



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

LORENA PEREIRA OLIVEIRA BOECHAT

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A MIGRAÇÃO  
FORÇADA: Perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e  
deslocamento interno

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

2014

LORENA PEREIRA OLIVEIRA BOECHAT

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A MIGRAÇÃO  
FORÇADA: Perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e  
deslocamento interno

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

2014

LORENA PEREIRA OLIVEIRA BOECHAT

**O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A MIGRAÇÃO FORÇADA: Perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e deslocamento interno**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Martha Lucía Olivar Jimenez

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio

---

Professor Doutor César Augusto Silva da Silva

Ao Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo  
Aos meus pais Joselito Gomes e Josenete Oliveira  
Ao esposo Cácio Luiz Boechat

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo cuidado, capacitação e pelo sustento nas horas de temor. Minha mais sincera gratidão ao meu orientador Professor Doutor Tupinambá Pinto de Azevedo, por me proporcionar o aprendizado por meio de seus sábios ensinamentos e do caráter exemplar.

Agradeço à Professora Doutora Martha Lucía Olivar Jimenez pelas ricas contribuições e por ter despertado em mim o desejo pelo estudo do Direito Internacional através de sua competência e experiência como docente.

Ao Professor e amigo Luciano Vaz Ferreira, pela prontidão, contribuições e auxílios em toda hora e momento.

Ao Professor Doutor César Augusto Silva da Silva, pelos momentos de ensino e reflexão.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito, através de seu corpo de funcionários sempre prontos a auxiliar, às queridas Rose, Denise, Juliane e Valesca.

Ao Grupo de Pesquisa Ciência Penal Contemporânea e colegas pela amizade e garra em meio aos desafios lançados.

Agradeço aos meus pais Joselito Gomes de Oliveira e Josenete Pereira Oliveira pelas lições de vida, pelas palavras de incentivo e coragem que se faziam ressoar diariamente, mesmo estando longe.

Aos meus irmãos Thiago e Ramon pelo apoio em todo momento e carinho, juntamente com suas esposas, Wérica e Aline e minha sobrinha Esther.

Ao meu esposo Cácio Luiz Boechat, pela paciência e companheirismo durante o tempo de estudo.

Aos sogros e cunhados pelo apoio incondicional, Rita de Cácia Boechat e José Luiz Boechat, Savio Luiz, Kelli Cristina e Yuri Luiz Boechat.

A Leontina e Edir, pelo carinho e cuidado.

Aos irmãos em Cristo que estiveram presentes em todos os momentos desta caminhada.

Os Estados existem para os seres humanos e não *vice-versa*. O Direito Internacional contemporâneo não é mais indiferente ao destino da população, o elemento constitutivo mais precioso da condição do Estado (*statehood*). O advento das organizações internacionais, transcendendo a antiga dimensão interestatal, tem ajudado a por um fim a reversão dos fins dos Estados. Esta distorção levou os Estados a se considerarem como repositórios finais da liberdade humana, a tratar indivíduos como meios e não como fins em si mesmos, com todas as consequências desastrosas daí decorrentes. Estados transformados em máquinas de opressão e destruição deixam de ser Estados aos olhos de sua população vitimada.

Antonio Augusto Cançado Trindade – Direito das Organizações Internacionais.

## RESUMO

No contexto crescente de migrações forçadas e a consequência de refugiados e deslocados internos, evidencia-se o descumprimento dos Estados das obrigações internacionais e se mostra necessário a busca de meios para se efetivar uma proteção e prevenção eficazes. Baseado na complementaridade entre as vertentes de proteção da pessoa humana em sua função operacional, os órgãos de supervisão de direitos humanos se mostram como uma saída para a situação de descaso dos Estados para com as questões migratórias. O presente trabalho tem como objetivo verificar o modo pela qual o Sistema Interamericano de Direitos Humanos atua nas questões migratórias dos Estados membros da OEA por meio de seus órgãos de supervisão e se há alguma complementaridade possível do Sistema Interamericano para com o tratamento relativo aos refugiados e deslocados internos nos Estados. Primeiramente realiza-se um estudo das duas dimensões que caracterizam o resultado da migração forçada, o refugiado e o deslocado interno, as legislações internacionais e regionais pertinentes e os respectivos deveres dos Estados. No segundo momento, o Sistema Interamericano é estudado, juntamente com as suas possibilidades de interferência nas questões de migração forçada através da atuação da Comissão e da Corte Interamericana.

