

QUESTÕES HISTÓRICAS ACERCA DO REFÚGIO E ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS COMO INSTRUMENTO INTERNACIONAL DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS DIANTE DOS DESAFIOS ATUAIS

Fernanda Harumi Moreira Watanabe¹

RESUMO

O instituto internacional do refúgio é tema de grande relevância, pois visa garantir proteção de forma ampla a pessoas que se encontram em situação extremamente vulnerável. Sua concessão se relaciona tanto com a soberania do Estado acolhedor quanto com a do Estado de origem do refugiado. No entanto, princípios inerentes à condição humana, como a igualdade, permitem a interferência internacional e legitimam a existência de órgãos mundiais de apoio ao solicitante de refúgio. O objetivo do presente artigo é apresentar os eventos históricos que culminaram com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e analisar o trabalho deste órgão como instrumento garantidor e fiscalizador de concessão de refúgio.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo do campo de Relações Internacionais foi elaborado a fim de contribuir com estudos acerca do instituto do refúgio, considerando sua importância no mundo moderno em razão do caráter humanitário e da proximidade com a temática dos Direitos Humanos que possui.

Atualmente, o instituto do refúgio encontra-se bem consolidado em termos de normas jurídicas de Direito Internacional. Existem diversas medidas para conferir proteção efetiva àqueles já protegidos juridicamente por meio da concessão do refúgio. Ressalta-se aqui a atuação de um órgão específico, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). No entanto, encontramos-nos longe ainda do ideal de proteção aos refugiados por razões diversas e complexas que envolvem as nações acolhedoras e os solicitantes de refúgio.

¹A autora é bacharel em Direito, estudante do curso de pós-graduação *lato sensu* em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA).

O artigo divide-se em três partes. Na primeira, são apresentados os conceitos necessários ao estudo do tema, quais sejam, a diferenciação entre asilo e refúgio. Ainda, cumpre tratar da evolução histórica do refúgio a nível global. Seguida pela conceituação e definição de atribuições quanto ao Alto Comissariado das Nações Unidas, órgão protagonista no amparo ao refugiado. Por fim, discorrer-se-á acerca da importância do instituto do refúgio no mundo atual, com ênfase na atual Declaração de Nova York.

2. DISTINÇÃO ENTRE ASILO E REFÚGIO

O instituto do asilo teve a sua origem na Antiguidade clássica, mais precisamente na civilização grega, servindo como forma de proteção de cidadãos em locais religiosos e invioláveis. O caráter jurídico do instituto, no entanto, surgiu com o Império Romano. Mas foi a partir da Revolução Francesa que o asilo passa a sofrer sua maior alteração, conforme cita Líliliana Lyra Jubilut:

Até então os beneficiados pelo asilo eram, em sua grande maioria, criminosos comuns, sendo que os “criminosos políticos” não eram contemplados por esse instituto. A razão para isso era a existência à época, na maior parte do mundo, de regimes absolutistas, em que vigia a ideia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham. Com as alterações políticas da Revolução Francesa, o asilo passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais a criminosos comuns, em virtude dos ideais de liberdade propugnados.²

O asilo é direito individual inserido na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que foi o marco da universalização dos direitos humanos. A inserção do direito de asilo foi cogitada desde a primeira versão da Declaração, uma vez que tanto o documento quanto a própria ONU – organização da qual emana – foram criados como resposta da comunidade internacional às atrocidades da Segunda Guerra Mundial. Levando-se em consideração os milhões de refugiados, bem como as dificuldades enfrentadas por eles durante este conflito, entendeu-se razoável a criação de uma regra específica sobre o assunto.³ Sabe-se que, nesta época, já

² JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 38.

³ *Ibidem*, p. 39.

existia também o instituto do refúgio. Acerca da temática, discorre Liliana Lyra Jubilut:

Poder-se-ia perguntar o porquê, então, de se ter privilegiado o direito de asilo e não o refúgio e duas são as respostas possíveis. Em primeiro lugar, vários Estados não apresentam diferenciação clara entre os dois institutos, o que se verifica pela utilização tanto da expressão asilo como da expressão refúgio nas várias versões de texto da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), e em segundo lugar parece que houve a opção pela adoção de uma forma mais genérica, adotando-se o termo mais antigo e criando-se um direito de asilo de modo mais amplo, abrangendo também o refúgio.⁴

Asilo político pode ser definido como o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido geralmente por causa de dissidência política, delitos de opinião ou por crimes relacionados com a segurança do Estado, desde que não configurem quebra do direito penal comum, uma vez que, em casos de atos humanos reprováveis independentemente de regimes políticos, os Estados se ajudam mutuamente.⁵

Deste modo, o asilo é concedido em casos particulares, em que uma pessoa, e não um grupo, necessita de acolhimento em virtude de perseguição pelo Estado ao qual pertence, podendo ser decorrente de opiniões ou cometimento de crimes (exceto direito penal comum).

