



**KALYANNE PATRICIA DE MEDEIROS DANTAS**

**REFUGIADOS REASSENTADOS: Ações Brasileiras no Âmbito  
da América Latina**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Relações Internacionais do  
Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Guilherme Assis de Almeida

BRASÍLIA  
2008

**KALYANNE PATRICIA DE MEDEIROS DANTAS**

**REFUGIADOS REASSENTADOS: Ações Brasileiras no Âmbito  
da América Latina**

Banca Examinadora:

---

Prof. Guilherme Assis de Almeida  
Orientador

---

Prof. Renata Melo Rosa  
Membro

---

Prof. Silvia Mennucci  
Membro

BRASÍLIA  
2008

Agradeço a Deus pela oportunidade que me foi dada de conhecê-Lo na faculdade. Aos meus pais pelo incentivo e apoio, aos meus irmãos por cada ajuda, aos amigos pelos grandes momentos, aos professores pelo ensino e, especialmente ao meu orientador Guilherme Almeida, pela grande ajuda.

“O Brasil não é tão rico que nada possa receber, nem tão pobre que nada tenha a dar.”

Dom Hélder Câmara

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar como o Brasil tem tratado a problemática dos refugiados no âmbito da América Latina. Tendo isso em vista, serão estudados os principais instrumentos internacionais e regionais relativos aos refugiados - Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, a Convenção de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, destacando os contextos em que foram elaborados. Há uma tendência para que os países vizinhos, em geral países em desenvolvimento, assumam papel importante na proteção a refugiados, em relação aos tradicionais países receptores da Europa e América do Norte. No Brasil podemos notar seu papel regional frente aos problemas apresentados na Colômbia e a falta de integração de refugiados colombianos no Equador e Costa Rica. Em 1997, foi elaborada uma legislação nacional sobre refugiados, que trouxe uma definição de refugiado considerada avançada, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e estabeleceu o reassentamento como solução durável para refugiados. Em 1999, foi iniciado o Programa de Reassentamento Solidário, tendo por objetivo realocar pessoas que na condição de refugiadas foram assentadas em outros países e continuaram sofrendo perseguições, ameaças ou falta de integração no primeiro país de refúgio. Este acordo firmado entre o Governo do Brasil e o ACNUR está presente na Lei nº 9.474/97. Dessa forma, é analisado o acolhimento dos refugiados no Brasil, observando as políticas adotadas, bem como apresentado dados sobre o número e a origem dos refugiados no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Proteção Internacional dos Refugiados, Direitos Humanos, Non-Refoulement, Reassentamento, Plano de Ação de México, Lei 9.474/97.

## ABSTRACT

The present work aims to analyse how Brazil has been treating the problematics of the refugees in the context of the Latin America. Considering this objective, there will be studied the relative principal international and regional instruments to the refugees - Convention of 1951, the Protocol of 1967, the Convention of 1969 and the Declaration of Cartagena of 1984, detaching the contexts in which they were prepared. There is a tendency so that the nearby countries, in general developing countries, assume important paper in the protection of refuge, regarding the traditional countries receivers of Europe and North America. In Brazil we can notice his regional paper in front of the problems presented in Colombia and the lack of integration of Colombian refugees in Ecuador and Costa Rica. In 1997, a national legislation was prepared on refugees, which brought a definition of refugee considered advanced, it created the National Committee for Refugees (CONARE) and established the resettlement as a durable solution for refugees. In 1999, the Program of Solidarity Resettlement was begun, having since objective re-allocates persons who kept on suffering pursuits, threats or lack of integration in the first country of refuge. This agreement secured between the Government of Brazil and the ACNUR is present in the Law n ° 9.474/97. In this form, the welcome of the refugees is analysed in Brazil, watching the adopted politics, as well as data were presented on the number and the origin of the refugees in Brazil.

**KEY WORDS:** International protection of the Refugees, Human rights, Non-Refoulement, Resettlement, Plan of Action of Mexico, Law 9.474/97.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
ANUAR – Agência das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento  
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha  
CIREFCA – Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos  
CPIDH – Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social  
EXCOM – Comitê Executivo do Alto Comissariado  
FICV – Federação Internacional do Crescente Vermelho  
HCHR – Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas  
IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais  
IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos  
OAB – Organização dos Advogados do Brasil  
OIR – Organização Internacional dos Refugiados  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OUA – Organização da Unidade Africana  
PAM – Plano de Ação do México  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA – Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Crianças  
UNREF – Fundo das Nações Unidas para os Refugiados  
URSS – União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas

## **LISTA DE ANEXOS**

**ANEXO I** – Lei n° 9.474/97

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 DINÂMICA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS</b> .....	<b>11</b>
1.1 Período da I Guerra Mundial: Liga das Nações ao Passaporte Nansen.....	11
1.2 Período da II Guerra Mundial: do ANUAR ao ACNUR.....	11
1.3 Instrumentos de Proteção Internacional e a Definição Conceitual de Refugiado.....	15
1.3.1 Convenção de Genebra de 1951.....	23
1.3.1.1 Princípio de Non-Refoulement.....	23
1.3.2 Protocolo de 1967.....	24
1.3.3 Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.....	25
1.3.4 Convenção de 1969 da Organização da Unidade Africana (OUA).....	26
1.3.5 Declaração de Cartagena de 1984.....	27
<b>2 PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA</b> ..	<b>28</b>
2.1 Asilo e Refúgio.....	28
2.1.1 Direito de Asilo e a Proteção dos Refugiados nas Constituições Latino-americanas.	34
2.1.2 Harmonização: Um Fator Importante na Regionalização.....	39
2.2 Reassentamento nas Américas: Instrumento de Proteção Internacional.....	40
2.2.1 Plano de Ação do México.....	42
<b>3 O BRASIL E SUA POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DE REASSENTAMENTO</b> .....	<b>44</b>
3.1 Histórico do Refúgio no Brasil.....	44
3.2 Lei nº 9.474/97.....	48
3.3 Reassentamento no Brasil.....	50
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>55</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade pela proteção do indivíduo cabe ao governo de seu país. Contudo, seja por conflitos armados, regimes ditatoriais ou outras perturbações internas, alguns governos não podem ou não querem proteger seus nacionais. Dentre os grupos de pessoas que se deslocam, merecem destaque os refugiados, que são forçados a abandonar seus lares em situações de conflitos, por questões religiosas, étnicas, políticas ou econômicas, dentre outras. Os conflitos colocam em risco a vida, liberdade e segurança da população civil, ou, ainda, grupos e indivíduos que apresentam etnias ou religiões minoritárias em seu país ou opiniões políticas diversas do governo, estando sujeitos, assim, a sofrer ameaças ou efetivas perseguições.

Este trabalho visa analisar o papel do Brasil na América Latina com relação à Proteção Internacional dos Refugiados. Após uma revisão bibliográfica sobre o tema, será discutida a disposição dos países latino-americanos para tratar a temática dos refugiados e a colaboração brasileira na busca de soluções. Será analisado o contexto internacional, regional e o nacional.

No primeiro capítulo, será abordado o histórico do refúgio no cenário internacional, que culminou na Proteção Internacional, assim como os conceitos e os instrumentos normativos que permeiam o Direito Internacional dos Refugiados, desde a Convenção de 1951 até os mais recentes acordos regionais da temática dos refugiados.

No segundo capítulo, será tratada a questão dos refugiados na América Latina feita a partir da tradição do Asilo, seguida de um estudo das legislações nacionais latino-americanas para se entender a necessidade de harmonização na região. Será apresentado o reassentamento como instrumento importante na Proteção Internacional dos Refugiados, assim como o Plano de Ação do México – que demonstra o grande interesse em solucionar os problemas regionais.

No terceiro capítulo, será tratado o refúgio no Brasil: o histórico do refúgio no Brasil; a legislação desenvolvida no país – uma das mais avançadas do mundo; a atuação tripartite da sociedade civil, governo federal e sociedade internacional e; por fim, a política brasileira de reassentamento.

# Capítulo 1

## Dinâmica da Proteção Internacional dos Refugiados

As duas Guerras Mundiais eclodiram os movimentos em massa de pessoas. Surgiram, então, organizações e instituições com o fito de buscar proteção e de encontrar soluções para a problemática dos refugiados. A atuação da Liga das Nações foi a primeira manifestação formal da comunidade internacional para a assistência aos refugiados. Com o fim da Liga, sua substituta cria uma agência, responsável até hoje, para amparar os refugiados.

No aspecto jurídico, o Passaport Nansen foi o primeiro documento internacional a devolver a personalidade jurídica dos refugiados. Mas a definição com precisão da expressão refugiado, bem como o estabelecimento de seu estatuto jurídico só veio com a Convenção de 1951.

Este capítulo tem por objetivo expor as instituições e os instrumentos jurídicos criados para a Proteção Internacional dos Refugiados. Será reconstituído, brevemente, o percurso histórico e abordado tanto o conceito clássico, bem como a ampliação do conceito tradicional de refugiado com alguns instrumentos internacionais que auxiliaram no processo de expansão de sua definição.

### 1.1 – Período da I Guerra Mundial: Liga das Nações ao Passaporte Nansen

Somente na segunda década do século passado que a comunidade internacional começou a mobilizar-se na busca de proteção aos refugiados. Isso se deu em razão dos acontecimentos que ocorreram antes, durante e imediatamente após a I Guerra Mundial.

No leste europeu e nos Bálcãs, a criação de novas fronteiras resultou na fuga de duzentos e cinquenta mil búlgaros da Grécia, Sérvia e Romênia; cinquenta mil gregos da Bulgária; duzentos mil húngaros da Romênia; e vinte mil sérvios da Hungria. A nova Polônia recebeu quinhentos e setenta mil poloneses que estavam refugiados, e mais de um milhão de alemães foram obrigados a deixar áreas anexadas a outros países no final da guerra<sup>1</sup>. O fim da I Guerra Mundial, aos 11/11/1918, não ensejou o desaparecimento de refugiados; muito ao contrário, seu número cresceu e considerações diversas os afetaram. O aumento dos refugiados no período pós-guerra foi acompanhado por dificuldades de toda ordem – políticas,

---

<sup>1</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, pág. 101 apud HOLBORN, Louise W. “Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the UN High Commissioner for Refugees”. Metuchen, N.J, Scarecrow, 1975, págs. 3-4.

econômicas e sociais – o que se fez tornar mais complexo providenciar um estatuto jurídico adequado<sup>2</sup> que normatizasse a situação.

A proteção dos refugiados, no sentido formal, iniciou-se por meio das atividades da Liga das Nações<sup>3</sup>. Criada em 1920, essa organização foi baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre Estados soberanos e tinha como finalidade promover a cooperação econômica, social e humanitária; a paz e segurança internacionais. Consideravam a Liga uma forte candidata a coordenar o processo institucional que representasse o direito dos refugiados e que abordasse os problemas criados pelos movimentos imigratórios, à época. A atuação da Liga naquele momento foi muito criticada, pois a assistência prestada pela mesma foi marcada por “preferências” a determinados grupos de refugiados em detrimento de outros. Outra crítica à Liga foi o fato de a mesma não precisar o conceito de refugiado. No entanto, a Liga das Nações esbarrava em um problema crucial, visto que, “uma organização com o objetivo de ser universal não poderia, àquela época, ser hostil a potenciais Estados-membros, o que ocorreria a partir do momento em que ela se incumbisse de proteger os nacionais desses Estados, que, por uma outra razão, tiveram de negar-lhes proteção<sup>4</sup>”.

Em 1921, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Russos<sup>5</sup>, em decorrência dos apátridas surgidos pela queda do Império Otomano e pela Revolução Russa<sup>6</sup>. A Liga das Nações decidiu nomear o Dr. Fridtjof Nansen<sup>7</sup>, então representante da Noruega, para o cargo de Primeiro Alto-Comissário para os Refugiados Russos. O principal problema que Nansen enfrentou foi o fato de ser totalmente descartado pelo governo russo a repatriação em massa dos refugiados, logo o objetivo do Alto Comissariado passou a ser o de regular o

---

<sup>2</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921 - 1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 22 apud HOLBORN, Louise W. “The Legal Status of Refugees, 1920-1938”. 32 *American Journal of International Law*. 1938, pág. 681.

<sup>3</sup> A Liga das Nações era sediada em Genebra e nasceu em consequência dos Tratados de Paz de 1919.

<sup>4</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921- 1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 22 apud SIMPSON, J.H. “The Refugee Problem: report of a survey.” London, Oxford University Press/ Royal Institute of International Affairs, 1939, pág. 194.

<sup>5</sup> A grande fonte de assistência que estes refugiados recebiam, provia da Cruz Vermelha que se deparou com problemas de ordem jurídica e financeira. Logo, nasceu a idéia de contactar a Liga das Nações para a solução do problema, essa iniciativa partiu do então presidente da organização Sr. Gustave Ador.

<sup>6</sup> O governo russo, de maneira inédita, através de decretos de 28 de outubro, de 15 de dezembro de 1921 e de 29 de outubro de 1924, retirou a nacionalidade dos que se encontravam fora do país, por discordarem do regime, dos que partiram sem autorização das autoridades soviéticas, dos que participaram de atividades, militares ou não, contra o governo soviético e dos que não optaram pela nacionalidade soviética. (ANDRADE, 1996, pág. 36-37)

<sup>7</sup> O Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930), além de delegado da Noruega na Liga das Nações, era cientista e explorador, aventurou-se a atravessar a Groenlândia e, poucos anos depois, em 1895, conseguiu alcançar o ponto mais próximo do Pólo Norte. Em razão de seu extraordinário trabalho, foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz, em 1923, bem como o ACNUR condecora, até os dias de hoje, as pessoas que atuam a favor da proteção aos refugiados com a “Medalha Nansen”.

estatuto jurídico da população que não tinha nacionalidade, assim como o de colaborar na procura de residência e de trabalho permanente a essas pessoas<sup>8</sup>.

Em 1922, em uma conferência em Genebra, foi ratificada por 53 países a expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos. Conhecido mundialmente como Passaporte Nansen, esse certificado não definiu de forma definitiva o que deveria se entender por refugiado russo, porém atestava que se tratava de pessoa de origem russa que não adquiriu outra nacionalidade e permitia a viagem e o retorno de seu titular ao país que o havia expedido.

O Passaporte Nansen foi o primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, e tem o mérito de ter devolvido aos refugiados russos a personalidade jurídica. Em 1924, o número de refugiados russos caiu pela metade graças ao uso do Passaporte e a nacionalização em muitos países dentro e fora da Europa, inclusive no Brasil<sup>9</sup>.

Logo, o segundo povo que recebeu a assistência do Alto Comissariado foram os armênios que tomaram o lugar dos russos na agenda internacional no assunto refugiados. O Alto Comissariado para os Refugiados Russos organizou em 1928, na cidade de Genebra, uma Conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios, a qual resultou na adoção de dois Ajustes e de um Acordo. Nessa oportunidade, pela primeira vez, foram feitas considerações de caráter global acerca da situação jurídica dos refugiados<sup>10</sup>. O Conselho da Liga das Nações, ainda em 1928, estabeleceu uma Resolução que visou estender todo o arcabouço jurídico concedidos aos refugiados russos e armênios aos assírios, assírio-caldeus e turcos, assim esses refugiados passaram a ter acesso ao Passaporte Nansen.

