupo se encontra ao chegar no Brasil. Ademais, a grande maioria vem em grupos familiares, incluindo crianças, mulheres e idosos. O CONARE vem aprovando quase a totalidade das solicitações de refúgio relacionadas à guerra na Síria.⁶⁴

É importante ressaltar que tal resolução tem o prazo de duração de dois anos, dessa forma, expiraria ainda este ano, no mês de setembro. O CONARE deverá analisar a situação atual daquele país e possivelmente prorrogar a Resolução.

1.6.3 Resolução Normativa Nº18

Logo mais, a Resolução Normativa (RN) nº18 é publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 30 de abril de 2014. Ela apresentou novas tratativas para os pedidos de refúgio no Brasil, no sentido de simplificar o procedimento. Fruto de Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União e a Secretaria Nacional de Justiça, assinado em 31 de outubro de 2012.

A nova resolução revoga as seguintes resoluções:

- i) Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998, que estabelecia o Termo de Declaração a ser preenchido na Polícia Federal, no ato da solicitação de refúgio;

⁶⁴ Dados obtidos em entrevista com a Coordenadora-Geral Substituta do CONARE do Brasil.

- ii) Resolução Normativa nº 2, de 27 de outubro de 1998, sobre o questionário de pedido de refúgio;
- iii) Resolução Normativa nº 3, de 1º de dezembro de 1998, que trazia o termo de responsabilidade;
- iv) Resolução Normativa nº 6, de 26 de maio de 1999, acerca do protocolo de refúgio. Este tinha a validade de 90 dias, com a nova resolução passa a ter de 180, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo;
- v) Resolução Normativa nº 9, de 6 de agosto de 2002, que estabelecia o local para o preenchimento do questionário;
- vi) Resolução Normativa nº 11, de 29 de abril de 2005, que dispunha sobre o indeferimento, sem análise de mérito a solicitantes que não atendessem a quaisquer dos procedimentos legais que objetivassem a decisão final do pedido ou às convocações que lhe fossem dirigidas no prazo máximo de seis meses. A RN nº 18 enuncia que esses casos, passam a ser passíveis de arquivamentos e que a qualquer momento, com devida justificativa, o solicitante pode solicitar o desarquivamento junto à DPF;
- vii) Resolução Normativa nº 12, de 29 de abril de 2005, sobre autorização de viagem;
- viii) Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007, acerca do encaminhamento de casos passíveis de apreciação pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006, agora também nos termos da Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, do mesmo órgão, que trata dos casos especiais e omissos, e por fim;
- ix) Resolução Normativa nº 15, de 27 de julho de 2012, que assim com a RN nº 6, tratava da emissão do protocolo, com a diferença de que o prazo de validade havia sido estendido para 180 dias.⁶⁵

⁶⁵ CONARE, *Resolução Normativa Nº 18*. Brasília, 2014. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013

1.6.4 Resolução Normativa Nº 19

A última disposição normativa publicada pelo CONARE, foi a Resolução Normativa nº 19, de 18 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o Projeto de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados. A Resolução leva em consideração o Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados de 1999, as recomendações estabelecidas no PAM e, ainda, a Resolução Normativa nº 14, de 27 de dezembro de 2011, sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro. Ademais, é importante mencionar que para a implementação da nova resolução, deve-se considerar a aderência da Colômbia ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

Os principais artigos desta resolução estão dispostos abaixo:

Art. 1º - Esta Resolução estabelece normas sobre o Projeto de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados (Projeto), que será coordenado conjuntamente pelo Governo do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)”;

[...]

Art. 4º - Os candidatos ao Projeto são aqueles refugiados reconhecidos pelos Estados ou sob mandato do ACNUR nos termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967; da Declaração de Cartagena de 1984 e da Lei nº 9.474/1997, nacionais dos Países membros do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile.”;

[...]

Art. 6º - Os candidatos cujas solicitações de participação no Projeto tenham sido deferidas pelo Conare terão acesso ao território brasileiro na condição de refugiados, nos termos da Lei nº 9.474/1997.”⁶⁶

Como observado, o Brasil tem caminhado a passos largos na caminhada de um "direito de asilo universal e inalienável"⁶⁷, essa trajetória tem sido acompanhada e seguida por alguns de seus vizinhos latinos americanos. As iniciativas como a criação de uma lei, até então, modelo para os demais países, propostas e acordos internacionais que demonstram o espírito solidário brasileiro e a incansável vontade de se tornar referência mundial acerca do refúgio, selam os compromissos assumidos nas convenções e declarações acerca da proteção internacional dos

⁶⁶ CONARE, Resolução Normativa Nº 19. Brasília, 2014. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013

⁶⁷ UN. Declaração *Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>> . Acesso em: 30 abr. 2015.

refugiados. Entretanto, muito ainda deve ser feito para garantir que o país esteja sempre preparado para lidar com os desafios globais e os novos fluxos migratórios.

No capítulo seguinte será debatido e demonstrado como a Argentina tem se comportado nesse mesmo sentido, na superação constante de encontrar mecanismos e formas de promover a proteção necessária para seus refugiados. Não obstante, a Argentina também tem servido de exemplo para a América Latina, o que facilita a interação e integração desses dois países.

2 O INSTITUTO DO REFÚGIO NA ARGENTINA

Assim como o Brasil, a Argentina foi alvo da migração massiva de inúmeros europeus massacrados pela Segunda da Guerra Mundial que buscavam algum solo para se estabelecerem. Essa migração se deu na década de 1950, especialmente para a região sul da América do Sul para países como Argentina, Chile e Brasil, na região sul do país. Desde então a Argentina tem desenvolvido uma responsabilidade nesse sentido, de procurar maneiras para receber o migrante, tão importante na construção do país.

O Instituto de Refúgio na Argentina possui um dos mais altos padrões em matéria de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados. Esses elevados padrões se devem a um processo de desenvolvimento que tem acontecido na Argentina de forma progressiva, especialmente desde a criação do *Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re)*, em 1985, que tem seguido os novos fluxos e as novas demandas mundiais. Com o advento da democracia⁶⁸, a Argentina tem experimentado um grande avanço no que diz respeito à promoção e proteção aos direitos humanos em geral. Em 1994, a Argentina passou por uma reforma constitucional que dotou de hierarquia constitucional aos principais instrumentos internacionais neste campo.⁶⁹

Os primeiros passos da Argentina, para o estabelecimento de princípios internacionais para a proteção dos refugiados, foi a ratificação da Convenção de 1951, em 15 de novembro de 1961⁷⁰ e posteriormente, a ratificação do Protocolo de 1967, em 6 de dezembro de 1967.⁷¹ Entretanto, essa identificação do refugiado como agente detentor de direitos específicos e individualizados devido ao seu caráter especial só foi alcançado de fato no ano de 2006 com a criação da *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165*, pois até então, não existia uma legislação específica para os refugiados, esse fenômeno era abordado através da *Ley de Migraciones 25.8719*, que definia o migrante como “todo aquel extranjero que deseaba ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país

⁶⁸ A democracia foi reestabelecida na Argentina, depois do golpe de Estado e estabelecimento do regime militar, em dezembro de 1983, com o Presidente Raúl Alfonsín.

⁶⁹ ARGENTINA. *Constitución Nacional: art. 75*. Buenos Aires, 1994 (Reformulação). Disponível em: <http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/723_etica2/material/normativas/constituci%F3n_nacional_art_75.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

⁷⁰ UN, *Treaty Series*. Genebra, 1951. vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 26 abr. 2015.

⁷¹ UN GENERAL ASSEMBLY, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, Nova Iorque, 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

conforme a la legislación vigente”⁷² e isso significava que os refugiados muitas vezes, eram confundidos com aqueles que migravam por outras razões, negligenciando seus direitos em receberem uma proteção mínima com respeito ao direito internacional dos refugiados.

2.1 O C.E.Pa.Re.

Com o retorno da democracia na Argentina em 1985, neste mesmo ano, foi criado um órgão encarregado da determinação da condição de refugiado. Através do Decreto Nº 464 de 11 de março de 1984, nasce o *Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re.)*, que era vinculado ao *Ministerio del Interior* e à *Dirección Nacional de Migraciones* e formado por funcionários desse organismo, além de integrantes do *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto* e um representante do ACNUR, com voz e sem voto.

O C.E.Pa.Re. tinha competência apenas no que dizia respeito a determinação da condição de refugiado. Outras questões relacionadas diretamente à integração e proteção integral faltavam no escopo de suas funções. Desde sua criação, o C.E.Pa.Re. recebeu mais de treze mil solicitações de refúgio das mais diversas nacionalidades, tendo acumulado experiências importantes para o procedimento de determinação da condição de refugiado, interpretação e desenvolvimentos doutrinários, no sentido da proteção em geral, além de ter se comprometido com a busca de soluções duradouras, como a integração local e reassentamento. Ademais, realizou importantes avanços no desenvolvimento institucional para enfrentar os desafios impostos pelas novas responsabilidades, adotando diretrizes e recomendações do ACNUR.⁷³

Segue tabela com número exato de solicitações de refúgio, conforme mencionado. Vale ressaltar que o número informado corresponde aos pedidos realizados a partir da data de criação da C.E.Pa.Re. até a data de publicação do artigo de Figueroa e Marcogliese.