Em sua forma perfeita e acabada, o asilo será denominado territorial, no qual o estrangeiro coloca-se no âmbito espacial do Estado para então requerer o benefício. No entanto, há, ainda, o chamado “asilo diplomático”, que é uma forma provisória de asilo político que se dá no solo do país de origem do estrangeiro, acolhido por alguma embaixada, não necessariamente a do país de destino definitivo.⁶

Conforme assinala o doutrinador Valério de Oliveira Mazzuoli, o instituto do asilo é regulado por convenções internacionais específicas, a exemplo da Convenção sobre Asilo Territorial, assinada em Caracas, em 28 de março de 1954. Acerca disso:

Perceba-se nos textos das declarações e convenções que o instituto do asilo tem apenas uma motivação atualmente – que é justamente a

⁴ Ibidem, p. 40.

⁵ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10ª ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 214-215.

⁶ REZEK, Francisco, op.cit., p. 215-217.

que o diferencia do instituto do refúgio –, relativa à imputação ao asilado da prática de um crime político. [...] No caso do refúgio, não se trata da imputação a alguém a prática de um crime de natureza política ou ideológica, mas de uma perseguição baseada em motivos de raça, religião, nacionalidade ou por pertencer o sujeito a determinado grupo social ou ter certa opinião política.⁷

Além do asilo político, o direito de asilo possibilitou também a criação de outra modalidade prática de solidariedade internacional: o refúgio. No entanto, em se tratando do refúgio, tem-se um instituto do Direito Internacional muito mais recente e, atualmente, com abrangência maior e tipificada: isso significa que não se trata de um ato discricionário do Estado concessor (como acontece no asilo), pois o reconhecimento do status de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos.⁸

Logo, o refúgio é, na verdade, um instituto decorrente do direito de asilo, possuindo características que o diferem deste, como o fato de estar vinculado a documentos e compromissos internacionais, além de ser concedido àqueles que são perseguidos por pertencerem a determinado grupo, seja ele religioso ou social, além de perseguições por motivos de raça, nacionalidade ou opinião. Os refugiados, portanto, não buscam obter esse *status* devido à prática de crime político, como é o caso do asilo.

A fim de eliminar qualquer confusão terminológica, pode-se dizer que asilo é gênero cujas espécies são: asilo político (subdividido em asilo territorial, diplomático e militar) e refúgio. Portanto o refúgio faz parte do asilo em sentido amplo, que é o contexto de acolhida daquele que sofre uma perseguição e que não mais pode continuar vivendo em seu local de nacionalidade ou residência.⁹

O refúgio não nasce a partir do oferecimento de abrigo conferido de um Estado soberano a um cidadão estrangeiro mas, sim, do reconhecimento de um direito que já existia antes mesmo da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade.¹⁰

Acolher alguém com *status* de refugiado é assegurar a proteção à vida. É, portanto, questão que envolve a comunidade internacional e representa a

⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 684

⁸ JUBILUT, Líliliana Lyra, op.cit., p. 37.

⁹ ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho e RODRIGUES, Gilberto (orgs.), 60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro. São Paulo: CLA Cultural, 2011, p. 15.

¹⁰ Ibidem, p. 76.

preocupação com a temática dos direitos humanos, o que vai além da noção de solidariedade ou tolerância internacional.

3. BREVE HISTÓRICO SOBRE O INSTITUTO DO REFÚGIO

O instituto do refúgio propriamente dito surgiu no século XX, com um cenário de um novo mundo que então se descortinava, no qual ocorreu a primeira Grande Guerra de caráter mundial, como consequência de precedentes de um rearranjo político econômico global, seguida de uma primeira Revolução de natureza comunista, e de outra guerra mundial.¹¹

Para Liliana Lyra Jubilut, o refúgio pode ser entendido como sendo uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que surgiu após a Segunda Guerra Mundial como uma das maiores preocupações da comunidade internacional e, por consequência, da ONU, uma vez que sua principal função é fornecer garantias mínimas de sobrevivência à espécie humana, por meio da assecuração de direitos essenciais ao homem, considerando-se que a essência de todos os seres humanos é igual, independentemente de sua origem cultural ou nacional.¹²