Em 1930, com a morte de Fridtjof Nansen, a Liga das Nações cria o Escritório Nansen que inicia os seus trabalhos em 1º de abril de 1931, com prazo para a sua extinção que seria originalmente no último dia de 1939<sup>11</sup>. O Escritório Nansen se destacou pela elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre os refugiados, estabelecendo um dispositivo que impedia a devolução do solicitante de refúgio para o território no qual sua vida pudesse

---

<sup>8</sup> Apesar de a União Soviética ter sido excluída da Liga das Nações e se negar a discutir com esta, dispunha-se a acatar a mediação do Dr. Nansen, o qual, inclusive foi nomeado cidadão honorário pelo governo russo, em razão do trabalho que realizou na repatriação e troca de prisioneiros entre Rússia e os Poderes Centrais. (ANRADE, 1996, pág. 38-39).

<sup>9</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 47.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 58.

<sup>11</sup> É interessante ressaltar que o problema da geração de refugiados e sua conseqüente proteção fossem pontuais, fazendo com que todos os órgãos criados para cuidar do problema se estabelecessem para determinados segmentos de refugiados e, portanto, trouxessem em seus estatutos a previsão para o término de sua atuação.

estar em risco, chamado de princípio de non-refoulement<sup>12</sup>. Dentre os problemas enfrentados pelo Escritório, estavam a perda de influência internacional da Liga e o número cada vez mais crescente de refugiados alemães que depois de 1933, passou a fugir da política hitlerista. A grande luta do Escritório Nansen foi a de convencer a Liga das Nações de que era urgente a convocação de uma Convenção que resolvesse de uma vez por todas a questão jurídica dos refugiados, já que o mandato do Escritório Nansen tinha data para terminar.

Em 1933, teve início a realização da Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados. A Convenção de 1933 foi ratificada por apenas oito Estados e estabelecia no artigo 3º que os Estados-Contratantes não deveriam rejeitar os refugiados nas fronteiras dos países de que eram nacionais. Com olhos mais voltados à repatriação do que ao direito do refugiado de obter asilo, o único significado real que teve foi servir de precedente para a Convenção de 1951, a única a comprometer-se de fato com o reconhecimento internacional dos direitos dos refugiados<sup>13</sup>. A Convenção de 1933 não prorrogou ou estendeu o mandato do Escritório Nansen, que continuou a sua tarefa humanitária de minorar o sofrimento dos refugiados.

O êxodo promovido em razão da política atroz e anti-semita adotada pelo governo nazista de Adolf Hitler, que assumiu o poder em 30 de janeiro de 1933, redundou na criação do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus e outros provenientes da Alemanha, em 1936<sup>14</sup>. Andrade fundamentado em estatísticas internacionais afirma que o número de refugiados alemães no período de 1933 a 1939 tenha girado em torno de 200.000 pessoas<sup>15</sup>.

Em 1938, a Noruega sugeriu a unificação dos organismos que tratavam dos refugiados, mediante a criação de um único órgão internacional com esta responsabilidade. Destarte, em dezembro de 1938, deu-se a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, ensejando a criação e regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, com sede em Londres<sup>16</sup>, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Este princípio pode ser traduzido como da “não-devolução”. Será detalhado mais à frente.

<sup>13</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, pág. 102-103.

<sup>14</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 16.

<sup>15</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 90.

<sup>16</sup> A escolha de Londres se deu por dois motivos: a Suíça recusou a indicação de Genebra por receio de algum tipo de represália por parte do governo nazista e Londres, por estar fora do continente, seria um local alheio às pressões dos países envolvidos de forma mais direta no conflito mundial.

<sup>17</sup> BARBOSA, op. cit, pág. 16.

Os primeiros anos de trabalho do Alto Comissariado da Liga não foram marcados pela plena eficiência, pois havia uma restrição à atuação no tocante à efetivação da situação jurídica do refugiado, tarefa que ficava a cargo de outros organismos privados. Sobrava para o Alto Comissariado da Liga uma atuação mais humanitária na minoração de danos físicos como a fome e as doenças. Outro fator que prejudicava era os poucos recursos que não permitiam empregar muitos funcionários. Durante sua existência, o Alto Comissariado da Liga encarregou-se da proteção de mais de 700.000 refugiados, tendo enfrentado, por isso, diversos problemas. A proteção dos refugiados se resumiu ao apressamento da assimilação final dos refugiados russos nos países mediterrâneos e europeus, o assentamento final dos armênios na Grécia e na Síria e sua proteção política adequada e efetiva na Síria e no Líbano; a conclusão do assentamento dos assírios no Iraque, e medidas que assegurassem a absorção dos refugiados provenientes da Alemanha em países onde um assentamento definitivo pudesse ser garantido<sup>18</sup>.

Em 1938, foi estabelecido o Comitê Intergovernamental para os Refugiados<sup>19</sup>, alheio ao âmbito da Liga das Nações. A inovação da proposta está justamente na perenidade de um órgão de assistência aos refugiados. Antes dessa proposta os órgãos eram criados pós fato e como mandato previsto para acabar. A intenção colocada era criar um órgão permanente apto a socorrer qualquer tipo de refugiado ao redor do mundo. No balanço geral, as propostas ficaram carentes de ações. O Comitê Internacional não chegou a se tornar um grande órgão de proteção aos refugiados, teve como legado universalizar o trabalho de assistência realizado pela Liga das Nações. O Comitê Intergovernamental se extinguiu em 1947.

Naquele período, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados operava de maneira bastante tímida e limitada, pois além de esbarrar nas conhecidas dificuldades ligadas aos aspectos de soberania, não dispunha de fundos próprios, o que evidentemente veio a agravar-se com a eclosão da II Guerra Mundial<sup>20</sup>. Por causa da Segunda Guerra, somente os países neutros podiam receber refugiados<sup>21</sup>.

## 1.2 – Período da II Guerra Mundial: da ANUAR ao ACNUR

---

<sup>18</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 119.

<sup>19</sup> Comitê criado na Conferência de Evian, na França, seguindo sugestão estadunidense, como alternativa à incapacidade operacional da Liga.

<sup>20</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 16

<sup>21</sup> Suécia, Suíça, Espanha e Portugal.

Em novembro de 1943, a comunidade internacional decidiu criar a Agência das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)<sup>22</sup>, visto o gradual esfacelamento da Liga das Nações, frente ao desenrolar da II Guerra Mundial e o exorbitante volume de refugiados que gerou<sup>23</sup>. A ANUAR era encarregada de promover a repatriação das pessoas cujos casos não pudessem conhecer outra forma de solução permanente. Apesar de ter começado a funcionar antes mesmo do final da II Guerra Mundial, a ANUAR só efetivamente atuou com o cessar fogo.

O mandato da ANUAR conseguiu repatriar um número aproximado de 8 milhões de deslocados, mas se deparou com um outro problema. Cerca de 1 milhão de pessoas desejou não retornar a seus países de origem. São os chamados “*last million*” ou os irrepatriáveis<sup>24</sup>. Para alguns analistas da época, a esses irrepatriáveis deveria ser concedido o *status* de refugiados políticos e por isso gozariam de todos os benefícios da assistência internacional, outros, por sua vez, defendiam a repatriação forçada que foi praticada e defendida em especial pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O começo da Guerra Fria acirrou os ânimos entre a ANUAR e a URSS, a divergência se concentrava justamente na questão dos irrepatriáveis. A ANUAR decidiu então eliminar a interferência soviética na política pertinente aos refugiados e com isso evitar a temida repatriação forçada. Assim, ocupando o seu papel na definição e proteção aos refugiados, e sem resolver a questão dos refugiados, a ANUAR encerrou suas atividades em 1947, no mesmo ano em que também deixava de existir o Comitê Intergovernamental. Em termos de avaliação o papel da ANUAR, dentre outros fatores, foi positivo, pois ao defender a não repatriação dos irrepatriáveis, a entidade reforçou a importância do princípio do *non-refoulement*.

Mas foi com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945<sup>25</sup> (e conseqüente extinção oficial da Liga das Nações, em 31 de dezembro de 1946), e com a aprovação de diversos tratados focados na proteção humanitária, que os direitos humanos

---

<sup>22</sup> Em inglês, UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Primeira organização internacional a incorporar as palavras “Nações Unidas” em seu título, criada cerca de 2 anos antes do estabelecimento da ONU.

<sup>23</sup> Enquanto a I Guerra Mundial gerou um número aproximado de 4 milhões de refugiados, a II Guerra Mundial gerou mais de 40 milhões.

<sup>24</sup> A composição desse “milhão” era aproximadamente de 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.000 lituanos, latislavos e estonianos, 150.000 iugoslavos – tanto sérvios quanto croatas, e 100.000 ucranianos.

<sup>25</sup> A Carta da ONU foi assinada em 26 de junho de 1945, na Conferência de São Francisco. A ONU foi formalmente estabelecida em 24 de outubro de 1945 - após conclusão do processo de ratificação nos estados signatários da Carta. A primeira sessão da ONU aconteceu em 1 de janeiro de 1946.

passaram a ser matéria de efetivo interesse da comunidade internacional<sup>26</sup>. A criação das Nações Unidas e suas agências especializadas instaura um novo modelo de conduta no encaminhamento das relações internacionais focando objetivos definidos, como o alcance da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, de um padrão internacional de saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos Direitos Humanos. Para tal, a ONU é estruturada funcionalmente em diversos órgãos como a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado.

Em 15 de dezembro de 1946, ainda antes da aprovação da Declaração dos Direitos Humanos, a Assembléia Geral aprovou - por 30 votos a favor, 5 contra<sup>27</sup> e 18 abstenções - a criação da Organização Internacional para Refugiados (OIR), estabelecida com caráter provisório. Para seu orçamento contribuíram tão somente 18 dos então 54 membros da ONU<sup>28</sup>. No mesmo dia da aprovação da OIR, 15 de dezembro de 1946, com o fito de manter a proteção aos refugiados sob os auspícios da ONU, foi criado também o Acordo sobre Medidas Provisórias a serem tomadas concernentes aos Refugiados e Deslocados. Esse Acordo estabelecia a Comissão Preparatória para a Organização Internacional para os Refugiados, a qual deveria assegurar a continuidade do trabalho atinente aos refugiados e aos deslocados durante o período que se estenderia entre o término das atividades do Comitê Intergovernamental e da ANUAR<sup>29</sup>.

Somente com o término do Comitê Intergovernamental e da ANUAR, que a Comissão Preparatória pôde, em 1º de julho de 1947, assumir as responsabilidades e as atividades operacionais destes dois organismos, o que a tornou a maior organização em operação das Nações Unidas, tanto no âmbito geográfico de atividades, quanto no número de pessoas empregadas<sup>30</sup>. A Constituição da OIR entrou em vigor em 20 de agosto de 1948 e sua sede foi estabelecida na cidade de Genebra, e a ela se atribuíram como principais tarefas: identificar os refugiados, expedir seus documentos, assisti-los em suas diversas necessidades, atender às

<sup>26</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 16-17.

<sup>27</sup> A criação da OIR se deu contra vontade da URSS, o que não impediu que esse país desse valorosas sugestões àquela Organização. Segundo Andrade, a votação refletiu a criação de uma organização que, apesar de originalmente ter propósitos humanitários, já exibia características de natureza política.

<sup>28</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 262.

<sup>29</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921–1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 154.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 155.

petições de repatriação, ajudar os refugiados a obterem uma integração local adequada e, quando fosse necessário, intervir para obter seu reassentamento em um terceiro país<sup>31</sup>. Essa Constituição definiu claramente as funções a serem desempenhadas. Havia também a previsão de um sistema de recursos que confirmou a perspectiva individualista desta fase de proteção aos refugiados. Esse sistema fez do trabalho da OIR uma expressão inédita até então na proteção dos refugiados, pois a supremacia do Estado sobre o indivíduo começou a ceder lugar a uma conexão mais íntima entre o refugiado e a sociedade internacional. Dessa experiência convém ressaltar o papel expressivo dos EUA que agasalhou 40% dos refugiados sob a responsabilidade da OIR e contribuiu de forma significativa com o orçamento da entidade<sup>32</sup>.

A OIR tinha um mandato provisório de um ano e meio de duração, ao término do qual havia conseguido o reassentamento de cerca de 1 milhão de pessoas – basicamente nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Israel; a repatriação de mais de 63.000 pessoas; e fazer com que mais de 410.000 pessoas pudessem permanecer nos países onde haviam chegado, e onde desejavam viver<sup>33</sup>. O trabalho da OIR se realizou em meio as tensões da Guerra Fria, e ao final de seu mandato começou-se a discutir na Assembléia Geral da ONU o problema de sua sucessora. O obstáculo maior constitui-se em que, para enfrentar eficazmente o desafio colocado pela existência dos refugiados, se requeriam critérios universalmente aceitos a seu respeito.

Foi de grande e decisiva importância a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, a qual proclama em seu artigo 14 que “cada pessoa tem o direito de buscar e gozar asilo em outros países se sofre perseguição”.

Assim, em 3 de dezembro de 1949<sup>34</sup>, começou a tomar forma o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como órgão subsidiário<sup>35</sup> da ONU, e, em 14 de dezembro de 1950, seu Estatuto era aprovado<sup>36</sup>. Ao ACNUR foram designadas as funções primordiais de providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o

<sup>31</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 263.

<sup>32</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921–1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 157.

<sup>33</sup> SANTIAGO, op. cit., pág. 263.

<sup>34</sup> Nesta data, através da Resolução 319(V), a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu criar o ACNUR.

<sup>35</sup> A ONU possui 3 tipos de órgãos subsidiários: os fundos, os comissariados e os programas. Conforme competência dada pelo artigo 22 de sua Carta, prevê que a Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções.

<sup>36</sup> Nos termos da Resolução 428(V) de sua Assembléia Geral.

problema dos refugiados, desenvolvendo um trabalho profundamente humanitário e cujo início de atividades deu-se em 1º de janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos, sendo nomeado como encarregado o Dr. Gerrit Goedhart<sup>37</sup>.

Em 28 de julho de 1951, foi aprovada<sup>38</sup> a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Os direitos e deveres estabelecidos na Convenção de 51 constituem a fonte inspiradora do trabalho do ACNUR. No ano seguinte, em 1952, reelegeu-se o Dr. Gerrit Goedhart para um segundo período de três anos como Alto Comissário. No mês de outubro de 1953, a Assembléia Geral da ONU prolongou o mandato do ACNUR e do Alto Comissário<sup>39</sup>.

O ACNUR, desde o início, sofria de um financiamento inadequado. Cada projeto de auxílio a refugiados tinha de ser financiado através de contribuições voluntárias, principalmente dos Estados. Até que, em 1954, foi criado um Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF) destinado à realização de projetos em países como a Áustria, República Federal da Alemanha, Grécia e Itália. Os Estados Unidos contribuíram para este fundo, tendo anteriormente recusado financiar o ACNUR devido à decisão tomada pelo Congresso dos EUA, em 1950, de vetar a afetação de fundos norte-americanos destinados a qualquer organização internacional a operar atrás da Cortina de Ferro<sup>40</sup>. Em 22 de abril de 1954, entra em vigor a Convenção de 51<sup>41</sup>.