⁷² ARGENTINA. *Ley de Migraciones n°25871 de 21 de janero de 2004*. Disponível em:

<http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/ley_25871.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

⁷³ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

Tabela 6 – Solicitações de Refúgio - Argentina

Número de solicitações de refúgio	
Ano	Total
1985 - 2011*	13853

* Ano de publicação do referido artigo

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina

A C.E.Pa.Re., possuía uma *Secretaría Técnica*, que em princípio, era comandada por apenas um funcionário. Em 1999, já com três funcionários, a Secretaria ainda contava com o quadro muito inferior às necessidades do momento. Nesse ano, o número de solicitações de refúgio foi o mais alto até então, chegando a 1484⁷⁴. Essa Secretaria era uma instância mais administrativa do que exatamente um órgão técnico, a análise dos pedidos e a incorporação de um informe técnico não vinculante se produziria mais a frente, no final de 2002, com um Projeto de Cooperação entre o *Ministerio del Interior* e o ACNUR, com vistas ao fortalecimento da Secretaria no sentido de dar resposta ao acúmulo de casos pendentes de resolução, que a essa altura, já se estimava mais de 2000.⁷⁵

Esse projeto trouxe à *Secretaría* maiores recursos financeiros e funcionários tecnicamente qualificados em análise de determinação da condição de refugiado, o que trouxe uma maior expertise e celeridade na preparação das opiniões e na realização de entrevistas, seguindo as diretrizes do ACNUR, que submetia ao C.E.Pa.Re. um informe técnico não vinculante, que incluía um resumo do caso, a informação sobre o país de origem e o direito aplicável. Com essas informações, o C.E.Pa.Re. emitia as decisões finais sobre as solicitações de refúgio.⁷⁶

Acerca do exposto, Figueroa e Marcogliese, comentam o seguinte: “Como resultado de dicho Programa se logró que el C.E.Pa.Re. reduzca notablemente el número de solicitudes que hasta esa fecha estaban pendientes de resolución, a la vez que se dieron importantes avances cualitativos en materia de procedimiento.”⁷⁷

A partir de então, a Argentina passou a ser reconhecida como um dos países com melhor análise técnica na região, utilizando-se das mais modernas interpretações normativas em diversas

⁷⁴ Informações obtidas através de entrevista à *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina.

⁷⁵ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem. p.352.

questões ainda em discussão e de difícil aplicação. Com a Declaração de Cartagena, o C.E.Pa.Re. passou a incorporar a definição ampliada de refugiado e, mesmo ainda sem contar com uma normativa específica, começou a tratar de casos de perseguição por agentes não estatais, respeitando o princípio da confidencialidade, o de não devolução e o benefício da dúvida em favor do solicitante. Esses princípios eram válidos tanto para o refugiado, quanto para o solicitante de refúgio até que seu caso fosse negado.⁷⁸

Da mesma forma, a Argentina também já reconhecia como refugiados, perseguidos por questões de gênero, orientação sexual, grave discriminação, por falta de garantias de um devido processo, perseguições por violência doméstica, dentre outras. Neste sentido, a Argentina se mostrou capaz de interpretar a definição de refugiado com os mais elevados padrões dos direitos humanos, aplicando inclusive o princípio *pro-homine*.⁷⁹

Tal qual no Brasil, esse desenvolvimento do instituto do refúgio à luz da proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados, se deu também aos esforços da sociedade civil, historicamente representada pela *Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM)* e *Fundación Migrantes y Refugiados en Argentina (Myrar)*, e do ACNUR que possui representação em Buenos Aires desde 1965, sendo inclusive o Escritório Regional para o Sul da América Latina.

Entretanto, apesar de todo amparo dessas instituições, ainda faltava algo, a ausência de um aparato normativo e jurídico específico para o refúgio, transmitia, especialmente aos vizinhos da região, um aspecto de fragilidade, afinal, um Governo deve ser capaz de prover suas próprias regras e leis e não apenas depender integralmente de diretrizes e recomendações de um Organismo Internacional (ACNUR), isso pode ser encarado como transferência de soberania.

2.2 A Ley N° 26.165

Um passo importante para a criação de uma lei somente para o refúgio foi a criação da *Ley de Migraciones*, que contou, em sua elaboração e discussão, com a participação ativa da sociedade civil. Nela, foram introduzidos artigos que dão um enfoque maior aos direitos humanos

⁷⁸ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

⁷⁹ Ibidem.

e à políticas migratórias. A *Ley de Migraciones N° 25.871*, foi aprovada pelo Senado em dezembro de 2003 e entrou em vigência em janeiro de 2004.⁸⁰

Essa lei revoga o *Decreto/ Ley 22.439*, conhecido como “*Ley Videla*”, que havia sido sancionada em 1981, em tempos de Ditadura Militar, quando o Estado colocava em foco a sua segurança nacional estreitando o controle migratório.

A *Ley 25.871*, evidenciou uma mudança de paradigma a uma perspectiva de direitos humanos, em que o Estado surge como garantidor do direito a migrar, da igualdade de tratamento aos estrangeiros, do acesso igualitário aos serviços sociais, da reunificação familiar e da regularização da situação migratória das estrangeiras e estrangeiros.⁸¹

Neste sentido, Figueroa e Marcogliese, exprimem:

Es entonces, en este marco de compromiso de la Republica Argentina con avanzar en la promoción protección de los derechos humanos y, en particular, de la nueva política migratoria –que consagra el derecho a migrar como un derecho humano–, que se sanciona la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado.⁸²

Sancionada e promulgada em novembro de 2006, a *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165*, constituiu uma ferramenta importante para a adoção de políticas públicas para ajudar os refugiados em seu processo de integração na sociedade, uma vez que ela contempla aspectos relacionados especialmente a mulheres e a menores desacompanhados – aqui ressalta-se mais um vez o motivo pelo qual essa lei foi tão minuciosa em seus detalhes – o trabalho conjunto entre as autoridades governamentais, ONGs da sociedade civil e o ACNUR.

Ao ser encaminhada à Câmara dos Senadores, a *Ley*, em junho de 2004, durante um debate, o Deputado Remo Carlotto, Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Garantias da Honrável Câmara de Deputados da Nação, acerca da importância de uma lei para o refúgio na Argentina, expressa:

⁸⁰ UNICEF. *Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina: Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones*. Buenos Aires, 2013. Disponível em: https://www.unicef.org.ar/comunicacion/proteccion_estudio_migracion_10anos.pdf. Acesso em: 30 abr. 2015.

⁸¹ NOVICK, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: GIUSTINIANI, R. *La migracion: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

⁸² FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

[...] del cumplimiento de una deuda pendiente dado que durante los años de dictadura miles de argentinos [haviam] recibido por parte de distintos países la posibilidad de refugiarse, de proteger su vida y la de sus familias, de partir hacia el exilio con la garantía de contar con elementos mínimos esenciales en momentos de persecución, cuando las decisiones que se tomaban incidían sobre la vida y la muerte.⁸³

A lei teve uma aceitação unânime em agosto 2005 e foi vista como uma forma de recompensar àqueles que durante a ditadura tiveram que fugir da Argentina e buscar refúgio em qualquer outro lugar, sem um mínimo de amparo.

A definição de refugiado nela trazida em seu artigo 4º é a basicamente a mesma incorporada pelo Brasil, respeitando a definição trazida pela Convenção de 1951, pelo Protocolo Adicional de 1967 e já com a definição ampliada de grave e generalizada violação de direitos humanos, estabelecida pela Declaração de Cartagena. Ademais, antes mesmo de definir o que é um refugiado, a lei traz elementos importantes, os quais serão fundamentais para o desenvolvimento dos 60 artigos subsequentes, a saber:

ARTICULO 1º — La protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley.

ARTICULO 2º — La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio *pro homine*. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.

ARTICULO 3º — Las disposiciones y principios mencionados en los artículos 1º y 2º se aplicarán desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas y se extenderán hasta que alcance una solución. Asimismo se le aplicará el principio

⁸³ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado: debate parlamentario*, Orden del día No 1351, Reunion No 38, 27a Sesión ordinaria del 8 de noviembre de 2006.

del trato más favorable, y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias.⁸⁴

Tendo sido criada quase dez anos depois da lei de refúgio no Brasil, a Argentina pode tê-la como parâmetro para elaboração da sua e ademais, aprimorá-la com dispositivos não incorporados na lei do Brasil e assim o fez. A lei de refúgio da Argentina se mostra muito mais preocupada com grupos vulneráveis, como mulheres e menores, além de trazer questões de proteção relacionadas a gênero e orientação sexual, conforme observado nos artigos abaixo:

ARTICULO 33. — Las organizaciones no gubernamentales que desean postularse para colaborar en las actividades establecidas en la presente ley deberán ser previamente calificadas por la Comisión. Los criterios de selección son los siguientes:

a) Que la organización colabore desinteresadamente con las poblaciones de su área de cobertura independientemente de su raza, origen étnico, religión, sexo y vulnerabilidad con especial atención a los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores;

[...]

