

CENTRO UNIVERSITÁRIO  
UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO  
CURSO DE DIREITO

**VINÍCIUS AÍAS ARRUDA ALBUQUERQUE**

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS  
NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19**

São Luís

2022

**VINÍCIUS AÍAS ARRUDA ALBUQUERQUE**

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS  
NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe José Nunes Rocha.

São Luís

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Albuquerque, Vinícius Aías Arruda

A proteção internacional dos direitos humanos dos refugiados no cenário da pandemia da covid-19 / Vinícius Aías Arruda Albuquerque. — São Luís, 2022.

58 f.

Orientador: Prof. Me. Felipe José Nunes Rocha.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2022.

1. Direitos humanos. 2. Refugiados. 3. Covid-19. I. Título.

CDU 342.7:616-036.21

**VINÍCIUS AÍAS ARRUDA ALBUQUERQUE**

**A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS  
NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 24/06/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Me. Felipe José Nunes Rocha** (Orientador)  
Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Heloísa Gomes Medeiros**  
Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof.<sup>a</sup> Ma. Juliana de Albuquerque Pereira**  
Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

A Deus, à minha família, aos meus professores e aos meus companheiros nesta caminhada até aqui minha imensa gratidão.

## AGRADECIMENTOS

Primordialmente, agradeço a Deus pelos dons da vida e da perseverança, que me permitiram avançar até aqui. Pai, obrigado por sempre me acompanhar e jamais permitir que eu desista dos objetivos da vida.

À minha família, em especial “papai, mamãe e titia”, respectivamente, meu pai, Francisco Albuquerque, minha mãe, Maria Edilene Albuquerque; e minha tia e madrinha, Walda Aguiar, por todo o apoio, todo o carinho e toda a confiança em mim.

À minha avó Maria Cristina Bandeira, que partiu junto ao Pai em abril de 2018, levando com ela alguns dos momentos mais memoráveis de minha vida. Vovó, por mais que a senhora não esteja mais ao meu lado, saiba que a senhora vive todos os dias em meus pensamentos e em meu coração.

À minha priminha Sofia, que veio ao mundo em tempos tão turbulentos, muito obrigado por deixar meus dias mais leves e divertidos. Acompanhar seu crescimento tem sido uma das experiências mais lindas da minha vida.

A meus(inhas) colegas de curso, por toda a ajuda e o aprendizado até aqui e por terem vivenciado os pontos altos de minha trajetória na graduação ao meu lado. Ana Luiza Cutrim, Endya Silveira, Flaviene Mendes, Luiz Eduardo Santos, Rebeca Costa, João Vitor Resende, Jucielly Alves, Naila Duailibe e Victória Belém: dividir esta etapa ao lado de vocês foi incrível. De modo mais especial, agradeço a amizade e o companheirismo de Mariana Nunes e Myceia Viana, meninas incríveis nas quais vejo um futuro brilhante, com quem dividi momentos de angústias e de alegrias em torno deste trabalho.

A meus(inhas) professores(as), nas pessoas do meu orientador, professor Felipe Rocha, e da coordenadora de Monografia Jurídica da UNDB, professora Aline Fróes, por toda a lição aprendida e apreendida e a inspiração para que eu possa trilhar meu caminho. Aos(às) mestres(as), o carinho!

Família e amigos(as): obrigado por acreditarem em mim mais do que eu mesmo. Pode parecer que não, mas toda palavra de consolo me foi importante ao longo desta jornada.

Por fim, a mim mesmo, para que tenha *animus et fidi* para enfrentar os desafios desta “infinita highway” chamada vida e que “tudo o que vier eu fiz por merecer” seja o mote de cada conquista e cada etapa dela, sempre feliz por ter chegado onde chegou e inspirado a chegar ainda mais longe. Que estejas para o futuro como um descobridor ao ver a costa e que, lá na frente, penses que “não teria graça se soubesse onde ia dar”! Nesta jornada, “nunca reclamar, só agradecer” sempre!

Acalmou a tormenta

Pereceram

O que a estes mares ontem se arriscaram

E vivem os que por um amor tremeram

E dos céus os destinos esperaram

Atravessamos o mar Egeu

Um barco cheio de Fariseus

Com os Cubanos

Sírios, ciganos

Como Romanos sem Coliseu

Atravessamos pro outro lado

No rio vermelho do mar sagrado

Os center shoppings superlotados

De retirantes refugiados

(Diáspora - Tribalistas)

## RESUMO

O presente trabalho aborda a proteção internacional dos direitos humanos das populações refugiadas em meio a pandemia do novo coronavírus, contexto em que sua condição de vulnerabilidade é acentuada tanto pela ausência de políticas destinadas ao resguardo de seus direitos básicos, notadamente a saúde, quanto pelas políticas estatais de contenção do vírus, amplamente voltadas a restrições à circulação e ao assentamento. Assim, o presente trabalho se propõe a analisar mecanismos internacionais de guarda dos direitos dos refugiados a partir de uma linha temporal acerca de sua perspectiva, inicialmente restrita à Europa pré e pós-Primeira Guerra Mundial, bem como compreender os principais impactos da pandemia da Covid-19 na efetivação dos direitos dos refugiados. Diante disso, faz-se cabível a identificação da responsabilidade internacional dos Estados pactuantes para com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos – em especial a Declaração de Nova York de 1948, o mais recente documento nessa seara, de natureza *soft law*, que prevê uma visão diplomática à questão dos refugiados – a qual esbarra em questões políticas dos Estados de acolhida. Dessa forma, abordam-se os compromissos internacionais oriundos desses documentos internacionais e a responsabilidade por parte dos Estados pactuantes de elaborar políticas públicas que apoiem esse vulnerável grupo social em um cenário global de crise sanitária. Para tanto, a pesquisa desenvolveu-se por meio do método hipotético-dedutivo e seu procedimento se dá de modo bibliográfico por abranger bibliografia multidisciplinar de maneira a aproximar o pesquisador de seu objeto de estudo com o fito de propiciar-lhe novas abordagens acerca do tema em exame.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Refugiados. Covid-19.

## **ABSTRACT**

The present work approaches the international protection of the refugee population amid the new coronavirus pandemic. In this context, the refugee's condition of vulnerability increases since there is the absence of policies which are related to the protection of their basic rights, especially health, and also the state policies on the virus containment which are orientated towards movement restriction and settlement. Therefore, the present work has the purpose of analyzing international mechanisms about the refugee's rights protection from a historical timeline which was initially restricted to Europe before and after the First World War as well as understanding the main impacts from Covid-19 Pandemic on the effectiveness of the refugee's rights. In addition, it is necessary the identification of the international responsibility of the states which are signatories of the human rights treaties and international conventions, especially the New York Declaration (2016) which is the most recent document in this area from soft law nature. There is in the document a diplomatic vision about the question of the refugees which is connected with political questions of the host states. Thus, it approaches the international commitments which comes from these international documents and the responsibility from the signatory states in elaborating public policies which supports this vulnerable social group in a global scenario of sanitary crisis. Therefore, research was developed through the hypothetical-deductive method and its procedement was done by bibliographic approach because it includes multidisciplinary bibliography in a way to approximate the researcher and his study object with the intention to propitiate them with new approaches about the theme in analysis.

**Keywords:** Human rights. Refugees. Covid-19.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS MECANISMOS INTERNACIONAIS DE GUARIDA DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>O reconhecimento primário da condição jurídica de refugiado e a contribuição de Fridtjof Nansen para o nascimento do Direito Internacional dos Refugiados.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>O Direito Internacional dos Refugiados no período pós-Segunda Guerra Mundial e o advento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).....</b>	<b>18</b>
<b>2.3</b>	<b>O desenvolvimento histórico do Direito Internacional dos Refugiados no final do século XX e início do século XXI.....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS PACTUANTES QUANTO A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>A responsabilidade internacional dos Estados à luz da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes de 2016.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>O princípio do <i>responsability-sharing</i> e do <i>burden-sharing</i> na efetivação de uma política global de acolhida a refugiados.....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>OS REFUGIADOS E A PANDEMIA DA COVID-19.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>A situação dos refugiados durante as crises sanitárias.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2</b>	<b>Principais impactos da pandemia da Covid-19 sobre as populações refugiadas.....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Refugiados é uma das duas ramificações do Direito Internacional dos Direitos Humanos que versa sobre o resguardo da pessoa que sai de seu Estado por motivos de guerra, perseguição política ou étnico-religiosa, deterioração geral na sua qualidade de vida e/ou relacionado a fenômenos naturais. Nesse sentido, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos cuida dos direitos humanos em toda a sua extensão, o primeiro é específico à custódia da condição do refugiado, desde a saída de seu Estado de residência ao refúgio no país de acolhimento (RAMOS, 2020).

Assim, os tratados e convenções internacionais dos direitos humanos, que trazem em seu bojo o resguardo da condição da pessoa refugiada, são a fonte primordial do Direito Internacional Público e sua ratificação implica obrigações aos Estados pactuantes. Posto isso, haja vista que os direitos dos refugiados estão dispostos em normas tratados de direitos humanos, sua proteção é regulamentada pelo direito interno de cada Estado, cujo ordenamento jurídico fundamentará a disposição de tais normas. Sendo assim, em que pese a defesa dos direitos humanos sem reservas por parte dos Estados, sua efetivação prática torna-se limitada em virtude de questões mais preocupantes aos nacionais (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015).

Nesse diapasão, de acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados relativos ao ano de 2020, a população global de pessoas forçadas a se deslocar de seus países de origem, que era de 43,3 milhões em 2009, atingiu a cifra recorde de 82,4 milhões em 2020, sendo 26,4 milhões de refugiados. Isso importa dizer que 1 a cada 95 pessoas da população mundial é agora considerada deslocada forçada, contra 1 a cada 159 em 2010. Esse aumento foi maior entre os anos de 2012 e 2015, estopim da guerra civil síria, tendo o Oriente Médio, a África Subsaariana e o Subcontinente Indiano como áreas críticas de procedência de refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Nesse panorama, países como Turquia (3,7 milhões de refugiados), Colômbia (1,7 milhão), Paquistão (1,4 milhões de refugiados), Uganda (idem), e Alemanha (1,2 milhão de refugiados) se destacam como os maiores receptores de refugiados do mundo. Dentre os países elencados acima, apenas a Alemanha possui um alto nível de desenvolvimento humano e condições socioeconômicas para acomodar os refugiados dignamente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

No tocante às acomodações, o Alto Comissariado das Nações Unidas estima que 56% de todas as pessoas deslocadas residiam em apenas 10 países, número similar ao do ano

anterior. Assim, o órgão reconhece a importância de uma responsabilidade compartilhada na acolhida a refugiados, uma vez que seus dados apontam que os países de alta renda acolhem apenas 17% das pessoas deslocadas interfronteiras, ao passo que países de média-alta renda acolheram 43%. Por outro lado, países de renda média-baixa acolheram 18% e países de baixa renda, 22%. Com isso, verifica-se que regiões em desenvolvimento continuam a arcar com uma responsabilidade desproporcionalmente maior em acolher populações deslocadas, tendo em vista que 86% dessas pessoas estão nesses países (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Dessa feita, diante do alto número de pessoas forçadamente deslocadas no ano de 2020, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados atesta que a pandemia da Covid-19 representa um grande óbice à concretização dos direitos das populações migrantes pelos seus desdobramentos para além da crise sanitária propriamente dita, gerando efeitos econômicos e as severas restrições à mobilidade humana e as limitações ao cotidiano, e reconheceu a importância de incluir as populações refugiadas em políticas públicas nesse âmbito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Com isso, as péssimas condições sanitárias dos campos de refugiados são fatores-chave para a disseminação de doenças infectocontagiosas, tendo em vista a negligência dos governos e a insuficiência na provisão de insumos e serviços essenciais – muitos dos quais de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento – na efetivação de políticas de saúde voltadas à população refugiada, situação de maior notoriedade durante a pandemia da Covid-19.

Desse modo, em vista da hodierna conjuntura global, questiona-se: os tratados e as instituições internacionais, notadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), vêm garantindo a tutela dos direitos dos refugiados no cenário da pandemia da Covid-19?

A hipótese central deste trabalho é baseada no fato de que situação vulnerável dos refugiados vem sendo cada vez mais patente à medida que a pandemia da Covid-19 registra um número cada vez maior de infectados e mortos. É nesse cenário que se discute sua titularidade de direitos e garantias fundamentais de seus Estados de acolhida, posto que a atual conjuntura social em grande parte deles tem sido de aversão à recepção de refugiados – fenômeno explorado incessantemente por partidos políticos com projetos de poder de cunhos nacionalista e xenofóbico para a sua promoção eleitoral, incitando as populações locais ao ódio.

Nessa acepção, a proteção internacional dos Direitos Humanos encontra entraves à efetivação dos instrumentos legais de defesa do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados, considerando que, em períodos de crises sanitárias, migrantes costumam sofrer com discriminações e restrições ainda mais acentuadas por serem vistos como vetores em potencial. Os refugiados, dada a sua condição de vulnerabilidade social, não estão alheios a tais situações.

Assim sendo, o primeiro capítulo esboça uma linha histórica acerca da dos mecanismos de proteção internacional dos direitos dos refugiados. Traz-se uma construção iniciada com a Liga das Nações, a primeira organização global, um projeto dos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) para a garantia da paz e do desenvolvimento humano em nível global e que contou com a importante colaboração de Fridtjof Nansen, conhecido como o “pai do Direito Internacional dos Refugiados”, passando pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), primeiro documento a abordar o direito ao asilo, até a Convenção da União Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

Em seguida, o segundo capítulo analisa a responsabilidade internacional dos Estados sob o prisma da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016, uma norma de *soft law*, ou seja, não vinculante e sem natureza jurídica de tratado, e sua contribuição aos tratados abordados no capítulo anterior por meio da reafirmação de seus princípios e pela inauguração do princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing*, fundamento de suas políticas de assistência a refugiados e aos países de acolhida, na ordem jurídica internacional.

O último capítulo, por sua vez, esboça um panorama do tratamento dedicado a migrantes em meio a crises sanitárias, marcado por um histórico de exclusão e discriminação que remonta à Idade Média, perpassando momentos como o hodiernamente vivenciado. Assim, são analisados os impactos da pandemia da Covid-19 nos direitos dos refugiados e como medidas de contenção a ela, em vez de traçarem políticas voltadas a eles, dificulta a efetivação de direitos previstos em tratados como essenciais. Na contramão dessa tendência, chama atenção a iniciativa portuguesa de regularizar temporariamente solicitantes de refúgio para fins de resguardar seus direitos básicos enquanto durar o estado de emergência naquele país.

Para a resposta do questionamento principal, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, caracterizado por Popper (2003 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2003) pelas seguintes etapas: problema, conjectura e testes de falseamento. Sendo assim, o objetivo do

referido método é estudar um determinado conflito elaborando proposições para que se chegue a sua solução por meio da refutação de teses. Ademais, o tipo de pesquisa é de natureza bibliográfica e sua abordagem é qualitativa, uma vez que abrange uma extensa bibliografia multidisciplinar e a profundidade do objeto de estudo é fundamentada em descrições e interpretações de diversos autores.