**Palavras-chave:** Migração forçada, Sistema Interamericano de Direitos Humanos, complementaridade.

## ABSTRACT

In the context of increasing consequence of forced migration and refugees and IDPs, there is evidence of noncompliance with the State's international obligations and to seek ways proves necessary to effect an effective protection and prevention. Based on complementarity between the strands of protection of the human person in its operational role, the supervisory bodies of human rights appear as an exit to the situation of neglect of States on migration issues. This study aims to determine the way in which the Inter-American Human Rights System operates in migration issues of OAS member states through their supervisory bodies and if there is any possible complementarity of the Inter-American relating to treatment with refugees and IDPs in the States. First carried out a study of the two dimensions that characterize the result of forced migration, refugee and internally displaced person, relevant international and regional laws and the respective duties of states. In the second phase, the inter-American system is studied, along with their possibilities of interference in issues of forced migration through the action of the Commission and the Court.

**Keywords:** Forced migration, Inter-American Human Rights System, complementarity.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DIH	Direito Internacional Humanitário
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIREFCA	Conferência Internacional sobre Refugiados, deslocados e repatriados da América Central
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
FOREFEM	Fórum Regional sobre mulheres refugiadas
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
OC	Opinião Consultiva
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
IDPs	Internally displaced persons
MC	Medida Cautelar

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.....	35
Quadro 2.....	96
Quadro 3.....	100

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
<b>I - DIMENSÕES DA MIGRAÇÃO FORÇADA E A RESPONSABILIDADE ESTATAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 INSTITUTO DO REFÚGIO E SUA REGULAMENTAÇÃO.....	20
A. Desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados no âmbito internacional e regional.....	20
B. Responsabilidade do Estado para com os refugiados e a proteção internacional.....	62
1.2 DESLOCAMENTO INTERNO: MARCO NORMATIVO.....	67
A. Normativa internacional aplicada aos deslocados internos.....	67
B. Responsabilidade do Estado para com os deslocados internos.....	73
<b>II – O SISTEMA INTERAMERICANO E A COMPLEMENTARIDADE NAS QUESTOES MIGRATÓRIAS.....</b>	<b>78</b>
2.1 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SUA ATUAÇÃO NAS CAUSAS DE MIGRAÇÃO FORÇADA.....	80
A. Comissão Interamericana: competências e mecanismos de atuação.....	80
B. Aplicabilidade dos mecanismos aos refugiados e deslocados internos: ação preventiva e protetiva.....	86
2.2 JURISPRUDENCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O ALCANCE NAS QUESTOES MIGRATORIAS.....	97
A. Corte Interamericana: instituição e competências.....	97
B. Casos contenciosos: impacto das decisões nos Estados e na proteção internacional dos refugiados e deslocados internos.....	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

A mobilidade de pessoas entre países e regiões não é um fenômeno contemporâneo. Os fluxos migratórios dos primeiros grupos humanos buscavam outras regiões para fugir dos rigores do clima. Outras motivações se basearam na difusão de culturas, como a cultura helênica na Ásia por Alexandre, na expansão das quatro grandes religiões, na conquista de territórios e na descoberta destes, tal como ocorreram nos séculos XV e XVI pelos navegadores portugueses e espanhóis<sup>1</sup>.

O fenômeno migratório coloca em foco os deslocamentos de pessoas entre países e/ou regiões, fato que a humanidade sempre experimentou, seja de maneira voluntária ou forçada.