ARTICULO 53. — La Comisión procurará cuando se tratare de mujeres o menores en especial si no están acompañados, que hubieren sido víctimas de violencia, la atención psicológica especializada de los mismos, y durante el procedimiento, se observará las recomendaciones del ACNUR formuladas en las Guías para la protección de mujeres refugiadas y las directrices sobre persecución por motivos de género. En caso de los menores se tendrá en cuenta las directrices sobre su protección y cuidado dando cuenta a los organismos con responsabilidad primaria en políticas dirigidas a grupos vulnerables a los fines de una solución eficaz, rápida y de contención efectiva a dichas personas.⁸⁵

A *Ley* também leva em consideração a determinação da condição de refugiado em casos de fluxos massivos:

ARTICULO 55. — En caso de producirse un incremento sustancial de solicitudes de condición de refugiado a causa de un ingreso masivo, se adoptará el criterio de determinación por grupo, según el cual, una persona es refugiado por su pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados. En tal caso, se podrá solicitar el asesoramiento del ACNUR y del Ministerio del Interior, pudiendo la Comisión requerir a los órganos competentes las medidas necesarias para garantizar su efectiva protección.⁸⁶

⁸⁴ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: < <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

⁸⁵ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: < <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

⁸⁶ *Ibidem*.

2.2.1 A Co.Na.Re.

É possível dizer que um dos feitos mais importantes trazidos pela nova lei, é o estabelecimento da *Comisión Nacional para los Refugiados (Co.Na.Re.)*, que possui suas atribuições no âmbito do *Ministerio del Interior* e dentro da *Dirección Nacional de Migraciones (DNM)*. É importante mencionar, que mesmo tendo sido criado pela *Ley 26.165*, em dezembro de 2006, a Co.Na.Re. só se estabeleceu mesmo no início de 2009, todo o processo de implementação demorou cerca de dois anos.⁸⁷

A Co.Na.Re. é um organismo interministerial composta pelos seguintes representantes:

Um representante do *Ministerio del Interior*;

Um representante do *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*;

Um representante do *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*;

Um representante do *Ministerio de Desarrollo Social*;

Um representante *Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia*;

Ademais, também farão parte da *Comisión*, o um representante do ACNUR e um representante da sociedade civil, levando em consideração sua trajetória à assistência e defesa dos direitos dos refugiados. Vale ressaltar que esses dois membros terão direito a voz, mas não a voto.

Com relação a seu mandato, a lei impõe que a Co.Na.Re. possua funções ampliadas em relação a seu organismo antecessor, a C.E.Pa.Re., uma vez que não é encarregada apenas do trabalho de determinação da condição de refugiado, mas também de planejar, coordenar e monitorar políticas públicas para a busca de soluções duradouras para os refugiados, atendendo às suas necessidades assistenciais e de integração.⁸⁸

A principal novidade dessa lei é a incorporação no *Ministerio del Desarrollo Social*, pois é dele a função de procurar facilitar o acesso aos solicitantes de refúgio e refugiados aos inúmeros programas sociais ali vigentes. O artigo 25º, deixa claro essa preocupação da lei: “d) Convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación

⁸⁷ Informações obtidas em entrevista com a *Secretaria Ejecutiva* da Co.Na.Re da Argentina.

⁸⁸ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a: 3.- Su inserción en la vida social y económica del país.”⁸⁹

Outra inovação trazida pela lei é a incorporação do *Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia (INADI)*, como representante da Co.Na.Re., pois esse instituto é uma peça chave para a proteção e acolhida de todos aqueles que sofreram algum tipo de discriminação em seus países de origem, e que ao chegarem na Argentina, não padeçam do mesmo motivo ou muito menos que sejam vítimas de xenofobia, já que ainda é presente na sociedade o estigma ao outro, ao estranho, especialmente quando grande parte desses refugiados ou solicitantes de refúgio são negros africanos.

2.2.1.1 A Secretaria Ejecutiva

A Ley 26.165 estabelece, no âmbito da Co.Na.Re., a *Secretaría Ejecutiva*. Sua estrutura de funcionamento se divide em cinco áreas, a saber:

1. Atendimento e administrativo: responsável pelo o primeiro contato com o estrangeiro que deseja solicitar refúgio. Esta frente é responsável por disponibilizar os questionários de solicitação de refúgio e após preenchidos e devolvidos, dar abertura ao processo de determinação da condição de refugiado, repassar todas as informações necessárias aos estrangeiros, atendimento à dúvidas, emissão e renovação do protocolo, além de funções administrativas e organizacionais em geral.
2. Área social: responsável pelo atendimento e entrevistas à solicitantes de refúgio que se encontrem em situação de vulnerabilidade social. São profissionais especializados na área social;
3. Área legal: composta por advogados que atendem às demandas judiciais, como ofícios, recurso e outros;
4. Elegibilidade: área integrada por oficiais de elegibilidade responsáveis pelas entrevistas com os solicitantes de refúgio, pesquisas sobre os países de origem, análise dos fatos e elaboração de pareceres opinativos que são levados à Co.Na.Re. para decisão.⁹⁰

O artigo 28 estabelece suas funções:

⁸⁹ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Proteccion al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: < <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015

⁹⁰ Informações obtidas em entrevista com a *Secretaria Ejecutiva* da Co.Na.Re da Argentina.

ARTICULO 28. — Créase la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados, cuya función principal será asistir a la Comisión en lo relativo a la instrucción de los expedientes en que ésta deba conocer conforme lo dispone la presente ley y en el ejercicio de las demás funciones asignadas a la misma.⁹¹

Na prática, a secretaria passa a ter maiores responsabilidades no sentido de instruir um processo, elaborando um parecer opinativo, de acordo com a análise de cada caso, através das alegações prestadas em entrevista com os solicitantes e de pesquisas relativas à situação oficial nos países de origem e indicando a aplicação jurídica mais cabível ao caso.

Essa secretaria seria como uma continuação da *Secretaría Técnica* do C.E.Pa.Re., entretanto, uma vez que a Co.Na.Re. não se trata mais de um órgão que tem somente a função de determinar a condição de refugiado, ou tampouco somente funções administrativas como a C.E.Pa.Re. em suas primeiras atribuições, a *Secretaría Ejecutiva* realizaria todas essas funções administrativas, como prestar informações aos solicitantes, instruir os processos, realizar entrevistas pessoais, emitir documentação provisória, elaborar informes técnicos, registrar atas e etc, e ainda passaria a exercer funções relativas a busca de meios e instituições de assistência e interação aos refugiados e solicitantes de refúgio. O artigo 42 da lei, deixa expresso essas novas atribuições:

ARTICULO 42. — [...] [A Secretaria] notificará a los organismos correspondientes a fin de que se provea al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que requieran en virtud de su situación económica, en particular en lo que se refiere al alojamiento y el acceso a ayuda alimenticia, salud y educación. En consecuencia, los refugiados que hubieran sido reconocidos como tales y pretendan revalidar sus diplomas de estudio o precisaren de la autenticación o certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen a efectos de ejercer su profesión en nuestro país, tendrán la posibilidad de obtener certificaciones expedidas por autoridades nacionales las que, para emitir la mencionada certificación, podrán contar con el auxilio de una autoridad internacional.

A tales fines, la comisión se halla facultada a tomar las disposiciones necesarias que permitan estos instrumentos públicos, los cuales harán fe salvo prueba en contrario.

ARTICULO 43. — A fin de facilitar el sostenimiento económico de los solicitantes de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva gestionará ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la expedición de un

⁹¹ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

permiso de trabajo temporal del solicitante y los miembros de su familia en edad laboral dentro de los TREINTA (30) días desde el registro de la solicitud.⁹²

2.2.1.2 Trâmites do Processo

O processo de solicitação da determinação de refugiado se inicia quando um estrangeiro, estando em território nacional, se dirige a uma autoridade, seja ela central, regional ou municipal, de policia, fronteiras, migração judicial ou qualquer outro funcionário competente e expressa seu desejo em solicitar refúgio àquele país. Mais de 90% dos casos são formalizados no próprio escritório da Co.Na.Re., através da equipe de atendimento da *Secretaría Ejecutiva*, localizada em Buenos Aires. Abaixo, uma tabela com as cinco cidades onde mais se formalizam as solicitações de refúgio na Argentina e a porcentagem dessas formalizações em relação a capital para corroborar esse cenário:

Tabela 7 – Cidades de formalização de pedidos de refúgio - Argentina

As cinco cidades onde mais se formalizam as solicitações de refúgio na Argentina por ano (2010-2014)						
Cidade	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Buenos Aires (Sede Central)	730	829	1368	538	754	4219
Mendoza	3	20	25	25	30	103
Cordoba	5	10	13	13	14	55
Rosario	9	5	17	9	4	44
Tucuman	1		14	13	16	44
Corrientes			12			12

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina

Gráfico 1 – Lugar onde se iniciou o trâmite - Argentina



Fonte: *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina

⁹² Ibidem.