O despertar para a temática em questão surgiu a partir das aulas das disciplinas Direito Internacional Público e Proteção Internacional dos Direitos Humanos, que expandiram as curiosidades do pesquisador – admirador do campo do Direito Internacional. Além disso, a reflexão acerca das condições sociais e jurídicas dos refugiados se mostra atual na contemporaneidade global em virtude da proliferação da Covid-19, uma doença infectocontagiosa, e da difícil situação em que se encontram os campos de refugiados.

Com isso, tal pertinência é reiterada pelo fato de que os governos se veem numa situação de ampliar suas políticas públicas para além de sua população local, que se mostra excludente em relação a realidade de pessoas refugiadas. Por isso, a questão da titularidade de direitos e garantias fundamentais por parte de refugiados se mostra ainda incipiente no meio acadêmico.

Em relação aos dados levantados, faz-se importante ressaltar que a última edição do *Global Trends Report* (Relatório de Tendências Globais, em tradução livre), principal e mais abrangente documento internacional que reúne informações acerca da situação do refúgio ao redor do mundo, faz referência ao ano de 2020 – apesar de ter sido lançada no ano posterior. Além disso, a pandemia da Covid-19 e seus fenômenos sociais são fatos recentes, de proporção global e ainda em curso, razão pela qual a produção acadêmica acerca do assunto no âmbito do Direito Internacional ainda se mostra relativamente escassa e há certa dificuldade na sistematização de dados específicos aos direitos dos refugiados, tendo em vista a subnotificação de casos e o consideravelmente pequeno espaço amostral.

## **2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS MECANISMOS INTERNACIONAIS DE GUARIDA DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS**

O objetivo deste capítulo é compreender a perspectiva dos refugiados no âmbito do Direito Internacional desde o início do século XX. Para tanto, a primeira seção deste capítulo tratará do reconhecimento da situação do refúgio na Liga das Nações, a primeira organização global atuante em prol da manutenção da paz e do desenvolvimento humano, e da contribuição de Fridtjof Nansen ao futuro Direito Internacional dos Refugiados. Com isso, proceder-se-á ao momento pós-Segunda Guerra Mundial, quando foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), primeiro documento a prever o direito de asilo a uma vítima de perseguição em seu próprio Estado. Por fim, a terceira seção cuidará da visão contemporânea acerca do Direito Internacional dos Refugiados, dada com compromissos internacionais que afirmam seus direitos e garantias fundamentais.

### **2.1 O reconhecimento primário da condição jurídica de refugiado e a contribuição de Fridtjof Nansen para o nascimento do Direito Internacional dos Refugiados**

Esta seção versará sobre o exórdio do reconhecimento do conceito moderno do instituto do refúgio, ainda sem claros contornos distintivos entre este, o asilo político e a apatridia, bem como do panorama global que deu ensejo a tal discussão. Ademais, secundariamente, discutir-se-á a criação da Liga das Nações, em 1919, motivada a construir uma comunidade internacional pela paz – ainda que envolvendo apenas os Estados Unidos da América e a maioria dos países europeus –, as razões que levaram ao seu colapso e o posterior advento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.

Na lição de Piovesan (2013), o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho – sendo os dois primeiros objetos de análise do presente estudo – foram os primeiros marcos de internacionalização dos direitos humanos, importantes passos no desenvolvimento de uma concepção internacionalizada de direitos humanos em detrimento do outrora absoluto conceito de soberania estatal. Nesse contexto, o advento dos referidos organismos globais rompe com o paradigma clássico de um Direito Internacional voltado quase exclusivamente às relações entre os Estados, sem que o indivíduo seja considerado sujeito de direitos nessa seara.

Dessa feita, o Direito Humanitário, também chamado de Direito da Guerra ou Direito Internacional da Guerra, foi a primeira limitação da liberdade e da autonomia dos

Estados no plano internacional ao impor a regulamentação jurídica na utilização da violência bélica com o fito de garantir a assistência de direitos fundamentais a militares fora de combate e a população civil no contexto de um conflito armado internacional (PIOVESAN, 2013).

Assim, diferentemente dos direitos humanos, Meron (2000) afirma que o Direito Humanitário tolera mortes ou ferimentos de pessoas não envolvidas diretamente nos conflitos, permitindo extensivas limitações no tocante às liberdades de expressão e de reunião – mas, ao mesmo tempo, prevendo regras norteadoras das situações violentas que deram azo a tais limitações.

Similarmente, a Liga das Nações, criada em 1919 – um ano após o fim da Primeira Guerra Mundial –, foi, à sua época, a tentativa mais bem-sucedida de manutenção das relações internacionais em um organismo global, segundo Baracuhy (2006). Seus objetivos eram promover a segurança e a paz internacionais, garantindo a cooperação internacional ao condenar agressões externas e prevendo a independência político-jurídica de seus membros (BOWETT, 2001 *apud* PIOVESAN, 2013).

Nesse cenário pós-Primeira Guerra Mundial, ainda marcado pelo ideal mundial do “equilíbrio de poder”, o então presidente americano Woodrow Wilson propôs na Conferência da Paz de Paris um projeto de uma nova ordem mundial, fundamentado na incorporação do liberalismo político no sistema internacional e na sobreposição do Direito sobre o poder e da democracia sobre a aristocracia nas relações internacionais (BARACUHY, 2006). Dessa forma, a formação de “uma comunidade de poder”, que substituiu o “equilíbrio de poder”, realçou duas visões de mundo consideravelmente distintas entre si: a idealista, fincada no idealismo liberal que influenciou a política interna dos Estados Unidos da América – país que emergia como potência global –; e a tradicional, sob a qual permaneciam as potências europeias, ressabiadas com os novos valores que iam de encontro aos seus interesses nacionalistas (BARACUHY, 2006).

Assim, a Liga das Nações – ainda que deveras associada à crescente influência estadunidense na geopolítica e aos seus ideais liberais na política internacional – proporcionou o nascimento de uma perspectiva multilateral nas relações internacionais em justaposição à geopolítica tradicional, cujas dinâmicas de poder passaram a ser consideravelmente influenciadas pelas da primeira (BARACUHY, 2006). Seu Conselho, pois, operava como um microcosmo das reconfigurações de poder na nova ordem internacional, havendo membros temporários e permanentes – estes últimos assegurando de modo quase automático a condição de grande potência na nova ordem internacional (BARACUHY, 2006).

Nessa lógica, Piovesan (2013) afirma que as previsões de direitos humanos trazidas no bojo da Convenção da Liga das Nações (1920) eram superficiais, sendo as de maior destaque as que versavam sobre seu sistema de mandato, as minorias e os preceitos trabalhistas. Entretanto, sua Convenção lançou as bases de uma corrente global de ressignificação da noção de soberania absoluta do Estado ao fixar compromissos e obrigações no campo dos direitos humanos com a previsão de sanções de caráteres econômico e militar por parte da comunidade internacional aos Estados que os violassem (PAMPLONA, 2013).

Nesse ínterim, crescentes convulsões do Império Otomano e a Revolução Russa, eventos em que houve deslocamento em massa de indivíduos que perderam suas nacionalidades, motivaram a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos na mesma Liga, em 1921, que representa as primícias da proteção a indivíduos em situação de desamparo em seus Estados nacionais pela comunidade internacional (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015).

Nesses termos, o referido Alto Comissariado, como sua própria nomenclatura sugere, fora criado pela Liga das Nações em resposta aos anseios do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a assistência de refugiados russos durante a Guerra Civil Russa (1917-1921) (CHETAIL, 2003). O Conselho da Liga indicou o cientista norueguês Fridtjof Nansen (1861-1930) para a chefia do determinado órgão, que foi incumbido com a tarefa de definir as condições legais dos refugiados russos e organizar sua repatriação para países de acolhida, expandindo suas atividades aos demais grupos de refugiados existentes no Cáucaso e no Oriente Médio, a saber: turcos, armênios, gregos, assírios e assírio-caldeus (CHETAIL, 2003).

Desse modo, Nansen, em apenas nove anos no posto de Alto Comissário, arquitetou a pedra angular do regime internacional de proteção dos refugiados, assentado em três premissas: acomodação, repatriação voluntária ou integração local. Ademais, com a compra de suprimentos alimentares, o aluguel de transportes e a coleta de fundos, bem como o estabelecimento do escritório da entidade em Genebra e representantes locais nos países de acolhida, o filantropo estruturou a base do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), fundado apenas em 1950 (CHETAIL, 2003).

Com Nansen, a nascente comunidade internacional inicia o processo de reconhecimento dos refugiados como sujeitos de direitos, ainda que de modo assaz precário – porém desenvolvido perspicazmente. Chetail (2003) leciona que três de suas principais conquistas, o Acordo relativo à Emissão de Certidões de Identidade a Refugiados Russos (1922), o Acordo relativo ao Status Legal de Refugiados Russos e Armênios e o Acordo sobre a Extensão de Certas Medidas em favor de Refugiados Russos e Armênios a Outras

Categorias de Refugiados (tradução livre)<sup>1</sup> (ambos de 1928) – que expandiram o conceito de refugiados a grupos localizados geograficamente ao sul da Rússia –, basearam a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), tratado que as suplementou e que, até os presentes dias, rege a situação do refúgio no mundo.

Por seu trabalho, Nansen ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 1922, mesmo ano em que atuou em uma crise de refugiados ocasionada pela Guerra Turco-Grega (1919-1922) – a qual fora sanada por meios diplomáticos, com um plano de repatriação entre os países envolvidos, durante a Conferência da Paz de Lausanne de 1923. O Alto Comissariado para os Refugiados teve suas atividades continuadas pelo Escritório Internacional Nansen para Refugiados, fundado após o falecimento do cientista, em 1930, cujas atividades se encerraram nove anos depois – ganhando o Prêmio Nobel da Paz em 1938 em razão do assentamento de refugiados armênios em sua pátria, na Síria e no Líbano (CHETAIL, 2003).

O projeto da Liga das Nações, todavia, foi qualificado por Baracuhy (2006) como uma vitória fugaz do multilateralismo nas relações internacionais. O Brasil, ocupante de assento não permanente no Conselho Executivo da Liga, vetou o ingresso da Alemanha como membro permanente no mesmo Conselho. Isso evidenciou as ainda existentes tensões com o último país, cujo desenvolvimento fora minguado pelo Tratado de Versalhes, o qual fomentou um sentimento nacionalista em razão das perdas das regiões da Alsácia e da Lorena, grandes produtoras de carvão. Estavam envolvidas nas tensões a França, que ainda temia o poderio bélico da vizinha germânica, invadira o país duas vezes em menos de cinquenta anos; e a Inglaterra, cuja capacidade sociopolítica de parceria com a França em contraposição à Alemanha estava mitigada em razão de pressões populares em prol do pacifismo.

Com efeito, entende-se a crise do Conselho da Liga das Nações sob uma dupla perspectiva: “a questão da segurança européia e da entrada da Alemanha na Liga, por um lado; a culminação dos esforços brasileiros de obter um assento permanente no Conselho da Liga, por outro” (BARACUHY, 2006, p. 390). O Brasil estimava que a Liga ditaria os rumos da política mundial, projetando nela sua estratégia diplomática e o fim da geopolítica tradicional, ao passo que as potências europeias visavam a manutenção de seu *status quo*, usando suas posições de poder na Liga para refletir suas decisões geopolíticas regionais.

<sup>1</sup>Arrangement with regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees; Arrangement relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees and the Arrangement concerning the Extension to Other Categories of Refugees of Certain Measures taken in Favour of Russian and Armenian Refugees (CHETAIL, 2003, p. 04-05).

Assim, a geopolítica permanecia evidentemente sobrepujante sobre o multilateralismo (BARACUHY, 2006).

## **2.2 O Direito Internacional dos Refugiados no período pós-Segunda Guerra Mundial e o advento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)**

Esta seção é dedicada a explorar a consolidação do Direito Internacional dos Refugiados, intrinsecamente ligada aos esforços de reconstrução de um novo organismo global em prol da paz, após a tentativa falha da Liga das Nações e as agruras do nazismo: a Organização das Nações Unidas – cuja assistência à questão dos refugiados é incumbência do órgão Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Para tanto, abordar-se-á os principais tratados, convenções e declarações aprovados em suas deliberações, tanto as que introduziram a definição de refugiado quanto as que expandiram sua terminologia, e os momentos históricos que os ensejaram.

Andrade (2006) explana que, no período pós-Segunda Guerra Mundial, os conceitos de “refugiado” e “deslocado de guerra” eram fonte de confusão terminológica, sendo este último aplicado às pessoas removidas ou deportadas de suas terras natais em virtude dos conflitos, notadamente as envolvidas em trabalhos forçados, e que só podiam regressar após o fim; enquanto o primeiro cuidava de pessoas que não podiam ser repatriados em nenhuma hipótese. Nesse sentido, ao fim da guerra, muitos dos “deslocados” não desejavam retornar, sendo considerados “refugiados”. Alguns optaram pela repatriação, após anos vivendo em acampamentos, e passaram a ser tratados como “deslocados”.

Tal época, marcada pela instabilidade social, política e econômica dos países envolvidos nos conflitos e pelos dispendiosos esforços dos Estados Unidos da América na reestruturação dos países Aliados e do Eixo para a sua consolidação como superpotência mundial, foi quando se urgiu a criação de uma estruturação mais sólida em torno de uma comunidade internacional das nações, após a experiência frustrada da Liga das Nações. Nesse contexto, nasce em 1945 uma entidade supranacional, cujos pilares são a igualdade soberana dos Estados pacíficos e a cooperação internacional em prol da manutenção da paz e da segurança internacional: a Organização das Nações Unidas (REZEK, 2018).

No ano de 1948, é proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que comporta, em seu artigo 13, os direitos à locomoção e residência intrafronteiras e de partida e de regresso a seu Estado de origem. Com isso, a DUDH inovou no Direito Internacional a ser o primeiro documento a prever o direito de procurar e gozar de asilo a uma

vítima de perseguição em seu próprio Estado e sua não invocação em perseguição em caso de crime de direito comum ou contra os princípios das Nações Unidas (artigo 14) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Em tal declaração, a ausência de questionamentos, reservas e votos contrários por parte dos Estados pactuantes da Declaração *supra* lhe conferem a aceção de código e plataforma unidos de ação, haja vista seu objetivo de criação de uma ordem pública mundial consagradora de valores básicos universais, que assentam seu fundamento de respeito à dignidade humana – valor intrínseco à sua conjuntura (PIOVESAN, 2013). Dessa feita, a DUDH proclama que todo ser humano é titular de direitos e garantias iguais e inalienáveis, sendo a condição de pessoa o único requisito para a titularidade dos direitos de seu bojo – concepção incorporada pelos tratados e declarações de direitos humanos *a posteriori*.