Por sua vez, no sentido jurídico do termo, ou seja, como instituto jurídico de Direito Internacional, o refúgio surgiu no seio da Liga das Nações (LdN), em 1921, como um problema genuíno, quando os exércitos inimigos avançavam, no contexto da Primeira Guerra Mundial, enviando uma quantidade grande de pessoas para além de suas fronteiras nacionais, notadamente europeias.¹³

No entanto, conforme afirma José H. Fischel de Andrade, no período inicial do instituto jurídico do refúgio, compreendido entre os anos de 1921 a 1938, havia uma preocupação no sentido de que este fosse tratado como modo de abrigar grupos de pessoas, não sendo visto como meio de proteger pessoas individualmente:

Do estudo e análise das definições e da proteção convencional e extra convencional existentes no período 1921-1952, infere-se que houve, inicialmente – *i.e.*, *a partir de 1921* – uma preocupação, no plano *jurídico conceitual*, em se definir o termo ‘refugiado’ em função de um conceito amplo, que não se restringisse a pessoas tomadas

¹¹ NASCIMENTO, Luiz Sales do. **A Cidadania dos Refugiados no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 32.

¹² JUBILUT, Liliana Lyra, *op.cit.*, p. 51.

¹³ PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: EDUFAL, 2010, p. 39

individualmente, mas sim que se estendesse a grupos em sua globalidade. Essa tendência se manteve, predominantemente, até o ano de 1938 [...].¹⁴

Os refugiados russos foram o motivo inicial para a tutela deste instituto. As causas do movimento de refugiados deste país, durante os anos 1918-1922 foram a Revolução bolchevique (1917), o colapso das frentes anti-bolcheviques na Rússia europeia (1919-1920), a fome de 1921, e o término da resistência dos “russos brancos” na Sibéria (1921). O número de russos que tiveram de partir varia, mas seguramente pode-se dizer que cerca de 1.500.000 a 2.000.000 é um número aceitável e realista.¹⁵

A iniciativa de contatar a Liga das Nações para a solução do problema foi empreendida pelo então Presidente do Comitê Internacional da Cruz vermelha (que juntamente com outras ONGs prestava auxílio aos refugiados russos), Sr. Gustave Ador, que também serviu como porta voz das agências de serviço social que se encontravam em dificuldades pelo tamanho e complexidade dos refugiados russos. Em uma conferência realizada na data de 16 de fevereiro de 1921, foi decidido que se convidasse o Conselho da Liga das Nações para designar um Alto Comissariado para os Refugiados Russos. O convite foi recebido na data de 21 de fevereiro e em 27 de junho, após deliberações, aceitou-se a designação.¹⁶

Em 1º de novembro de 1921, assumiu como Alto Comissário para os Refugiados Russos o norueguês Dr. Nansen, estadista e cientista. A primeira *cédula indentitária* dos refugiados russos foi chamada de Passaporte Nansen.¹⁷ Tratava-se de documento internacional de identidade destinado a refugiados, sendo o responsável por reconhecer novamente sua personalidade jurídica.¹⁸

Porém, o problema dos russos ultrapassava a questão jurídica. De acordo com José H. Fischel de Andrade:

Diante desse quadro, a atitude do Dr. Nansen não poderia ser outra que a repatriação se possível, reassentamento em países de refúgio, ou em outras áreas, se necessário. O reassentamento foi levado em

¹⁴ ANDRADE, José H. Fischel. **Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 181

¹⁵ Ibidem, p. 33

¹⁶ Ibidem, p. 40

¹⁷ PACÍFICO, Andrea Pacheco, op.cit., p. 40

¹⁸ ANDRADE, José H. Fischel, op.cit., p. 44

diante, sendo que vários grupos se dispersaram pela Europa, e muitos rumaram para as Américas, chegando inclusive ao Brasil¹⁹.

Nesse contexto, após relativa estabilização da problemática dos refugiados russos e o surgimento de grupos armênios, o Dr. Nansen propôs a reorganização do trabalho da Liga das Nações para os refugiados. Assim, a partir de 1º de janeiro de 1925 o Alto Comissariado incorporou-se à Divisão Diplomática da OIT, como “Serviço para os Refugiados”.²⁰

Nesse sentido, esclarece Andrea Pacheco Pacífico que “não somente os russos foram protegidos pelo mandato do Dr. Nansen, também os armênios, os turcos, os assírios, os assírios-caldeus e assimilados estiveram sob o mandato do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações”.²¹

Findo o prazo de 10 (dez) anos do mandato estipulado para a vigência do Alto Comissariado, mais precisamente em 4 de setembro de 1930, a Assembleia (órgão especializado da Liga das Nações) decidiu estabelecer um organismo de caráter descentralizado, sob a direção da própria Liga a fim de prosseguir com a responsabilidade pelos refugiados. Nascia, assim, o Escritório Nansen, que começou a funcionar a partir de abril de 1931, com data em dezembro de 1939 para sua liquidação.²²