Ainda no ato da solicitação de formalização do pedido, vale fazer referência ao artigo 39, que dispõe que seja respeitado o princípio de não devolução, ou seja, porque qualquer que seja o motivo, o solicitante não deve ser enviado de volta ao seu país sem análise de mérito e decisão da *Comisión*. Tal artigo ainda informa que os processos devem ser enviados a *Secretaría Ejecutiva* de forma imediata.⁹³

Ainda na primeira etapa, na área de atendimento, os funcionários da *Secretaría* emitem um certificado de residência provisória para o solicitante e seu grupo familiar (em um prazo de vinte dias úteis), com o prazo de validade de 90 dias igualmente prorrogáveis até a decisão final de seu caso. Esse certificado lhe serve como um documento de residência provisória deixando-o de forma legalizada em território nacional, ademais de lhe permitir desempenhar atividades remuneradas e aceder aos serviços e benefícios básicos sociais, de saúde e de educação, conforme estabelecem os artigos 31 e 51 da *Ley*.⁹⁴

Após o término desse procedimento e a confecção de um processo físico, a *Secretaría* faz o registro do processo em suas bases de dados e a próxima etapa, caso seja um processo normal, sem atores vulneráveis, um oficial de elegibilidade entrevista o solicitante, e como outorga o artigo 31 (c):

c) Elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada solicitud, el que consistirá en el análisis de los hechos, búsqueda de información sobre la situación en el país de origen y la adecuación del caso en los términos de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y de la presente ley;⁹⁵

O caso é instruído e submetido a *Comisión* em reuniões que acontecem de forma periódica com o objetivo de analisar e decidir sobre os casos. Nessas reuniões, em que se encontram todos os membros da Co.Na.Re., são debatidas eventuais propostas e firmadas decisões no âmbito do Instituto do Refúgio na Argentina. Todas as deliberações neste sentido, devem ser ratificadas nessas reuniões que reúnem o colegiado da *Co.Na.Re.*

Caso o processo seja reconhecido, o refugiado tem o direito de obter a residência temporária por um período de dois anos, após isso, ele pode solicitar à DNM a residência

⁹³ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: < <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

permanente.⁹⁶, entretanto, se for negado, o solicitante pode apelar pelo recurso⁹⁷. Sobre isto, Figueroa e Marclogliese esclarecem:

Por su parte, los solicitantes cuya peticion fue denegada pueden apelar tal decision mediante la interposicion de un recurso jerarquico dentro de los diez dias habiles, el cual es resuelto por el Ministro del Interior, previo dictamen de la Secretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nacion –recogiendo asi el procedimiento aplicado ya previamente que surgia de la Resolucion conjunta No 528 del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia–. Este analisis tecnico juridico llevado adelante por un organo de otra cartera de Estado resulta una garantia aun mayor en el procedimiento.⁹⁸

Vale mencionar que:

Los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado, en nuestro país, son personales y gratuitos. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones en las que estas personas arriban están demasiado burocratizados y aún no están dadas las condiciones necesarias para que todos accedan con facilidad a ellos.⁹⁹

2.3 Avanços Normativos Recentes

Apesar de haver uma *Ley* relativamente recente, se comparada com o Brasil, logo, capaz de abranger dispositivos mais modernos e temporais, a Argentina também conta com alguns pontos, que foram formalizados para garantir uma maior proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio. Esses novos dispositivos, que funcionam como emendas à *Ley*, sejam eles no âmbito da Co.Na.Re. ou não, afetam diretamente na vida desses refugiados, solicitantes de refúgio ou outros estrangeiros, potencialmente vulneráveis que necessariamente precisam de um respaldo normativo com vistas humanitárias, como é o caso dos sírios.

⁹⁶ ARGENTINA. *Ley de Migraciones n°25871 de 21 de janero de 2004*. Disponível em:

<http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/ley_25871.pdf> Acesso em 30 abr. 2015.

⁹⁷ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Proteccion al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

⁹⁸ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. P.379.

⁹⁹ ROCIO, Andia. *El Derecho de los Refugiadoscen la República Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.aacademica.com/000-036/728.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

2.3.1 Proyecto de Fortalecimiento Institucional

A *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. e o ACNUR apresentaram, em uma de suas reuniões periódicas, em 30 de julho de 2009, o Proyecto de Fortalecimiento Institucional 2009-2011, que tinha como objetivo geral o fortalecimento institucional da capacidade operativa e técnica da *Secretaría Ejecutiva*. O Projeto foi tido como Acordo Complementar e propõe como objetivo geral o fortalecimento institucional da capacidade operativa e técnica da *Secretaría* e, objetivos específicos melhorar a atenção geral aos solicitantes de refúgio e refugiados, assim como a capacidade de processamento das solicitações e identificação de necessidades especiais de proteção e ainda gerar capacidades para a orientação e assistência dos solicitantes de refúgio e refugiados, especialmente, a integração local e reassentamento.¹⁰⁰

2.3.2 Resolución DGN N° 1260/11

Firmado em de 04 de outubro de 2011, pela Co.Na.Re., ACNUR e pelo *Ministerio Público de la Defensa* (MPD), representado pela sua *Defensoría General de la Nación*, o *Acuerdo Marco de Cooperación Recíproca*, estabelece a cooperação interinstitucional de modo com que as normas, princípios e critério da *Ley 26.165* sejam implementados de forma integral, especialmente no que diz respeito ao direito dos solicitantes de refúgio e refugiados a uma tutela administrativa e judicial de seus direitos fundamentais. Para garantir que isso de fato seja alcançado, o acordo promove a realização de atividades de formação e capacitação destinadas a Defensores Públicos Oficiais, funcionário do MPD, oficiais de elegibilidade e demais funcionários da *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. e atores da sociedade civil que esteja vinculados a proteção de refugiados e solicitantes de refúgio.

2.3.3 Disposición DNM N° 2747/13

Firmada em 12 de setembro de 2013, se trata de uma disposição normativa da *Dirección Nacional de Migraciones*. Ela trata de questões relativas à reunificação familiar – tema abordando tanto pela *Ley de Migraciones* N° 25.871, quanto pela *Ley 25.165*. No que concerne a lei de refúgio, ela estabelece o seguinte:

¹⁰⁰ ARGENTINA, Ministerio Público de la Defensa. *Resolución DGN 1260*. Buenos Aires, 2013.

ARTICULO 3º. – Estipúlase que para la determinación de los alcances de la extensión del estatuto de refugiado por aplicación del principio de la unidad familiar, corresponderá estarse a las previsiones de la Ley Nº 25.165 y su reglamentación.

ARTICULO 4º. – Determináse que las solicitudes de ingreso al Território Nacional por motivo de reasentamiento se realizarán en el marco del “Memorandum de Entendimiento para Reasentamiento de Refugiados en la Argentina” suscripto por la República Argentina y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 2005 y su “Programa de Reasentamiento Solidário”, así como de otros programas o acuerdos que se adopten en el futuro conforme la Ley Nº 25.165 y su reglamentación.^{101 102}

Em linhas gerais, a *Secretaría Ejecutiva* é responsável por autorizar a entrada de familiares de refugiados e solicitantes de refúgio no país, fornecendo-lhes a documentação necessária para permanecerem de forma legal – a certidão de residência provisória, caso seus familiares sejam solicitantes e, caso já tenham sido reconhecidos como refugiados, a extensão imediata da condição.

2.3.4 A Disposición DNM 3915/2014

Assim como o Brasil e o Uruguai na América do Sul, a Argentina também criou um dispositivo para receber os sírios ou palestinos que precisam fugir da guerra na Síria, o *Programa Especial y Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el Conflicto de La República Árabe Siria*, ou mais conhecido como “Programa Siria”, publicado em 14 de outubro de 2014. Diferentemente de como ocorreu no Brasil tal disposição não está no âmbito da Co.Na.Re. e sim da DNM.

O programa facilita o ingresso de estrangeiros afetado pelo conflito armado à Argentina mediante a tramitação de vistos por razões humanitárias. Essa facilitação e emissão de visto se dão através da interferência do *Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto* e suas representações diplomáticas ou consulares nos países correspondentes, seja na Síria ou nos países circunvizinhos que também são afetados pelo conflito.¹⁰³ Para ser elegível a este programa, o solicitante deve ter um “llamante” da Argentina, isto é, uma pessoa com a qual possua vínculos de parentesco ou

¹⁰¹ ARGENTINA, Ministerio del Interior. *Disposición DNM Nº 2747*. Buenos Aires, 2013.