Em que pese o sentimento de esperança em torno da positivação da dignidade da pessoa humana e de sua valorização no seio da comunidade internacional, esta se encontrava em meio à Guerra Fria, panorama marcado pela profunda polarização entre dois modos de organização socioeconômica e política que levou à cisão do continente europeu em uma “cortina de ferro” e pela tensão pela disputa hegemônica entre as duas potências que os representavam. Cuida-se, de uma banda, do capitalismo, tendo os Estados Unidos da América como expoente; e, de outra, o socialismo, representado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Dessa forma, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em dezembro de 1950, tal como a da ONU, deu azo à discussão do comportamento dos referidos países – que buscavam expandir sua influência para consolidar a posição de superpotência global em um organismo criado para defender o multilateralismo nas relações internacionais e promover a harmonia nelas. Havia, pois, três visões conflitantes: a da Europa Ocidental, que desejava uma agência independente, influente e capaz de captar seus fundos; a dos EUA, marcada pela austeridade financeira e restritiva aos fundos; e a da União Soviética, laxista e desinteressada na pauta dos refugiados a nível internacional (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Assim, nas primícias da Guerra Fria, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é criado, embora suas atividades só tenham se iniciado com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), contando com limites de funcionários e de orçamento, este oriundo da Assembleia Geral da ONU e de contribuições voluntárias. Em seu estatuto, definiu-se como um organismo “apolítico, social, e humanitário” – características indissociáveis entre si no plano prático, posto que a política se mostrou o meio

pelo qual o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) assegura os direitos dos refugiados, abalizando-os aos interesses dos Estados de acolhida (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 18).

No ano seguinte, o instituto do refúgio ganha conceituação e regulamentação com a aprovação do Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, que traz em seu artigo 1º a definição de refugiado como alguém

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, p. 02)

Importante foi sua contribuição para o ordenamento jurídico global na previsão do princípio vinculante do *non refoulement* em seu artigo 11º, por meio do qual resta

[...], proibido ao Estado impedir a entrada de um pretendente ao refúgio no momento em que este se apresente nos pontos de entrada de seu território, quando a proibição de ingresso em seu território implique o retorno do estrangeiro a um país onde sua vida e sua integridade estejam ameaçadas (PORTELA, 2017, p. 1015)

A criação do ACNUR teve por finalidade substituir três organizações criadas para lidar com a questão dos refugiados e as políticas de reassentamento e integração voltadas a eles: o Comitê Internacional Nansen; a Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA, na sigla em inglês) (1943-1947), criada para prover auxílio às áreas devastadas liberadas pelas tropas dos Aliados e aos deslocados de guerra – apesar de não definir as pessoas que podiam ser enquadradas como tal; e sua substituta, a Organização Internacional para os Refugiados (OIR) (1947-1952), criada no âmbito da ONU para lidar com a parte operacional dos deslocados, mormente as repatriações dos deslocados que desejaram regressar e os reassentamentos dos que optaram pela não repatriação. Por sinal, as duas últimas deviam ser agências de caráter temporário (ANDRADE, 2006).

A UNRRA, por sua vez, se absteve de definir o escopo de pessoas a serem regidas por sua tutela. De outra banda, a OIR, em sua Constituição, especificou as pessoas por ela assistidas, incluindo também pessoas já assistidas pela primeira organização, a exemplo de vítimas do nazismo e do fascismo. Evidencia-se, portanto, uma confusão terminológica de ambas as organizações para com os conceitos de “deslocado de guerra”, termo aplicado a quem desejava regressar ao país de origem após o fim dos conflitos, e “refugiado”, a quem

abandonou seu país de origem e não desejava para lá regressar, levando em consideração as circunstâncias de sua migração (ANDRADE, 2006).

Com o fim da guerra, tal distinção se mostrou fluida em razão da existência de deslocados de guerra que não desejavam retornar – passando a ser considerados refugiados terminologicamente –, porém, após viver por anos em acampamentos de refugiados, optaram pela repatriação e foram tratados como deslocados. Assim, restou cristalino que a UNRRA não poderia resolver a problemática dos refugiados da Segunda Guerra Mundial, razão pela qual a ONU criou a OIR para substituí-la, tendo enfoque na operacionalização dos reassentamentos e dos repatriamentos (ANDRADE, 2006).

Dessa feita, ressalta-se que a criação do ACNUR representou uma mudança de paradigma dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial acerca da questão dos refugiados: seu atributo perene era cada vez mais evidente, para além dos efeitos da guerra. Para Jubilut (2007), o ACNUR colaborou significativamente para a difusão internacional da temática dos refugiados e para o esclarecimento quanto ao papel da comunidade internacional perante ela, algo que facilitou a introdução de legislações a seu respeito e, conseqüentemente, a efetivação dos futuros diplomas internacionais nesse sentido.

Ademais, o organismo mitigou, de certo modo, o paradigma político-ideológico que permeava a atuação dos organismos a que substituiu: a UNRRA, enfrentava a oposição da União Soviética no que tange a política de reassentamento, uma vez que o bloco comunista do Leste Europeu desejava o retorno dos refugiados que permaneceram nos acampamentos; e a OIR, por outro lado, amparada pelas potências ocidentais diante do boicote dos países da órbita de influência da órbita soviética ao seu programa de assistencialismo em razão de discordância das potências ao seu desejo de que os refugiados retornassem (ANDRADE, 2006).

Com efeito, a criação do ACNUR e da Convenção refletiram, de certo modo, o *modus operandi* do Direito Internacional no período pós-guerras. Tal Convenção, contudo, possuía duas limitações: uma de cunho temporal, pois seus efeitos seriam configurados apenas a fatos antecedentes a 1º de janeiro de 1951; e a outra territorial, já que permitia aos Estados pactuantes discriminar restrições geográficas dos acontecimentos que ensejaram o pedido de refúgio ao continente europeu. Diante disso, o Estatuto perderia gradativamente sua operacionalidade – algo que veio a ser reparado apenas 16 anos depois (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015).

As funções basilares do ACNUR, cumpre ressaltar, são promover a proteção internacional e procurar soluções permanentes para a celeuma dos refugiados por meio de um

trabalho humanitário, sobretudo no tocante às reuniões familiares, e apolítico. O organismo é sediado em Genebra, na Suíça, e sua atuação é descentralizada em escritórios continentais e sub-regionais, os quais contam com três encarregados: um de missão, o chefe de escritório; um de programa, responsável pela parte assistencial; e um de proteção, responsável pelas questões jurídicas (JUBILUT, 2007).

Assim, o responsável pelo organismo é um Alto Comissário, cujo trabalho é vinculado diretamente ao Secretário Geral da ONU. Há, também, orçamento próprio e um Comitê Executivo formado por Estados interessados na temática, os quais, mesmo não sendo membros do organismo, fornecem-lhe diretivas de planejamento, administração e executivas. Com isso, a atuação do ACNUR é guiada por três estratégias de durável solução: integração local, a adaptação do refugiado ao Estado que lhe concedeu refúgio, muitas das vezes com o auxílio de organizações não-governamentais (ONGs); reassentamento, hodiernamente compreendido como a transferência de indivíduos já reconhecidos como refugiados para outro Estado por problemas de proteção ou integração no país de acolhida; e repatriação voluntária, o regresso do refugiado ao país de origem quando cessadas as causas que o obrigaram a fugir (JUBILUT, 2007).

Entretanto, na década de 1960, em meio à Guerra Fria, o alcance da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados passou a ser severamente questionado por força dos movimentos de descolonização na África e na Ásia, os quais expuseram que tal questão ultrapassava os limites temporais e geográficos da Europa após a 2ª Guerra Mundial. Desse modo, a Convenção restou anacrônica e limitada em razão de sua inaplicabilidade para com os novos fluxos de refugiados africanos e asiáticos, que restaram desprotegidos na comunidade internacional em um momento em que novos Estados surgiam em meio às influências dos países de ambos os Blocos dominantes (ROCHA; MOREIRA, 2010).

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, aperfeiçoou a referida Convenção ao retirar seus limites temporal e territorial. Desse modo, a interpretação do termo “refugiado”, contida na seção A do §2º do artigo 1º da Convenção de 1951, foi modificada a fim de lhe suprimir as frases “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (...)” e “(...) como consequência de tais acontecimentos”. Com isso, extinguiu-se a reserva temporal e assegurou-se que os Estados que ratificassem a Convenção não mais adotariam limites geográficos à sua aplicação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1967, p. 01).

Por meio desses documentos, estabeleceu-se os textos magnos dos refugiados em escala global (MAZZUOLI, 2015). Para além do sistema universal de refugiados da

Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mais notadamente nos âmbitos africano, com a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969; e americano, com a Declaração de Cartagena, de 1984. É válido ressaltar, nesse sentido, que cada Estado possui liberdade para legislar acerca do tema, conferindo proteção ao refúgio além das hipóteses já trazidas pelos tratados basilares (SILVA, 2012).

Segundo Souza (2016), em que pese a universalização da proteção aos refugiados pelo Protocolo de 1967, mantiveram-se as desigualdades no tratamento a eles, havendo uma “linha divisória” que separava os solicitantes de refúgio no Norte global e os refugiados do Sul. Isso se deve ao fato de que, nas décadas seguintes à Convenção de 1951, as necessidades de ampliação demográfica e de força de trabalho tornou-se imperiosa para a reconstrução da Europa no período pós-Segunda Guerra Mundial à medida em que a Guerra Fria fornecia aos países ocidentais condições propícias ao recebimento de refugiados provenientes dos países comunistas.

Faz-se importante notar, contudo, que a generosidade dominante nas sociedades dos países de acolhida, no contexto da Guerra Fria, era uma “estratégia política de tensionamento”, tendo em vista que era uma forma de os países ocidentais expressarem o enaltecimento dos direitos humanos como a espinha dorsal de sua política universal. Assim, a mentalidade coletiva dos países europeus nas décadas de 1950 a 1970, ainda marcada pelo período pós-guerras, se expressava pela solidariedade para com os refugiados, em especial aqueles que provinham de países governados por regimes comunistas e ditaduras latino-americanas – apesar do fortalecimento de fronteiras com o início do declínio da Guerra Fria na década de 1970 (SOUZA, 2016).

### **2.3 O desenvolvimento histórico do Direito Internacional dos Refugiados no final do século XX e início do século XXI**

Em meio à Guerra Fria, fez-se útil que os países do Sul global tomassem iniciativas para uma definição de refúgio expandida para além do sistema individualizado da Convenção de 1951. Nesse ínterim, esta seção versa acerca da Convenção da Unidade Africana, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984, dois documentos que trataram a questão dos refugiados de modo contextualizado com o contexto socioeconômico e político da África e da América Latina.

Na África, a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, de 1969 veio na esteira do fim

do neocolonialismo no continente, momento em que ocorreram grandes deslocamentos em razão da instabilidade institucional pela qual passava os países recentemente independentes na época, fruto das sangrentas lutas armadas em prol das causas independentista e nacionalista (SOUZA, 2016). Tal Convenção, em verdade, é o único tratado regional sobre refugiados com *status* legalmente vinculante e que dispense o receio fundado de perseguição que justifique o deslocamento do refugiado ao país de acolhimento (SILVA, 2012).

Noutro giro, concomitantemente, a América Latina sofria indiretamente com os efeitos da Guerra Fria, por meio de ditaduras, com golpes de Estado e perseguições políticas. A partir da década de 1960, o continente enfrentou uma grave crise com a fuga dos cubanos e os exilados bolivianos, haitianos, hondurenhos, nicaraguenses e paraguaios – algo que expôs a incapacidade dos países da região no recebimento de refugiados. Nas décadas de 1970 e 1980, tal situação piorou consideravelmente, dado o número de vítimas de tortura, detenções arbitrárias e desaparecimentos forçados, em razão da escalada autoritária dos governos militares da região (SOUZA, 2016).

Como meio de solucionar a crise, Souza (2016) aponta que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos teve papel de iniciativa ao enviar um rascunho de documento à Convenção Interamericana de Refúgio – o qual não foi acatado pelos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), que também se mostravam resabiados perante a Convenção de 1951 por temor de controle externo.

Em 1983, é firmada na Ilha de Contadora, no Panamá, a Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, que viria a ser o germe da Declaração de Cartagena. O documento foi uma tentativa dos países centro-americanos de debater a questão dos refugiados como um problema político central para a busca pela paz duradoura na região (SILVA, 2012). O Grupo de Contadora (1983-1986), do qual originou a referida Ata, foi um importante mediador durante a crise na América Central. Os países integrantes, Colômbia, México, Panamá e Venezuela, tiveram papel ativo nas rodadas de negociações entre os países em conflito, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica (SORTO, 1994).

Esse grupo, em verdade, foi constituído num momento em que a Organização dos Estados Americanos (OEA) se mostrava inoperante diante da tensão dominante nos países centro-americanos, que se encontravam à beira de uma guerra generalizada ou de uma intervenção externa dos Estados Unidos. Assim, a atuação do grupo era centrada na elaboração de um tratado de paz para regular as relações entre os países da América Central, e seus chanceleres viam no diálogo um meio para a superação dos problemas políticos e socioeconômicos da região sem o emprego da força ou da ameaça e sem a prática de atos que

capazes de infamar as tensões. Dessa forma, o panorama centro-americano foi dissecado pelo Grupo, com o estudo da dinâmica dos processos políticos e seus efeitos sobre a paz e a estabilidade na região (SORTO, 1994).

Sob tais bases, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, inaugurou de forma mais robusta o debate acerca da proteção internacional dos direitos humanos na América Latina. Inspirada pela Convenção da Organização da Unidade Africana, documento de 1974 que trata acerca de refugiados no continente africano, no Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, e na sequência dos conflitos internos em El Salvador, na Guatemala e na Nicarágua, a Declaração de Cartagena de 1984 inovou ao incorporar a situação objetiva do meio sociopolítico do indivíduo e seus efeitos nele independentemente de suas qualidades próprias (SILVA, 2012).

Assim, para a Declaração de Cartagena,

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1984, p. 03)

Nessas condições, nota-se que a Convenção africana trata de um mecanismo de solidariedade para a acolhida dos refugiados com grandes amplitude e generosidade em seus critérios para o apoio à autodeterminação dos povos recentemente saídos da colonização – embora tais critérios tenham perdido aplicabilidade com as independências –, enquanto a Declaração de Cartagena leva em consideração a situação objetiva do panorama sociopolítico do indivíduo, algo que o afeta independentemente de suas qualidades individuais (SILVA, 2012).

Com isso, Silva (2012) afirma que a Declaração de Cartagena de 1984 não deve ser encarada com uma mera extensão do conceito de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, já que não introduz novos elementos à conceituação dela. Na realidade, o conceito da Declaração de Cartagena foi concebido com fundamento nos direitos fundamentais da pessoa humana, resguardando-se a vida, a segurança e a liberdade, e da realidade objetiva que ameaça tais direitos – tendo o fundado temor origem na realidade fática que ameace o exercício dos direitos em referência.

Nessa perspectiva, comparando-se a complementariedade dos sistemas de proteção dos direitos humanos, Silva (2012) aponta que a Convenção de 1951 é servida

principalmente pelas fontes de direitos humanos em si; a Declaração de Cartagena, para além delas, conecta o Direito Internacional ao Direito Internacional Humanitário especialmente no que tange a distinção entre beligerantes e não beligerantes. A Declaração de Cartagena, pois, compreendia que eram as transgressões ao Direito Internacional Humanitário, como conflitos armados desregrados, ataques a alvos civis e recrutamentos forçados, que ocasionavam deslocamentos de populações inteiras sob o fundado temor de ameaças ou ataques propriamente ditos.