O primeiro grande teste do ACNUR consistiu no êxodo de refugiados da Hungria após a repressão da sublevação de 1956 pelos soviéticos. Ao longo de 1956-57, o ACNUR levou a cabo uma grande operação de assistência, cuidando dos refugiados húngaros na Áustria e na Iugoslávia, apoiando-os na sua reinstalação em 35 países por todo o mundo e no repatriamento voluntário de alguns para a Hungria. Esta operação marcou o início da transformação do ACNUR enquanto pequeno órgão das Nações Unidas ocupado com casos residuais de refugiados da II Guerra Mundial para uma organização muito maior e com responsabilidades mais vastas<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 18.

<sup>38</sup> As negociações para a Convenção realizaram-se paralelamente as que envolveram a criação do ACNUR.

<sup>39</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 266.

<sup>40</sup> ONU/ACNUR. *A situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de acção humanitária*. ACNUR: Lisboa, 2000, pág. 24.

<sup>41</sup> A Dinamarca foi o primeiro país a ratificar a Convenção, em 4 de dezembro de 1952. Seguida por Noruega, Bélgica, Luxemburgo, República Federal da Alemanha e Austrália. (ACHIRON, pág.11)

<sup>42</sup> ONU/ACNUR, op. cit, pág. 26-27.

Em 1957, a Assembléia Geral decidiu criar o fundo de emergência do ACNUR e o Comitê Executivo do Alto Comissariado (ExCom)<sup>43</sup>, que foi estabelecido pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) em 1958, iniciando suas atividades em 1959. A ExCom é formado por representantes de setenta e dois Estados de todos os continentes, o qual estabelece princípios orientadores para as suas atividades e supervisiona o orçamento da Organização. As contribuições da ExCom expressam a preocupação pelas violações dos direitos humanos dos refugiados. É o que se encontra nas conclusões<sup>44</sup> n° 3 (1977)<sup>45</sup>, 11 (1978)<sup>46</sup>, 25 (1982)<sup>47</sup>, 36 (1985)<sup>48</sup>, 41 (1986)<sup>49</sup> e 55 (1989)<sup>50</sup>.

Assim, desde o início de suas atividades, o ACNUR vem intervindo a favor dos indivíduos que se encontram fora de seus países em razão de perseguições, conflitos armados, violência generalizada, agressão estrangeira, etc. Dessa maneira, dependem hoje do ACNUR<sup>51</sup>, conforme classificação aplicada desde 1993<sup>52</sup>:

**Refugiados** – pessoas que estão fora de seus países de origem e foram reconhecidas como refugiadas;

**Repatriados** – pessoas que regressaram aos seus países de origem e que o ACNUR auxilia a reinstalar na sociedade;

**Deslocados Internos** – pessoas constringidas à fuga dentro dos próprios países;

**Solicitantes de refúgio e apátridas** – pessoas que estão fora de seus países de origem, pediram o estatuto de refugiados em outro país e esperam uma decisão sobre seus casos, e pessoas que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado, ficando, portanto, sem proteção de um Estado nacional, respectivamente.

<sup>43</sup> Através da Resolução da Assembléia Geral 1166(XII), de 26 de Novembro de 1957. Os seus membros são eleitos pela ECOSOC. O ExCom reúne anualmente, durante uma semana de outubro, em Genebra. O Comitê Permanente reúne até cinco vezes por ano.

<sup>44</sup> Ver, ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Genebra, 1990, págs. 11, 21, 61, 84, 97, 134.

<sup>45</sup> Essa conclusão reconhece a urgente necessidade de se prosseguir e intensificar os esforços realizados pelo ACNUR no âmbito da proteção internacional dos direitos dos refugiados.

<sup>46</sup> Enfatiza o princípio da solidariedade internacional como condição primordial para a aplicação de políticas liberais de asilo e para uma proteção internacional eficaz em geral.

<sup>47</sup> Reafirma, em especial, o princípio da não devolução.

<sup>48</sup> Destaca a importância de que a opinião pública compreenda a fundo a difícil situação dos refugiados, com o intuito de facilitar ao ACNUR o exercício de sua função de proteção internacional.

<sup>49</sup> Enfatiza a necessidade de promover o desenvolvimento e fortalecimento do direito internacional dos refugiados para que se alcance a mais ampla difusão possível.

<sup>50</sup> Reafirma tanto o papel fundamental de identificar as deficiências e os problemas existentes na esfera da proteção dos refugiados, quanto à importância da formulação de conclusões que sirvam como diretrizes internacionais para os Estados orientarem suas políticas sobre a questão do refúgio.

<sup>51</sup> A autoridade do ACNUR para agir em prol destas pessoas é conferida pela Convenção de 1951, a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, ou por Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas.

<sup>52</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 19.

Pertinente a seu campo de atuação, esse organismo deve promover convenções internacionais que agilizem a proteção legal aos refugiados, supervisioná-las e, se necessário, tornar exequíveis suas emendas. No exercício de suas funções de proteção aos refugiados, o ACNUR procura persuadir governos a aceitá-los, e no que diz respeito aos encargos de assistência, deve providenciar auxílio emergencial aos refugiados carentes<sup>53</sup>.

O ACNUR procura soluções duradouras para a difícil situação dos refugiados<sup>54</sup> através:

**Repatriação Voluntária** – é a condição considerada ideal. Quando o refugiado retorna ao país de origem, se existirem condições conducentes com seu regresso, ou seja, se houver certeza de que haverá segurança;

**Integração local** – caso não haja condição de retorno ao país de origem, o refugiado fica no país onde foi acolhido, com plena inserção social, econômica e cultural no país de refúgio;

**Reassentamento**<sup>55</sup> – ocorre quando o refugiado, por qualquer motivo, não pode permanecer no primeiro país que o acolheu. Desse modo, o ACNUR e outros organismos internacionais buscam sua inserção em outro país.

A estratégia de atuação do ACNUR é orientada para a procura de soluções. A agência dará prioridade a situações em que esteja já em curso ou a ser contemplada uma solução política. O ACNUR trabalha em estreita colaboração com o Coordenador para a Assistência de Emergência das Nações Unidas e com outras agências envolvidas a fim de promover um entendimento comum sobre os respectivos papéis e responsabilidades nas atividades de assistência<sup>56</sup>. A sede do ACNUR está localizada em Genebra e existem vários escritórios regionais no apoio direto de suas atividades<sup>57</sup>.

O ACNUR não é o único organismo que atua no auxílio, aos refugiados, pois conta com o apoio e a parceria de mais de mil e quinhentas organizações não-governamentais e com a ajuda direta e indireta de outros órgãos da ONU, como: a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

<sup>53</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, pág. 111.

<sup>54</sup> ACNUR. *Proteção dos Refugiados: Guia sobre o Direito Internacional relativo aos Refugiados*. Guia para Parlamentares, nº 2, 2001, pág. 21.

<sup>55</sup> Será detalhado mais à frente.

<sup>56</sup> ACNUR, op. cit, pág. 28.

<sup>57</sup> A Organização está presente em 120 países e conta com mais de 6.000 funcionários.

(PNUMA)<sup>58</sup>. Entre as entidades parceiras no amparo humanitário, estão o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e o Crescente Vermelho (FICV)<sup>59</sup>. Também se tem destacado, na proteção internacional dos refugiados, a colaboração institucional do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (HCHR)<sup>60</sup>.

A partir dos anos sessenta, o centro das preocupações internacionais deslocou-se para África, devido aos vários processos de descolonização apoiados pela ONU<sup>61</sup>. Os problemas dos refugiados chineses em Hong Kong, dos refugiados argelinos no Marrocos e na Tunísia, contribuíram na extensão do trabalho do ACNUR além-Europa<sup>62</sup>. Diante do aumento de atividades e dos novos desafios que enfrentara, o ACNUR sentiu a necessidade de ampliar o regime de proteção internacional ao refugiado, então conhecido. Em resposta a isso, aprovou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967, que ampliou a concepção da proteção internacional, eliminando as restrições temporal e geográfica da Convenção de 1951. Além disso, o Protocolo abriu suas portas e agregou novos países que ainda não haviam ratificado a Convenção de 1951<sup>63</sup>.

Na década de 70<sup>64</sup>, o ACNUR ampliou muito mais suas atividades, desta vez pela Ásia. Em 1971, o conflito indo-paquistanês gerou cerca de dez milhões de pessoas deslocadas naquela região. Algum tempo depois, o ACNUR voltava a organizar o reassentamento de pessoas deslocadas em Bangladesh e Paquistão. Em 1975, mais regiões precisaram do auxílio do ACNUR: Indochina, Vietnã, Camboja e Laos. Mais uma vez, a resposta do ACNUR foi de muita responsabilidade e presteza para com os refugiados advindos desses conflitos.

A década de 80 foi marcada por uma série de conflitos alimentados pela intensificação da Guerra Fria<sup>65</sup>. Três continentes sofreram diretamente com essa crise (Ásia, África e Europa). África, Sudão, Afeganistão, Paquistão, República Islâmica e Irã desencadearam

---

<sup>58</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 20.

<sup>59</sup> Nos países islâmicos, a Cruz Vermelha é denominada Crescente Vermelho.

<sup>60</sup> O “High Commissioner for Human Rights” foi concebido na Conferência de Viena de 1993 e criado pela Assembléia Geral da ONU no ano seguinte. O embaixador brasileiro Sergio Vieira de Mello, morto em 19 de agosto de 2003, vítima de um atentado em Bagdá, quando era representante especial da ONU no Iraque, foi Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, durante os anos de 2002 e 2003.

<sup>61</sup> SILVA, César Augusto S. da. *Os Regimes Internacionais dos Refugiados e a situação brasileira*. Disponível em < [http://www.ciari.org/investigacao/regimes\\_internacionais\\_refugiados\\_sit\\_brasil.pdf](http://www.ciari.org/investigacao/regimes_internacionais_refugiados_sit_brasil.pdf) > Acesso em: 4 dez. 2007.

<sup>62</sup> ONU/ACNUR. *El ACNUR a los 50 años: del ofrecimiento de una respuesta al planteamiento de soluciones duraderas*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 128.

<sup>63</sup> Nem todos os países que ratificam o Protocolo são signatários da Convenção.

<sup>64</sup> ONU/ACNUR, op. cit, pág. 129.

<sup>65</sup> *Ibidem*, pág. 129-130.

conflitos e como consequência, deslocamentos em massa de pessoas para os países vizinhos. Na América Central, as guerras civis na Guatemala, Nicarágua e El Salvador também causaram êxodo em grande escala.

No anos 90<sup>66</sup>, alguns conflitos existentes há muitos anos estavam prestes a se resolver e aliados a eles, o iminente fim da Guerra Fria fez surgir um sentimento de que haveria uma nova oportunidade de paz em muitas zonas do mundo. O papel da ONU e do ACNUR, neste momento, foi, respectivamente, de intensificar os acordos de paz e fornecer assistência às necessidades imediatas nas regiões conflitantes. Os desafios se sucederam durante a década com conflitos na Bósnia, Iugoslávia, Balcãs, Golfo dentre outros.

Recentemente, nos conflitos do Timor Leste, na Guerra do Afeganistão e na Guerra do Iraque, o ACNUR prestou serviços humanitários trabalhando com frequência com poucas condições de segurança.

### **1.3 – Instrumentos de Proteção Internacional e a Definição Conceitual de Refugiado.**

A base para determinar a condição de refugiado se encontra na definição desse termo nos instrumentos internacionais relativo ao refugiado. Os instrumentos são os seguintes: a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado de 1950, a Convenção de 1969 da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, e a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984.

#### **1.3.1 – Convenção de Genebra de 1951**

Logo após a II Guerra Mundial, como o problema dos refugiados não tinha sido resolvido, sentia-se a necessidade de um novo instrumento internacional que definisse a condição jurídica dos refugiados. Em vez de acordos *ad hoc* para situações específicas de refugiados, optou-se por um instrumento único contendo a definição geral das pessoas que deveriam ser consideradas como refugiados<sup>67</sup>. A Convenção relativa ao Estatuto dos

---

<sup>66</sup> ONU/ACNUR. *El ACNUR a los 50 años: del ofrecimiento de una respuesta al planteamiento de soluciones duraderas*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 130-131

<sup>67</sup> ACNUR. *Manual de Procedimientos para Criterios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 9-10.

Refugiados foi adotada em uma Conferência das Nações Unidas, em 28 de julho de 1951, e entrou em vigor em 22 de abril de 1954.

O artigo 1, seção A, parágrafo 2 diz que refugiado é toda pessoa:

*(...) que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele*<sup>68</sup>.

De acordo com o texto da Convenção, os termos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas formas: em primeiro lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa (reserva geográfica) e, em segundo lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta. Tendo isso em vista, a Convenção previa que caberia ao Estado-parte adotar uma dessas fórmulas, mediante declaração feita quando da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento. A qualquer momento, o Estado que tivesse adotado a primeira fórmula poderia, mediante comunicação ao Secretário-Geral da ONU, adotar a segunda delas, que abarcava um grupo maior de pessoas na definição de refugiado.

Além de estabelecer claramente as condições para o reconhecimento do refugiado, também o faz para definir as condições nas quais cessa o estatuto, enumera seus direitos e deveres, e estabelece um documento de viagem – que concede proteção internacional a seu portador, bem como prevê a expedição de documentos de identidade para eles.

### 1.3.1.1 – Princípio de Non-Refoulement

O direito de um refugiado ser protegido contra um regresso forçado, ou refoulement, é enunciado na Convenção de 1951, artigo 33:

*Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas*<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 42–43.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pág. 58.

O princípio de non-refoulement aplica-se, portanto, diante da solicitação do reconhecimento da condição jurídica de refugiados expressa pelo indivíduo estrangeiro. É o momento da entrada do estrangeiro no território nacional, de maneira que a rejeição do mesmo, ainda que não esteja em território nacional, mas na fronteira ou em territórios internacionais, implica a violação do princípio<sup>70</sup>.

Os Estados têm a obrigação de, no âmbito da Convenção de 1951 e do direito consuetudinário internacional, respeitar o princípio de non-refoulement. Quando este princípio é violado ou ameaçado, o ACNUR intervém junto das autoridades competentes<sup>71</sup>.

### 1.3.2 – Protocolo de 1967

Com o aparecimento de novas crises de refugiados, em finais dos anos 50 e princípios dos anos 60, passou a ser necessário ampliar os limites temporais e geográficos das disposições da Convenção de 1951. Em consequência, foi elaborado e adotado um Protocolo à Convenção. Após apreciação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, ficou aberto para adesão a 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967<sup>72</sup>.

O artigo 1, parágrafo 2 e 3 dizem:

*(...) o termo refugiado, salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição do 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 parágrafo 2 seção A do artigo primeiro. O presente protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do parágrafo 1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo 1 da Convenção<sup>73</sup>.*

Ainda que relacionado com a Convenção, o Protocolo é um instrumento independente, ao qual os Estados podem aderir sem serem partes da Convenção<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*, in ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A. (Coord.). “O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pág. 181.

<sup>71</sup> ACNUR. *Proteção dos Refugiados: Guia sobre o Direito Internacional relativo aos Refugiados*. Guia para Parlamentares, n° 2, 2001, pág. 14.