Em que pese a organização do Escritório Nansen, uma série de problemas surgiu. Conforme cita Andrea Pacheco Pacífico:

O escritório Nansen para Refugiados, criado sobre os auspícios da LdN, deu continuidade aos trabalhos do Dr. Nansen [...] Entretanto, não se contou com as surpresas da sociedade internacional: a depressão econômica, o declínio da influência moral da LdN, a forte pressão da URSS que havia entrado na Liga e o fluxo de refugiados provenientes da Alemanha, que impediram o Escritório de fazer seu trabalho a contento.²³

A Liga das Nações deliberou pela elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, assinada por oito Estados em 1933, que tratou, entre outras situações, da situação jurídica dos refugiados, de suas

¹⁹ Ibidem, p. 45

²⁰ Ibidem, p. 46

²¹ PACÍFICO, Andrea Pacheco, op.cit., p. 40

²² ANDRADE, José H. Fischel, op.cit., p. 69-70

²³ PACÍFICO, Andrea Pacheco, op.cit., p. 40

condições de trabalho, do bem estar e da assistência, da educação e do regime fiscal, possibilitando o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados.

Extremamente importantes foram as cláusulas que protegeram todo tipo de refugiado, que permitiram modificações, ampliações e defenderam o princípio do *non refoulement* (proibindo o Estado acolhedor de devolver o refugiado ao Estado de perseguição).

Nessa mesma época surgiu e fortaleceu-se o nacional socialismo na Alemanha, originando um novo grupo de pessoas perseguidas em virtude de seu *status* civil e que, conseqüentemente, precisavam da proteção concedida aos refugiados: os judeus alemães. Desta forma surge, em 1936, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, que teve sua competência alargada para proteger judeus provenientes da Áustria em 1938. Conforme esclarece Liliana Lyra Jubilut:

Em função de os judeus serem auxiliados por organizações judaicas de todo o mundo, por existirem pressões para o fim do Escritório Nansen para Refugiados por parte de Estados que violavam os direitos fundamentais de seus nacionais – os quais recorriam então à proteção deste – e pelo fato de a Alemanha, ainda membro da Liga das Nações, ser contrária a que esta reconhecesse os judeus alemães como refugiados, optou-se por criar um órgão específico para a proteção dos judeus alemães, que atuasse fora do âmbito do Escritório Nansen para Refugiados.²⁴

Tanto o Alto Comissariado para a Alemanha quanto o Escritório Nansen tinham o ano de 1938 como data para expirar. Em 14 de maio daquele ano, o Conselho da Liga das Nações adotou o Relatório que propunha a criação de um organismo individual, também de existência temporal e predeterminada, que substituiria ambos. Assim, em dezembro de 1938 estabeleceu-se o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados.²⁵

Este órgão inaugurou uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados, isto porque a qualificação de uma pessoa como refugiada, que era feita a partir de critérios coletivos, passou também a ser fundamentada em aspectos individuais. Mantiveram-se, contudo, os fundamentos da concessão de refúgio, ou seja,

²⁴ JUBILUT, Liliana Lyra, op.cit., p. 76-77.

²⁵ ANDRADE, José H. Fischel, op.cit., p. 109.

continuavam a ser utilizados os critérios da origem, nacionalidade ou etnia. Essa qualificação é utilizada até os dias atuais.²⁶

Em conjunto com o Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações, ainda no ano de 1938, foi criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, sob a influência dos Estados Unidos, que o fizeram reconhecendo a importância da concessão de algum tipo de tutela aos refugiados, bem como considerando o notável declínio da Liga das Nações, da qual recusaram-se a participar oficialmente. Com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, bem como o decorrente aprofundamento da crise de legitimidade e poder da Liga das Nações, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tornou-se pouco eficaz para realização das tarefas que outrora lhe competiam. Muito disse se deve ao fato de a Segunda Guerra ter gerado mais de 40 milhões de refugiados, contra os 4 milhões procedentes da Primeira Guerra.²⁷

A extinção, em 1946, do Alto Comissariado da Liga, somada aos problemas políticos e estruturais existentes junto ao Comitê Intergovernamental e à UNRRA (Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução, acordo criado por iniciativa estadunidense para estabelecer um organismo responsável pelos civis deslocados em razão do conflito bélico da Segunda Guerra Mundial)²⁸ – em sua maioria no que tangia a competências –, afigurava-se iminente a criação de um outro organismo, de preferência dentro da recém criada Organização das Nações Unidas. Assim, surgiu a Organização Internacional para os Refugiados.