Sendo assim, a relação entre a Declaração de Cartagena, baseada em uma situação fática de violação maciça aos direitos humanos, e a Convenção de 1951, cujo rol de elementos individualizados está contido na Declaração em comento, é a de complementariedade. Isso se deve ao fato de que ambos os tratados partem de critérios temporais e de conceitualização diferentes, embora em fenômenos de deslocamento similares, e acabam por ter suas interpretações entrecruzadas (SILVA, 2012).

No ano de 2016, um ano após a crise dos refugiados vivenciada pela Europa, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes (2016), por meio da qual reconheceu-se que o mundo enfrenta níveis sem precedentes de mobilidade urbana, havendo, à sua época, quase 65 milhões de pessoas deslocadas forçadas, dentre os quais mais de 21 milhões de refugiados, 3 milhões de solicitantes de asilo e mais de 40 milhões de pessoas deslocadas em seus países. Reconheceu-se, ademais, que nenhum Estado é capaz de lidar sozinho com os deslocamentos atualmente registrados; que países vizinhos ou próximos dos de acolhida, em sua maioria em desenvolvimento, são desproporcionalmente afetados por eles e que suas condições socioeconômicas vêm sendo afetadas; e que crises de refugiadas duradouras se tornaram lugar-comum, gerando repercussões a longo prazo para as pessoas afetadas e seus países de acolhida (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Por meio da Declaração de Nova York, o Alto Comissariado das Nações Unidas foi incumbido a elaborar o Marco Integral de Resposta aos Refugiados (CRRF, na sigla em inglês) por meio de dois Pactos: o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global para os Refugiados, os quais contaram com um processo de negociações intergovernamentais, que começaram em 2017 e culminaram no relatório “*Global Compact Refugees*”, em 2018 – um compromisso dos Estados baseado na aplicação prática do Marco que foi apresentado no relatório do ACNUR do mesmo ano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Dessa feita, o Marco Integral de Resposta aos Refugiados tem por objetivos diminuir as pressões sobre os países de acolhida de grandes números de refugiados; aumentar a autossuficiência dos refugiados, assegurando-lhes suas necessidades básicas, como saúde, educação e segurança; assistir instituições, autoridades, organizações, sociedade civil e locais que acolhem refugiados; expandir o acesso de países terceiros às soluções propostas; e auxiliar as condições de retorno aos países de origem com segurança e dignidade. Ademais, a Declaração de Nova York também aborda os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no âmbito dos refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Assim, ante o exposto, Bandeira (2020, p. 139) considera que a Declaração de Nova York reconheceu a relevância da “diplomacia preventiva, prevenção e resolução pacífica de conflitos, coordenação humanitária, apoio ao desenvolvimento e cooperação e proteção dos direitos humanos”, tendo como cerne o encontro de um modo equitativo de dividir o ônus e a responsabilidade de acolhida e apoio aos refugiados, tendo em consideração, também, a colaboração entre os Estados e suas diferenças no que diz respeito a seus recursos financeiros e sociais. Com isso, a questão dos recursos foi abordada pela primeira vez de forma explícita pelos Estados, condicionada à sua soberania, no sentido de que a cooperação internacional foi tida como chave para a efetiva divisão da responsabilidade na proteção dos refugiados (BANDEIRA, 2020).

### **3 A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS PACTUANTES QUANTO A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS**

A compreensão de como o Direito Internacional dos Refugiados cuida da responsabilidade dos Estados pactuantes em face dos tratados de Direitos Humanos perpassa o estudo da natureza jurídica destes documentos, distinguindo-se normas de *soft law* das normas de *hard law*. Para tanto, faz-se útil a análise da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016, norma *soft law* que veio acrescentar aos tratados supramencionados nos capítulos anteriores a promoção da diplomacia preventiva no contexto da assistência e da acolhida aos refugiados, reafirmando o princípio do *non-refoulement* e estabelecendo o princípio do princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing* como base de suas políticas de assistência tanto aos refugiados quanto aos seus países de acolhida.

#### **3.1 A responsabilidade internacional dos Estados à luz da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes de 2016**

A presente seção aborda a importância da responsabilidade internacional, também componente da assunção de compromissos internacionais por parte do Estado, e cuidará da análise da sua conduta omissiva ou comissiva em relação a eles. Para tanto, discorre-se sobre as teorias acerca de sua aplicabilidade prática e a natureza jurídica das obrigações contraídas. Além disso, destaque especial tem a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes de 2016, inovadora na ordem jurídica internacional ao prever a cooperação internacional como meio para o desenvolvimento de políticas voltadas ao refúgio.

A responsabilidade internacional, tradicionalmente conceituada por Mazzuoli (2015), como o instituto jurídico por meio do qual pode-se responsabilizar um Estado soberano pela prática de atos ilícitos no âmbito do Direito Internacional contra a soberania de seu semelhante, outro Estado, ou de violações estatais aos direitos humanos de pessoas físicas sujeitas à sua jurisdição – sendo este último o objeto deste capítulo. O autor em epígrafe (2015), assim como Rezek (2018), possui uma interpretação extensiva acerca dos sujeitos envolvidos na responsabilidade internacional ao pontuar que organizações internacionais – que também são sujeitos de Direito Internacional Público – também podem ser abrangidos por ela.

Dessa forma, a responsabilidade internacional tem por princípio fundamental uma ideia de justiça, por meio da qual os Estados se vinculam a efetivação dos compromissos assumidos internacionalmente, observando-os com boa-fé e resguardando os demais sujeitos de Direito Internacional Público. Com isso, o Estado – por meio de atos de seus Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e, em casos específicos, de particulares – torna-se responsável por toda ação ou omissão imputável de acordo com as regras do Direito das Gentes que ocasione violação de direito alheio ou violação abstrata a norma que por ele tenha sido anteriormente aceita (MAZZUOLI, 2015). Afirma-se, à vista do exposto, que tal modalidade de responsabilidade está intrinsecamente ligada aos princípios contratuais da *pacta sunt servanda* e boa-fé.

As finalidades desse instituto, segundo Mazzuoli (2015), são duas: a preventiva, cujo objetivo é a coação psicológica dos Estados para que não deixem de cumprir suas obrigações internacionais referentes a direitos humanos; e a repressiva, que cuida da atribuição de reparação – pecuniária, geralmente – ao indivíduo que sofreu um prejuízo ocasionado por ato ilícito perpetrado por um Estado. Outra finalidade, em caráter secundário, é a imposição de limites de atuação dos Estados no plano externo com o objetivo de evitar

comportamentos levianos ou autossuficientes, que ameacem o equilíbrio das relações pacíficas na comunidade internacional e gerem prejuízo a terceiros.

Nessa sequência, Mazzuoli (2015) frisa que a responsabilidade internacional é um instituto eminentemente cível, atentando para o fato de que a vertente penal da responsabilidade internacional é excepcional, adstrita aos crimes contra a humanidade, de guerra e o genocídio – que caracterizam a individualização da responsabilidade internacional, cuja competência é designada ao Tribunal Penal Internacional. Com efeito, à exceção deste tribunal, os demais tribunais internacionais – dentre os quais os regionais e de direitos humanos – possuem caráter cível.

Sendo assim, a natureza jurídica da responsabilidade internacional é concebida pela doutrina sob dois vieses: o subjetivista, derivado do Direito Romano por meio do qual a responsabilidade internacional deve derivar de um ato ilícito culposo ou doloso do Estado; e o objetivista, que independe de que a violação ocorre *per se*, ou seja, sem necessidade de demonstrar as circunstâncias fáticas do ato ilícito praticado pelo Estado (REZEK, 2018). Em uma comparação com o Direito Administrativo pátrio, pode-se deferir de Mazzuoli (2015) que a atuação internacional do Estado é regida pela teoria do risco, assumindo-o ao praticar algum ato em âmbito extranacional.

É, pois, a teoria objetiva a utilizada para fins de mensuração de violações de direitos humanos em sentido amplo, dado que é dever inerente do Estado – no exercício de sua soberania – administrar seus órgãos e agentes públicos, cujas diretrizes devem ir ao encontro das obrigações *erga omnes*, que são “as obrigações impostas a todos os Estados independentemente de aceitação e, por consequência, sem que seja possível objetá-las” – embora seja possível derogá-las; e das normas de *jus cogens*, que dizem respeito a “obrigações impostas a todos [os sujeitos de Direito Internacional Público], porém imperativas e inderrogáveis” por serem fundamentadas em princípios gerais da sociedade internacional (MAZZUOLI, 2019, p. 46). A esse respeito,

Não há que se confundir, contudo, as obrigações *erga omnes* com as normas internacionais de *jus cogens*, que são hierarquicamente superiores a todas as demais normas no plano internacional e cuja noção contemporânea é mais ampla (por se tratar de normas imperativas e inderrogáveis) que a noção de obrigações *erga omnes*. Assim, todas as normas de *jus cogens* comportam obrigações *erga omnes*, mas nem todas as obrigações dessa categoria podem ser tidas como *jus cogens* (MAZZUOLI, 2019, p. 46)

Nesse raciocínio, Rezek (2018) enumera em três os elementos essenciais para a configuração da responsabilidade internacional: o ato ilícito, que pode representar afronta a qualquer das normas do Direito Internacional – seja princípios gerais, costumes ou tratados

em vigor; a imputabilidade a um Estado ou organização internacional, que pode resultar do exercício de suas competências legislativas ou judiciárias, geralmente em situações de conflito entre normas de Direito Internacional e de Direito Interno; e o dano, material ou imaterial, a fonte da reclamação na responsabilidade internacional – mas que deve estar relacionado à cadeia descrita acima, pois “só fato do dano não compromete a responsabilidade do Estado se não se puder dizer ilícita sua conduta” (REZEK, 2018, p. 219).

No plano prático, Mazzuoli (2015) destaca que a responsabilidade internacional, sendo de caráter civil, consiste na restituição da situação para que se alcance o mais próximo do *status quo* de antes da ocorrência do dano como forma de satisfação. Entretanto, caso isso não se faça possível ou o seja apenas parcialmente, recorre-se à reparação pecuniária via indenização ou compensação de danos – solução mais comum em casos que envolvam violação de direitos humanos por parte de Estados, embora, na maioria dos casos, opte-se por um ato oficial que expresse arrependimento estatal pela prática do ilícito, podendo ser traduzido em obrigação de fazer, a exemplo de pedido formal de desculpas, batismo de prédios públicos com o nome da(s) vítima(s) ou a criação de órgãos capazes de elucidar a verdade dos fatos.

Assim sendo, salienta-se, contudo, que o dano decorrente da violação de compromisso internacional assumido pelo Estado não se mostra suficiente para justificar imediata reclamação diplomática. A regra do Direito Internacional Público, nesse sentido, é a do prévio esgotamento dos recursos internos nos tribunais do Estado que cometeu o ato ou onde ele foi cometido por três motivos, segundo Mazzuoli (2015): dar oportunidade de o Estado reparar o dano em seu próprio ordenamento jurídico; impedir deflagração de demanda injustificada em nível internacional; e evitar pedidos abusivos de proteção diplomática.

É correto afirmar, pois, que a regra do prévio esgotamento dos recursos internos, nascida no seio da proteção diplomática estatal, possui fundamento na subsidiariedade da proteção internacional dos Direitos Humanos ao ordenamento jurídico interno. Ademais, ela é legítima tanto no plano das relações interestatais quanto na responsabilização estatal por violação dos direitos humanos por meio de mecanismos coletivos previstos pelos tratados (MAZZUOLI, 2015).

Sendo assim, é notável a contribuição da Declaração de Nova York, adotada em consenso por todos os 193 Estados membros das Nações Unidas em 19 de setembro de 2016 e advinda um ano após a grande crise de refugiados no continente europeu, ao prever compromissos para lidar com os fluxos massivos de refugiados e migrantes por meio de uma nova abordagem a nível global, baseada num maior e mais igualitário compartilhamento de

responsabilidades de acolhida e apoio aos refugiados para tanto (CARVALHO, 2018). A Declaração prevê 3 tipos de compromissos: os aplicáveis a refugiados e migrantes; os aplicáveis exclusivamente a migrantes; e os aplicáveis exclusivamente a refugiados. Por questão de objetividade e relevância, este trabalho se debruçará especificamente sobre a última categoria de compromissos.

Em verdade, a Convenção dos Refugiados de 1951 já reconhecia, no parágrafo 4º de seu preâmbulo, que a concessão do asilo poderia resultar “encargos indevidamente pesados para certos países” e que a Organização das Nações Unidas reconheceu que “a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais” não pode ser obtida sem cooperação internacional tanto entre os Estados quanto entre estes e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Assim, em geral, como aponta Bandeira (2020), o sistema internacional de responsabilidade partilhada estabelecido pelas Nações Unidas no tocante à assistência financeira e a reinstalação de refugiados sempre se deu de modo *ad hoc* e voluntário – em que pese as propostas de cotas de recepção –, tendo os Estados total discricionariedade para decidir acerca da soma de suas contribuições financeiras e da quantidade de pessoas ele poderia reinstalar. Diante disso, a Conclusão nº 100/2004 do Comitê Executivo do ACNUR tomou a iniciativa de, ao enfatizar os princípios da solidariedade internacional e da responsabilidade partilhada, orientar aos Estados no sentido de firmarem acordos bi ou multilaterais a fim de uma melhor distribuição do ônus da responsabilidade em situações de deslocamento em massa.

Nessa perspectiva, e à vista do grande fluxo de refugiados em direção ao continente europeu no ano de 2015, a necessidade de dividir a responsabilidade dos Estados de acolher refugiados nunca se mostrou mais premente, considerando-se as complexas razões que, segundo Bandeira (2020, p. 145), constituem o cerne da migração regular – a julgar: “os conflitos armados, as catástrofes naturais, a desigualdade e a pobreza”. Ademais, numa realidade de globalização do fenômeno da migração irregular, as taxas de retorno seguro seguem baixas, as soluções políticas para os conflitos mostram-se infrutíferas, a amplitude e a complexidade dos fluxos populacionais têm aumentado e as redes de tráfico de pessoas e migração clandestina encontram terreno fértil para desenvolver suas atividades.

Com isso, e à vista dos princípios fundamentais da Convenção de 1951, os Estados-membros da ONU realizaram a Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, em 19 de setembro de 2016, na sede das Nações Unidas, em Nova York, para discutir acerca da garantia de direitos para migrantes e refugiados e, no dia

seguinte, a Cúpula de Líderes sobre Refugiados, que teve como anfitrião o então presidente americano Barack Obama, reuniu 48 países de diferentes continentes e o Banco Mundial para discutir melhorias no acesso à educação e ao mercado de trabalho para refugiados, além de políticas de admissão e o financiamento para operações humanitárias (CARVALHO, 2018).