<sup>72</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos para Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 10.

<sup>73</sup> ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 65-66.

<sup>74</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos para Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 10.

### 1.3.3 – Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

O Estatuto contém as definições das pessoas sobre as quais se exerce o mandato do Alto Comissário. Estas definições são muito semelhantes, mas não completamente idênticas, à definição contida na Convenção de 1951. Em virtude das definições da condição, o mandato do Alto Comissário exerce-se sem aplicação de qualquer data limite nem de limitação geográfica<sup>75</sup>.

Assim, todo aquele que se enquadre nos critérios do Estatuto pode invocar a proteção da ONU, assegurada pelo Alto Comissário, quer se encontre ou não num país que seja parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, quer tenha sido ou não reconhecido pelo país de acolhimento como refugiado, ao abrigo de qualquer um destes instrumentos. Tais refugiados estando sob o mandato do Alto Comissariado, são geralmente denominados “refugiados sob o mandato”.

### 1.3.4 - Convenção de 1969 da Organização de Unidade Africana (OUA)<sup>76</sup>

Adotada pela Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, em 10 de setembro de 1969. Alarga o âmbito da definição contida na Convenção de 1951, de forma a incluir uma consideração mais objetiva.

Esta Convenção contém uma definição do termo refugiado, que compreende duas partes: a primeira parte é idêntica à definição do Protocolo de 1967 (isto é, a definição da Convenção de 1951 sem a data limite e a limitação geográfica). A segunda parte aplica o termo refugiado também a:

*Qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora de seu país de origem ou de nacionalidade*<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> ACNUR. *Manual de Procedimentos para Critérios para Determinar a Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 12.

<sup>76</sup> Estados partes da Convenção da OUA: África do Sul, Angola, Argélia, Benim, Botsuana, Burquina Faso, Burúndi, Cabo Verde, Camarões, Congo, Chade, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Malawi, Mali, Marrocos, Mauritània, Moçambique, Niger, Nigéria, Quênia, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Seicheles, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>77</sup> ACNUR, op. cit, pág. 14.

Isto significa que as pessoas que fogem de conflitos internos, da violência generalizada e da guerra têm o direito de requerer o estatuto de refugiado nos Estados que são partes desta Convenção, independente de terem, ou não, um receio fundado de perseguição<sup>78</sup>.

### 1.3.5 - Declaração de Cartagena de 1984

Em 1984, um colóquio de representantes de governos e eminentes juristas latino-americanos adotou a Declaração de Cartagena. À semelhança da Convenção da OUA, a Declaração alarga o âmbito da definição de refugiado da Convenção de 1951, de forma a considerar como refugiados:

*Pessoas que tenham fugido de seus países “porque a sua vida, segurança ou liberdade, tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”<sup>79</sup>.*

Apesar da Declaração não ser um documento legal vinculativo, a maioria dos Estados latino-americanos na prática aplica a definição; alguns incorporaram a definição nas suas próprias legislações nacionais<sup>80</sup>, como foram os casos da Argentina, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru e Uruguai<sup>81</sup>. Não precisa ser perseguido para ser considerado refugiado, basta ser privado de seus direitos.

Uma das grandes tarefas do ACNUR, é convencer aos Estados que, além de aderirem à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, que o façam sem estabelecer a limitação ou reserva geográfica. Caso o tenham feito com tal limitação, que a suprimam. De fato, são poucos os Estados que, atualmente, mantêm ainda essa limitação<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> ACNUR. *Proteção dos Refugiados: Guia sobre o Direito Internacional relativo aos Refugiados*. Guia para Parlamentares, n° 2, 2001, pág. 13.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pág. 9.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pág. 15.

<sup>81</sup> As legislações serão estudadas mais à frente.

<sup>82</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 269.

## Capítulo 2

### Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina

O ordenamento institucional da América Latina apresenta diferentes regulamentos referentes à proteção internacional de pessoas que fugiram de seu país por motivos que puseram em risco sua vida, segurança ou liberdade. Em um primeiro plano, o sistema latino americano sobre asilo diplomático e territorial; e por outro lado, o sistema universal de proteção de refugiados<sup>83</sup>. Cabe destacar que, em certos instrumentos internacionais de direitos humanos<sup>84</sup> se reconhece o direito de asilo e que o mesmo se encontra em algumas Constituições nacionais da América Latina<sup>85</sup>.

Os países da América Latina consideraram que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 eram importantes para resolver o problema dos refugiados europeus e que os problemas regionais podiam encontrar soluções adequadas nos instrumentos elaborados pela própria região, e que estabeleciam o asilo como uma das instituições internacionais mais ricas e típicas produzidas nesta parte do mundo<sup>86</sup>.

O objetivo deste capítulo é expor as ações da América Latina em relação à questão dos refugiados, como, por exemplo, o Plano de Ação do México.

#### 2.1 – Asilo e Refúgio

O primeiro instrumento latino-americano de caráter multilateral que contempla o direito de asilo remonta a 1889. Um capítulo inteiro do Tratado de Montevideu sobre Direito Penal Internacional, firmado em 23 de janeiro de 1889, é dedicado ao asilo. No documento, o asilo é firmado como direito inviolável daquelas pessoas que são perseguidas por suas opiniões políticas. Este Tratado refletiu a instabilidade política da região e a necessidade de

---

<sup>83</sup> SAN JUAN, César Walter. *El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina*, in FRANCO, Leonardo (Coord.) “El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina”. Editores Argentina: Buenos Aires, 2003, pág. 19.

<sup>84</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948), Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou “Pacto de São José de Costa Rica” (São José, 1969).

<sup>85</sup> Brasil (art. 4, inciso X), Colômbia (art. 36), Costa Rica (art. 31), Cuba (art. 13), Equador (art. 29), El Salvador (art. 28), Guatemala (art. 27), Honduras (art. 101), Nicarágua (art. 42), Paraguai (art. 43), Peru (art. 36), Venezuela (art. 69).

<sup>86</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados: Características e Desenvolvimento na América Latina*, in TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. “A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras (Seminário de Brasília de 1991)”, IIDH e Friedrich Naumann – Stiftung, San José da Costa Rica/Brasília, 1992, pág. 131.

proteger tais pessoas<sup>87</sup>. O Tratado de 1889 foi muito importante numa época em que se lutava pela independência em alguns Estados latino-americanos e pela consolidação da democracia em outros, em que constantemente facções dissidentes impunham, à força, sistemas de governo ditatoriais, a utilização do instituto do asilo foi ampla<sup>88</sup>.

Sobre Asilo Diplomático<sup>89</sup>, foram assinadas três Convenções latino-americanas: Convenção de Havana sobre Asilo de 1928; Convenção de Montevidéu sobre Asilo Político de 1933; e a Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954<sup>90</sup>. Em relação ao Asilo Territorial<sup>91</sup>: o Tratado de Montevidéu sobre Asilo e Refúgio Político de 1939 e a Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954 são os instrumentos reguladores.

Aos institutos de Asilo e Refúgio são atribuídos os seguintes significados: asilo como instituição exclusivamente latino-americana e refúgio como instituição do sistema universal de proteção dos refugiados; asilo como proteção a indivíduos e refúgio como proteção a grupos<sup>92</sup>. Refúgio busca proteção contra perseguições do tipo religiosa, raciais, de nacionalidade e de opiniões políticas, ao passo que o asilo abrange apenas crimes de natureza política. Para a configuração do refúgio basta o mero temor de perseguição, enquanto para o asilo é preciso comprovar a efetiva perseguição. No refúgio é condição essencial que a pessoa esteja em território diferente daquele que vem o medo de perseguição, já no asilo a proteção pode se dar no próprio país de origem do peticionário. No refúgio, há cláusulas de cessação, perda e exclusão, constantes da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, já no asilo não há tais cláusulas. Por fim, o refúgio apresenta caráter declaratório<sup>93</sup> e o asilo constitutivo dependendo da decisão do país.

<sup>87</sup> ARBOLEDA, Eduardo. *La Declaracion de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convencion de la Organizacion de la Unidad Africana de 1969*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 82.

<sup>88</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução histórica (1921–1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 18.

<sup>89</sup> Concedido na representação diplomática do país de asilo, que está localizado no país em que ocorre a perseguição. Pode ou não transformar-se em asilo territorial.

<sup>90</sup> Aprovadas pela Sexta Conferência Internacional Americana, Sétima Conferência Internacional Americana e Décima Conferência Internacional Americana, respectivamente.

<sup>91</sup> Quando o Estado do asilo recebe o estrangeiro, no seu território, oferecendo-lhe proteção.

<sup>92</sup> SAN JUAN, César Walter. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, in FRANCO, Leonardo (Coord.). “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 35.

<sup>93</sup> Considera-se ato declaratório em razão de somente reconhecer, constatar, a condição de refugiado, em contraposição ao ato constitutivo. Uma pessoa não se torna refugiado porque é reconhecido como tal, mas é reconhecido como tal porque é um refugiado. (ACNUR, 2001, pág. 48)

O instituto do asilo foi majoritariamente adotado pelos países latino-americanos até o final da década de 60; se os serviços da ACNUR eram solicitados, o eram tão somente para colaborar na tarefa de recepção e integração dos refugiados europeus protegidos em países como o Chile e Argentina<sup>94</sup> e, para isso, decidiu-se a abertura, no Cone Sul, da representação regional de Buenos Aires<sup>95</sup>.

No início da década de 70, a situação mudou principalmente por causa dos acontecimentos ocorridos na Bolívia e no Chile. Em 1973, o Chile vivenciou um golpe político que ensejou a queda do governo Allende e a tomada do poder pelos militares. Em face disso, muitos refugiados políticos que haviam sido ali acolhidos, temendo ser deportados aos seus países de origem, procuraram asilo em igrejas e embaixadas. Ao mesmo tempo, os chilenos começaram a deixar o país, tendo sido acolhidos na Argentina, totalizando 4 mil pessoas reassentadas, enquanto 2 mil tiveram permissão para residir e trabalhar no país; e no Peru, onde 3 mil pessoas obtiveram estadia temporária<sup>96</sup>. Os últimos anos da década de 70 coincidiram com a radicalização dos problemas dos refugiados na América Central. O ACNUR participou no movimento de repatriação dos refugiados nicaraguenses que haviam deixado seu país entre 1978 e 1979.

A tradição latino-americana do Asilo foi posta à prova na década de 80. Os países da região, diante o deslocamento em grande escala de refugiados provenientes de El Salvador, Guatemala e Nicarágua, aplicaram o tratamento do estatuto de refugiados para tais pessoas. Na maioria dos casos, a Convenção de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967 não garantiram o reconhecimento formal da condição de refugiado; para os restantes foi aplicado o tratamento mínimo de acordo com a Conclusão 22 do Comitê Executivo do ACNUR<sup>97</sup>.

As características dos novos deslocados também eram problemáticas. Os refugiados já não procediam de centros urbanos, nem tampouco eram membros representantes da elite social ou políticos – como aconteceu nos anos 70, que fugiam do que consideravam regimes repressivos. A nova onda de solicitantes de asilo centro-americano era constituída, em sua

---

<sup>94</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 276.

<sup>95</sup> No início de 1991, criou-se uma nova representação regional do ACNUR em Caracas, Venezuela.

<sup>96</sup> MOREIRA, Júlia Bertino. *A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil*. Cadernos, PROLAM/USP, vol. 2, ano 4, 2005, pág. 63.

<sup>97</sup> Ver, ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Ginebra, 1990, pág. 50.

maioria, de pessoas provenientes da zona rural e de diversas etnias, que se concentravam em áreas remotas na fronteira de seus países de origem<sup>98</sup>.

A procura para conseguir compatibilidade entre o sistema latino-americano e o sistema universal, e de ambos com Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, esteve presente nos eventos latino-americanos posteriormente organizados pelo ACNUR, com participação dos governos, agências das Nações Unidas, membros acadêmicos, organizações não-governamentais e agências voluntárias<sup>99</sup>.

Em razão dos deslocamentos em massa de pessoas e da crise dos refugiados, e já que as instituições interamericanas provaram ser inadequadas e deixaram muito a desejar, foi convocado um Colóquio em 1981, no México, que se dedicou a examinar os problemas mais delicados e imediatos do asilo e dos refugiados na América Latina. Esse Colóquio<sup>100</sup> destacou a necessidade de estender a proteção internacional a todas as pessoas que fogem de seu país por causa de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação maciça dos direitos humanos ou acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública, em todo ou em parte do território do país de origem<sup>101</sup>. Pronunciou a favor de que se realize um esforço de acordo com as circunstâncias da região, que permita conjugar os aspectos mais favoráveis da tradição do sistema latino-americano com os elementos de proteção dos refugiados. Também considerou que os objetivos deveriam ser alcançados mediante a harmonização dos princípios, das normas e dos mecanismos de proteção existentes na América Latina<sup>102</sup>.

Diante desse contexto, em 1984, foi elaborada a Declaração de Cartagena, um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicável ao sistema interamericano. Com a Declaração, pretendia-se ampliar a definição de refugiado dada pela Convenção, haja vista

---

<sup>98</sup> ARBOLEDA, Eduardo. *La Declaracion de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convencion de la Organizacion de la Unidad Africana de 1969*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). "Derecho Internacional de los Refugiados". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 84.

<sup>99</sup> SAN JUAN, César Walter. *El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, in FRANCO, Leonardo (Coord.). "El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos". Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 35.

<sup>100</sup> Pela primeira vez, em um foro regional, a América Latina propôs uma definição de refugiado mais ampla.

<sup>101</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in "As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados", San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 278.

<sup>102</sup> SAN JUAN, op. cit, pág. 28.

que esta não abarcava as situações de conflitos armados, praticados sistematicamente na região durante as décadas de 1970 e 1980<sup>103</sup>.

A Declaração de Cartagena foi ao mesmo tempo um enfoque regional inovador e pragmático para oferecer proteção aos refugiados e para promover soluções duradouras. Com o tempo demonstrou ser um instrumento útil de proteção no continente americano respaldado em várias resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Baseada na tradicional prática de asilo na América Latina, a Declaração reintera normas e princípios importantes do Direito Internacional dos Refugiados<sup>104</sup>.

A Declaração de 1984 foi o único modo de solucionar de forma humanitária e justa o problema dos refugiados centro-americanos que, nesses anos, apresentava alguns novos indicadores<sup>105</sup>: o número de refugiados guatemaltecos no México aumentou consideravelmente, e puderam instalar acampamentos longe da fronteira, na península de Yucatan; Honduras e Costa Rica continuaram aumentando a recepção de refugiados vindos principalmente de El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Desse último país, saíram cerca de 15.000 índios mulatos e sumos durante os primeiros meses de 1986; o Belize se constituiu em um jovem país receptor de refugiados oriundos de diferentes países centro-americanos.

Três anos depois, a Assembléia da OEA, aprovou a resolução sobre a “Situação dos Refugiados da América Central e os Esforços Regionais para a Solução de Seus Problemas”, que criou mecanismos tripartites instituídos com a finalidade de favorecer a repatriação voluntária, fazendo-se referência à constituição, por parte do ACNUR, de um “Grupo de Trabalhos sobre Possíveis Soluções aos Problemas dos Refugiados Centro-Americanos”, e a celebração de uma conferência regional sobre o tema<sup>106</sup>.