¹⁰² Artigos baseados nos artigos 5º, 6º e 25 (c) da *Ley Nº 26.165*

¹⁰³ ARGENTINA, Ministerio del Interior y Transporte. *Disposición DNM 3915*, artigo 3º (b) do anexo 2. Buenos Aires, 2014.

afetividade e poderá escrever uma carta convite ou apresentar documentos que comprovem o vínculo de parentesco.¹⁰⁴

Com tal iniciativa, a Argentina se junta ao rol de países que já recebem deslocados sírios como a Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Dinamarca, Finlândia, os Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça e Uruguai, que foi o primeiro país da região a implementar um programa de reassentamento deste tipo, elaborar em coordenação com o ACNUR e com o respaldo da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Apesar da condição proposta pela presente *Disposición* não ser a de refugiado, muitos acabam vindo juntamente com o fluxo e mesmo os que vem através da *Disposición*, alguns acabam formalizando uma solicitação de refúgio ao Governo argentino. Segue abaixo gráfico com os números de refugiados sírios na Argentina:

Gráfico 2 – Refugiados sírios na Argentina



Fonte: *Secretaría Ejecutiva da Co.Na.Re. da Argentina*

De acordo com os dados informados, o pico de pedidos de refúgio de sírios foi em 2013 e, entretanto ainda é cedo para fazer essa análise, já que o conflito na Síria ainda não cessou. Os membros da Co.Na.Re. deverão analisar a situação atual daquele país e encontrar a melhor alternativa viável já que o Programa *Siria* se encontra vigente até outubro de 2015, pois seu prazo de duração é de um ano.¹⁰⁵

¹⁰⁴ ARGENTINA, Ministerio del Interior y Transporte. *Disposición DNM 3915*, artigos 4º (e) e 5º (a) do anexo 1. Buenos Aires, 2014.

¹⁰⁵ ARGENTINA, Ministerio del Interior y Transporte. *Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el Conflicto de la Republica Arabe de Siria*. Buenos Aires, 2014. Disponível em:

Pode-se dizer que o Instituto de Refúgio na Argentina se iniciou em 1985 com a criação da C.E.Pa.Re., entretanto, o verdadeiro marco para a proteção integral aos refugiados e solicitantes de refúgio se deu em 2006 com o advento da lei de refúgio. A partir daí, a Argentina figura dentre os países tidos com exemplo para o refúgio na América Latina e até mesmo no mundo, com uma lei que se mostra sensível a questões delicadas.

Entretanto, segundo a *Secretaria Ejecutiva* da Co.Na.Re, apesar da evolução normativamente na proteção de solicitantes de refúgio e refugiados na Argentina, ainda existe uma lacuna muito grande entre a norma escrita e sua aplicação, que não permite que essa população goze plenamente de seus direitos, especialmente no que diz respeito a sua inserção socioeconômica. Mas o fato é que se trata de um trabalho contínuo e a Argentina tem medido esforços para diminuir ou até mesmo erradicar essa distância entre a teoria e prática.¹⁰⁶

<http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/folleto%20informativo%20siria.pdf>. Acesso em: 1 maio 2015.

¹⁰⁶ Informações obtidas através de entrevista à *Secretaria Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina.

3 COMPARAÇÃO DE DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE REFÚGIO NO BRASIL E NA ARGENTINA E A APROXIMAÇÃO RECENTE DOS CONAREs NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Os capítulos anteriores tiveram um caráter mais descritivo, apresentando as questões normativas referentes ao instituto de refúgio do Brasil e da Argentina. Essa apresentação foi extremamente importante para que agora, no capítulo três, seja possível demonstrar em que medida esses países têm conseguido atender às demandas com suas máximas capacidades, isto é, identificando quem precisa de proteção internacional e logo, reconhecê-lo como refugiado da forma mais célere possível. Ademais a comparação se mostra eficaz para chamar a atenção do Brasil e da Argentina para momentos em que podem trabalhar juntos no atendimento à determinadas demandas, já que muitas vezes seus fluxos de migrações se assemelham. Neste sentido, esses países têm se mostrado dispostos a aproximarem seus institutos, inclusive para isso, criando e aprimorando declarações, participando de reuniões conjuntas e especialmente no últimos anos, no âmbito do MERCOSUL.

During 2014, all States in the subregion participated in the Cartagena+30 process. MERCOSUR countries have renewed their commitment to high protection standards, the gradual and regional harmonization of procedures and practices, and proposed new solutions initiatives. This includes an evaluation of the Solidarity Resettlement Programme launched under the Mexico Plan of Action, with a view to improving and consolidating it. Particular attention and consideration has been given to the regional migration frameworks under MERCOSUR for the benefit of refugees, particularly regarding transnational labour mobility. Countries in South America, mainly Brazil and Argentina, have witnessed a notable increase in asylum-seekers in the region, particularly Syrians.¹⁰⁷

3.1 Comparação

Através da comparação desses dois institutos de refúgio, será possível identificar pontos em que cada um se sobressai em relação ao outro. A comparação é uma forma bastante eficiente na criação de parâmetros de análise e com isso, pode-se construir uma meta a ser alcançada. Aqui, essa comparação será feita através da apresentação de números e dados estatísticos referentes às solicitações de refúgio, refugiados e solicitantes, para que se visualize o instituto

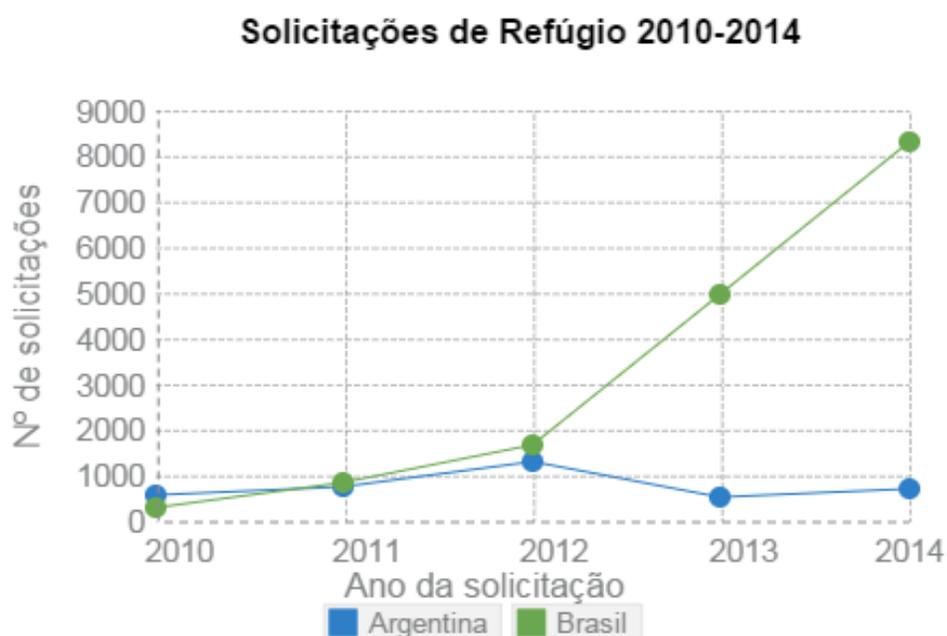
¹⁰⁷ UNHCR. Genebra, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e45be46.html>>. Acesso em: 03 maio 2015.

como um todo em suas capacidades e demandas. É válido ressaltar que cada número representa uma vida, dessa forma, se torna mais humano e necessário este estudo. Ademais, serão comparadas as leis de refúgio de ambos os países e apontadas possíveis falhas e/ ou omissões em seus textos.

3.1.1 Números e estatísticas gerais

O primeiro cenário, apresenta um gráfico com os números de solicitações de determinação da condição de refugiado realizadas no Brasil e na Argentina de 2010 e 2014.

Gráfico 3 – Solicitações de Refúgio 2010-2014 – Brasil e Argentina



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina e pelo CONARE do Brasil.

Até 2012, os números de solicitações realizadas no Brasil e na Argentina cresciam de forma equiparada, a partir de então, o Brasil teve um incrível aumento em suas solicitações. Segue abaixo os números de solicitações das principais nacionalidades desse período:

Tabela 8 – Solicitações de Refúgio por nacionalidade 2010-2014 - Brasil¹⁰⁸

Solicitações de Refúgio - 2010 e 2014 - Brasil						
	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Senegal	15	34	271	1381	1750	3451
Gana	5	13	66	209	1150	1443
Bangladesh	37	107	283	1841	332	2600
Nigéria	18	81	90	195	1700	2084
Síria	1	16	150	285	1406	1858
Colômbia	126	296	391	193	131	1137
Rep. Democrática do Congo	49	96	162	219	508	1034
Líbano	1	4	22	324	593	944
Guiné-Bissau	19	110	157	208	313	807
Paquistão	22	64	57	110	408	661
TOTAL	293	821	1649	4965	8291	16019

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo CONARE do Brasil

Esse impressionante aumento, segundo o ACNUR, pode ser explicado por diversos fatores, como a abertura que o Governo brasileiro adotou mediante às crises humanitárias da atualidade, um exemplo disso é a aprovação da Resolução Normativa nº 17, já explicada anteriormente. Ademais, as principais nacionalidades de solicitação de refúgio são Senegal, Gana, Bangladesh e Nigéria, o que revela a intensificação dos fluxos mistos, uma vez que a maioria dos solicitantes desses países é fruto de migração econômica¹⁰⁹. O Brasil também teve um bom crescimento na economia desde a crise de 2008, diminuição na taxa de desemprego, além dos grandes eventos internacionais como a copa do mundo de 2014, as olimpíadas de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, que ainda acontecerão, dentre outros. Tudo isso corrobora para que o Brasil tenha um maior destaque internacional e chame a atenção de migrantes e refugiados.