Os objetivos da organização seriam substituir os remanescentes da Segunda Grande Guerra, reestruturar as metas, as competências, as políticas e as definições jurídicas que deveriam orientar a solução do problema dos refugiados.²⁹

No entanto, previamente à entrada em funcionamento da OIR em 1948, foi estabelecido o *Acordo sobre Medidas Provisórias a serem tomadas concernentes aos Refugiados e Deslocados*, que teve sua entrada em vigor em 1946, originando a Comissão Preparatória, responsável por estabelecer as condições necessárias ao funcionamento da OIR, devido ao gozo de plena capacidade jurídica que possuía.³⁰

²⁶ JUBILUT, Liliana Lyra, op.cit., p. 77.

²⁷ Ibidem, p. 78.

²⁸ ANDRADE, José H. Fischel, op.cit., p. 135.

²⁹ Ibidem, p. 150.

³⁰ ANDRADE, José H. Fischel, op.cit., p. 156-158.

As funções desta nova unidade especializada das Nações Unidas compreendiam as mesmas atribuídas aos órgãos que a antecederam, quais sejam: repatriação, identificação, registro e classificação, auxílio e assistência, proteção jurídica e política, transporte, reassentamento e restabelecimento de pessoas. Neste sentido, destaca José H. Fischel de Andrade:

A OIR chegou bastante perto de adotar um esquema de determinação puramente subjetivo [para a concessão de refúgio], a partir do momento em que considerou como admissíveis pessoas que, fora de seu país de nacionalidade, expressassem objeções válidas de a ele retornarem, sendo suficiente que as opiniões políticas do refugiado o levassem a não desejar se valer da proteção de seu país de origem.³¹

Outro avanço trazido pela conceituação de refugiado feita pela OIR foi a descrição da noção de perseguição e do bem fundamentado temor para tal, os quais nunca haviam sido descritos de forma completa.

No entanto, o baixo número de países integrantes da OIR comprometeu gravemente seu orçamento. Esta unidade especializada, que havia sido criada para durar temporariamente, não chegou a amadurecer e foram logo arrancadas suas raízes. As competências da OIR foram, então, transferidas para os Estados onde havia refugiados, bem como para outras organizações. Os países, contudo, não se mostravam muito ansiosos em assumir a responsabilidade.³²

Porém, a problemática dos refugiados não se exauriu com as ações da Organização Internacional dos Refugiados (OIR), pelo que se sentiu a necessidade de criar outro, porém com caráter permanente, também ligado à ONU, para tratar do tema refugiados. Surge, então, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em dezembro de 1950³³.

4. O PAPEL ATUAL DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS COMO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE PROTEÇÃO

³¹ Ibidem, p. 165-166.

³² PACÍFICO, Andrea Pacheco, op.cit., p. 42.

³³ NASCIMENTO, Luiz Sales do, op.cit., p. 34.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 no âmbito da ONU, como um órgão subsidiário, que, embora autônomo, segue as diretrizes da Assembleia Geral. Seu funcionamento se iniciou em 1º de janeiro de 1951. Em 2003 a Assembleia Geral da ONU aboliu a necessidade do ACNUR continuar renovando seu mandato.³⁴

Como organização humanitária, apolítica e social, o ACNUR tem dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal. A principal missão do ACNUR é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados, empenhando-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar de refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem.³⁵

O ACNUR, respeitando a soberania dos países, busca parceria com estes através de colaboração com governos, organizações regionais e internacionais e organizações não governamentais (ONGs).

Conforme se depreende do próprio estatuto do ACNUR:

Artigo 1.º – O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, sujeito a aprovação dos governos interessados, as organizações privadas a fim de facilitar o repatriamento voluntário de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais;

Artigo 10 – O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, e, se apropriado, organismos públicos, que considere mais aptos para administrar tal assistência;

Artigo 20 – O Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do Alto Comissariado, será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto Comissariado serão financiadas através de contribuições voluntárias.

³⁴ PACÍFICO, Andrea Pacheco, op.cit., p. 73.

³⁵ ACNUR. **A missão do ACNUR**. Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/> >. Acesso em: novembro 2015.

Numa análise combinada destes artigos, pode-se observar que praticamente todos os fundos do ACNUR provêm de contribuições voluntárias que devem ser implementadas pelos governos e ONGs. Portanto, recaem sobre a própria ONU os custos diplomáticos e legais relativos aos refugiados e a assistência material, por sua vez, é apoiada por fundos privados.