Nesses termos, a Declaração de Nova York trabalha pela “solução pacífica de disputas, a prevenção de conflitos e a busca de soluções políticas a longo termo”, reconhecendo que a diplomacia preventiva e a rápida resposta a conflitos por parte dos Estados e das Nações Unidas, bem como a promoção de direitos humanos, são pontos cruciais para tanto. Ademais, a Declaração se compromete a promover também a boa governança; o Estado de Direito (*rule of law*); instituições efetivas, responsáveis e inclusivas; e o desenvolvimento sustentável nos níveis internacional, regional, nacional e local (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 12).

Outrossim, ao renovar o compromisso de respeito aos Direitos Humanos, aos Direito Internacional dos Refugiados, ao Direito Internacional Humanitário e aos princípios humanitários – todos reconhecidamente provedores de bases legais para fortalecer a proteção dos refugiados –, a Declaração de Nova York reafirma a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 como a fundação da proteção internacional dos refugiados, cuja aplicação integral e efetiva de seus artigos é importante por parte dos 148 Estados partes de um ou de ambos os documentos. Aos Estados não pactuantes desses tratados, a participação é encorajada e, aos Estados aderentes com reservas, estimula-se consideração para a retirada delas. Estados não partes de tratados internacionais de refugiados têm, segundo a Declaração de Nova York, mostrado uma abordagem generosa na acolhida de refugiados. Faz-se importante notar a Convenção Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, também possuem sua relevância e suas contribuições reconhecidas pela Declaração de Nova York (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Ademais, a Declaração de Nova York reafirma o respeito às instituições do asilo e do refúgio, além da procura por ambos. Importante salientar que o princípio do *non-refoulement*, fundamental ao Direito Internacional dos Refugiados, também é mencionado pelo texto. Para que esse princípio seja instrumentalizado, esta Declaração enfatiza a centralidade da cooperação internacional para a proteção do regime dos refugiados, reconhecendo também o impacto dos grandes movimentos de refugiados nos recursos nacionais de seus países de acolhida – algo que afeta de modo mais significativo países em desenvolvimento. A fim de atender ao melhor interesse dos refugiados e dos Estados que os acolhem, firma-se o compromisso a uma maior justiça na divisão da carga (*burden-sharing*) e

da responsabilidade (*responsability-sharing*) de acolher e apoiar os refugiados tendo em vista as contribuições oferecidas e a diferença de recursos entre os Estados em que chegam (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016). Gize-se que o *burden-sharing* e a *responsability-sharing* serão abordados com maior aprofundamento na seção seguinte.

Além disso, a Declaração de Nova York lança as bases para o desenvolvimento de uma abrangente resposta a refugiados de ofício pelo ACNUR em próxima coordenação com os Estados interessados para cada situação que envolva grandes deslocamentos. A abordagem a ser adotada, segundo o texto, é de modo *multi-stakeholder* – ou seja, abrangente de diversos atores sociais: autoridades nacionais e locais, organizações internacionais, instituições financeiras internacionais, sociedade civil organizada (incluindo organizações religiosas, de diáspora, e a Academia), o setor privado, além da mídia e dos próprios refugiados. A previsão descrita acima está contida no Quadro Abrangente de Resposta para Refugiados ou Marco Integral de Resposta aos Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework* ou CRRF, na sigla em inglês), anexada ao final da Declaração (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Outra das preocupações da Declaração de Nova York é com a compatibilidade das políticas ou medidas de admissão com o Direito Internacional, com as barreiras administrativas facilitadas com vistas a acelerar procedimentos de admissão de refugiados dentro das possibilidades de cada Estado – aos quais se oferece auxílio para o registro civil e a documentação deles, inclusive para crianças, algo tido como facilitador da provisão humanitária. Ao mesmo tempo, a Declaração reconhece que a capacidade de o refugiado solicitar asilo no país de sua escolha deve ser regulamentada, sujeita a salvaguarda a que eles façam direito e ao gozo de tal proteção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

A apatridia, ladeada por outras condições acima mencionadas, também é reconhecida pela Declaração como uma das principais causas de deslocamentos forçados – em uma relação de causa e efeito. Com isso, a Declaração cita a campanha do ACNUR para erradicar a apatridia no período de uma década, a contar de sua ratificação, e encorajar os Estados a tomar medidas para reduzi-la, inclusive pelo acesso à Convenção de 1954 relacionada ao Status de Pessoas Apátridas e à Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Outro ponto digno de menção da Declaração de 2016 é a excepcionalidade dos campos de refugiados, situação em que se encontra uma minoria deles. Em verdade, 60% dos refugiados ao redor do mundo estão em assentamentos urbanos. Nesse cenário, a Declaração se propõe a assistir os refugiados e suas comunidades de acolhida em adaptação aos seus

contextos particulares. A responsabilidade primária de assegurar o caráter civil e humanitário – não militar, posto que atividades armadas são incompatíveis nesse sentido – dos campos e assentamentos de refugiados é dos Estados, segundo o texto. A segurança em campos, assentamentos e em comunidades vizinhas, com a requisição e o consentimento dos Estados, é assegurada pela Declaração (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

As generosas contribuições dos Estados de acolhida em prol da acolhida de refugiados são bem-vindas pela Declaração, que se propõe a apoiar países engajados na causa. Outra proposição sua é a de soluções duráveis para situações prolongadas de deslocamentos forçados, com foco em sustentáveis, oportunas, seguras e dignas oportunidades de retorno, que compreende atividades de repatriação, reintegração, reabilitação e reconstrução. Os Estados e outros atores relevantes para a causa são encorajados a oferecer apoio financeiro. A repatriação voluntária, de acordo com o texto, não deve ser instrumento condicionado a soluções políticas nos países de origem, motivo pela qual a Declaração pretende expandir as ferramentas legais para a admissão ou o reassentamento em um terceiro Estado, em que refugiados podem aguardar visto de refúgio no país de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Por essa razão, Estados que ainda não têm políticas de reassentamento são incentivados a fazê-lo na mais tenra oportunidade e, os que já o fizeram, a aumentar o alcance de seus programas. Um dos objetivos da Declaração é justamente promover o reassentamento e outras formas legais de admissão em uma escala que permita que o ACNUR possa identificar as necessidades anuais de reassentamento em cada país (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Em paralelo à expansão dos programas humanitários de admissão, a Declaração considera a possibilidade de implantar programas de evacuação, inclusive por razões médicas, flexibilização de mecanismos de reunificação familiar, bolsas de estudo privadas para indivíduos refugiados e oportunidades para mobilidade laboral, também por meio de parcerias com o setor privado, e para educação de qualidade, por meio de bolsas de estudo e vistos estudantis, inclusive nas redes primária e secundária. A ampla rede de apoio que a Declaração almeja propor abrange também setores vitais, como saúde – inclusive especificamente para meninas e mulheres –, abrigo, alimentação, água e saneamento básico – de modo a beneficiar refugiados e suas comunidades de acolhida, também no âmbito dos sistemas nacionais de proteção social, caso oportuno (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

A educação infantil para refugiados também é mencionada pelo documento, que busca fomentar também a educação terciária, com o desenvolvimento vocacional e de

treinamento de habilidades. A educação superior é de suma importância para a Declaração, tida como um poderoso meio de mudança, de inclusão e de não discriminação e um catalisador à recuperação e à reconstrução de países saídos de conflitos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

De outro lado, o direito ao trabalho para refugiados também é reafirmado pela Declaração, que estimula governos de acolhida a abrir seus mercados de trabalho a eles, de modo a gerar melhoria de renda nos países e comunidades de acolhida. Dessa forma, a Declaração de Nova York reconhece o potencial dos jovens e trabalha para lhe proporcionar crescimento, emprego e educação a fim de que possam ser fonte de desenvolvimento em seu meio. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Os desafios trazidos por grandes movimentos de refugiados aduzem a coordenação entre diversos atores humanitários e de desenvolvimento, razão pela qual governos e comunidades acolhedoras podem necessitar da ajuda de entidades das Nações Unidas, autoridades locais, instituições financeiras internacionais, bancos de desenvolvimento regional, doadores bilaterais, o setor privado e a sociedade. Em suma, a abordagem *multi-stakeholder*, do CRRF, é a chave do fortalecimento donexo entre a acolhida humanitária e os atores econômicos, essencial para a materialização de soluções duráveis e do apoio nas áreas ambiental, social e de infraestrutura, as principais afetadas pelos deslocamentos massivos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Em suma, Carvalho (2018, p. 49) sintetiza as políticas previstas pela Declaração de Nova York em 4 eixos: “(i) políticas e procedimentos de admissão de acordo com as normas de direito internacional; (ii) assistência para os Estados para registro e documentação de refugiados; (iii) promoção de procedimentos apropriados para crianças; (iv) medidas que facilitem o acesso ao registro civil e documentação de refugiados”.

Desse modo, a operacionalização da Declaração de Nova York, de acordo com seu item 21, se dá por meio do seu Anexo I, em que se prevê o CRRF. As relações entre a Declaração e o CRRF são de complementariedade: a primeira, à luz dos princípios da cooperação internacional e da divisão de responsabilidades (*responsability-sharing*), confere um caráter humanitário às questões relacionadas à proteção dos refugiados; o segundo, por sua vez, foi concebido a fim de fornecer uma estrutura inclusiva aos refugiados no cenário socioeconômico dos países de acolhida e reforçar suas infraestruturas com o fito de compatibilizar as necessidades dos refugiados com as de suas sociedades de acolhida. Ambos os documentos guardam similitudes profundas no que tange respeito ao asseguramento de medidas de acolhida rápidas e sustentáveis; apoio às primeiras necessidades, tais como saúde,

educação e trabalho; auxílio às instituições locais e às comunidades acolhedoras; e à criação de oportunidades de educação e trabalho aos refugiados (BANDEIRA, 2020).

O texto do CRRF serviu, ainda, de base para outro documento – o Pacto Geral de Refugiados (PGR), aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas no ano de 2018. Este Pacto, abordado com maior profundidade na seção seguinte, prevê um programa de ação do CRRF baseado no princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing*.

### **3.2 O princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing* na efetivação de uma política global de acolhida a refugiados**

Esta seção aborda o princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing*, mencionado pelo Pacto Geral dos Refugiados (PGR) para as políticas de acolhida a refugiados. Este é um princípio fundamental na elaboração e na compreensão das políticas de internacionalização da responsabilidade e da cooperação para com a questão dos refugiados. Além da concepção dessas normas, a presente seção analisa seus objetivos e sua natureza jurídica, ainda não consensual para a doutrina internacional, bem como o advento do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, na seara do Direito Internacional dos Refugiados.

A partir do CRRF, criou-se o Pacto Geral para Refugiados (PGR), cuja referência foi feita pelo texto da Declaração. O objetivo do PGR é instrumentalizar a partilha (*sharing*) dos encargos (*burden*) oriundos da responsabilidade internacional (*responsability*) de proteção aos refugiados desde os países de origem, os de trânsito e os de acolhimento (BANDEIRA, 2020).

Em uma conceituação mais detalhada, *burden-sharing* está relacionado ao relaxamento das pressões sobre Estados acolhedores de um grande contingente de refugiados; *responsability-sharing*, ao reconhecimento de que a proteção aos refugiados é uma responsabilidade de nível global (DOWD; McADAM, 2017). Assim, pode-se compreender o compartilhamento de responsabilidades como uma distribuição justa dos custos, desvantagens e benefícios da acolhida de refugiados no território dos Estados (CARVALHO, 2018).

Em verdade, o PGR foi desenvolvido como uma norma *soft law*, de caráter não vinculativo aos Estados e de natureza humanitária – não política – em consonância com a Carta das Nações Unidas. Ademais, no entendimento do Comitê Executivo do ACNUR, o PGR é baseado no regime geral de proteção aos refugiados da Convenção de Genebra de 1951, tendo entre seus princípios fundamentais o do *non-refoulement* (BANDEIRA, 2020).

Assim sendo, os objetivos gerais do PGR – que guardam grandes similitudes com os da Declaração – são: “(i) aliviar pressões sobre os países de acolhida; (ii) aprimorar a autoconfiança dos refugiados; (iii) expandir o acesso a soluções envolvendo um terceiro país; e (iv) apoiar condições para o retorno com segurança e dignidade aos países de origem”. Para tanto, os quatro objetivos, tidos pelo documento como correlacionados e interdependentes, dependem da vontade política da comunidade global; de uma ampla base de apoio; e de acordos facilitadores de contribuições mais equitativas, sustentáveis e previsíveis por parte dos Estados e outros interessados de relevância (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 02).

No tocante à partilha das responsabilidades, o PGR prevê aos países de acolhimento e aos países de origem um conjunto de medidas para assegurar uma visão equitativa e previsível para lidar com a questão dos refugiados, divididas nos seguintes eixos:

o financiamento e uso efetivo e eficiente dos recursos, prevenindo fraudes e garantindo a transparência; a mobilização de recursos adequados e previsíveis e um financiamento público e privado sustentável, em particular para os países que acolhem refugiados em larga escala; a assistência humanitária adequada e orientada para as necessidades específicas das situações prolongadas de refúgio; a cooperação para o desenvolvimento, com assistência regular, sob a forma de donativos ou de benefícios diretos para os países que escolhem acolher refugiados; a assistência ao desenvolvimento, assente num espírito de parceria e respeitando o princípio da soberania dos Estados e, *prima facie*, em favor dos países de origem, de modo a aumentar as oportunidades de retorno voluntário; maximização das contribuições e oportunidades de investimento do setor privado, nomeadamente através do fortalecimento de infraestruturas, criação de empregos e desenvolvimento da tecnologia, incluindo a energia renovável, com vista a apoiar a capacidade de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (BANDEIRA, 2020, p. 147)

Assim, o texto do Pacto faz referência a uma abordagem *multi-stakeholder*, similar à do CRRF, prevendo soluções adaptadas à capacidade de absorção, ao nível de desenvolvimento e à situação demográfica dos países de acolhida, oferecendo-lhes as seguintes soluções: retorno voluntário, em condições seguras e dignas e de acordo com a vontade do refugiado; reinstalação, evidenciando-se seus benefícios ao Estado; e a integração local, em que os refugiados são preparados para a adaptação às comunidades anfitriãs, que, de outra banda, deverão levar em consideração as necessidades dos primeiros com o apoio da comunidade internacional. Tais soluções são oferecidas sem prejuízo de soluções localmente desenvolvidas e outras vias complementares envolvendo países terceiros (BANDEIRA, 2020).

O princípio do *responsability-sharing* e do *burden-sharing*, que, embora contenha dois núcleos, é tratado como um princípio uno, expressa o entendimento de que a questão dos refugiados é de preocupação da comunidade internacional como um todo e que, portanto,

países que acolhem um grande contingente de refugiados devem contar com o apoio da comunidade internacional para tanto. Tal princípio é advindo do preâmbulo da Convenção de 1951, de instrumentos regionais, resoluções da Assembleia-Geral das Nações Unidas e do Comitê Executivo do ACNUR, e é abordado pelo PGR e pelo documento *Towards a global compact on refugees* (2017) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

O termo *burden-sharing*, contudo, é controverso, uma vez que sugere que refugiados são um “fardo” ao país de acolhida – perspectiva equivocada que a Declaração de Nova York e seus documentos adjacentes visam superar. Assim, organizações humanitárias têm preferido apenas o termo *responsability-sharing*, pois ele representa uma melhor imagem dos refugiados e uma estrutura mais sólida em prol da cooperação internacional – que não se limita à responsabilidade de os Estados de acolherem refugiados, mas também de proteger e controlar suas fronteiras, lidar com a migração cruzada, e combater o tráfico de pessoas (DOWD; McADAM, 2017).