¹⁰⁸ É importante ressaltar que esses dados não abrangem os estrangeiros haitianos, que hoje é a maior nacionalidade de imigrantes presentes no Brasil, apesar de muitos deles, ao chegarem ao país, solicitarem refúgio - já que esta é a forma mais célere e acessível para permanecerem documentados no país, através do protocolo de refúgio. Tais processos sequer passam pelo CONARE. Aos nacionais do Haiti, o Governo brasileiro decidiu conceder a residência permanente por uma ação humanitário, uma vez que a lei de refúgio não contempla casos de desastres naturais, como o que houve no Haiti em 2010, o maior terremoto de sua história que matou e deixou desabrigada uma boa parcela da população, esgotando muitos recursos econômicos do país e obrigando essas pessoas a procurarem ajuda em outras partes. O número de haitianos chegando ao Brasil, inclusive de solicitações de refúgio de haitianos, ainda continua crescendo, mas como não entra na jurisprudência do CONARE e como não se tratam de refugiados, não foi possível contabilizar e até mesmo foi preferível não adentrar nesse mérito, uma vez que este trabalho trata exclusivamente de refúgio;

¹⁰⁹ ACNUR. *Refúgio no Brasil: Uma análise estatística (2010-2013)*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1>. Acesso em: 1 maio 2015.

Em contraposição ao aumento geral de solicitações de refúgio, o número de pedidos colombianos tem diminuído a partir de 2013, isso não significa que os colombianos deixaram de deixar seu país de origem por qualquer motivo relativo a cessação ou a diminuição dos conflitos armados ali instalados há décadas, o fato é a Colômbia, através do MERCOSUR/CMC/DEC. N° 20/12, aderiu ao Acordo de Residência do MERCOSUL, em junho de 2012,¹¹⁰ impactando diretamente na diminuição do número de solicitações de refúgio de cidadãos colombianos, já que eles têm preferido solicitar a residência através desse novo dispositivo, que em via de regra é mais acelerado que o refúgio pois não conta com uma análise tão subjetiva.

O segundo cenário a ser apresentado, é relativo ao número total de refugiados históricos reconhecidos pelo Brasil e pela Argentina, inclusive com apontamentos das principais nacionalidades. A figura chama atenção pelo número de refugiados 2,2 vezes maior no Brasil em relação a Argentina, o Brasil com quase 8 mil refugiados e a Argentina com um pouco mais de 3 mil.

O fato de os sírios serem recebidos na Argentina já com visto de residência e não como refugiados, como no Brasil, como já mencionado anteriormente, afeta de forma direta no número geral de refugiados nesses países, já que no Brasil, por exemplo, os sírios estão em primeiro lugar no ranking de refugiados.

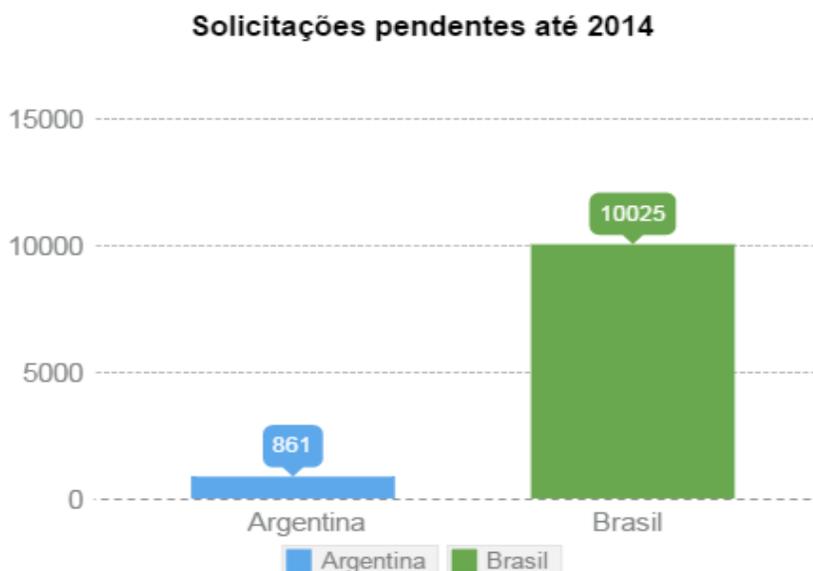
¹¹⁰ MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 20/12, *Adesão da república da Colômbia ao “acordo sobre residência para nacionais dos estados partes do mercosul, Bolívia e Chile”*, de 29 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012>> . Acesso em: 15 maio 2015.

Figura 2 – Total de Refugiados – Brasil e Argentina



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina e pelo CONARE do Brasil.

O próximo cenário trata do número de solicitações de refúgio pendentes de análise pelos CONAREs da Argentina e Brasil.

Gráfico 4 – Casos pendentes de análise – Brasil e Argentina

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela *Secretaría Ejecutiva* da Co.Na.Re. da Argentina e pelo CONARE do Brasil.

Considerando o maior número de solicitações de refúgio realizadas no Brasil, especialmente desde 2012, conforme apontado no primeiro cenário, é bastante razoável concluir que o número de casos pendentes para análise no Brasil seja absolutamente maior do que o da Argentina. Ademais, fatores estruturais devem ser levados em consideração nessa análise. O Brasil, nos últimos anos, tem contado com uma média de quatro oficiais de elegibilidade, para análise e instrução dos casos¹¹¹ (lembrando-se dos procedimentos a serem seguidos na análise de um processo, inclusive realização de entrevistas). Por sua vez, a Argentina possui em média oito oficiais de elegibilidade.¹¹²

Apenas com esses dados, é possível prever que algo precisa ser feito no Brasil para que o instituto de refúgio não entre em colapso com esses números a cada ano mais elevados. A atual equipe do CONARE, mesmo trabalhado em suas capacidades máximas não conseguirá atender toda essa demanda. Comparando ao Brasil, a Argentina se encontra em uma situação bastante confortável nesse sentido.

¹¹¹ Informações obtidas em entrevista com a Coordenadora-Geral Substituta do CONARE do Brasil.

¹¹² Informações obtidas em entrevista com a *Secretaria Ejecutiva* da Co.Na.Re da Argentina.

O quarto e último cenário é uma tabela do Escritório Sede do ACNUR em Genebra, ou United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) que trata de informações financeiras.

UNHCR's operational budget for the Americas has remained relatively stable during the last five years. In 2015, increased needs are determined by the new regional initiative for the protection of forcibly displaced populations in Central America and Mexico, with financial requirements for the subregion standing at USD 95.3 million.¹¹³

A tabela mostra que o repasse financeiro ao ACNUR do Brasil é quase 2 vezes maior em relação ao ACNUR Argentina, mesmo este sendo o Escritório Regional.

Tabela 9 – Orçamento de repasses financeiros do UNHCR para América Latina

Operation	2014 REVISED BUDGET (as of 30 June 2014)	2015			TOTAL
		PILLAR 1 Refugee programme	PILLAR 2 Stateless programme	PILLAR 4 IDP projects	
Argentina Regional Office ¹	4,304,636	4,696,038	73,035	0	4,769,073
Brazil	8,197,880	6,913,141	185,717	0	7,098,857
Colombia	30,540,097	1,289,231	0	30,360,765	31,649,996
Costa Rica	2,885,871	3,134,757	0	0	3,134,757
Ecuador	21,010,276	22,514,110	0	0	22,514,110
Mexico	2,943,463	4,088,576	0	0	4,088,576
Panama Regional Office ²	8,429,731	9,627,586	551,975	0	10,179,561
Venezuela (Bolivarian Republic of)	10,950,133	10,950,134	0	0	10,950,134
Regional Activities ³	937,000	931,345	0	0	931,345
Total	90,199,086	64,144,918	810,726	30,360,765	95,316,409

¹ Includes activities in the Plurinational State of Bolivia, Chile, Paraguay, Peru and Uruguay

² Includes the Regional Legal Unit in Costa Rica

³ Regional activities cover the entire Americas region

Fonte: UNHCR, *Global Appel 2015 Update: Latin America* <<http://www.unhcr.org/5461e60e0.html>>

Tais dados mostram que o UNHCR está atento aos novos fluxos na América Latina e entende a necessidade de apoiar o Governo brasileiro através de seu escritório no Brasil.

¹¹³ UNHCR, *Global Appel 2015 Update: Latin America*. <<http://www.unhcr.org/5461e60e0.html>>. Acesso em: 10 maio 2015

3.1.2 *Maior sensibilidade argentina*

A lei de refúgio da Argentina, criada quase 10 anos depois em relação a lei de refúgio do Brasil, se mostra muito mais sensível a questões extremamente importantes para a proteção de vulneráveis. A lei do Brasil, muito elogiada na época, hoje já se vê um pouco obsoleta, pois não propõe tratamento diferenciado ou especial aos grupos minoritário que precisam de uma maior atenção. Por serem advenços das leis, os CONAREs seguem seus perfis.