No Brasil, o ACNUR conta com um escritório em Brasília e uma unidade recém-inaugurada em São Paulo e tem, ainda, parcerias com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e com os ministérios da Saúde, Educação, trabalho e Desenvolvimento Social.³⁶

Deste modo, verifica-se que a responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados pertence ao ACNUR, que atua a nível mundial, mas também dentro de cada Estado, num regime de cooperação. Atua de modo independente, humanitário, social e apolítico, trabalhando tanto com as questões legais e diplomáticas dos refugiados, quanto com as questões relativas à assistência material, mantendo contato direto com os governos acolhedores, visando restaurar a segurança e promover a capacidade para reconstrução de um futuro positivo para os refugiados, bem como fornecer ligações com voluntários e profissionais aptos a fornecer apoio.

5. DESAFIOS DO REFÚGIO NA ATUALIDADE

Segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas, a tragédia humana do deslocamento forçado continuou a ocorrer pelo mundo durante a primeira metade do ano de 2016 com a presença marcante de conflitos, perseguições, violência generalizada e violações de Direitos Humanos que acabaram por aumentar o deslocamento forçado de pessoas de um país para outro. Constatou-se, ao longo da primeira metade de 2016, conflitos persistentes em diversas regiões tais como Nigéria, Iêmen, Sudão do Sul e Síria, levando milhões a abandonarem seus lares rumo ao desconhecido, muitos dos quais permanecendo como deslocados internos (continuam dentro de seus próprios países).³⁷

³⁶ ACNUR. **ACNUR no Brasil**. Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/> > Acesso em: novembro 2015.

³⁷ UNHCR, **Mid Year Trends 2016**, fevereiro 2017, p. 3. Disponível em <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>>. Acesso em

Em números, de acordo com levantamento do Alto Comissariado das Nações Unidas, 22.5 milhões de pessoas encontravam-se em situação de refúgio até o final de 2016, com 3.4 milhões de novos solicitantes de refúgio e asilo. Desta vasta quantidade de pessoas, 51% são crianças com menos de 18 anos. De todos os refugiados, 84% encontram-se em países em desenvolvimento.³⁸

O Brasil tem tomadas medidas visando o fortalecimento do sistema nacional de refúgio, dentre as quais se destaca a nova Lei de Migrações (Lei 13.445, de maio de 2017) que entra em vigor em novembro de 2017 e garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Institui, ainda, o visto temporário para acolhida humanitária, que deverá ser concedido tanto ao apátrida quanto ao nacional de país que, entre outras motivações, se encontre em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos – situação que possibilita o reconhecimento da condição de refugiado, segundo a Lei nº 9.474, art. 1º, III.³⁹

Por sua vez, nos últimos anos a situação tem se apresentado delicada em regiões como Europa e Estados Unidos, que vêm adotando políticas migratórias restritivas e tem sido notável a crise dos refugiados gerada por esse fato. As diversas crises pelas quais passou o mundo induziu governos a interpretarem o refúgio como fator de desestabilização política e econômica para seus países acolhedores e, conseqüentemente, a restringirem drasticamente o contingente de estrangeiros em seus países⁴⁰.

Nos anos 90, havia marcante movimentos de refugiados dentro da Europa, em sua maioria devido a conflitos existentes entre Bósnia e Kosovo. No entanto, o ano de 2015 foi a primeira vez em toda a história em que a Europa precisou lidar com grande contingente de refugiados vindos de fora da região, uma vez que os

setembro 2017. Texto original: *“the human tragedy of massive forced displacement continued to unfold around the world during the first half of 2016 with conflict, persecution, generalized violence, and violations of human rights causing forced displacement to increase further. the first half of the year saw persistent conflict in many regions, notably nigerias, Yemen, South Sudan and the Syrian Arab Republic (Syria), leading millions to flee their homes, most remaining displaced within their own country but many also leaving for other countries.”*

³⁸ UNHCR, **Global Trends**, jun/2017, p.3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34>>, acesso em setembro/2017.

³⁹ CONARE, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, **Refúgio em Números**, p. 4. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>, acesso em setembro/2017.

⁴⁰ BATISTA, Vanessa Oliveira. **O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória**. *Revista Versus Acadêmica*, v.3, UFRJ, Rio de Janeiro, p. 68, nov. 2009.

países ao redor tornaram-se inabitáveis por motivos de terrorismo, economia e guerras civis. Síria apresenta-se como um dos países em situação urgente, sendo a origem de muitos dos refugiados, tendo em vista a guerra civil que se arrasta desde 2011.⁴¹

Ocorre que é dado a cada país decidir por aceitar ou não os refugiados, o que acaba por gerar uma crise de teor ético e, ao mesmo tempo, político.