Em 1989, realizou-se na Guatemala uma importante iniciativa por parte do ACNUR e do PNUD: a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA). A CIREFCA destacou que os princípios básicos dos Direitos dos Refugiados eram aplicáveis não somente aos refugiados, mas também aos repatriados e enfatizou os princípios estabelecidos nas conclusões<sup>107</sup> n° 18 e, principalmente, na conclusão n° 40 do Comitê

<sup>103</sup> MOREIRA, Júlia Bertino. *A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil*. Cadernos, PROLAM/USP, vol. 2, ano 4, pág. 64, 2005.

<sup>104</sup> ACNUR, *20º Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Disponível em <[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2947.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2947.pdf)> Acesso em: 08 mar. 2008.

<sup>105</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 279.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pág. 280.

<sup>107</sup> A Conclusão n° 18 e n° 40 se referem à Repatriação Voluntária.

Executivo<sup>108</sup>. Foi adotado um documento jurídico, elaborado pelo Comitê Jurídico de Especialistas, intitulado “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina”. O documento estabelece o objetivo da CIREFCA: avaliar o avanço conseguido com a proteção e a assistência dos refugiados e a repatriação voluntária. Defende o uso dos órgãos de supervisão do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e uma cooperação mais estreita com a ACNUR, com vistas a complementar a proteção internacional dos refugiados na região<sup>109</sup>. A CIREFCA buscava legitimar a definição de refugiado mais ampla contida na Declaração de Cartagena, destacando a singularidade e a experiência centro-americana.

No final da década de 80 a democracia voltava para a América do Sul, a saída dos regimes militares do poder abria a possibilidade de repatriação a países como Uruguai e Argentina. Tudo isso serviu de importante marco para o progresso da proteção internacional dos refugiados.

A Declaração de Cartagena vem ser reavaliada e atualizada pelo importante Colóquio Internacional realizado em San José da Costa Rica<sup>110</sup>, em dezembro de 1994, copatrocinado pelo ACNUR e pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), que adotou a igualmente relevante Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, que se constitui na última palavra sobre a matéria<sup>111</sup>. A declaração dá nova ênfase em questões, não tão elaboradas na Declaração de 1984, como o deslocamento forçado; dos direitos econômicos, sociais e culturais; do desenvolvimento humano sustentável; das populações indígenas; dos direitos da criança; do enfoque do gênero; do direito de refúgio em sua ampla dimensão. Presta atenção especial à problemática do deslocamento interno como um todo, e

---

<sup>108</sup> ARBOLEDA, Eduardo. *La Declaracion de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convencion de la Organizacion de la Unidad Africana de 1969*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 89.

<sup>109</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado *Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 100.

<sup>110</sup> Participaram do Colóquio: Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, Republica Dominicana e Uruguai.

<sup>111</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 285.

aos desafios que apresentam novas situações de deslocamento humano maciço na América Latina e Caribe<sup>112</sup>.

Mais recentemente, o Seminário sobre Ações Práticas para Otimizar a Aplicação do Direito dos Refugiados e Atender Satisfatoriamente os Interesses Legítimos dos Estados, realizado em Tlatelolco, Cidade do México, em 1999, examinou novos desafios e culminou com outra importante “Declaração Final”, no qual se admite como “realidade jurídica na região” a definição do termo refugiado da Declaração de Cartagena. Adverte também, em relação ao princípio de não devolução, que “obstante o cumprimento em geral na região, se tem produzido violações a este princípio que deixa vulnerável o sistema de proteção dos refugiados”<sup>113</sup>.

### **2.1.1 – O Direito de Asilo e a Proteção dos Refugiados nas Constituições Latino-Americanas.**

O estudo de normas nacionais para determinar a condição de refugiado e o seu tratamento a nível latino-americano evidencia a formulação de normas de diversas hierarquias, emitidas por distintos setores do Poder Executivo e em algumas ocasiões, do Poder Legislativo<sup>114</sup>.

**ARGENTINA** – A Constituição da Nação Argentina de 1853, em seu artigo 75, Inciso 22 diz que os tratados têm hierarquia superior às leis. Possuem hierarquia constitucional, sendo complementares aos direitos e garantias reconhecidos pela Constituição. Foi criado pelo decreto n° 464/85 um comitê para a determinação da condição do refúgio, sendo-lhe outorgado a faculdade de ditar as normas que irão reger tal procedimento. A Ata Resolutiva n° 465 resolve por unanimidade recomendar a adoção da definição de refugiado contida na Convenção de 51, Protocolo de 67 e a Declaração de 84. A Lei n° 26.165 de 08/11/2006, é a lei

---

<sup>112</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado *Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências*, in “As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados”, San José/ Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pág. 98 - 99.

<sup>113</sup> ESPONDA, Jaime. *La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados*, in FRANCO, Leonardo (Coord.). “El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 119-120.

<sup>114</sup> CORREA, Patricio Rubio. *Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 109.

geral de reconhecimento e proteção ao refugiado. No capítulo 1, artigo 4º encontra-se o conceito de refugiado<sup>115</sup>.

**BOLÍVIA** – A definição de refugiado e do organismo competente se encontra no Decreto Supremo nº 19.639 e nº 19.640, ambas de 04/07/1983. Combina os pressupostos da Convenção de 69 e da Declaração de 84. A Comissão Nacional do Refugiado foi criada com caráter transitório em 1983. A Comissão é composta pelo Ministério das Relações Exteriores, do Interior, do Trabalho, da Igreja, Assembléia de Direitos Humanos, universidades e o ACNUR. Foi pioneira em unificar ações do Estado e da sociedade civil<sup>116</sup>. O Decreto Supremo nº 28.329/05 estabelece em caráter permanente a Comissão Nacional para definição e análise das solicitações de refúgio<sup>117</sup>.

**CHILE** – O Decreto de Lei nº 1.094 de 19/07/1975 e o Decreto Supremo nº 597 de 24/11/1984, não definem internamente o conceito de refugiado, portanto, as definições estabelecidas nas convenções internacionais ratificados pelo Estado prevalecem<sup>118</sup>. O direito de asilo é reconhecido por ambos decretos.

**COLÔMBIA** – A Constituição Política da Colômbia de 1991, em seu artigo 36, reconhece o direito de asilo nos termos previstos em lei. O Decreto nº 1.598 de 22/09/1995, conferia o mesmo pressuposto da Declaração de Cartagena ao outorgar seu estatuto. O Decreto nº 2.450 de 30/10/2002, que revogou o decreto anterior, incorporou a definição encontrada no Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado do ACNUR. Inclui dois vice-ministros no órgão nacional<sup>119</sup>. Em 1997, o Governo da Colômbia solicitou ao ACNUR assessoria para que as instituições nacionais pudessem dar assistência aos deslocados. Em junho de 1998, abriu-se uma representação da ACNUR em Bogotá para fortalecer a capacidade nacional de resposta ao problema dos deslocados<sup>120</sup>.

**COSTA RICA** – A Constituição Política da República de Costa Rica de 1949, em seu artigo 31, estabelece o asilo para todo perseguido por razões políticas. A definição é encontrada no Decreto 39.195G, de 22/09/2004. No artigo 13º, a condição de refugiado é

<sup>115</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2541.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2541.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>116</sup> CORREA, Patricio Rubio. *Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 113.

<sup>117</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/3717.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3717.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>118</sup> DUBLANC, M. Laura Gianelli. “El Asilo y la Protección de los Refugiados en América Latina: Estudio comparativo de las legislaciones nacionales”, in FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 220–221.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 222.

<sup>120</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/crisis/colombia](http://www.acnur.org/crisis/colombia) > Acesso em: 10 abr. 2008.

extendida ao pais dependentes do refugiado, maiores de 60 anos; ao cônjuge e os filhos dependentes<sup>121</sup>. Confere o mesmo pressuposto da Convenção de 1951<sup>122</sup>.

**CUBA** - A Constituição da República de Cuba de 1976, em seu artigo 13, declara que “A República de Cuba concede asilo aos perseguidos por seus ideais ou lutas pelos direitos democráticos, contra o imperialismo, o fascismo, o colonialismo e o neocolonialismo; contra a discriminação e o racismo; pela liberdade nacional; pelos direitos e reivindicações dos trabalhadores, camponeses e estudantes; por suas atividades políticas, científicas, artísticas e literárias progressistas, pelo socialismo e pela paz”<sup>123</sup>.

**EQUADOR** – A Constituição Política da República do Equador de 1998, em seu artigo 29, reconhece o direito de asilo. O Decreto nº 3.301 de 06/03/1992 é o regulamento para aplicação das normas contidas na Convenção de 51. Confere o mesmo pressuposto da Declaração de Cartagena<sup>124</sup>. Apesar da previsão legal, não a aplica. As autoridades policiais, de migração, de fronteiras e o ACNUR são habilitados para receber a solicitação de refúgio.

**EL SALVADOR** – A Constituição Política da República do El Salvador de 1983, em seu artigo 28, concede o direito de asilo, exceto nos casos previstos pelas leis do Direito Internacional. Não são excluídos aqueles que são perseguidos somente por razões políticas. O Decreto nº 918 de 14/08/2002 define refugiado segundo a Declaração de Cartagena. A lei é estendida ao núcleo familiar básico – cônjuge ou companheiro, os filhos menores de 18 anos e os pais dependentes<sup>125</sup>.

**GUATEMALA** - A Constituição Política da República da Guatemala de 1985 concede o direito de asilo. A condição de refugiado é outorgada em conformidade com as Convenções Internacionais da qual Guatemala faz parte. O Regulamento para Proteção e Determinação do Estatuto do Refugiado, contido no Acordo do Governo nº 383-2001 de 14/09/2004, estabelece a mesma definição encontrada na Declaração de Cartagena e inclui, no artigo 11 “a pessoa que sofre perseguição através de violência sexual ou outras formas de perseguição de gênero baseada em violações de direitos humanos consagrados em instrumentos internacionais”<sup>126</sup>. O ACNUR figura como membro da Comissão Nacional.

<sup>121</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/3142.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3142.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>122</sup> DUBLANC, M. Laura Gianelli. “*El Asilo y la Protección de los Refugiados en América Latina: Estudio comparativo de las legislaciones nacionales*”, in FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 222–224.

<sup>123</sup> Ibidem, pág. 215.

<sup>124</sup> Ibidem, pág. 215.

<sup>125</sup> Ibidem, pág. 224–225.

<sup>126</sup> Ibidem, pág. 226.

**HONDURAS** – A Constituição da República de Honduras de 1982, em seu artigo 101, diz que: “Honduras reconhece o direito de asilo na forma e condições que estabelece a lei. Quando proceder em conformidade com a lei revogar ou não outorgar o asilo, em nenhum caso se expulsará o perseguido político ou o asilado, ao território do Estado que possa reclamá-lo. O Estado não autorizará a extradição do réu por delitos políticos ou relacionados”<sup>127</sup>. A Lei de Migração e de Estrangeiro está no Decreto nº 208-2003, de 03/03/2004. No artigo 42, o refugiado é definido segundo a Declaração de Cartagena. Também serão considerados aquelas pessoas que dependem do refugiado e que constituem um grupo familiar<sup>128</sup>.

**MÉXICO** – A Lei Geral da População define o conceito de refugiado, sendo o seu Regimento o que regula o processo de determinação e demais aspectos sobre refugiados. Em sua Lei de Governo reconheceu somente a definição de refugiado da Declaração de Cartagena, omitindo-se em relação a perseguição por raça, religião, nacionalidade e opinião política<sup>129</sup>. Essa situação foi contornada com a adesão à Convenção de 51 e ao seu Protocolo adicional no ano 2000.

**NICARÁGUA** – A Constituição Política da República de Nicarágua de 1987 estabelece em seu artigo 42: “Se reconhece e garante o direito de refúgio e de asilo. O refúgio e o asilo amparam somente aos perseguidos por lutar em prol da democracia, da paz, da justiça e dos direitos humanos. A lei determinará a condição de asilado ou refugiado político de acordo com as convenções internacionais ratificadas pela Nicarágua. Caso se decida a expulsão de um asilado, não poderá enviá-lo ao país onde foi perseguido”<sup>130</sup>. A Agência Nacional para Refugiados se localiza embaixo da dependência do Instituto Nicaraguense de Previdência Social e Bem estar e é composta por funcionários desta instituição<sup>131</sup>.

**PANAMÁ** – O Decreto Lei nº 16 de 30/06/1960 em seu Capítulo 8, Artigo 42, versa sobre asilados políticos. Já o Decreto Executivo nº 23 de 10/02/1998 contempla a causa de perseguição por gênero, cujos alcances superam o tema do sexo<sup>132</sup>. A Comissão Nacional de

<sup>127</sup> DUBLANC, M. Laura Gianelli. “*El Asilo y la Protección de los Refugiados en América Latina: Estudio comparativo de las legislaciones nacionales*”, in FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 216.

<sup>128</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2528.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2528.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>129</sup> CORREA, Patricio Rubio. *Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “*Derecho Internacional de los Refugiados*”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 113.

<sup>130</sup> DUBLANC, op. cit, pág. 216.

<sup>131</sup> CORREA, op. cit, pág. 114

<sup>132</sup> *Ibidem*, pág. 112.

Refugiados dentro do Ministério do Governo e de Justiça, adicionalmente aos setores de Relações Exteriores, Governo, Trabalho, Migrações e Política Nacional; incorporou o ACNUR e um representante da Cruz Vermelha Nacional<sup>133</sup>.

**PARAGUAI** – A Constituição da República do Paraguai de 1992 reconhece o direito de asilo diplomático e territorial. A Lei nº 1.938 de 02/07/2002 define refugiados segundo a Declaração de Cartagena. Em seu artigo 2, a fim de que se mantenha a unidade familiar, a concessão da condição de refugiado é estendida aos descendentes e ascendentes de primeiro grau<sup>134</sup>.

**PERÚ** – A Constituição Política do Peru de 1993 reconhece o direito de asilo no seu artigo 36. O Decreto Supremo nº 001/RE de 05/07/1985, a expressão “temores de serem perseguidos” é substituída pela idéia de que se deve atender aos que “estão expostos a sérios e graves prejuízos ou temem ser”. Considera-se como sérios prejuízos perder a vida, a integridade física, a liberdade e medidas que ocasionam pressão psíquica intolerável<sup>135</sup>. Na Lei de Asilo nº 27.840 e na Lei do Refugiado nº 27.891 há possibilidade de se realizar uma determinação em grupo. O Decreto nº 119-2003RE de 14/10/2003 é o regulamento da lei do refugiado<sup>136</sup>.

**REPÚBLICA DOMINICANA** – O Decreto nº 2.330 de 10/09/1984 estabelece o Regimento da Comissão Nacional para os Refugiados. A Comissão é composta por sete setores: Migrações, Ministério de Relações Exteriores, do Trabalho, da Política Nacional, Departamento Nacional de Investigações, Ministério Público e a Controladoria Jurídica do Ministério Público; o que evidencia a preocupação em evitar a concessão indevida de refúgio<sup>137</sup>.