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) aponta como causas principais da migração, a globalização, questões demográficas de certos países ou regiões, a violação de direitos, desemprego, perseguições, discriminação, xenofobia, tráfico de seres humanos, desigualdade econômica entre os países, a busca de trabalho e de melhores condições de vida e de segurança, o aquecimento global, as catástrofes naturais, a violência e a intolerância<sup>2</sup>.

Na atualidade, a migração voluntária entre países ou regiões é movida pela busca de melhores condições de vida, respaldado numa promessa de cunho econômico. A globalização com seu conseqüente intercâmbio de informações e oportunidades influencia a busca do homem pela concretização de seus ideais. Neste sentido, a migração se dá por vontade própria, sem qualquer coação.

Em contraposição à migração voluntária, está a migração forçada. A migração forçada configura a situação em que a mudança não decorre exclusivamente da vontade do indivíduo, mas este é impelido a deixar seu lar por causas mais graves. Violações de direitos humanos, políticas específicas do

---

<sup>1</sup>AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Internacional Público**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 35.

<sup>2</sup>INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=8d00b920-e735-4147-87a6-c1caa8feb528>. Acesso em: 13 jan. 2014.

Estado, conflitos armados e falta de efetividade dos direitos que garantem proteção do Estado ao cidadão são apontados como os principais motivos que levam à migração forçada.

Em decorrência da migração forçada surge um grupo formado por apátridas, asilados e o objeto do presente estudo: o refugiado e o deslocado interno.

O apátrida é identificado como todo aquele que não é considerado nacional por nenhum Estado, conforme a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

Na concepção ampla à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o asilado é aquele que recebe asilo por motivo de perseguição. No âmbito do continente americano possui um enfoque estritamente político, ou seja, o indivíduo tem direito de receber asilo em território estrangeiro em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos de acordo com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

O refugiado caracteriza-se como aquele que, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, possui um fundado temor de perseguição em razão da raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas cruza uma fronteira porque não pode contar com a proteção do seu Estado.

E o deslocado interno é conhecido como aquele que, forçado a deixar seu lar por motivo de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos e causas naturais, mas por não atravessar uma fronteira, não possui uma proteção internacional específica.

Restringindo o estudo ao refugiado e ao deslocado interno, percebe-se que o dever de proteção primário para evitar uma situação de migração forçada recai sobre o Estado, que, por ser titular da soberania na ordem internacional, tem como consequência, deveres perante aqueles que circundam em seu território.

Porém, não é esta a realidade que se apresenta, pois o Alto Comissariado das Nações Unidas constatou que no final de 2012, em todo o mundo, o resultado foi de 45,2 milhões de pessoas deslocadas a força, como consequências de perseguições, conflitos, violência generalizada e violações de direitos humanos. Do total, constatou-se que 10,5 milhões estão sob o mandato do ACNUR, 4,9 milhões de refugiados palestinos, 2,8 milhões de deslocados internos e um milhão de solicitantes de refúgio<sup>3</sup>.

A continuidade de fluxo de refugiados e deslocados internos pode ser considerado como uma evidencia de que as normativas internacionais para evitar a migração forçada não estão sendo cumpridas pelos Estados. Um sistema complementar de proteção às normativas internacionais e regionais sobre o refúgio e deslocamento interno pode ser encontrado na esfera internacional por meio do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

CANÇADO TRINDADE embasa teoricamente o presente estudo ao afirmar que não há que se falar mais em compartimentalização das vertentes de proteção da pessoa humana (Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados) e sim em interação ou complementaridade. E que na prática concretiza-se a aplicação simultânea das três ou de duas vertentes de proteção, tanto no plano normativo, quanto no plano operacional através dos órgãos de supervisão:

Uma corrente doutrinaria mais recente admite a interação normativa acompanhada de uma diferença nos meios de implementação, supervisão ou controle em determinadas circunstancias, mas sem com isto deixar de assinalar a complementaridade das três vertentes<sup>4</sup>.