Muitas são as indagações levantadas por especialistas que acompanham esse fluxo migratório. Uma delas diz respeito à capacidade de países em plena crise econômica [...] acomodar, dar emprego e assistência social a milhares de refugiados.

Outra diz respeito à divergência cultural entre muçulmanos e europeus [...] Há ainda problemas como a deportação de muçulmanos já fixos na Europa desde antes do fluxo migratório iniciado em 2014.

Há ainda a preocupação com as ligações possíveis que grupos terroristas, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, podem estabelecer com indivíduos infiltrados entre os imigrantes. [...]

Outro problema são as reações extremistas de alguns setores da sociedade europeia, como é o caso do grupo “Soldiers Of Odin” (Soldados de Odin), atuante na Finlândia. Os Soldados de Odin atuam como milícia urbana anti-imigrantista e patrulham as cidades finlandesas sob o argumento de “proteger a população”. Esse tipo de patrulha pode tornar-se uma forma recorrente de reação ao fluxo migratório muçulmano para a Europa.⁴²

Ainda, as autoridades europeias foram acusadas de delongarem a implementação de soluções eficazes para a concessão de refúgio. A falha em agilizar o processo e oferecer segurança no trânsito de refugiados acabou por aflorar a atuação de traficantes de pessoas, bem como a entrada forçada de migrantes em terras europeias, o que levou à morte de milhares que se arriscaram ao fazê-lo.⁴³

O ACNUR tem trabalhado com frequência a fim de solucionar o problema por meio de realocação de refugiados, apelo aos governos em busca de auxílio, busca de alternativas como campanhas e divulgação da situação em que se encontram os refugiados. O problema, no entanto, persiste, principalmente por depender da ação

⁴¹ KHAN, Aiman Rahman. **Refugees in Europe: a Challenge**. p.1, disponível em: <https://www.academia.edu/24591241/Refugees_in_Europe_A_Challenge>, acesso em setembro/2017.

⁴² FERNANDES, Cláudio. **Crise de refugiados na Europa**. Atualidades. Brasil Escola. Publicado em: 11 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://vestibular.brasilescola.uol.com.br/atualidades/crise-dos-refugiados-na-europa.htm>>. Acesso em setembro/2016.

⁴³ PEROSA, Teresa. Revista Época, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/09/seis-perguntas-para-entender-crise-humanitaria-de-refugiados-na-europa.html>> acesso em setembro/2017.

individual dos países, que precisam aceitar acatar e agir a fim de acolher, ou mesmo reassentar esse contingente de pessoas.

Visando corrigir e padronizar o tratamento aos refugiados, e após diversas tentativas frustradas, em setembro de 2016, líderes de 193 países, bem como líderes da ONU e da sociedade civil reuniram-se em Nova York para discutir os desafios relacionados a grandes movimentos de refugiados e migrantes. O encontro foi o primeiro passo de um processo que deve culminar, em 2018, na adoção de um pacto global sobre o compartilhamento das responsabilidades relativas aos refugiados. Os compromissos fundamentais ali estabelecidos ficaram conhecidos como Declaração de Nova York⁴⁴

Para o Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, Volker Türk, embora o conjunto de práticas de apoio ao refugiado decorrentes desse plano não sejam novidade, é possível constatar-se alguns aspectos diferenciados, como o foco na pessoa do refugiado e nas comunidades de acolhida. Para ele, os atores de desenvolvimento devem agir com maior antecedência em questões como saúde, educação ou apoio à comunidade de acolhida. Nesse sentido:

A Declaração de Nova York para refugiados e migrantes oferece uma oportunidade única. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada como uma declaração política, assim como a Declaração de Nova York. No início, as pessoas pensaram, “Bem, este é apenas um documento com boas intenções, mas sem valor”. Mas o que ela fez foi revolucionar os direitos humanos. Nós esperamos que a Declaração de Nova York faça o mesmo, e revolucione a forma como a comunidade internacional se engaja com os refugiados.

Precisamos identificar rapidamente as situações nas quais essa resposta mais abrangente para os refugiados funcionaria, e como isso pode fazer diferença. Estamos atualmente analisando a situação em uma série de países. Obviamente que a primeira situação que nos vem à cabeça é o fluxo de sul-sudaneses para diferentes países. Existe uma série de situações prolongadas que precisamos observar também. Precisamos ver como mudaremos a abordagem habitual a partir da Declaração De Nova York. Teremos que perceber que a Declaração trará mudanças para cada área do nosso trabalho em termos de engajamento com os Estados-Membros, assim como com os parceiros e os próprios refugiados. Por isso temos muito trabalho pela frente. Em algum momento, vamos entrar em discussões formais com os Estados-Membros, nossos parceiros da sociedade civil e outras partes interessadas sobre o chamado Pacto Global que

⁴⁴ Ibidem, p. 27.

temos de desenvolver-se em 2018 e, em seguida, apresentar à Assembleia Geral da ONU.⁴⁵

Assim, embora ainda em fase de desenvolvimento e aplicação, as medidas tomadas pelo ACNUR, em parceria com a sociedade civil e com os governos envolvidos na acolhida de refugiados, são uma fonte de esperança àqueles que se encontram em situação de temor em seus países de origem, que tanto anseiam por uma vida segura e mais humana.