**URUGUAI** – O Decreto de 05/07/1956 em seu artigo 1: “Considera refugiado político a todo estrangeiro residente a qualquer título na República, por motivos derivados de perseguição política presumivelmente certa”<sup>138</sup>. O Estatuto do Refugiado é a Lei nº 18.076 de 14/11/2006, onde a definição de refugiado é a mesma da Declaração de Cartagena. O Decreto

<sup>133</sup> CORREA, Patricio Rubio. *Panorama del procedimiento interno de calificación del refugio a nivel latinoamericano*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 115.

<sup>134</sup> DUBLANC, M. Laura Gianelli. *El Asilo y la Protección de los Refugiados em América Latina: Estudio comparativo de las legislaciones nacionales*, in FRANCO, Leonardo (Coord.). “El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003, pág. 229.

<sup>135</sup> CORREA, op. cit, pág. 112.

<sup>136</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2402.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2402.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>137</sup> CORREA, op. cit, pág. 115

<sup>138</sup> DUBLANC, op. cit , pág. 231.

Presidencial n° 414 de 27/10/2003, criou a Comissão Interministerial de Refugiados. É integrada pelo ministro das Relações Exteriores e pelo ministro de Interior. A sede é no Ministério das Relações Exteriores<sup>139</sup>.

**VENEZUELA** – A Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 reconhece e garante o direito de asilo e refúgio. A Lei Orgânica n° 34 de 13/09/2001 define a condição do refugiado. Essa versão definitiva, aprovada pela Assembléia Nacional, substituiu o termo “gênero” por “sexo”, antes encontrada na proposta de lei enviada pelo ACNUR. O Decreto n° 2.491 de 04/07/2003 é o regulamento da Lei Orgânica<sup>140</sup>.

### 2.1.2 – Harmonização: Um fator importante na regionalização

A harmonização regional das legislações domésticas na América Latina é para evitar conflitos e soluções contraditórias para problemas similares. Existem critérios similares, na maioria dos casos, mas também numerosas diferenças no regulamento de aspectos concretos. A harmonização regional deve compreender, fundamentalmente, a legislação que define o termo refugiado, a interpretação desse conceito, assim como o procedimento para determinar o estatuto do refugiado<sup>141</sup>.

Os primeiros movimentos acerca da harmonização ocorreram na década de 80, com a Declaração de Cartagena e a CIREFCA. A Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, afirma, em sua quinta conclusão:

*Instar os Governos para que, com a colaboração do ACNUR, promovam um processo de progressiva harmonização de normas, critérios e procedimentos em matéria de refugiados, com base na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e na Declaração de Cartagena*<sup>142</sup>.

Devido as diferentes realidades enfrentadas pelos países centro-americanos e sul americanos têm sido gerado políticas, regulamentos e práticas que diferem entre si. É necessária a troca de informações sobre normas que podem ser aplicadas nos distintos países latino-americanos; estabelecer se os avanços alcançados em determinados países refletem o

<sup>139</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2415.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2415.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>140</sup> Disponível em: < [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2286.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2286.pdf) > Acesso em: 10 mar. 2008.

<sup>141</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Derecho de los Refugiados em América Latina: Reflexiones sobre su futuro*, in NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 92.

<sup>142</sup> ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 83.

desejo geral da região, e se tem possibilidade de se manter; e discutir se os países latino-americanos têm capacidade de aplicar a definição ampliada do conceito de refugiado da Declaração de Cartagena de maneira efetiva<sup>143</sup>.

## 2.2 – Reassentamento nas Américas: Instrumento de Proteção Internacional

O reassentamento envolve a transferência de refugiados de um Estado no qual foi solicitado proteção para um terceiro Estado que concordou em admiti-los com o status de residentes permanentes. O status concedido deve garantir proteção contra o *refoulement* e prover ao refugiado e seus familiares acesso aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, semelhantes aos gozados pelos nacionais<sup>144</sup>.

Sob a assistência do ACNUR, está destinado principalmente a atender as necessidades especiais dos refugiados amparados pelo mandato da Agência cuja vida, liberdade, segurança, saúde ou direitos humanos fundamentais estão ameaçados no país onde buscaram refúgio. Também é considerada como solução duradoura para aqueles refugiados que, apesar de não necessitarem de proteção imediata, possuem razões que obrigam a sua saída do país de refúgio. Normalmente a decisão de reassentar um refugiado é tomada somente quando não existe outra opção, como a repatriação voluntária ou a integração local. Torna-se uma prioridade quando não há outra maneira de garantir a segurança legal ou física da pessoa em questão<sup>145</sup>.

Nenhum país é obrigado por lei a reassentar refugiados. Alguns países fazem de forma habitual a transferência de orçamento, estabelecendo programas e fixando cotas anuais; outros aceitam refugiados com regularidade, às vezes em número relativamente grande, mas sem estabelecer cotas<sup>146</sup>.

O reassentamento possui três importantes funções<sup>147</sup>: Primeiro, é um importante instrumento de proteção internacional oferecendo soluções apropriadas para as necessidades dos refugiados; segundo, é uma solução duradoura para grandes números ou grupos de

<sup>143</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Derecho de los Refugiados em América Latina: Reflexiones sobre su futuro*. In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 98.

<sup>144</sup> ACNUR. *Resettlement: A Vital Instrument of International Protection and an Element of Comprehensive Solutions*. Resettlement Handbook. ACNUR, 2004, pág. 2.

<sup>145</sup> Ibidem, pág. 3.

<sup>146</sup> Ibidem, pág. 3.

<sup>147</sup> ACNUR. *Resettlement: A Vital Instrument of International Protection and an Element of Comprehensive Solutions*. Resettlement Handbook. ACNUR, 2004, pág. 1.

refugiados; e terceiro: é a expressão tangível da solidariedade internacional e um mecanismo de responsabilidade compartilhada entre os países.

Apesar do conceito de reassentamento não ter sido articulado claramente até metade da década de 60, foi bastante utilizado como sistema de proteção internacional dos refugiados. Durante a década de 20, por exemplo, em torno de 45.000 russos que procuraram refúgio na China depois da Revolução Russa foram reassentados em outros lugares. Em 1946, a Organização Internacional para Refugiados reassentou cerca de 1 milhão de pessoas<sup>148</sup>.

O ACNUR, desde a década de 50, fez uso das soluções duradouras. A invasão soviética na Hungria em 1956 resultou em 200.000 refugiados que fugiram para a Iugoslávia e Áustria, muitos desses foram reassentados em outros países<sup>149</sup>. Em 1972, com a ajuda da ACNUR, da Organização Internacional de Migração, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do PNUD, cerca de 40.000 ugandenses foram reassentados em 25 países. Depois do golpe de estado no Chile, em setembro de 1973, o ACNUR requisitou assistência aos países de reassentamento e em março de 1974, aproximadamente 5.000 pessoas foram reassentadas em 19 países. Principalmente nos outros países da região, continuou tendo um papel importante na América Latina durante as décadas de 70 e 80.

O maior e mais dramático exemplo de reassentamento ocorreu no sudeste da Ásia. O deslocamento em massa do Vietnã foi resultado do colapso do regime de Saigon em 1975. Os que atravessaram o arriscado mar do sudoeste da Ásia ficaram conhecidos como “boat people”. Mais de 700.000 vietnamitas foram reassentados. Nos anos 80, foi atingido o objetivo de salvaguardar o conceito do primeiro asilo ao assegurar que o refúgio continuaria a ser concedido em países vizinhos. O foco no final dessa década foi para o Oriente Médio com a guerra e os regimes repressivos do Irã e do Iraque. Em 1993, fugiram da Bósnia e Herzegovina mais de 11.000 pessoas que foram acolhidas em terceiros países. O reassentamento foi utilizado pela ACNUR, em 1999, como resultado da crise no Kosovo e na Guerra Civil do Sudão<sup>150</sup>. A história demonstra que quando há uma urgente necessidade e vontade política, o reassentamento pode ser rápido e eficiente.

No período de 1997 à 2006, 838 mil refugiados foram aceitos em terceiros países. Em 2006, menos de 1% de refugiados foram beneficiados pelo reassentamento, o que demonstra a

<sup>148</sup> ACNUR. *Resettlement: A Vital Instrument of International Protection and an Element of Comprehensive Solutions*. Resettlement Handbook. ACNUR, 2004, pág. 8

<sup>149</sup> COLVILLE, Rupert. *La Revolución Húngara de 1956 y los refugiados que cruzaron en masa el Telón de Acero provocaron una extraordinária respuesta de la que se beneficiarion las futuras generaciones de refugiados*. Revista Refugiados, Espanha, n° 132, 2006, pág. 6.

<sup>150</sup> ACNUR, op. cit, pág. 11–12.

seleção feita pela ACNUR, que está de acordo com o seu foco de proteger os refugiados que estão em risco. O ACNUR submeteu 54.200 refugiados para serem considerados pelos países de reassentamento, isso representa um crescimento de 15%, se comparado com o ano de 2005 – 46.000 refugiados; e de 27% se comparado com o ano de 2004 – 39.500 refugiados. Um total de 71.700 refugiados foram admitidos pelos 15 países de reassentamento: Estados Unidos receberam 41.300 refugiados, Austrália - 13.400 refugiados, Canadá – 10.700 refugiados, Suécia – 2.400 refugiados, Noruega – 1.000 refugiados e Nova Zelândia – 700 refugiados<sup>151</sup>.

### 2.2.1 – Plano de Ação do México

No Departamento das Américas do ACNUR foi discutido idéias e nomes para estruturar uma reunião que não fosse apenas uma comemoração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena, mas que desse frutos. Com esse objetivo geral foram convocadas pessoas reconhecidas internacionalmente, no campo da proteção, em torno de uma comissão técnica que daria a continuidade necessária aos vinte anos do Acordo de Cartagena<sup>152</sup>.

No Brasil, em março de 2004, ocorreu a primeira reunião. Contava-se com o apoio do presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e com a vontade política do governo do Brasil. Assim, com um grande esforço de organização e com a colaboração dos governos, foi-se tecendo em quatro eventos regionais<sup>153</sup> o que, em novembro daquele mesmo ano, ficou conhecido como o Plano de Ação do México (PAM). Assinado por vinte países latino-americanos, o primeiro objetivo do PAM define a necessidade do fortalecimento doutrinário da proteção internacional e do direito internacional dos refugiados.

O Plano de Ação do México destaca como soluções duráveis para os refugiados da América Latina três dimensões solidárias: cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário. A primeira delas refere-se à integração local dos refugiados, principalmente os urbanos, com auto-suficiência e dignidade. A América Latina conseguiu erradicar os campos de refugiados, que constituem solução provisória, mutiladora e prejudicial. Mas os refugiados enfrentam obstáculos para inserir-se no mercado de trabalho,

<sup>151</sup> Ver Relatório de 2006 do ACNU. Disponível em: < [www.unhcr.org/statistics/STATISTICS](http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS)>. Acesso em: 02 abr. 2008. O Relatório do ACNUR de 2006 usa duas fontes para as estatísticas de reassentamento. Primeiro, o ACNUR registra os números indicados pelos países de primeiro asilo que foram reassentados com o seu auxílio; Segundo, as estatísticas oficiais do setor de imigração dos países que reassentaram com o auxílio do ACNUR ou não. Por esse motivo os números são diferentes.

<sup>152</sup> VARESSE, Luís. *A Memória do CONARE, para Fortalecer os Espaços da Proteção*, in LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. (Coord.). “Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE.” Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 7.

<sup>153</sup> As reuniões aconteceram em San José de Costa Rica (12-13 de agosto de 2004), Brasília (26-27 de agosto de 2004), Cartagena das Índias (16-17 de setembro de 2004) e Bogotá (6-7 de outubro).

dificuldades lingüísticas, culturais e podem ter dificuldade de acesso aos sistemas de saúde e educação. Por outro lado, é promovida a integração dos refugiados na sociedade receptora, contribuindo com sua força de trabalho e com a diversidade cultural<sup>154</sup>.

A segunda trata do monitoramento das fronteiras, para garantir o acesso à proteção e assistência, principalmente às mulheres e crianças, assim como a todos que necessitam da proteção internacional. Estabelecem mecanismos que preservem o acesso aos procedimentos de solicitação de refúgio e garantam tratamento digno e humano ao solicitante; garantias com relação aos controles migratórios, preservando a diferença fundamental de que os refugiados não possam voltar ao país de origem<sup>155</sup>.

A terceira compreende a divisão de responsabilidades com os países da região que recebem grandes fluxos de refugiados originados pelos conflitos e tragédias humanitárias que existem na América Latina. Responde ao abarrotamento das fronteiras de países em conflito, como a Colômbia. Os países são chamados a criar programas de recepção dos refugiados que se encontram nos países fronteiriços e que continuam sendo perseguidos, porque os agentes perseguidores também cruzam a fronteira. O Brasil e o Chile já aderiram; a Argentina e o Uruguai desenham programas de reassentamento<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. *As Mudanças nos Ventos e a Proteção dos Refugiados*, in UNIVERSITAS: Relações Internacionais/CEUB, FAJS. “O Brasil e o Contexto das Migrações Internacionais”. Brasília, UniCEUB, 2005, pág. 115.

<sup>155</sup> Ibidem, pág. 115.

<sup>156</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. *As Mudanças nos Ventos e a Proteção dos Refugiados*, in UNIVERSITAS: Relações Internacionais/CEUB, FAJS. “O Brasil e o Contexto das Migrações Internacionais”. Brasília, UniCEUB, 2005, pág. 115–116.

## Capítulo 3

### O Brasil e sua Política de Proteção e de Reassentamento

O Brasil foi um país construído através do trabalho dos imigrantes. Nas décadas de 60 e 70, a América Latina era palco de regimes ditatoriais e especialmente durante essa época, o Brasil recebeu inúmeros pedidos de asilo e refúgio. A Lei 9.474/97 constitui avanço das bases legais da proteção nacional, mostrando o interesse em solucionar a questão do refugiado.

O último capítulo deste estudo irá abordar a política de proteção e de reassentamento do Brasil, através de seu percurso histórico.

#### 3.1 – Histórico do Refúgio no Brasil

Embora tivesse se envolvido ativamente no estabelecimento da Liga das Nações, o Brasil retirou-se desta organização em meados dos anos 20. Conseqüentemente, o país foi excluído do movimento internacional que teve início em favor da proteção dos refugiados vitimados pelos acontecimentos ocorridos no período entre as duas guerras mundiais. Os refugiados que, porventura, chegaram ao Brasil naquela época receberam o *status* de imigrantes comuns<sup>157</sup>.

Ao término da Segunda Guerra Mundial e já sob o clima da Guerra Fria, o Brasil estabeleceu, como uma das metas de sua política exterior, a participação em diversas atividades empreendidas pela comunidade internacional, optando por acompanhar os países do Bloco Ocidental ao inserir-se nas atividades da ONU<sup>158</sup>, bem como, pragmaticamente, atrair uma bem-vinda mão-de-obra qualificada para seu território<sup>159</sup>. A participação efetiva-se em 1948 quando foi formada a Comissão Mista Brasil-OIR<sup>160</sup> a partir da qual o governo brasileiro se comprometeu a receber uma quota de refugiados de guerra.

<sup>157</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. *A Política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características*, in “Revista Brasileira de Política Internacional”. Ano 45, nº 1, 2002, pág. 168.