A Co.Na.Re argentina tem uma preocupação especial com os seguintes pontos:

- Crianças não acompanhadas ou separadas de seus familiares

No tocante às crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias, deve notar-se que a Co.Na.Re., juntamente com outros atores, como a *United Nations Children's Fund* (UNICEF), OIM e outras instâncias do Governo, trabalhou sob a liderança do ACNUR no desenvolvimento de um "Protocolo para la Protección, Asistencia y Búsqueda de Soluciones Duraderas para los Niños no Acompañados o Separados de sus Familias en Búsqueda de Asilo"¹¹⁴

- Situação de tráfico de pessoas ou tráfico ilícito de migrantes

Existe outro grupo de pessoas, que da mesma forma, necessitam de uma proteção especial, entretanto, não necessariamente se enquadram no quadro de refúgio, são questões relacionadas ao tráfico de pessoas. A Co.Na.Re. tem adotado medidas tanto em matéria de identificação, como de denúncia e proteção em caso de situações de tráfico de migrantes.¹¹⁵

Bem como a *Ley*, que contém disposições especiais para os seguintes temas, já apresentados no capítulo 2:

- Mulher (arts. 31 (f) e 53);
- Gênero (art. 53);
- Ingresso massivo de pessoas pertencentes a um mesmo grupo (art. 55)
- Sua inserção na vida social e econômica do país (art. 25 (d, 3));
- Emissão de certificados e diplomas e outros por autoridades argentinas.¹¹⁶ (art. 42).

¹¹⁴ FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p. 382.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Acerca disto, a Lei 9.474/97 do Brasil, em seu artigo 44 fala de uma "facilitação" na obtenção de certificados e diplomas: "Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em

Ademais, o que ainda não havia sido apresentado:

- Do direito a ter um intérprete, de forma gratuita “el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete”, em seu artigo 32.¹¹⁷

3.2 Teoria Intergovernamentalista no MERCOSUL

Segundo a teoria intergovernamentalista, os Estados são atores cujo comportamento está baseado nas pressões sofridas de forma endógenas, quando vêm de grupos presentes na sociedade e, exógenas, criadas pelo ambiente internacional. Ademais, para esta teoria, os Estados são racionais no tocante à sua capacidade de formular fins e objetivos com certo grau de ordenamento e de criar parâmetros para a tomada de decisões.¹¹⁸ Do ponto de vista liberal das relações internacionais, a cooperação é a forma mais conveniente para que o Estado alcance seus objetivos em relação à promoção do bem-estar interno. Segundo Mariano e Mariano, seguindo essa ótica liberal:

Não importa muito quanto benefício os demais obtiveram ou obterão. Certamente, quando os ganhos alheios desestabilizam a balança de poder entre os países, os custos da participação tornam-se maiores do que os da não-participação, e assim a cooperação perde sentido. De qualquer forma, segundo essa teoria, não cooperar pode ser mais prejudicial que cooperar e não receber o esperado porque, com a não-cooperação, os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não conseguiriam isoladamente, mesmo que sejam menores do que os dos demais participantes.¹¹⁹

Os intergovernamentalistas indicam que a integração dos Estados gera impactos sobre as sociedades envolvidas e que o aprofundamento desse processo de integração, acaba por criar novos desafios de coordenação política entre esses Estados. Tal evento pode ser observado no MERCOSUL, no âmbito da ampliação de sua agenda de negociações. Os intergovernamentalistas explicam também que a participação mais efetiva da sociedade, que no caso do presente estudo, tem uma participação extremamente eficaz, especialmente em relação à sociedade civil, que

consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.”, e por não se tratar de uma outorga, tal facilitação nem sempre é efetiva.

¹¹⁷ ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Proteccion al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.

¹¹⁸ MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. *As teorias de integração regional e os Estados subnacionais*.

Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

¹¹⁹ Ibidem.

trabalha junto com os governos no modelo tripartite tanto do Brasil quanto da Argentina, faz com que no interior de um processo de integração, seja gerado um auto-estímulo para sua manutenção, criando vínculos mais firmes e aumentando a interdependência e a necessidade de cooperação.¹²⁰

Em referência, Mariano e Mariano afirmam que: “O intergovernamentalismo não é uma teoria específica de integração regional e sim um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado em casos de integração regional [como o caso do MERCOSUL].”¹²¹

Esse “modelo teórico”, segundo Malamud, é o mais adequado para se explicar o MERCOSUL, uma vez que os governantes de seus Estados parte possuem uma atuação bastante energética na condução de uma integração regional, especialmente no que se refere a participação dos poderes executivos [nesse sentido, vale a pena ressaltar que os CONAREs estão no âmbito do poder executivo] em assembleias. Ainda segundo Malamud, o intergovernamentalismo aponta que tal processo de integração segue, necessariamente, as necessidades e vontades dos Estados e acaba por gerar uma dependência mútua. Os Estados defenderão seus interesses específicos através de negociações e essas negociações levam à integração regional.¹²²

3.2.1 *Integração Regional dos CONAREs*

Segundo Rocio, é necessário refletir sobre a integração regional e uma postura comum no MERCOSUL sobre a proteção dos refugiados, nesse sentido, deve-se destacar o importante progresso dos Estados Membros no que diz respeito a legislações nacionais, e as iniciativas que buscam soluções duradouras para fenômeno de deslocamento forçado. No entanto, ainda que esses países contem com seus órgãos, normas e procedimentos nacionais para o desenvolvimento de seus institutos, esses mecanismos são precários e em geral necessitam de mais recursos para funcionarem, sejam eles financeiros ou de expertise.¹²³

Creemos necesario llevar a cabo la armonización a nivel regional de los instrumentos de protección de los refugiados, los proyectos que apunten a su

¹²⁰ MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. *As teorias de integração regional e os Estados subnacionais*. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

¹²¹ MORACVSIK, A. *Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach*. In: MARIANO, Marcelo e MARIANO, Karina. *As teorias de integração regional e os Estados subnacionais*.

¹²² MALAMUD, Andrés. *Regional Integration In Latin America: comparative theories and institutions*. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>> Acesso em: 15 maio 2015.

¹²³ ROCIO, Andía. *El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.aacademica.com/000-036/728.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

contención y todas aquellas estrategias que puedan ser desarrolladas para dar respuestas perdurables a este fenómeno. Esto es especialmente importante si consideramos que, por ejemplo, el conflicto colombiano, una de las crisis humanitarias más importantes de América Latina se corresponde a un país Asociado del MERCOSUR y que según los últimos informes del ACNUR el 80% de los solicitantes de refugio en la región han sido colombianos para fines de 2008 y principios de 2009¹²⁴.

Ainda nesse sentido, Rocio descreve o objetivo deste trabalho ao dizer que:

[...] 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.¹²⁵

Esse diagnóstico que deve ser feito para identificar as “deficiências na proteção de refugiado” pode ser realizado através da análise comparativa dos institutos de refúgio, tal como tem sido demonstrado neste trabalho, aqui, nos casos do Brasil e da Argentina.

Em decorrência disso, é importante apresentar os recentes esforços desempenhados pelo MERCOSUL. Em Fortaleza, nos dias 22 e 23 de novembro de 2012, no âmbito da Reunião de Ministros de Interior do MERCOSUL e Estados Associados, Argentina, Brasil, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, se reuniram e lançaram a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional dos Refugiados, objetivando justamente 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 1991,¹²⁶ tal como exposto por Rocio. Na ocasião, celebrou-se também o “I Encontro dos CONARES ou Equivalentes dos Estados Parte do MERCOSUL e Associados”, e dentre os temas que foram debatidos na reunião, sobressalta-se o seu segundo tema:

2. EXPERIÊNCIAS E MODELOS DE PROTEÇÃO PARA OS REFUGIADOS: PROPOSIÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. [...]

¹²⁴ ROCIO, Andia. *El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.aacademica.com/000-036/728.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ CONARE, *Declaração De Princípios Do Mercosul Sobre Proteção Internacional Dos Refugiados*. Brasília, 1998. In ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ed. 2013. Brasília, 2013. p. 132.

8. Desenvolver 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;
9. 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;¹²⁷

Com o mesmo propósito de integração regional para o fortalecimento e homogeneização das políticas e normas de proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio e por busca de soluções duradouras, mais dois encontros como esses foram realizados, o “II Encuentro de Comisiones de Refugiados (CONAREs) o equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR e Estados Asociados”, realizado em 30 e 31 de maio de 2013, na cidade de Montevideu, no Uruguai, e o mais recente, “III Encontro das Comissões de Refugiados (CONAREs) ou equivalentes dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados”, realizado em Brasília, nos dias 6 e 7 de abril de 2015. Nessa terceira reunião, o último tema debatido foi sobre “Cooperação Regional” e dentre os pontos acordados estão:

- [...] - intercâmbio de informações, por meio da elaboração de uma plataforma virtual - é necessário aprofundar a discussão sobre a cooperação a ser utilizada para elaborá-la. A presidência pro tempore contratará um consultor para desenvolver a plataforma;
- intercâmbio de estatísticas, a partir dos pontos focais designados no ANEXO III: a princípio seriam compartilhadas os dados enviados atualmente ao ACNUR; posteriormente, poderiam ser agregadas outras informações;
- Estabelecimento de acordo entre o ACNUR e o MERCOSUL para temáticas de refúgio (nos moldes do ajuste existente com a OIM);
- Estabelecimento de mandato para [Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL] IPPDH no auxílio às atividades pactuadas na presente reunião e para construção de políticas conjuntas para refúgio na região;
- realização do mapeamento dos núcleos acadêmicos, em cada país, que lidam com o tema do refúgio; [...].¹²⁸

É importante mencionar que esses eventos foram iniciativas da Presidência *Pro Tempore* brasileira do MERCOSUL.