6. CONCLUSÃO

Refugiados são pessoas que se encontram fora de seus países de origem, numa condição de vida temporária, por motivos de perseguição ou temor bem fundado de perseguição em razão de religião, raça, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, além de agressões externas e graves ou massiva violação de direitos humanos. São pessoas em estado crônico de sofrimento que possuem direitos específicos e merecem suporte internacional.

O regime internacional dos refugiados como é conhecido hoje nasceu na ONU, em 1951, como um instituto decorrente (e diferente) do asilo. Após massiva violação de direitos humanos causada pela Segunda Guerra Mundial, a preocupação com a problemática dos refugiados ganhou prioridade. O novo regime criado para eles levou em consideração a formação histórico cultural dos refugiados e as características dos conflitos pelos quais eles passam, além de ampliar a responsabilidade dos governos na implementação das normas internacionais no direito interno, adequando-as às necessidades dos refugiados em harmonia com a sociedade acolhedora.

Atualmente, o refúgio encontra-se como instituto bem consolidado graças a documentos e órgãos internacionais que visam defender aqueles que se encontram em situação vulnerável por motivos de perseguição ou temores que impossibilitem a vida no país de sua origem.

A responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados pertence ao ACNUR, que atua a nível mundial, mas também dentro de cada Estado, num regime

⁴⁵ Volker Türk, Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, em entrevista com a Oficial Sênior de Comunicação do ACNUR, Ariane Rummery. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/>>, acesso em setembro/2017.

de cooperação. Atua de modo independente, humanitário, social e apolítico, trabalhando tanto com as questões legais e diplomáticas dos refugiados, quanto com as questões relativas à assistência material.

Atualmente, no entanto, o mundo se depara com conflitos profundos relacionados à concessão de refúgio, o que gerou uma crise delicada em lugares como Europa e Estados Unidos. A solução está ainda sendo discutida e colocada em pauta em reuniões de líderes governamentais dos diversos países envolvidos, as apresenta-se mais como uma questão de solidariedade do que uma questão política por si só. Para solucionar a questão, líderes reuniram-se em setembro de 2016, o que culminou com a Declaração de Nova York, que promete vincular os países ao cumprimento de medidas para acolhida de pessoas em situação de risco.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **A missão do ACNUR.** Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/> >. Acesso em novembro 2015.

_____. **ACNUR no Brasil.** Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/> > Acesso em: novembro 2015.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho e RODRIGUES, Gilberto (orgs.). **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro.** São Paulo: CLA Cultural, 2011.

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

BATISTA, Vanessa Oliveira. **O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória.** *Revista Versus Acadêmica*, v.3, UFRJ, Rio de Janeiro, p. 68, nov. 2009.

CONARE, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, **Refúgio em Números.** Disponível em:

<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>, acesso em setembro/2017.

FERNANDES, Cláudio. **Crise de refugiados na Europa**. Atualidades. Brasil Escola. Publicado em: 11 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://vestibular.brasilecola.uol.com.br/atualidades/crise-dos-refugiados-na-europa.htm>>. Acesso em setembro/2016.

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

KHAN, Aiman Rahman. **Refugees in Europe: a Challenge**. p.1, disponível em: <https://www.academia.edu/24591241/Refugees_in_Europe_A_Challenge>, acesso em setembro/2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NASCIMENTO, Luiz Sales do. **A Cidadania dos Refugiados no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: EDUFAL, 2010.

PEROSA, Teresa. Revista Época, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/09/seis-perguntas-para-entender-crise-humanitaria-de-refugiados-na-europa.html>> acesso em setembro/2017.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10ª ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

UNHCR, **Global Trends**, jun/2017, p.3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34>>, acesso em setembro/2017.

_____. **Mid Year Trends 2016**, fevereiro 2017, p. 3. Disponível em <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>>. Acesso em setembro 2017.

Volker Türk, Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, em entrevista com a Oficial Sênior de Comunicação do ACNUR, Ariane Rummery. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/>>, acesso em setembro/2017.