Nesse sentido, depreende-se do texto que a acolhida a refugiados não é mera questão de empatia para com eles e suas comunidades de apoio – mas, sim, de justiça, haja visto que a acolhida é um bem público mundial (*global public good*). Assim, o maior desafio nesse âmbito é o de pôr o princípio em epígrafe em prática, de modo a garantir uma divisão mais previsível e equitativa da responsabilidade de acolhida a refugiados, como prevista no PGR e em seu plano de ação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Em que pese sua importância, a natureza jurídica do princípio do *responsability-sharing* ainda é uma incógnita na doutrina humanitária. Carvalho (2018) aponta as duas razões para tanto: ele, ao contrário da responsabilidade compartilhada, não é previsto em nenhum documento com força de tratado – não incidindo sobre ele o princípio da *pacta sunt servanda* –, nem como um costume internacional, já que não é praticado reiteradamente pelos Estados. Em verdade, até mesmo a cooperação internacional na questão dos refugiados não está sujeita a nenhuma vinculação por parte de nenhum tratado – apesar de mencionada pelo preâmbulo da Convenção de 1951, que falhou ao não atribuir nenhuma orientação em seu sentido (DOWD; McADAM, 2017).

Com efeito, o princípio do *responsability-sharing* é de suma importância para a corrente majoritária do Direito Internacional Humanitário – sua natureza, entretanto, é de *soft law*, assim como a da Declaração de Nova York e de seus documentos supervenientes, tendo em vista que não são impostas obrigações legais aos Estados pactuantes por não serem tratados (DOWD; McADAM, 2017). As normas de *soft law*, se violadas, geram condenações menos severas caso violadas. Por essa razão, os Estados costumam as escolher para seguir

uma orientação internacional de modo flexível, sem que haja compromisso com o qual estejam vinculados (CARVALHO, 2018).

Na prática, há, segundo Dowd e McAdam (2017), duas principais vertentes do princípio do *responsability-sharing*: a provisão de recursos financeiros e demais formas de assistência aos países de acolhida, por meio da abordagem *multi-stakeholder*, e a admissão e recepção física de refugiados em seus territórios ou em um terceiro país. Ambas consideram a medida em que os Estados percebem o *responsability-sharing* como uma obrigação, em vez de uma mera medida voluntária.

Diante da emergência do princípio do *responsability-sharing*, ganha repercussão no Direito Internacional dos Refugiados o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (*common but differentiated responsibilities*), provindo do Direito Internacional Ambiental e mencionado pelo parágrafo 68 da Declaração de Nova York. Por meio desse princípio, reconhece-se que os Estados têm diferenças em seus poderes e capacidades de proteger os refugiados, não sendo razoável ou realista esperar que todos os Estados contribuam de mesmo modo em patamar de igualdade na questão dos refugiados. Com isso, busca-se superar a concepção de que a responsabilidade compartilhada é um empreendimento coletivo que depende, mas não define, as contribuições individuais dos Estados (DOWD; McADAM, 2017).

A interpretação do referido princípio na seara do Direito Internacional dos Refugiados segue semelhante sentido à sua seara original: assim como os Estados contribuem para os problemas ambientais em diferentes níveis e possuem diferentes capacidades para solvê-los; no âmbito dos refugiados, preleciona-se que sua proteção é de responsabilidade de todos os Estados, independentemente se eles contribuíram ou não para as causas dos deslocamentos, e podem contribuir com a proteção de variadas maneiras (DOWD; McADAM, 2017).

Nesse diapasão, há autores que sustentam que os países de origem de refugiados deveriam aceitar uma parcela de responsabilidade pelo seu envolvimento nas causas de origem dos deslocamentos. Dowd e McAdam (2017), de sua parte, sustentam o contrário, reconhecendo a dificuldade de engajamento dos Estados a partilhar responsabilidades em fundamentos unicamente humanitários em um cenário global em que não há um acordo formal entre os Estados para dividir suas responsabilidades de modo sistemático, equitativo e previsível e suas ações nesse sentido têm sido executadas de modo discricionário e com base na vontade política dos Estados (CARVALHO, 2018).

Dessa feita, a ideia de uma divisão das responsabilidades à luz das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, começa a reformular o futuro de uma noção cooperativa do regime da proteção internacional dos refugiados com a Declaração de Nova York e o CRRF – embora, na realidade, os Estados, em sua maioria, ainda não estejam preparados para assumir compromissos concretos para a partilha de responsabilidades no que diz respeito aos refugiados. Com isso, há o risco de ambos os princípios supramencionados serem utilizados tão somente para a manutenção do *status quo* dos Estados, não para assumir compromissos humanitários (DOWD; McADAM, 2017).

#### **4 OS REFUGIADOS E A PANDEMIA DA COVID-19**

Este capítulo aborda, primeiramente, o tratamento dedicado a refugiados em meio a crises sanitárias, o qual não têm sido satisfatórios às suas necessidades básicas e têm conservado uma visão historicamente construída de exclusão e de discriminação. Ademais, busca-se analisar os impactos da pandemia Covid-19, nos direitos dos refugiados e em que sentido muitas das medidas de contenção à pandemia adotada pelos Estados de acolhida dificultaram sua efetivação. Além disso, por último, será analisada a iniciativa portuguesa de regularizar temporariamente solicitantes de refúgio para fins de resguardar seus direitos básicos.

##### **4.1 A situação dos refugiados durante as crises sanitárias**

Nesta seção, à luz de uma visão histórica que moldou a percepção excludente e discriminatória do estrangeiro como o “outro”, discorre-se acerca da visão dos refugiados em períodos de crise sanitária, em que a concretização de seus direitos encontra entraves em meio a restrições à livre circulação e o fechamento de fronteiras por períodos de longa duração. Assim, os retornos a inserção na sociedade de acolhida restam dificultados.

O fenômeno da globalização fez com que as noções de tempo e espaço fossem alteradas, o que implicou na facilidade de acesso a locais do globo antes considerados de difícil contato. Nesse sentido, as migrações têm sido constantes por motivos variados, tais como guerras, questões sociopolíticas, socioeconômicas ou ambientais. Com isso, reflete-se a complexidade dos fluxos migratórios pela história, nos quais os cidadãos deixam seus países de origem para buscar melhores condições de vida em outro país (CEOLIN; NASCIMENTO, 2021).

Assim, os países receptores de migrantes possuem o desafio de inseri-los na sociedade de acolhimento por meio da criação de condições socioeconômicas que propiciem seu desenvolvimento e a melhoria de sua situação de vida em comparação à levada em seus países de origem. Para tanto, assimilações culturais forçadas devem ser evitadas a fim de que a diversidade e a inclusão do imigrante na sociedade de acolhida (CEOLIN; NASCIMENTO, 2021).

Dessa feita, diante do alto número de 82,4 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no ano de 2020 pelas razões já expostas – dentre as quais 26,4 milhões de refugiados – o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados reconhece que a pandemia da Covid-19, que gerou uma crise de magnitude inédita em todos os aspectos da vida humana, causando milhões de mortes em todo o mundo, recessão econômica, restrições à mobilidade humana e severas limitações no cotidiano, também não poupou os refugiados do sofrimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Nesse cenário, situações de crises sanitárias, dentre as quais a pandemia da Covid-19, expões milhões de refugiados, já afetados por duras situações de violência, separação familiar e choques culturais, a uma nova ameaça que pode ter efeitos tão devastadores quanto as situações que os levaram a fugir de seus países natais. A situação de vulnerabilidade dos refugiados em momentos como o vivenciado hodiernamente se deve ao fato de que suas condições de vida em campos e assentamentos de refugiados aumentam desproporcionalmente seus riscos de contágio, já que o distanciamento social é um desafio em campos densamente populosos e a higiene adequada é algo praticamente impossível se o saneamento básico for escasso (ALEMI *et al.*, 2020).

No ano de 2020, em meio à pandemia, o número de pessoas deslocadas alcançou o seu recorde, de acordo com os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – atingindo 82,4 milhões de pessoas, um número duas vezes maior do que o registrado há 10 anos e um aumento de 4% em relação ao ano anterior. Como resultado, 1 a cada 95 pessoas da população mundial é agora considerada deslocada forçada, contra 1 a cada 159 em 2010 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

É cediço para o ACNUR que as medidas de controle à dispersão do Covid-19, como as restrições à livre circulação e o fechamento de fronteiras, tornaram consideravelmente difíceis a chegada de pessoas que fugiam de guerras e perseguições em seus países. Alguns países, contudo, tomaram iniciativas para preservar o acesso ao seu território para pessoas em busca de proteção internacional em meio à pandemia – Uganda, por exemplo, um dos países que mais acolhem refugiados na África Subsaariana, aceitou receber

refugiados provenientes da República Democrática do Congo, se comprometendo a garantir medidas básicas de saúde para a contenção da pandemia também fossem adotadas para protegê-los (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Desse modo, com os fechamentos de fronteira por longos períodos de tempo e as restrições a mobilidade interna, no ano de 2020, apenas 251.000 refugiados conseguiram retornar a seus países de origem, seja por meio da assistência do ACNUR, seja de modo espontâneo. Esse número é o terceiro mais baixo da década passada e reflete uma tendência de diminuição em comparação com anos anteriores. A insegurança permanente, a ausência de serviços essenciais ao desenvolvimento humano e a falta de condições dignas de vida são três dos principais motivos elencados pelo ACNUR para os impedimentos quanto aos retornos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Nesse ínterim, os impactos de crises sanitárias sobre os fluxos migratórios não foram inaugurados pela pandemia da Covid-19. Ventura (2016) afirma que, na Idade Média, em meio à peste bubônica, as vertentes cultural e política da xenofobia, com a desqualificação dos povos bizantinos, fez com que emergisse uma identidade “ocidental” que se opusesse à “oriental”; anos depois, ibéricos e italianos tiveram sua identidade desvalorizada perante o ideal do homem ocidental e da monarquia francesa. Isso fez com que, ao longo da história, se perpetuasse uma ideia de que “não existe estrangeiro em si; só se é estrangeiro diante de uma norma, de uma cultura, uma civilização. Em resumo, o estrangeiro só existe na sua relação com o outro” (COTTRET, 1985, p. 55-56 *apud* VENTURA, 2016, p. 63).

Essa visão imperou no período do colonialismo, período em que, segundo Santos (2007, p. 73), o mundo foi dividido em “linhas abissais” invisíveis entre as metrópoles, exploradoras, e as colônias, exploradas. De um lado, as potências metropolitanas, Portugal, Espanha, França, Inglaterra, sobremaneira, detentoras do conhecimento científico, do Direito, da filosofia e da teologia – as modalidades de conhecimento aceitáveis no seu lado da linha – além do poder. Do outro lado, um profundo contraste, não havendo conhecimento real, apenas crenças subjetivas – que não se enquadram como conhecimento – e a submissão ao domínio metropolitano.

Posto isso, o Direito Internacional moderno, na concepção de Santos (2007), é um produto da linha de divisão entre o Velho e o Novo Mundo. O domínio ou não domínio do Direito pelo lado que o organiza, ou seja, sobre o que se julga legal ou ilegal, constituiu uma distinção universal que excluiu todo um território social onde essa dicotomia não funcionaria como princípio organizador – razão pela qual ele era chamado de território sem lei. Assim, a

ciência e o Direito, com as divisões características dessas linhas, eliminaram quase por total as realidades existentes do outro lado das linhas.

Com a negação radical da copresença de uma organização social do outro lado da linha, ganhou fundamento a afirmação de que o lado “dominante” da linha separa o verdadeiro do falso e o legal do ilegal. Isso fez com que o outro lado fosse invisibilizado tanto do ponto de vista das ciências em geral (inclusive das jurídicas), quanto territorialmente estabelecido – que, por coincidência, coincidiu historicamente com o território social das zonas coloniais. Com isso, possivelmente o Direito moderno teria antecedido a ciência na gênese do pensamento abissal por ter sua aplicabilidade tanto nas metrópoles quanto nas zonas coloniais delimitada de modo exclusivo pelas primeiras (SANTOS, 2007).

A perpetuação das linhas divisórias globais na modernidade, contudo, não se deu de modo estanque, muito menos pacífico, uma vez que dois grandes abalos ocorridos no século XX as deslocaram – apesar de seu caráter fixo e fortemente vigiado. O primeiro abalo veio com as lutas anticoloniais após a Segunda Guerra Mundial, em que o lado “subjugado” da linha se insurgiu contra anos de exclusão radical, em meio à apropriação e à violência, e suas populações se organizaram pela luta aos direitos à autorregulação e à emancipação (SANTOS, 2007).

O segundo deles, que vem ocorrendo desde a década de 1970, período marcado pela Guerra Fria, e se dá com a expansão do lado das antigas metrópoles numa perspectiva de apropriação e violência sobre a regulação e a emancipação, que se encolhem e até chegam a dar lugar às primeiras. Nesse sentido, as relações entre as regiões centrais e as periféricas e semiperiféricas é marcada por um movimento retroativo, qualificado por Santos (2007, p. 78), como “regresso do colonial e do colonizador”, e um contra movimento designado por ele como “cosmopolitismo subalterno”.

Diante desses abalos, a concepção do “colonial” passa a representar uma metáfora de indivíduos que compreendem que suas experiências de vida estão restritas ao seu lado da linha e, por isso, insurgem-se contra isso. Nessa acepção, Santos (2007, p. 78) afirma que o regresso da perspectiva do colonial é a “resposta abissal àquilo que é percebido como uma intromissão ameaçadora do colonial nas sociedades metropolitanas”, que “assume três formas principais: a do terrorista, a do imigrante indocumentado e a do refugiado”. Cada qual deles, pondera o autor (2007), traz consigo o reflexo da sua linha abissal, permeada pela exclusão radical e pela inexistência jurídica.

O regresso da perspectiva do “colonial” não necessariamente importa na sua presença física nas sociedades metropolitanas, bastando que com elas surja uma ligação

relevante. Essa ligação, no caso dos refugiados, é formada a partir da solicitação de refúgio em uma determinada sociedade metropolitana – momento em que são evidenciadas as dificuldades na integração e, posteriormente, na inclusão nesta (SANTOS, 2007).

Desse modo, o imaginário construído na Idade Média corroborou um mito contemporâneo de que o imigrante é um potencial vetor em tempos de crises sanitárias e um discurso assaz xenofóbico em torno das consequências epidemiológicas geradas pelas migrações populacionais. Em tempos hodiernos, essas “linhas abissais” ainda se fazem evidentes com a estigmatização social em torno da epidemia de HIV/Aids nos anos 1980, que reviveu os medos de grandes epidemias dos séculos passados, como a peste e a sífilis, e deu azo a meios repressivos de proteção que vitimou, sobretudo, a população LGBTQIAP+<sup>2</sup>, os toxicômanos, as prostitutas e os estrangeiros – sobretudo haitianos (VENTURA, 2016).