¹²⁷ MERCOSUL, MERCOSUL/RMI/FEM/CONARE/ATA N° 01/2012, *Ata do I Encontro dos CONAREs ou Equivalentes dos Estados parte e associados do Mercosul, de 22 de novembro de 2012*. Sua versão integral foi conseguida em consulta com o CONARE do Brasil

¹²⁸ MERCOSUL, MERCOSUL/RMI/FEM/CONARE/ATA N° 01/2015, *Ata do III Encontro Comissões de Refugiados (CONAREs) ou equivalentes dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados, de 6 e 7 de abril de 2015*. Sua versão integral foi conseguida em consulta com o CONARE do Brasil

Diante de todo o exposto, ficou clara a necessidade de se comparar os institutos de refúgio do Brasil e da Argentina e a importante missão de integração regional no âmbito do MERCOSUL que esses dois, em especial, têm a consolidar. Os avanços têm acontecido e o Brasil e a Argentina têm se mostrado eficientes no papel de “comandar” o bloco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*"To be called a refugee is the opposite of an insult; it is a badge of strength, courage and victory"*¹²⁹. De fato é uma grande vitória para uma pessoa que foi obrigada a sair de seu país de origem por algum motivo de perseguição, ou por violação maciça de direitos humanos, temendo inclusive a sua própria vida, conseguir chegar a uma outra localidade e lá se estabelecer como refugiada. Foi nesse sentido que esta monografia se desenvolveu, procurando entender e analisar institutos de refúgio, tidos como referências para toda uma região e a partir de então concluir como a comparação desses institutos é totalmente benéfica para que sejam apontadas as convergências e divergências, os pontos fortes e fracos de cada um, para, a partir daí, demonstrar a necessidade de uma integração regional, que é o melhor caminho para o fortalecimento de políticas comuns e mais eficazes para a proteção de refugiados e solicitantes de refúgio.

Este trabalho visou à aplicabilidade, no sentido de que, diante de todo o exposto, pontos poderão ser debatidos entre os envolvidos. O Brasil possui mais eficiência adquirida pela prática em lidar com o crescente número de solicitações, enquanto a Argentina tem uma lei mais abrangente e possui um CONARE melhor estruturado, na prática, esses países podem trocar informações e expertise sobre como lidar com suas dificuldades e inclusive, trabalharem juntos no que diz respeito à aproximação das respectivas normas escritas, que são de alta qualidade, à realidade.

O acercamento recente dos CONAREs do Brasil e da Argentina, bem como dos outros membros do MERCOSUL, é apenas mais um passo que esses países têm dado para conciliar suas políticas de refúgio, processo iniciado com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ademais da Declaração de Cartagena e outros dispositivos nesse âmbito.

O Brasil e a Argentina podem também, delegar funções específicas à sociedade civil e ao ACNUR, pois ambos sempre se mostraram dispostos a trabalhar em conjunto com os Governos, até mesmo pelas seus históricos com o refúgio, e em ambos os casos, até mais antigos que os dos próprios governos desses países, compartilhando as responsabilidades que lhes foram outorgadas a partir do modelo tripartite estabelecido por ambas as leis.

O MERCOSUL pode ser o ponto chave para esse fortalecimento das capacidades do Brasil e da Argentina, pois como observado nos pontos acordados no III Encontro dos

¹²⁹ TENNESSEE OFFICE FOR REFUGEES. Disponível em: < <http://www.cctenn.org/servicesdetails.cfm?id=9>> Acesso em: 17 maio 2015.

CONAREs, o IPPDH e o ACNUR se disponibilizam para atender a quaisquer demandas que esses países possam vir a ter quanto à capacitação de funcionários, intercâmbio de informações, dentre outros.

Vale ressaltar a importância desse desejável fortalecimento do instituto do refúgio, não só para a América Latina, mas para o mundo, pois um refugiado, seja na América Latina, África ou em qualquer outro lugar, necessita de bases sólidas para iniciar um novo começo de vida.

REFERÊNCIA

- ACNUR. *Declaração do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=548707d64>>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- ACNUR. *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Cidade do México, 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/2973.pdf?view=1>>. Acesso em: 01 maio 2015.
- ACNUR, *Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2013)*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1>. Acesso em: 1 maio 2015.
- ANGOLA. *Memorando de Entendimento Complementar ao Protocolo de Lukasa para a Cessação das Hostilidades e Resolução das Demais Questões Militares Pendentes nos Termos do Protocolo de Lukasa*. Angola, 2002. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/angola_04042002.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.
- ARGENTINA. *Constitución Nacional: art. 75*. Buenos Aires, 1994 (Reformulação). Disponível em: <http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/723_etica2/material/normativas/constituci%F3n_nacional_art_75.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- ARGENTINA. *Ley General de Reconocimiento y Proteccion al Refugiado N° 26.165*, de 28 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122609>>. Acesso em: 01 maio 2015.
- ARGENTINA. Ministerio del Interior. *Disposición DNM N° 2747*. Buenos Aires, 2013.
- ARGENTINA. Ministerio del Interior y Transporte. *Disposición DNM 3915*, artigo 3° (b) do anexo 2. Buenos Aires, 2014.
- ARGENTINA. Ministerio del Interior y Transporte. *Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el Conflicto de la Republica Arabe de Siria*. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/folleto%20informativo%20siria.pdf>. Acesso em: 1 maio 2015.
- ARGENTINA. Ministerio del Interior y Transporte. *Disposición DNM 3915*, artigos 4° (e) e 5° (a) do anexo 1. Buenos Aires, 2014.
- ARGENTINA. Ministerio Público de la Defensa. *Resolución DGN 1260*. Buenos Aires, 2013.

BARRETO, Luiz P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio: sua história. In: BARRETO, Luiz P. T. F. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL, *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm> Acesso em: 1 maio 2015

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria nº 2650*. Brasília, 2012. Disponível em:
<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=24&data=26%2F10%2F2012>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

CONARE. Resolução Recomendatória Nº 02. In: ACNUR, IMDH. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. 2013. Brasília, 2013.

FIGUEROA, María Soledad; MARCOGLIESE, María José. Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. In: LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa, 2012. p.350-386.

LATUFF, Carlos. *Refugiados palestinos protestam em Brasília*. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=OU6FDZuusdE>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

LAVANCHY, Philippe. *ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente*. Genebra, 2004. Disponível em:
<<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 01 maio 2015.

LEÃO, Renato. *O Instituto do Refúgio do Brasil Após a Criação do Comitê Nacional Para os Refugiados*. – CONARE. Disponível em:
<<http://portal.mj.gov.br/Classificacao/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>

LEÃO, Renato. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília. ACNUR, CONARE. P. 17 e 18. 2007. Acesso em: 28 abr. 2015

MILESI, Rosita; ANDRADE, William C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz P. T. F. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MILL, John Stuart. *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*. Disponível em:
<<http://www.fflch.usp.br/df/opessoa/TCFC1-07-JSMill-Sistema-III-ii.pdf>> Acesso em 02 maio 2015.

MULLER, Paulo Ricardo. *Noções de Solidariedade e Responsabilidade no Campo da Cooperação Internacional para a Proteção de Refugiados*. Brasília, 2013. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n40/14.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2015.

NOVICK, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: GIUSTINIANI, R. *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

O'CONNELL, Jamie. *Here Interest Meets Humanity: How to End the War and Support Reconstruction in Liberia, and the Case for Modest American Leadership*. Boston, 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1744335>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED. *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

ROCIO, Andia. *El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.aacademica.com/000-036/728.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

SAMPAIO, Cynthia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. In: ACNUR; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 23 abr. 2015.

TRINDADE, Antonio Cançado, *Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias en 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Memoria del Coloquio Anual. San José, 1994.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Protocol Relating to the Status of Refugees*. Nova Iorque, 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html> [accessed 16 May 2015]>. Acesso em: 26 abr. 2015.

UN. *Treaty Series*. Genebra, 1951. vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 26 abr. 2015.

UN. Declaração *Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

UNHCR, BRASIL, Ministério da Justiça. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>. Acesso em: 27 abr. 2015.

UNCHR. *International Migration 2013*. Nova Iorque, 2013. Disponível em:
<<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

UNICEF. *Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina: Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones*. Buenos Aires, 2013. Disponível em:
<https://www.unicef.org.ar/comunicacion/proteccion_estudio_migracion_10anios.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.