A fim de verificar como a vertente dos Direitos Humanos pode interferir ou complementar a prevenção e proteção dos refugiados e deslocados internos no âmbito regional, a delimitação recaiu sobre o Sistema Interamericano de Direitos

---

<sup>3</sup>Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: 13 mar. 2014.

<sup>4</sup>CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As três Vertentes da proteção Internacional da pessoa humana: Aproximaçõesouconvergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. In: \_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I, 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. p. 340.

Humanos, por possuir um aparato normativo e operacional que tem o potencial de proporcionar maior supervisão e potencial controle sobre os Estados membros da OEA.

O continente americano foi marcado por conflitos intestinos e consequentes fluxos de pessoas na década 80, especificamente na América Central. A urgência em regular a situação crescente da migração forçada impulsionou a elaboração de Tratados e Declarações que estabeleciam deveres dos Estados para com os refugiados e deslocados internos.

Ata da Contadora de 1986, a Declaração de Cartagena de 1984, Declaração de San Jose de 1994 e Plano de Ação do México de 2004 são exemplos de documentos orientadores dos Estados, mas sem obrigatoriedade em sua constituição e por isso, considerado como *soft law*<sup>5</sup>.

Por serem assim constituídos, os Estados se esquivam em cumprir integralmente as recomendações. A implementação de políticas públicas em prol do refugiado ou deslocado interno escora-se na dependência da discricionariedade do Estado.

Desta forma, relevante se faz a abordagem do Sistema Interamericano para verificar qual sua complementaridade em relação às causas migratórias no âmbito do continente americano e para tanto se questiona: existe alguma complementaridade possível do Sistema Interamericano de Direitos Humanos nas questões decorrentes da migração forçada nos Estados membros da OEA?

É parte do estudo a verificação da complementaridade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação à proteção do refugiado e do deslocado interno por meio da atuação da Comissão e da Corte Interamericana.

Ou seja, elege-se enquanto objetivos deste trabalho a análise do refúgio e do deslocamento interno, as legislações internacionais e regionais pertinentes. Assim como a abordagem dos deveres e as responsabilidades dos Estados frente

---

<sup>5</sup> Soft Law: texto internacional desprovido de caráter jurídico em relação aos signatários. Considerados como facultativos o cumprimento ao contrário do *jus cogens*, que são normas imperativas.

aos compromissos assumidos perante a comunidade internacional, e a análise do Sistema Interamericano enquanto vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos no sentido de complementação da proteção internacional do refugiado e do deslocado interno.

Para tanto, está organizado em dois capítulos. No primeiro capítulo serão abordadas as duas dimensões da migração forçada, qual seja, o refúgio e o deslocamento interno, suas peculiaridades, distinções, bem como as responsabilidades dos Estados frente aos instrumentos internacionais próprios.

No segundo capítulo optamos por abordar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sua complementaridade nas questões migratórias. Partindo-se dos aspectos institucionais, seguirá identificando primeiro na Comissão Interamericana, as práticas que podem contribuir para o estudo através dos mecanismos da medida cautelar e das observações *in loco*.

Em seguida, será verificada na jurisprudência da Corte Interamericana a existência de decisões em que o refugiado ou deslocado são contemplados enquanto sujeitos de direitos, o tratamento atribuído aos Estados partes e a perspectiva de impacto das decisões na ordem jurídica internacional.

Quanto à metodologia, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Trata-se de uma pesquisa exploratória, que tem como objetivo conhecer melhor o problema abordado através da elaboração de hipóteses e o aprimoramento de ideias. De abordagem qualitativa, na qual se procura o exame da natureza e do alcance das interpretações dos dados estudados. Método dedutivo pela qual parte-se da análise da teoria da complementaridade entre as vertentes de proteção da pessoa humana para responder à problemática.

O presente trabalho pretende contribuir com a temática da proteção dos refugiados no âmbito da América Latina, ao verificar a eficácia dos órgãos de supervisão de direitos humanos enquanto agentes cogentes neste contexto de migração forçada.