Já nos anos 2010, o ebola ganhou repercussão mundial ao ter casos notificados fora do continente africano, que sofre com surtos da doença desde a década de 1970. A Organização Mundial da Saúde, no entanto, declarou emergência pública internacional do vírus apenas em 2014, negligenciando os casos ocorridos apenas em países da África Ocidental, como Guiné, Libéria e Serra Leoa (VENTURA, 2016). A Covid-19, por sua vez, terá seus impactos sobre as populações refugiadas na seção seguinte.

Assim sendo, em consonância com a teoria de Santos (2007) acerca do “colonial” e das “linhas abissais”, observa-se que o medo do “outro”, o “diferente”, por uma questão de desconhecimento ou de ignorância, faz com que o refugiado seja constantemente visto como um indesejável, cuja presença em uma sociedade de acolhida – em que pese sua consolidada condição de sujeito de direito perante a legislação internacional. Nesse diapasão, apesar de o fenômeno da globalização ter expandido a mobilidade humana e os fluxos migratórios e informacionais, observa-se que ele não conseguiu esfumar um traço da cultura característica destes: o “medo do outro” (CEOLIN; NASCIMENTO, 2021).

## **4.2 Principais impactos da pandemia da Covid-19 sobre as populações refugiadas**

<sup>2</sup>Em razão de não haver consenso acerca da sigla referente a pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, *queer*, intersexuais, assexuais e pansexuais tanto no meio acadêmico quanto no debate político, opta-se pela utilização da sigla “LGBTQIAP+” a fim de compreender de modo abrangente indivíduos que se identificam como tal.

Esta seção versa acerca dos principais aspectos da pandemia da Covid-19 sobre as populações refugiadas e as desfavoráveis medidas sanitárias de contenção ao vírus, as quais não levaram em consideração as vulnerabilidades desses grupos. Ademais, aborda-se a regularização temporária da situação de cidadãos estrangeiros solicitantes de asilo ou de refúgio em Portugal, medida que inspira observação por parte da comunidade internacional por ter como objetivo integrá-los às políticas públicas voltadas à pandemia no país.

Com o rápido aumento dos casos de Covid-19 fora da China, país que registrou seu primeiro caso em novembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia desse vírus no dia 11 de março de 2020 em virtude da magnitude global de sua ocorrência. Isso reverberou em consequências como restrições de viagens, controle maior no ingresso e na partida de seus territórios, medidas sanitárias massivas por parte dos governos que envolvem restrições de circulação nacional e, pouco depois, no fechamento de fronteiras para cidadãos estrangeiros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Para os refugiados, população considerada vulnerável em razão de seus deslocamentos e das condições de seus assentamentos, a Organização Internacional para a Migração (IOM, na sigla original) e o Alto Comissariado das Nações Unidas anunciaram a suspensão de viagens de reassentamento para refugiados em 17 de março de 2020 como consequência da drástica redução da permissão de acessos aos territórios dos Estados como forma de controle da pandemia – e até mesmo o risco de saída de países não afetados pelo vírus e a entrada em países com números cada vez mais preocupantes de contágios (COVID-19: AGENCIES TEMPORARILY SUSPEND REFUGEE RESETTLEMENT TRAVEL, 2020).

Desse modo, a pandemia da Covid-19 compeliu os países a tomar medidas restritivas em um cenário global resistente aos refugiados, que já possuem entraves de naturezas administrativa, financeiras, legais e culturais ao acesso aos sistemas de saúde de seus países de acolhida (KLUGE *et al*, 2020).

Nesse sentido, Lupieri (2021), ao analisar estudos internacionais com diferentes escopos geográficos, enumera 4 lacunas significativas que surgiram com as respostas nacionais e internacionais à pandemia da Covid-19: a primeira delas refere-se à falta de atenção às necessidades dos refugiados em campos e centros de detenção; a segunda e a terceira, respectivamente, à falta de informações e de acesso adequados de saúde pública (física e mental) a esse público; e, por último, a exclusão das populações refugiadas nos processos de decisão de políticas públicas sanitárias. Tais lacunas foram observadas pelo autor tanto em países de renda alta e baixa.

Assim, verifica-se que os direitos ao relacionamento, alojamento, à educação e assistência públicas mostram-se com sua eficácia ainda mais limitada devido à dificuldade de implementação de medidas sanitárias básicas como o distanciamento social e a higienização frequente das mãos nos campos e assentamentos de refugiados, tendo em vista que há aglomerações em espaços pequenos e insalubres (KLUGE *et al*, 2020). Tais circunstâncias são, ainda, agravadas pela discriminação de gênero e a falta de proteção a crianças e menores desacompanhados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Com relação à saúde, Lupieri (2021) afirma que as necessidades de refugiados vivendo em campos e centros de detenção em países desenvolvidos e em desenvolvimento têm sido negligenciadas. O autor aponta que, em Bangladesh, o número estimado de 740.000 refugiados da etnia Rohingya, perseguida em Mianmar, seu país de origem, vivem em condições inadequadas de acesso à água potável e à saúde, além da dificuldade de isolamento e de quarentenas.

De igual modo, nos Estados Unidos, mesmo antes da pandemia, sabia-se que as condições desfavoráveis de higiene e ventilação em centros de detenção tornavam refugiados e migrantes vulneráveis a doenças infectocontagiosas, tendo causado surtos de gripe e caxumba em anos recentes. No país, os serviços migratórios e aduaneiros têm faltado com a transparência na divulgação de informações abrangentes acerca da transmissão da Covid-19 em centros de detenção (LUPIERI, 2021).

Nos anos de 2020 e de 2021 Lupieri (2021) destaca que surtos de Covid-19 foram observados em centros de detenção da Alemanha e de Portugal e em campos de refugiados da Grécia. Neste país, reportou-se que, em um dos maiores campos de refugiados, o de Moria, mais de 1.300 refugiados compartilham uma única torneira de água e um número estimado de 5.000 pessoas não possui acesso a água, banheiros ou eletricidade. Assim, o autor ressalta o fracasso dos governos dos países da União Europeia na inclusão dos campos de refugiados em suas medidas de resposta à pandemia.

Além disso, muitas das informações governamentais transmitidas às populações não possuem versões cultural e linguisticamente adaptadas aos refugiados, aumentando riscos de contágio entre eles e as populações locais, como apontam Kluge *et al* (2019). Em Bangladesh, por exemplo, Lupieri (2021) frisa que uma medida governamental de restrição à Internet vem, desde setembro de 2019, limitando o acesso à banda larga em campos de refugiados e, conseqüentemente, dificultando o acesso a informações de saúde nesses ambientes. Já em países como Turquia, Irã, Quênia e Uganda, o autor pontua que imperam a exposição a boatos e a desinformação sobre o vírus.

Assim sendo, as falhas governamentais no tocante aos desafios específicos de acesso dos refugiados aos serviços de saúde vêm à tona em um momento em que esse grupo social tem aumentada sua exposição à Covid-19 em parte pela sua grande representação na força de trabalho essencial e em trabalhos precários e de baixa remuneração, os quais oferecem pouca condição para protegê-los da exposição ao vírus. Em países como os Estados Unidos, imigrantes irregulares e refugiados em trabalhos de baixa remuneração carecem de cobertura de saúde ou de acesso a cuidados primários, além de serem excluídos de ajuda financeira governamental (LUPIERI, 2021).

Em relação à saúde mental, Lupieri (2021) aponta que, em razão do reavivamento das experiências traumáticas de seus países de origem, refugiados tendem a sofrer mais com estresse pós-traumático, ansiedade e depressão em comparação com a população geral. Isso, somado aos sentimentos de isolamento e alienação em relação ao país de acolhida, ao incremento da força policial em suas proximidades e ao desenvolvimento de aplicativos de celular para o rastreamento de casos e alertas de exposição ao vírus em países como Alemanha, Israel, Singapura, Hong Kong e o Reino Unido, incentivam o sentimento de medo e de desconfiança em relação às autoridades por parte dos refugiados.

Outrossim, observa-se que o direito à profissão, previsto pelos artigos 17 a 19 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, também é seriamente comprometido pelo adiamento de decisões acerca de sua situação legal ou até mesmo a redução de serviços legais e administrativos que lhes garantiriam o livre exercício de atividade laboral remunerada ou não – afetando significativamente sua aferição de renda e seu acesso aos sistemas de saúde locais (KLUGE *et al.*, 2020).

Concomitantemente ao direito profissional, a Covid-19 também se manifesta por meio de dificuldades econômicas para refugiados assentados. Uma vez que tendem a exercer profissões que lhes oferecem baixos salários. Brickhill-Atkinson e Hauck (2021), ao analisar estudos de 8 países que abrigam mais de um terço das populações refugiadas, notam que refugiados são 60% mais suscetíveis a perder seus trabalhos ou sua renda em comparação à população local em virtude da Covid-19, já que aproximadamente 60% deles trabalham em setores como a alimentação e o comércio, alguns dos mais afetados pelos efeitos da pandemia – contra 37% da população de acolhida.

Isso se deve ao fato de que, pela natureza de seus ofícios depender do mercado consumidor, em lares de baixa renda, em geral, não há possibilidade de trabalho remoto. Tal situação, entre os refugiados, faz com que o envio de remessas financeiras a suas famílias em seus países de origem seja comprometido. Por esse motivo, as dificuldades financeiras, em

situações como a dos refugiados, costumam ter efeitos que ultrapassam as pessoas diretamente afetadas pela perda do trabalho (BRICKHILL-ATKINSON; HAUCK, 2021).

Na educação, segundo Brickhill-Atkinson e Hauck (2021), os maiores efeitos da Covid-19 entre os refugiados é sentido nas crianças. Tendo em vista que as escolas exercem um papel indispensável na educação de migrantes, contribuindo também na redução de disparidades e na sociabilização, os autores afirmam que sua adaptação e sua integração à sociedade de acolhida é significativamente afetada pelo fechamento de escolas, já que o sentimento de pertencimento social incentivado por elas é associado ao aumento da autoestima e a redução de estresse pós-traumático em crianças refugiadas – algo que o ensino à distância, quando possibilitado, não oferece com tanta intensidade.

Outra consequência dos estados de emergência e dos *lockdowns* é a dificuldade ao acesso de voluntários que prestem assistência médica e educacional e oferecem provisões aos campos de refugiados em virtude de medidas coercitivas que desencorajem os cidadãos a deixarem suas residências (KLUGE *et al.*, 2020). Consequentemente, a dificuldade de ajuda voluntária ocasiona a escassez de equipamentos de proteção individual, como máscaras e luvas; materiais de testagem e de respiradores para os alojamentos de refugiados – situação agravada pelo fato da não integração dos refugiados aos sistemas de saúde dos países acolhedores (SAN LAU *et al.*, 2020).

À vista do exposto, urge a necessidade de uma abordagem inclusiva das políticas de combate à Covid-19 e de apoio à sociedade de modo a não deixar migrantes e refugiados à mercê dos impactos da falta de acesso à informação e à saúde de modo seguro (KLUGE *et al.*, 2020). Para Lupieri (2021), as soluções tecnológicas e as respostas por meio de políticas públicas específicas podem suprir as lacunas nas necessidades dos refugiados durante a pandemia da Covid-19.

As soluções tecnológicas, segundo o autor, incluem a utilização de plataformas online como um meio de monitorar a saúde pública e a superação de barreiras físicas que os refugiados enfrentam no acesso à saúde. Na prática, as soluções perpassam pela coleta de dados de saúde para avaliações e monitoramento, além de cadastro no sistema de saúde local e a disponibilidade de informações em diversos idiomas, incluindo-se também o acesso a telemedicina (LUPIERI, 2021).

Já no tocante às políticas públicas, as soluções envolvem a suspensão das deportações de solicitantes de asilo, a inclusão das populações refugiadas em programas governamentais de ajuda financeira ao trabalho e a utilização de recursos cultural e linguisticamente apropriados para a transmissão de informações seguras. Ademais, as

respostas devem abranger a redução da superlotação de campos de refugiados e a provisão de abrigos com infraestrutura sanitária adequada, bem como a cobertura pelos sistemas locais de saúde – a qual pode ser incrementada também pela inclusão da população refugiada nos programas de vacinação como um grupo prioritário (LUPIERI, 2021).

Algo digno de observação, segundo Lupieri (2021), é que as respostas à pandemia dirigidas aos refugiados deveriam estimular sua organização para conduzir campanhas, auxiliar a prestação de serviços e a elaboração de normas internas. Os governos, na observação do autor, deveriam reconhecer o potencial de liderança e de contribuições dos refugiados em suas comunidades e nos países de acolhida. Nos Estados Unidos, destaca, um inovador programa permite ao Comitê Internacional de Resgate identificar imigrantes e refugiados que passaram por treinamento médico em seus países e que podem, portanto, receber licenças temporárias para atuar em um sistema de saúde que enfrenta escassez de médicos.

Ante o cenário global ainda mais desfavorável à acolhida aos refugiados com a eclosão do novo coronavírus, um país se destaca ao promover os direitos dos cidadãos estrangeiros com processos pendentes da concessão da permanência enquanto requerente de refúgio. Portugal, por meio do Despacho n.º 3.863-B/2020, de 27 de março de 2020, buscou integrar cidadãos requerentes de asilo, refúgio ou proteção subsidiária do Estado às políticas públicas nacionais regularizando temporariamente a situação desses indivíduos em seu território.

Nesse sentido, o governo português inspira observações por parte da comunidade internacional ao regularizar temporariamente até 30 de julho de 2020 a situação de cidadãos estrangeiros que tenham formulado pedidos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerentes de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, órgão do Ministério da Administração Interna responsável pelo controle das fronteiras do país, a partir de 18 de março do mesmo ano, data em que foi estipulado o Estado de Emergência Nacional no país (PORTUGAL, 2020).

Por meio do Despacho n.º 3.863-B/2020, Portugal passa a considerar pedidos e processos de refúgio pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras como documentos válidos para o registro como usuário do Serviço Nacional de Saúde e o acesso às prestações sociais de apoio, além da possibilidade de celebração de contratos de arrendamento, trabalho e serviços públicos essenciais, bem como a abertura de contas bancárias (PORTUGAL, 2020).

Dada a continuidade da pandemia, sucessivas prorrogações foram feitas no referido Despacho nos anos de 2020 e 2021. A última delas, feita pelo Despacho n.º 12.870-

C/2021, previu o aceite dos documentos e vistos referentes à permanência no território português solicitados a partir de 13 de março de 2020, cuja validade tenha expirado ou nos 15 dias anteriores, até o dia 31 de março do ano de 2022. Após a referida data, deve o titular comprovar o agendamento da renovação dos seus documentos de permanência (PORTUGAL, 2021).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proteção internacional dos direitos humanos, no que tange respeito aos refugiados, passou por importantes evoluções no decorrer do século XX, sempre temporalmente contextualizadas de acordo com os grandes fenômenos migratórios do período. A Convenção de 1951, em que pese ter sido o primeiro tratado acerca da proteção aos refugiados, teve como entraves os limites temporais e geográfico, os quais restringiam seriamente sua aplicabilidade à Europa do período pós-Segunda Guerra Mundial – pouco acrescentando ao Alto Comissariado para os Refugiados Russos da Liga das Nações. A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas, contemporânea da respectiva Convenção, foi útil nesse panorama no sentido de despertar a cooperação internacional no tema – ainda que envolvida pela marcante polarização da Guerra Fria.