<sup>158</sup> Apesar de sua atuação retórica e ativa nunca ter se tornado Estado-membro da OIR.

<sup>159</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 37-38.

<sup>160</sup> Baseava-se em um acordo para o reconhecimento oficial, pelo Brasil, da existência da OIR; recebimento, encaminhamento e colocação, a cargo do Brasil, de refugiados e deslocados. Um dos dispositivos mais avançados foi relativo à possibilidade de os chefes de família poderem ser acompanhados por todos os membros de sua família mais próximos e que viviam em sua companhia. O Brasil foi um dos primeiros países a aceitarem o reassentamento de famílias inteiras. A Comissão Mista Brasil-OIR auxiliou o Departamento Nacional de Imigração nas atividades de recepção, reclassificação de profissionais, fichamento, encaminhamento, assistência, propaganda e ajuda financeira. Os representantes da Administração Pública consideraram a Comissão um atentado à soberania, o que resultou em apatia e morosidade administrativas das autoridades brasileiras. As

Foi o primeiro país da América do Sul a aprovar a Convenção de 1951<sup>161</sup> e aderir ao Protocolo de 1967<sup>162</sup>, na década de 60. Quando aderiu a Convenção, o Brasil mantinha a reserva referente à restrição geográfica. Isto significava que somente os europeus podiam obter o refúgio no país. O Brasil preferiu conceder aos perseguidos não europeus a condição jurídica de asilado. Na década de 70, o país começava a receber seus primeiros fluxos importantes de refugiados, provenientes justamente de países da América do Sul afetados por graves crises institucionais; eram, sobretudo, uruguaios, argentinos, paraguaios e chilenos. Como o Brasil mantinha a reserva, não podia acolher latino-americanos em seu território, portanto, concedeu-lhes apenas o “visto de turista” que permitia a estadia provisória de noventa dias no país. Durante esse período, essas pessoas aguardavam para serem reassentadas em um terceiro país<sup>163</sup>. A decisão de manter a referida reserva e de conceder estadia provisória aos não-europeus foi fruto de um acordo entre o governo brasileiro e o ACNUR, que iniciou sua missão no Brasil em 1977<sup>164</sup>.

O ACNUR se instalou na cidade do Rio de Janeiro e encontrava-se sob a supervisão de sua Oficina Regional para o Sul da América Latina, com sede em Buenos Aires, Argentina. Por razões institucionais, não pode interferir em assuntos internos dos países e deve primar pela ausência de envolvimento nas políticas internas dos Estados. Nesse sentido, ganha força as parcerias com os agentes locais. Os mais tradicionais no Brasil são as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Essas são responsáveis por praticamente toda a integração social dos refugiados e mesmo dos solicitantes do estatuto de refugiado que se encontram no Brasil à espera de uma deliberação formal do governo brasileiro<sup>165</sup>.

Em 1979, 150 vietnamitas foram abrigados em nosso território e, embora o governo não lhes tenha reconhecido a condição de refugiados, concedeu-lhes visto temporário de estadia, o que legalizava sua situação jurídica e permitia que trabalhassem legalmente no país<sup>166</sup>.

---

atividades da Comissão tiveram início em 15 de dezembro de 1948 e encerraram-se em 15 de dezembro de 1949, por questões financeiras. (ANDRADE, 2005, pág. 21–23)

<sup>161</sup> Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto-legislativo nº 11, de 07/07/1960, e promulgado pelo Decreto nº 50.215, de 28/01/1961.

<sup>162</sup> Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto-legislativo nº 93, de 30/11/1960, e promulgado pelo Decreto nº 70.946, de 07/08/1972, e pelo Decreto nº 99.757, de 03/12/1990, que o retificou.

<sup>163</sup> Cerca de 20 mil sul americanos foram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália.

<sup>164</sup> MOREIRA, Júlia Bertino. *A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil*. Cadernos, PROLAM/USP, vol. 2, ano 4, 2005, pág. 65.

<sup>165</sup> VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. *A Percepção Brasileira dos Refugiados*, in “Revista Brasileira de Política Internacional”. Ano 43, nº 1, 2000, pág. 184-185.

<sup>166</sup> MOREIRA, op. cit, pág. 66.

Em 1982, o Governo brasileiro decidiu favoravelmente quanto à presença do ACNUR<sup>167</sup>, sem concluir um Acordo-Sede. Após 1984, as autoridades nacionais deixaram de impor limites ao período que os refugiados não-europeus poderiam permanecer no Brasil, enquanto aguardavam as oportunidades de reassentamento oferecidas por outros países. Iniciava-se então uma nova etapa: os que buscavam proteção no Brasil recebiam documentos expedidos pelo ACNUR, endossados pelo Departamento de Polícia Federal. Ao adotar este procedimento, as autoridades brasileiras consideravam que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR e não do governo<sup>168</sup>. Em 1986, mediante a aplicação do estatuto de asilados 50 famílias de fé Bahá'í, oriundas do Irã, puderam viver legalmente no Brasil<sup>169</sup>.

A partir de então, o progressivo restabelecimento e consolidação dos regimes democráticos no Brasil e em toda a América do Sul resultaram em uma sensível mudança no tratamento da questão dos refugiados. A Carta Constitucional de 1988 em seu artigo 4º, diz que o “Brasil fundamenta suas relações internacionais no princípio de concessão de asilo político”. Finalmente, em 19 de dezembro de 1989, a reserva geográfica foi revogada através do Decreto nº 98.602/89<sup>170</sup>. Estimulada pelas ações humanitárias brasileiras, a missão do ACNUR no Rio de Janeiro transfere-se para Brasília, que acolhe todos os órgãos federais de tomada de decisão na matéria.

Em 1991, com a Portaria Interministerial nº 394, o Brasil disciplina e reconhece a condição do refugiado no país. O refugiado ficaria sob a guarda do Ministério das Relações Exteriores, que lhe concederia visto temporário e transmitiria sua decisão ao Ministério da Justiça, para posterior publicação no Diário Oficial da União. Entretanto, até 1992, não houve aumento significativo do acolhimento de refugiados no país

Com a guerra civil em Angola, de 1992 à 1994, cerca de 1.200 angolanos fugiram para o Brasil e solicitaram a condição jurídica de refugiado. A maioria deles não estava escapando de perseguição individual, mas sim das conseqüências dos conflitos e da violência generalizada. Embora o governo não tenha assinado a Declaração de Cartagena, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento. A aplicação desta

---

<sup>167</sup> Apesar de instalado no Brasil desde 1977, o ACNUR só veio a ser efetivamente reconhecido como órgão de um organismo internacional em 1982. Até então exercia suas atividades de forma bastante limitada, chegando a ser classificada até mesmo de clandestina.

<sup>168</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. *A Política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características*, in “Revista Brasileira de Política Internacional”. Ano 45, nº 1, 2002, pág. 169.

<sup>169</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 16.

<sup>170</sup> Retificado pelo Decreto nº 99.757 de 03 de dezembro de 1990, que retirou suas reservas aos artigos 15 e 17, que tratam do direito de associação e do exercício de profissões assalariadas, respectivamente.

definição mais ampla também se deu no caso de cerca de 200 solicitantes de refúgio liberianos, que pediram proteção internacional ao Brasil. A partir da guerra iniciada na Libéria em fins de 1989, 70% dos refugiados reconhecidos como tal no território nacional obtiveram essa condição jurídica graças à aplicação da definição mais abrangente<sup>171</sup>.

Em 13 de maio de 1996 é enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei sobre Refugiados, o qual acompanhava o Plano Nacional de Direitos Humanos<sup>172</sup>. Após ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o projeto, elaborado com a colaboração técnica do ACNUR, foi transformado na Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Esta lei, além de abarcar a totalidade dos princípios previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, incorpora o que há de mais contemporâneo no campo da proteção internacional dos refugiados, como é o caso de se conceder o estatuto de refugiado àquelas pessoas cujos países de origem experimentam uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>173</sup>. É a primeira legislação abrangente dedicada a esse tema na América Latina.

Em 1998, na festa comemorativa dos Direitos Humanos toma posse a Coordenadoria do CONARE. O CONARE é o organismo público responsável em receber as solicitações de refúgio, e determinar se os solicitantes reúnem as condições necessárias para serem reconhecidos como refugiados. É uma comitê interministerial sob o âmbito do Ministério de Justiça, criado pela lei nº 9.474/97. Em consequência das limitações orçamentárias observadas na instituição em escala mundial, o ACNUR decide fechar sua representação local no país em dezembro de 1998. Neste momento considerou-se que o Brasil já iniciava e assumia, por seus próprios meios, o exame criterioso e profissional do tema, sobretudo na busca de soluções duráveis. Para o ACNUR os poucos recursos disponíveis deveriam ser direcionados para as regiões e as situações de emergência nos distintos continentes. O Brasil seria, então, coberto pelo Escritório Regional de Buenos Aires<sup>174</sup>.

Em 1999 o Governo do Brasil firma com o ACNUR um Acordo Macro para reassentamento de refugiados. É este acordo que rege o reassentamento no país. O objetivo do instrumento é permitir que os refugiados se integrem à sociedade brasileira, obtendo, o mais rapidamente possível, a sua auto-suficiência. Assinam o Acordo para o reassentamento de pessoas afetadas pelo conflito na ex-Iugoslávia. Durante a solenidade, o Ministro José Carlos

<sup>171</sup> ANDRADE, op. cit, pág. 170.

<sup>172</sup> Decreto nº 1.904/96 e Decreto nº 4.229/2002.

<sup>173</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 13.

<sup>174</sup> LEÃO, op. cit, pág. 17.

Dias manifestou o interesse do governo brasileiro de assinar um novo acordo no qual os beneficiários seriam pessoas afetadas pelo Conflito em Angola<sup>175</sup>.

O ACNUR buscou sacramentar sua presença na temática do refúgio no país através da supervisão internacional desde o Escritório Regional da Argentina e por meio de associações com distintas organizações (Cáritas, OAB, IBRI, IMDH e CPIDH) que interagindo, de diversas formas, contribuíam e somavam seus esforços de trabalho em prol dos refugiados<sup>176</sup>. Pela posição de liderança do Brasil nesse tema, o ACNUR reabriu seu Escritório no Brasil em 2004.

### 3.2 – Lei nº 9.474/97

Esta lei divide-se em oito títulos, dezessete capítulos, três seções e 49 artigos. O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do refúgio: do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado. O segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio. O terceiro título trata do CONARE.

O quarto título trata do processo de refúgio, ou seja, do procedimento; da autorização da residência provisória; da instrução e do relatório; da decisão, da comunicação e do registro; e do recurso. O quinto título abarca os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão; enquanto que o sétimo título trata da cessação e da perda da condição de refugiado. O sétimo título trata das soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da integração local e do reassentamento. Finalmente, o oitavo título apresenta as disposições finais.

A definição clássica e a definição ampliada estão conjugadas. No Título 1, Seção 1, artigo 1 será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;*
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;*
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>177</sup>.*

No título III, que dispõe nos artigos 11 ao 16 sobre a criação do CONARE, pode-se notar mais um avanço na proteção internacional dos refugiados. O CONARE é composto por

<sup>175</sup> ALMEIDA, Guilherme de Assis. *A Lei 9.474 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações*, in ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. “O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pág.159.

<sup>176</sup> Ibidem, pág. 17.

<sup>177</sup> ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. ACNUR, 2004, pág. 5.

representantes que formam uma combinação tripartite: sociedade civil, governo federal e sociedade internacional. É um órgão colegiado interministerial subordinado e dependente de recursos orçamentários advindos da Diretoria de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

O colegiado obedece a seguinte composição: um representante do Ministério da Justiça, que o preside; do Ministério das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência; do Ministério do Trabalho; do Ministério da Saúde; do Ministério da Educação e do Desporto; do Departamento de Polícia Federal; um representante de organização não-governamental, assento ocupado pela Cáritas. Também tem assento no Comitê o representante do ACNUR, com direito a voz, mas sem direito a voto<sup>178</sup>.

O CONARE outorga, através do Departamento da Polícia Federal, as pessoas que reconhece como refugiados, documentação que lhes permite residir legalmente no país, trabalhar e ter acesso aos serviços de saúde e educação. O ACNUR tem como função colaborar no Brasil quanto à aplicação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado, bem como trabalhar com a sociedade civil e com os refugiados para facilitar seu processo de integração através de rede nacional de apoio. O CONARE emanou Resolução<sup>179</sup> permitindo que, após 6 anos do reconhecimento do refúgio, o refugiado pode requerer o visto permanente, caso este tenha se integrado na sociedade brasileira e queira optar definitivamente pela residência no Brasil. A condição de refugiado poderá ser estendido, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como os demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

À luz das reiteradas manifestações sobre o campo conceitual do refúgio, consideradas pelo CONARE, é fundamental destacar que a determinação do status de refugiado está intimamente vinculada a dois elementos presentes na definição incorporada no inciso I: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, e o elemento objetivo que fundamenta este temor, ou seja, fatos que permitem avaliar a possibilidade da perseguição ao solicitante realmente ocorrer. Ambos os elementos são levados em consideração pelo CONARE na análise de casos específicos, e a caracterização do fundado temor de perseguição se faz presente em várias de suas decisões<sup>180</sup>.

<sup>178</sup> BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006, pág. 52–53.

<sup>179</sup> Resolução Normativa nº 06 de 21/08/1997.

<sup>180</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 25.

A presença de refugiados no Brasil alcança uma escalada ascendente desde a vigência da Lei 9.474/97. No primeiro ano da Lei, em outubro de 1998, contabilizavam-se 1.991 refugiados reconhecidos. Em 31 de dezembro de 2002 eram 2.884 pessoas que se encontravam protegidas pela Lei. Em 30 de outubro de 2006, considerando as naturalizações, as repatriações voluntárias e as perdas do estatuto, 3.271 pessoas eram reconhecidas como refugiados no Brasil. O Relatório final de 2006 do CONARE, publicado em dezembro daquele ano, trazia o número cruzado de refugiados de acordo as estatísticas do CONARE e do ACNUR, segundo o qual o Brasil refugiava a 3.311 pessoas de 70 nacionalidades diferentes. Este dado indica parecer não haver, qualquer impedimento de ordem política, religiosa e/ou cultural capaz de impedir a integração destas pessoas ao território brasileiro. Este fato deve ser levado seriamente em conta como fator de potencialização do Brasil como um território de acolhida humanitária de escala universal<sup>181</sup>.

Do total de 3.311 refugiados acolhidos pelo Brasil, 1.330 estão registradas em São Paulo e 1.965 no Rio de Janeiro. As 16 pessoas restantes encontram-se registradas em distintos estados brasileiros. Desse número, 26% correspondem a mulheres refugiadas e 74%, àqueles do sexo masculino. O Relatório de dezembro de 2006 diz ademais que foram 3.554 as solicitações de refúgio apreciadas pelo CONARE de 1998 até aquele último mês de 2006. Destas, 1.358 foram deferidas, 2.080 foram indeferidas e 106 tiveram decretado a perda da condição de refugiado ou de refugiada<sup>182</sup>.