# CAPÍTULO I

## DIMENSÕES DA MIGRAÇÃO FORÇADA E A RESPONSABILIDADE ESTATAL

O termo migração tem sido comumente utilizado para definir a movimentação de pessoas no que se refere à entrada ou a saída de um país, região ou lugar, englobando desta forma, a imigração (o estabelecimento em uma região ou país diferente do seu) e a emigração (a saída da sua região ou do seu país para se estabelecer em outro).

Para SAYAD, a imigração é classificada como um fenômeno que não consegue colocar em conformidade o direito e o fato e desta forma cria uma situação de dupla contradição: chega-se ao ponto de não saber mais se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinitivamente ou, ao contrário, se trata de um estado mais duradouro, mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade<sup>6</sup>.

A emigração por sua vez, foi considerada como um fenômeno econômico e social por GALVÃO, que possui causas e efeitos idênticos em todos os tempos e todos os lugares. Considerado ainda como um direito divino de circulação e de livre expatriação. Tem suas raízes “nas necessidades e instintos inatos do homem e sua justificação nas condições essenciais da sociedade”<sup>7</sup>.

A migração está estritamente ligada à questão de Estado e suas implicações políticas, como a nacionalidade e a cidadania.

Segundo SAYAD, a ordem da migração, composta por seus dois componentes: emigração e imigração são duas ordens solidárias entre si e está fundamentalmente ligada à ordem nacional ou mais precisamente, às duas ordens nacionais que, desta forma, encontram-se relacionadas entre si. Isto se deve à

---

<sup>6</sup> SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução: Cristina Muracheo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 45.

<sup>7</sup> GALVÃO, Ignácio da Cunha. **Estudos sobre a emigração**. Coleção dos artigos publicados no Correio Mercantil. Rio de Janeiro: Progresso, 1868. p. 3.

generalização do fato nacional e a imigração e emigração ser considerado como fato nacional, pois geralmente os migrantes são provenientes de um Estado independente<sup>8</sup>.

Considerada sob ponto de vista do pertencimento nacional, a imigração é a presença no seio da ordem nacional de indivíduos não nacionais (estrangeiros, nacionais de outra nação, de outra ordem nacional ou de outra nacionalidade) e a emigração como ausência da ordem nacional (da nação ou da nacionalidade) de nacionais pertencentes a esta ordem.

Assim, “O imigrante é aquele que realiza essa presença estrangeira e correlativamente, o emigrante é aquele ausente que se encontra no estrangeiro<sup>9</sup>”.

A migração em seu sentido amplo pode ser voluntária ou forçada. A primeira se dá quando o migrante decide por sua livre vontade deixar seu local de residência habitual, por motivações econômicas ou sociais. A migração forçada configura uma situação que não decorre exclusivamente da vontade do migrante, acrescido de algo que os impele a deixar seu lar, sendo este fator normalmente relacionado a questões de sobrevivência, na qual JUBILUT classifica em quatro grandes grupos:

(1) migrações forçadas em decorrência de uma política específica do Estado para tal; (2) por perseguição e/ou grave e generalizada violação de direitos humanos – motivos que permitem a caracterização de pessoas que cruzam fronteiras internacionais como sendo refugiados; (3) em razão de conflitos armados (internos ou internacionais), distúrbios internos ou tensões internas – nessas situações caso a pessoa consiga deixar o país pode ter o status de refugiado concedido; do contrário e tendo que deixar sua residência habitual para buscar maior segurança, pode se tornar uma deslocada interna; e (4) por falta de efetividade de direitos sociais, econômicos e culturais, o que limita a qualidade de vida<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> SAYAD, loc cit.