Assim, o Protocolo de 1967 foi redigido com o fim de rever os limites da Convenção de 1951 indo na direção da universalização de suas políticas traçadas, apesar de manter as desigualdades entre solicitantes de refúgio nos países do Norte global e os refugiados dos países do Sul, sem atenção a conflitos geradores de grandes deslocamentos humanos no último grupo de países – algo que veio a ser observado com a Convenção Africana de 1969. Esta Convenção, por sua vez, é produto das lutas armadas pelas causas independentista e nacionalista na África pós-neocolonialismo e é, até o presente, o único tratado regional vinculante acerca do tema e que dispensa o temor fundado de perseguição, vindo a inspirar a Declaração de Cartagena de 1984, também advinda de um contexto de instabilidade institucional em países emergentes, a saber, países da América Latina em seus processos de redemocratização após períodos sob governos ditatoriais.

E, em 2016, um ano após o auge da crise dos refugiados na Europa, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes exprime a necessidade de os Estados, junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, desenvolverem a cooperação internacional para concretizar sua responsabilidade acerca da acolhida aos refugiados. Sendo assim, a proteção internacional dos refugiados, à vista das Convenções aprovadas ao longo

dos séculos XX e XXI, deixou seu caráter eminentemente europeísta à medida que os conflitos emergentes ultrapassaram os limites de seu alcance.

Nesse sentido, a Declaração de Nova York de 2016, que adveio de um cenário global marcado por uma das mais marcantes crises de refugiados do século XXI, é uma norma *soft law* – ou seja, não vinculante – que, ao inaugurar cooperação internacional na acolhida aos refugiados, trouxe os princípios do *responsability-sharing* (divisão de responsabilidades) e do *burden-sharing* (divisão da carga) ao mesmo tempo em que reafirmou o princípio do *non-refoulement* (não repatriação). O objetivo central dos referidos princípios é promover uma resposta global mais equitativa e duradoura às políticas de acolhida e reassentamento a refugiados por meio do compartilhamento de responsabilidades entre os Estados ao mesmo tempo em que se reconhece o impacto dos grandes movimentos de refugiados sobre os recursos dos países de acolhida – em especial os países em desenvolvimento, maiores receptores de refugiados.

Para tanto, a referida Declaração previu uma abrangente abordagem no desenvolvimento de respostas aos grandes deslocamentos, com a participação de diversos atores sociais, desde as organizações internacionais à sociedade civil, cuja atuação se dá de modo paralelo aos governos locais. Assim sendo, a fim de assegurar aos refugiados direitos como a saúde, a educação e o trabalho, a Declaração de Nova York de 2016 traz ao bojo do Direito Internacional dos Refugiados o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (*common but differentiated responsibilities*), por meio do qual reconhecem-se os diferentes poderes e capacidades dos Estados de acordo com seu nível de desenvolvimento e que, por essa razão, não se mostra realista contar com isonomia formal na acolhida a refugiados.

Com base em seus princípios basilares e em seu grande estímulo à cooperação e à busca de soluções abrangentes a longo prazo, é evidente que a Declaração de Nova York de 2016 é um documento de natureza humanitária, não política. Não obstante, uma crítica contumaz feita a seu conteúdo é a previsão de medidas genéricas para a solução do impasse em questão – já que ele não faz referência a situações concretas, apenas abstratas. Constatase, ademais, que a implantação de seus mecanismos depende de um nível de cooperação para o qual grande parte dos países ainda não está preparada.

Dessa feita, haja vista que o princípio do *responsability-sharing* é recente no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, ainda não há discussão aprofundada acerca dele na academia nem nos fóruns globais. Além disso, o caráter de *soft law* da Declaração de Nova York de 2016 faz com que não se possa demandar seu cumprimento aos Estados em

razão da ausência de vinculação formal. Por esse motivo, explicita-se a grande dificuldade de engajamento dos Estados em torno da partilha de responsabilidades de modo sistemático, equitativo e previsível sobre um bem considerado público mundial – a acolhida. Sob essa perspectiva, em que pese confira maturidade à questão dos refugiados por lhe conferir o viés da diplomacia cooperativa, a Declaração de Nova York de 2016 encontra na discricionariedade e na vontade política dos Estados entraves à sua efetividade.

Em verdade, a restrita vontade política de grande parte dos Estados no tocante a compromissos envolvendo populações refugiadas reflete uma visão excludente e discriminatória do estrangeiro – visto como o “outro”. Tal visão, contudo, é uma construção que data desde a Idade Média, quando a peste bubônica justificou a ramificação da xenofobia em duas vertentes, cultural e política, as quais possibilitaram a desqualificação de povos bizantinos e o nascimento de uma identidade “ocidental”, superior à “ocidental”.

O advento do colonialismo, com a Era das Grandes Navegações, contribuiu para o fortalecimento da identidade “ocidental” pela divisão do mundo em metrópoles e colônias, onde aquelas detinham todo o conhecimento e deveriam submeter estas, consideradas territórios sem lei e sem conhecimento, ao seu domínio. Com isso, nasceu um Direito Internacional pautado pela visão de mundo eurocêntrica – ainda que abalado pelas lutas anticoloniais pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria.

Hodiernamente, em tempos de globalização, vivenciou-se no ano de 2020 um número recorde de pessoas deslocadas no mundo. Paralelamente, a eclosão da pandemia da Covid-19 obrigou a adoção de radicais medidas de contenção, como a suspensão de repatriações, restrições à livre circulação e fechamento de fronteiras, as quais não levaram em conta a situação particular de pessoas refugiadas e fizeram com que sua situação de vulnerabilidade. Conseqüentemente, reforça-se a estigmatização dos refugiados como transmissores em potencial de “doenças” – tal como quando as epidemias de HIV/Aids e ebola ganharam repercussão internacional fora do continente africano nas décadas de 1980 e 2010, respectivamente, e o “medo do outro” impede uma discussão justa acerca de suas necessidades em meio à pandemia da Covid-19.

Embora ainda não discutidas com profundidade pela literatura acadêmica, a razão da exclusão dos refugiados de políticas públicas estatais voltadas ao combate à pandemia é frequentemente atribuída à xenofobia no seu tratamento, que os estigmatiza e os considera uma ameaça em potencial à saúde pública e que, quando puderem, devem ser atendidos seus direitos em caráter secundário aos da população local. Não se descarta, contudo, a

instrumentalização da pandemia da Covid-19 em meios que justifiquem medidas severas ou ilegais voltadas a limitar a migração e os direitos dos refugiados (LUPIERI, 2021).

Nessas condições, as dificuldades na prestação dos direitos dos refugiados, em especial a saúde, a educação e o apoio ao trabalho, somado à falta de informações adequadas acerca das medidas profiláticas e assistenciais relativas ao novo coronavírus, resultam na marginalização da condição do refugiado, cujos sentimentos de isolamento e de alienação em relação à sociedade de acolhida acarretam prejuízos inestimáveis ao processo de integração à cultura local e traduzem os direitos que lhes foram concedidos por tratados, convenções e documentos internacionais à letra morta.

Para além das soluções estatais, confere dificuldade à compreensão da situação das populações refugiadas em meio à pandemia da Covid-19, além do fato de este ser um fenômeno de proporção global ainda em curso, a ainda escassa produção literária acadêmica dessa questão na órbita do Direito Internacional – a maioria eminentemente restrita ao campo da saúde; as limitações a estudos de campo; e a dificuldade na sistematização de dados específicos desse grupo social em um escopo restrito à pandemia da Covid-19, sendo o ano de 2020 o último com dados integrais divulgados pelo ACNUR.

## REFERÊNCIAS

- ALEMI, Qais *et al.* Refugees and COVID-19: achieving a comprehensive public health response. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 98, n. 8, p. 510, 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc7411314/>. Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Organização das Nações Unidas, Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022..
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 19 set. 2016, disp. 03 out. 2016. Disponível em: [https://www.unhcr.org/57e39d987#\\_ga=2.258390666.1032225931.1627524912-362187150.1627357098](https://www.unhcr.org/57e39d987#_ga=2.258390666.1032225931.1627524912-362187150.1627357098). Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Global compact on refugees**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Global Trends: forced displacements in 2020**. United Nations High Commissioner for Refugees, Global Trends: forced displacements in 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>. Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 31 jan. 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Report of the United Nations High Commissioner for Refugees: Part II – Global compact on refugees**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 73ª sessão, suplemento nº 12, 2018. Disponível em: [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf#\\_ga=2.114519687.1629984866.1629987439-362187150.1627357098](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf#_ga=2.114519687.1629984866.1629987439-362187150.1627357098). Acesso em: 02 jun. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Towards a global compact on refugees**. Thematic discussion – Past and current burden- and

responsibility-sharing arrangements. Palácio das Nações, Genebra, 10 jul. 2017. Disponível em: <http://www.unhcr.org/59525f887.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2022.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3726>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BANDEIRA, Fernando (org.). A Responsabilidade dos Estados no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados. **Leituras em Ação Humanitária e Cooperação Para O Desenvolvimento - Volume I**, Porto, p. 137-156, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10284/9937>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BARACUHY, Braz. A crise da Liga das Nações de 1926: realismo neoclássico, multilateralismo e a natureza da política externa brasileira. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 355-397, dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292006000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Diário Oficial da União, Brasília, 14 dez. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 03 jun. 2022.

BRICKHILL-ATKINSON, Micah; HAUCK, Fern R. Impact of COVID-19 on resettled refugees. **Primary Care: Clinics in Office Practice**, v. 48, n. 1, p. 57-66, 2021. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7538065/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CARVALHO, Fernanda Gonçalves Pereira. **A responsabilidade compartilhada para proteção internacional de refugiados no à luz da Declaração de Nova Iorque**. 2018. 115 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25786>. Acesso em: 04 jun. 2022.

CEOLIN, Raquel; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Migrações na contemporaneidade: impactos das crises sanitárias nos direitos humanos de imigrantes e refugiados. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 34, p. 177-200, jun. 2021. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1949>. Acesso em: 04 jun. 2022.

CHETAIL, Vincent. Fridtjof Nansen and the International Protection of Refugees: An Introduction. *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-6, jul. 2003. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1641293>. Acesso em: 05 jun. 2022.

COVID-19: AGENCIES TEMPORARILY SUSPEND REFUGEE RESETTLEMENT TRAVEL. UN News, 17 mar. 2020. Migrants and Refugees. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>. Acesso em: 23 nov. 2021, 00:20.

DOWD, Rebecca; McADAM, Jane. International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How? **International & Comparative Law Quarterly**, v.

66, n. 4, p. 863-892, 2017. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibility-sharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>. Acesso em: 28 out. 2021.

KLUGE, Hans Henri P. *et al.* Refugee and migrant health in the COVID-19 response. **The Lancet**, v. 395, n. 10232, p. 1237-1239, 2020. Disponível em:

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30791-1/fulltext?dgcid=hubspot\\_email\\_newsletter\\_tlcoronavirus20&utm\\_campaign=tlcoronavirus20&utm\\_source=hs\\_email&utm\\_medium=email&utm\\_content=85659804&\\_hsenc=p2ANqtz-9AOxncNHTK1GIhH6-FENNTUYXO0qrXAeBcoOE7ZvvkScMmb748HVE9sSwVrNFvc5dWezuiXJT1x9F2uHeL7X29\\_VA5AgEHpxsTcWJKwTfmrA1jojQ&\\_hsmi=85659804](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30791-1/fulltext?dgcid=hubspot_email_newsletter_tlcoronavirus20&utm_campaign=tlcoronavirus20&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=85659804&_hsenc=p2ANqtz-9AOxncNHTK1GIhH6-FENNTUYXO0qrXAeBcoOE7ZvvkScMmb748HVE9sSwVrNFvc5dWezuiXJT1x9F2uHeL7X29_VA5AgEHpxsTcWJKwTfmrA1jojQ&_hsmi=85659804). Acesso em: 11. mai. 2020.

LUPIERI, Sigrid. Refugee health during the covid-19 pandemic: a review of global policy responses. **Risk Management and Healthcare Policy**, v. 14, p. 1373-1378, 2021. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc8039842/>. Acesso em: 06 jun. 2022.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

MERON, Theodor. The Humanization of Humanitarian Law. **American Journal of International Law**, Cambridge, vol. 94, n. 2, 2000, p. 239-278, abr. 2000. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2555292?read-now=1&seq=2#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2555292?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents). Acesso em: 27 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil: práticas recentes. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/629>. Acesso em: 10 mai. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário.** – 9 ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPodivm, 2017.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde. Gabinetes da Ministra de Estado e da Presidência e das Ministras da Administração Interna, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde. **Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março de 2020.** Determina que a gestão dos atendimentos e agendamentos seja feita de forma a garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito do COVID 19. Diário da República n.º 62/2020, 3º Suplemento, Série II, Lisboa, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130835082>. Acesso em: 07 nov. 2021.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde. Gabinetes da Ministra de Estado e da Presidência e das Ministras da Administração Interna, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde. **Despacho n.º 12870-C/2021, de 31 de dezembro de 2021.** Determina o alargamento do âmbito dos Despachos n.os 3863-B/2020, de 27 de março, 10944/2020, de 8 de novembro, e 4473-A/2021, de 30 de abril, que determinam que a gestão dos atendimentos e agendamentos seja feita de forma a garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito da doença COVID-19. Diário da República n.º 253/2021, 3º Suplemento, Série II, Lisboa, 31 dez. 2021. Disponível em: [https://www.arslvt.min-saude.pt/uploads/writer\\_file/document/9908/Despacho\\_12870-C-2021\\_Alargamento\\_\\_mbito\\_Despacho\\_4473-A-2021.pdf](https://www.arslvt.min-saude.pt/uploads/writer_file/document/9908/Despacho_12870-C-2021_Alargamento__mbito_Despacho_4473-A-2021.pdf). Acesso em: 06 jun. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar.** – 17. ed. – São Paulo: Saraiva, 2018.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 24 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos CEBRAP** [online], n. 79, p. 71-94, 2007. Epub 01 Jul 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SILVA, Cesar Augusto S. da (org.). **Direitos humanos e refugiados.** Dourados: UFGD, 2012.

SORTO, Fredys Orlando. A via diplomática na solução pacífica dos litígios internacionais: a mediação de Contadora. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.]**, v. 89, p. 129-147, 1994. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67240>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SOUZA, Fabrício Toledo de. **A crise do refugiado e o refugiado como crise**. 2016. 204 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=29858@1>. Acesso em: 21 jul. 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002832513>. Acesso em: 07 nov. 2021.