### **3.3 – Reassentamento no Brasil**

O programa brasileiro de reassentamento está fundamentado nos artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97, que salientam, respectivamente, o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas neste processo. O Governo brasileiro endossou o programa de reassentamento em 1999, como dito anteriormente.

O Acordo Macro consagra os pressupostos para o reassentamento no Brasil: Necessidades de proteção jurídica ou física - Quando o reassentamento for o único meio de proteção disponível; Refugiado vítima de violência e/ou tortura - necessitam uma atenção médica especial. Seu reassentamento no Brasil estará sujeito à disponibilidade de tais serviços;

---

<sup>181</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR e CONARE, 2007, pág. 18.

<sup>182</sup> *Ibidem*, pág. 18.

Mulheres em perigo - que não têm a proteção tradicional de suas famílias ou comunidades e que enfrentam sérias ameaças físicas e/ou psicológicas; Refugiados sem perspectivas de integração no país do primeiro refúgio; Pessoas com necessidades especiais - aquelas que têm vínculos com refugiados no Brasil, menores desacompanhados, maiores ou casos médicos.

A seção de Reassentamento do ACNUR, localizada na sua sede em Genebra, prioriza a consolidação e o apoio aos programas lançados nos países escolhidos pela organização para serem os novos centros de reassentamento: Argentina, Brasil, Chile, Benin, Burkina Faso, Irlanda, Islândia e Espanha. Em novembro de 2000, um consultor do ACNUR, especialista em reassentamento, começou a trabalhar no Escritório Regional para o Sul da América do Sul, em Buenos Aires. Sua tarefa inclui o planejamento e a implementação, em estreita parceria com os governos e organizações não-governamentais do Brasil, Chile e Argentina, de programas de reassentamento nesses países<sup>183</sup>.

Em março de 2001, uma missão do ACNUR visitou quatro cidades brasileiras, escolhidas pelo Ministério da Justiça para sediar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo CONARE. Nos contatos com representantes da sociedade civil explicou-se a iniciativa de reassentamento e se solicitou o apoio local – sempre com uma boa receptividade. Em agosto de 2001 realizou-se, no Rio de Janeiro, um seminário, com a participação do ACNUR, de organizações não-governamentais e de autoridades do Governo federal, oportunidade na qual concluiu-se o planejamento do programa de reassentamento. Com base em critérios como tamanho, atividade econômica e origem étnica da população, o Ministério da Justiça escolheu as seguintes cidades para a fase inicial do programa de reassentamento: Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN)<sup>184</sup>.

No ano de 2002 o Brasil recebeu o seu primeiro grupo de refugiados reassentados. O grupo estava composto por 23 afegãs e afegãos, os quais se instalaram no estado do Rio Grande do Sul<sup>185</sup>. Com o paulatino aperfeiçoamento do programa concretizado nas trocas de experiências internacionais e no interesse do Estado brasileiro em apoiar essa iniciativa humanitária, o Brasil desponta-se como uma das principais potências no acolhimento de

---

<sup>183</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. *A Política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características*, in “Revista Brasileira de Política Internacional”. Ano 45, nº 1, 2002, pág. 173.

<sup>184</sup> Ibidem, pág. 173.

<sup>185</sup> A reduzida experiência brasileira na matéria, as características culturais afegãs diante da cultura brasileira e a própria inexperiência do ACNUR em face das características sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil fez com que daquelas 23 pessoas, apenas 9 permanecessem no Brasil.

refugiados reassentados dentre os países emergentes nesta questão. A prática do CONARE tem indicado uma das medidas mais eficazes para a afirmação desta iniciativa de acolhida no país: a realização de entrevistas no primeiro país de refúgio por parte de funcionários do Comitê com os candidatos ao reassentamento, já que no ato das entrevistas os funcionários brasileiros procuram apresentar a realidade econômica, social e cultural, evitando qualquer frustração futura com relação à integração dos futuros reassentados<sup>186</sup>.

No Brasil podemos notar seu papel regional frente aos problemas apresentados na Colômbia e a falta de integração de refugiados colombianos no Equador e Costa Rica. No final de 2004 o país recebeu 75 refugiados, em sua maioria colombianos, que foram destinados aos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo. Segundo estimativas da ACNUR o número de refugiados colombianos no Brasil poderia chegar a 17 mil, caso as pessoas que fugiram do conflito para o território brasileiro tivessem sua situação reconhecida oficialmente<sup>187</sup>.

No dia 19 de outubro de 2007, chegou ao Brasil o terceiro e último grupo de refugiados palestinos acolhidos pelo Programa de Reassentamento Solidário. O grupo de 28 pessoas saiu do campo de refugiados de Ruweished, na Jordânia (a 70 quilômetros da fronteira com o Iraque), onde viviam desde 2003. Outros 35 palestinos chegaram nas mesmas condições ao Brasil em setembro, e um segundo grupo, com 36 refugiados, desembarcou no país no início do mês de outubro. Foram 43 refugiados reassentados em Santa Maria, Rio Grande, Venâncio Aires, Sapucaia do Sul e Pelotas, no Rio Grande do Sul; e outras 56, em São Paulo e Mogi das Cruzes, no Estado de São Paulo. Os palestinos são o maior grupo de refugiados recebido de uma só vez pelo programa brasileiro de reassentamento. Trata-se de um grupo heterogêneo, constituído por pessoas de origem urbana que viviam em Bagdá e proximidades. Cerca de 75% são adultos, na maioria homens<sup>188</sup>.

O Brasil viu sua população de reassentados crescer de 25 pessoas em 2003, para 208 pessoas em 2006. Destas últimas, 185 são colombianas, 12 são equatorianas, 09 são afegãs<sup>189</sup>, 1 é palestina e 1 é congoleza<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 80.

<sup>187</sup> Notícia do dia 20/06/2007. Disponível em < [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br) > Acesso em: 08 abr. 2008.

<sup>188</sup> Notícia do dia 19/10/2007. Disponível em < [www.acnur.org](http://www.acnur.org) > Acesso em: 08 abr. 2008.

<sup>189</sup> Os dados referem-se à estatística do ano de 2006, portanto, sem registrar os 99 afegãos que chegaram em 2007.

<sup>190</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). *Reconhecimentos dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas pelo CONARE*. Brasil, ACNUR/CONARE, 2007, pág. 81.

No Brasil não existem quotas anuais pré-determinadas, variam de acordo com as necessidades de missões em países de primeiro refúgio e está muito mais atrelada à disposição de recursos do ACNUR, uma vez que as ações não são financiadas nem pelo governo, nem por entidades particulares como ocorre em outros países.

O perfil dos reassentados brasileiros é: 49,12% famílias, sendo 21,05% mulheres chefes de família; 24,56% solteiros e 5,26% homens com filhos. As 208 pessoas acolhidas até outubro de 2006 pelo Governo brasileiro estão residentes no Rio Grande do Norte - 22 pessoas, no Rio Grande do Sul - 68 pessoas, em São Paulo - 115 pessoas e Pernambuco - 3 pessoas. Ademais, 3 refugiados reassentados perderam ou tiveram a condição de refugiado cessada e 22 refugiados reassentados foram repatriados voluntariamente<sup>191</sup>.

O Brasil vem dando um forte impulso à temática no âmbito do Mercosul. Pode-se mesmo dizer, que a experiência brasileira na matéria parece estar influenciando outros Estados vizinhos e prova disto é a adesão argentina ao Programa de Reassentamento do ACNUR.

Todos os países da região do Mercosul são signatários da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, tendo adotado em maior ou menor grau medidas para o efetivo cumprimento de suas disposições. Assim, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e, posteriormente, do Protocolo de Ouro Preto em 1994, os países que integram o Mercosul dão os primeiros passos para atender as novas necessidades geradas nesse processo de integração.

A criação da Comissão Parlamentar Conjunta, órgão cujo objetivo é facilitar o caminho das metas propostas por meio de sua função consultiva, deliberativa e de formulação de propostas, facilitará esta empreitada. Esta Comissão, cuja presidência corresponde semestralmente a cada um dos países fundadores do Mercosul, tem entre suas funções as de realizar os estudos necessários tendentes a harmonizar as legislações dos Estados Parte, propor normas de direito comunitário referidas ao processo de integração e fazer com que as conclusões cheguem aos Parlamentos Nacionais. Trata-se de uma instância vital para a afirmação da temática do refúgio na região<sup>192</sup>.

Assim sendo, o governo brasileiro incentivou a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, assinada em 10.11.2000, pelos Ministros, reunidos por ocasião da "VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul", que estabelece normas gerais objetivando procedimentos harmônicos sobre a matéria.

---

<sup>191</sup> Ibidem, pág. 86.

<sup>192</sup> Ibidem, pág. 22.

## CONCLUSÃO

A criação da Lei 9.474/97 e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) fez com que o Brasil se tornasse uma das nações com um sistema jurídico-institucional mais avançado de soluções duradouras para a problemática dos refugiados. A Lei brasileira serve como exemplo para as demais nações. O comprometimento maior em relação aos refugiados é observado com o estabelecimento de programas de reassentamento.

Conforme o Acordo Macro de 1999, o Governo do Brasil tem a responsabilidade de receber os refugiados, facilitando sua integração e disponibilizando o seu acesso às políticas públicas de saúde, educação e emprego, com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais.

O Governo brasileiro tem o seu trabalho limitado às questões de políticas adotadas para os refugiados, como o estabelecimento de programas de reassentamento e as decisões referentes ao recebimento de refugiados – concedendo ou negando o refúgio. Quando abarca a área da assistência, oferece moradia nos albergues públicos e atendimento médico nos hospitais públicos. A atuação do ACNUR se faz notar na área da assistência, com o subsídio repassado à Cáritas, também abrange o financiamento dos programas brasileiros de reassentamento, contudo, sua execução depende da disponibilidade de recursos desse organismo. A maioria do trabalho de assistência é feito por organizações da sociedade civil, em especial a Cáritas Arquidiocesana Brasileira em parceria com instituições privadas, onde implementa o acolhimento dos refugiados no país, que se dá através de três frentes de atuação: proteção, assistência e integração.

Com isso, o Brasil é um exemplo para a América Latina tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração do refugiado, mostrando a importância de uma atuação conjunta, de parcerias com agentes locais. Tem demonstrado ser um líder regional, principalmente com a elaboração do Plano de Ação do México, onde tem recebido refugiados colombianos vindos do Equador e Costa Rica – visto o preocupante deslocamento interno de pessoas latino-americanas. O Brasil tem reassentado cada vez mais solicitantes de refúgio: no ano de 2006, recebeu 52 pessoas. No mesmo ano, a Argentina reassentou 19 pessoas. Contudo, a capacidade brasileira de receber os refugiados está muito aquém do que

se espera de uma nação com uma população de 180 milhões de pessoas e com um território vasto.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACNUR. Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados: Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Ginebra: ACNUR, 1990.

\_\_\_\_\_. Derechos humanos y refugiados em las Américas: lecturas seleccionadas. ACNUR e IIDH (Coord.). San José: EDITORAMA, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei 9474/97 e a Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. Brasília, ACNUR, 2004.

\_\_\_\_\_. Manual de Procedimentos e Critérios para determinar a condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, ACNUR, 2004.

\_\_\_\_\_. Proteção dos Refugiados: Guia sobre o Direito Internacional relativo aos Refugiados. Guia para Parlamentares. ACNUR, nº 2, 2001.

\_\_\_\_\_. Resettlement Handbook. ACNUR, 2004.

ACNUR/ONU. A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de acção humanitária. Lisboa: ACNUR, 2000.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados. Brasília: ACNUR, 2006.

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

FRANCO, Leonardo (Coord.). El Asilo e la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis Crítico del dualismo “Asilo-Refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Buenos Aires: Editores Argentina, 2003.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (Coord.). O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE. ACNUR e CONARE, 2007.

MOREIRA, Júlia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. Cadernos, PROLAM/USP, Vol. 2, ANO 4, 2005.

NAMIHAS, Sandra (Coord.). Derecho Internacional de los Refugiados. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Peru, 2001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gerád; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José, Costa Rica: IIDH, CICV, ACNUR, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras (Seminário de Brasília de 1991), IIDH e Friedrich Naumann – Stiftung, San José, Costa Rica/Brasília, 1992.

### **Publicações Periódicas**

ACNUR, El Reassentamento. Revista Refview, nº 3, jul/2006.

ACHIRON, Marilyn. La Convención de Ginebra ha sido la piedra angular de la protección durante médio siglo, pero hay um fuerte debate sobre su conveniência en la actualidad. Revista Refugiados, Espanha, nº 111, 2001.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A Política Brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. Revista Brasileira de Política Internacional- RBPI, ANO 45, nº 1, 2002.

\_\_\_\_\_, O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados. Revista Brasileira de Política Internacional- RBPI, ANO 43, nº 1, 2000.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As Mudanças nos ventos e a Proteção Internacional dos Refugiados. Universitas: Relações Internacionais/UniCEUB, FAJS, VOL. 1, nº 1, jul/dez. 2002.

COLVILLE, Rupert. Como la crisis húngara cambió el mundo de los refugiados. Revista Refugiados, Espanha, nº 132, 2004.

VERWEY, Anton; Zerbini, Renato; SILVA, Ariel. A Percepção Brasileira dos Refugiados. Revista Brasileira de Política Internacional- RBPI, ANO 43, nº 1, 2000.

### **Documentos Eletrônicos**

ACNUR. 20º Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Disponível em: < [www.acnur.org](http://www.acnur.org) > Acesso em: 08 mar. 2008.

ACNUR. Disponível em: < [www.acnur.org](http://www.acnur.org) > Acesso em: 08 abr. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: < [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br) > Acesso em: 08 abr. 2008.

SILVA, César Augusto S. da. Os Regimes Internacionais dos Refugiados e a situação brasileira. Disponível em: < [www.ciari.org](http://www.ciari.org) > Acesso em : 04 dez. 2007.

UNHCR STATISTICAL YEARBOOK 2006: Trends in Displacement, Protection and Solutions. Disponível em: < [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) > Acesso em: 02 abr. 2008.

## **ANEXOS**

# ANEXO I

## LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997.

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### TÍTULO I

#### Dos Aspectos Caracterizadores

#### CAPÍTULO I

#### Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

#### SEÇÃO I

#### Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

#### SEÇÃO II

#### Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

#### SEÇÃO III

#### Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

## CAPÍTULO II

### Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

## TÍTULO II

### Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 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.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

### TÍTULO III

#### Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

### CAPÍTULO I

#### Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

### CAPÍTULO II

#### Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

## TÍTULO IV

### Do Processo de Refúgio

#### CAPÍTULO I

##### Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu

grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

## CAPÍTULO II

### Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

## CAPÍTULO III

### Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

## CAPÍTULO IV

### Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

## CAPÍTULO V

## Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. 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, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

## TÍTULO V

### Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

#### Extradição e a Expulsão

### CAPÍTULO I

#### Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

### CAPÍTULO II

#### Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

## TÍTULO VI

## Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

### CAPÍTULO I

#### Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

### CAPÍTULO II

#### Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na [Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#).

### CAPÍTULO III

#### Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecurável e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

## TÍTULO VII

### Das Soluções Duráveis

#### CAPÍTULO I

##### Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

#### CAPÍTULO II

##### Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

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 consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

#### CAPÍTULO III

##### Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. 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.

## TÍTULO VIII

### Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Iris Rezende*