<sup>9</sup> SAYAD, loc cit

<sup>10</sup> JUBILUT, Lílíana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

Conflitos entre os Estados, desestruturação interna dos poderes, violação generalizada e sistemática de direitos humanos, operada por agentes estatais e movimentos revolucionários, o ódio e matança surgido pela defesa da religião dentre outros, são fatos que impedem que o binômio Estado e proteção caminhem juntos, dando ensejo ao deslocamento forçado de pessoas.

As violações e desrespeitos pelos direitos inerentes à pessoa humana são corriqueiramente atestados nos territórios dos Estados, razão porque as pessoas são impulsionadas a fugirem de suas casas para procurarem outro local que seja seguro para preservação da vida. É neste contexto que surgem as migrações forçadas, quando o Estado em que o indivíduo se encontra não está cumprindo seu papel de institucional para o qual foi previsto.

Não é um fenômeno recente, contudo se tornou mais intenso desde o fim da Guerra Fria, com o advento dos movimentos de libertação nacional, do separatismo étnico, e do reaparecimento de certas formas de nacionalismo. Do mesmo modo que o aumento de conflitos armados internos conjugado com a pobreza e a miséria, que contribuíram ainda mais para uma situação de instabilidade em que violações de direitos humanos, geraram grandes influxos de pessoas.

Sob este prisma, é proposto para o presente capítulo o estudo do deslocamento forçado de pessoas, se restringindo especificamente ao refugiado e ao deslocado interno. O desenvolvimento dos preceitos regulatórios internacionais e regionais, bem como os deveres do Estado para com estas categorias especiais serão objetos de estudo.

## 1.1 INSTITUTO DO REFÚGIO E SUA REGULAMENTAÇÃO

### A. Desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados no âmbito internacional e regional

O termo “refugiado” existe há vários séculos na maior parte dos idiomas, mas somente apareceu em um instrumento jurídico internacional pela primeira vez no ano de 1921, conforme afirma MOUSSALLI<sup>11</sup>.

Atualmente esta palavra tem sido utilizada corriqueiramente e empregada a quase todas as situações relacionadas à fuga de uma pessoa de um país ou de uma região pela prática de um crime. É ainda empregada para se referir a todos os migrantes que mudam de país por motivos econômicos, climáticos, sendo então designados por “refugiados ambientais” ou “refugiados econômicos” e até mesmo confunde-se com deslocados internos, atribuindo a estes o nome de “refugiado interno”.

O Assessor Jurídico Regional do ACNUR na Costa Rica, Juan Carlos Murillo González criticou a corriqueira utilização de conceitos equívocos que não reflete o termo técnico jurídico de refugiado (referindo-se a refugiado ambiental, econômico e interno)<sup>12</sup>.

Para UBER, estas novas categorias de refugiados, por mais que não tenham instrumentos jurídicos que os acobertem, podem ainda sim, serem protegidos pela Comunidade Internacional, através da boa vontade dos Estados em fazê-lo<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> MOUSSALLI, Michel. La Protección Internacional de los Refugiados. In: **Noveno Curso de Derecho Internacional**. Organizado por El Comité Jurídico Interamericano con La Cooperación de La Secretaría General de La OEA em agosto de 1982. Volumen 1. Washington: Subsecretaría de asuntos Jurídicos, 1983. p. 166.

<sup>12</sup> MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos. Introducción al Derecho Internacional de Refugiados. Apresentação no Curso sobre Direito Internacional dos Refugiados em 21 de janeiro de 2013. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados\\_cursos\\_2013\\_multimedia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados_cursos_2013_multimedia.asp). Acesso em 25 junho 2013.

<sup>13</sup> UBER, Francielle. **O Estado diante da questão dos refugiados**. In: Refugiados e Direitos Humanos. Organizador César Augusto S. da Silva. Dourados: UFGD, 2012, p. 121.

O “refugiado ambiental” por exemplo, não possui uma regulamentação própria e por isso, paira fora do conceito técnico-jurídico de refugiado explicitado nas legislações pertinentes. Os desastres naturais advindos da força da natureza não constam no rol dos motivos em que se pode solicitar o refúgio. E por esta razão milhares de pessoas que empreendem uma fuga de seus lares por tais motivos não apresenta uma proteção internacional específica do refugiado, fato que merece uma ação imediatista da Organização das Nações Unidas (ONU) para uma possível normativa específica, face às grandes mudanças climáticas que atingem os continentes.

Cumprе observar que a palavra refugiado ganhou um sentido técnico-jurídico a partir de uma construção específica. MORIKAWA descreve que, numa primeira fase, a atenção internacional voltou-se para o grande movimento em massa de Refugiados russos de 1917 a 1920, fato que impulsionou a Sociedade das Nações a nomear o primeiro Alto Comissário para os Refugiados Russos, Fridtjof Nansen. Dando ensejo a uma série de Ajustes e acordos que concediam documentos para os refugiados russos (1922), depois estendia para os armênios (1926) e mais tarde para os assírios, assírio-caldeus e turcos (1928)<sup>14</sup>.

Estes documentos concedidos aos refugiados de guerra foram denominados de Passaporte Nansen, utilizados como um Certificado de Identidade, e também como permissão dada ao titular para retornar ao país que o havia expedido. Por ocasião da relevância do trabalho realizado por Nansen, a ele foi concedido o Prêmio Nobel da Paz em 1923.<sup>15</sup>

No decorrer da evolução do termo refugiado e da respectiva proteção, houve a tentativa de assim o fazer através da Convenção relativa ao Estatuto

---

<sup>14</sup>MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados Internos**: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 31.

<sup>15</sup> SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 30 abr 2014.

Internacional dos Refugiados de 1933, adotada pela Liga das Nações e que abrangia tão somente os refugiados russos, armênios e assimilados<sup>16</sup>.

Em seguida, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o tema ganhou repercussão e passou a ser tratado de modo mais amplo e centrado, ganhando espaço internacional depois da criação da Organização das Nações Unidas e a posterior criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950<sup>17</sup>.

O assunto ganhou prioridade naquele momento histórico, principalmente no âmbito da Liga e da ONU, pois se afastava da ordem comum, como pessoas que por razões de conflito armado, pelo regime vigente nos seus países de origem ou pela impossibilidade de gozarem da proteção nacional e se viam obrigadas a buscarem outros Estados em busca de proteção internacional<sup>18</sup>.

Estima-se que quando a ONU foi criada esbarrou-se numa situação bem mais superior numericamente da que a Liga vivenciava: “No período 1939-1947, 53.536.000 pessoas foram deslocadas das suas cidades e países de origem<sup>19</sup>”.

Com a criação do Alto Comissariado nas Nações Unidas (ACNUR) e seu Estatuto através da Resolução 428 (V) da Assembleia Geral em 1950, se solidificou o alcance universal da proteção internacional para o refugiado. Surgiu com a função de proporcionar proteção internacional, a todos os refugiados que estivessem sob seu mandato, rompendo o paradigma da seletividade e ampliando

---

<sup>16</sup> Artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933: “A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilado, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações no momento da assinatura ou da adesão.”

<sup>17</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi criado através da Resolução 319 (IV) da Assembleia Geral da ONU em 3 de dezembro de 1949, iniciando suas atividades em 1º de janeiro de 1951, como uma organização humanitária, apolítica e social para proteger e assistir vítimas de perseguição, violência e intolerância. Segundo seu Estatuto (aprovado em 14 de dezembro de 1950), o ACNUR tem a função de garantir – dentre outras coisas – a proteção Internacional dos refugiados que se enquadram no âmbito da sua competência.

<sup>18</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, V. 48, n.1, jun 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?sCript=sci\\_arttext&pid=S0034-73292005000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?sCript=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100003). Acesso em 11 mar. 2014, p. 2.

<sup>19</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *op. cit.*

a sua aplicação a todos que necessitassem independente de origem nacional ou geográfica, como afirma MOUSSALLI<sup>20</sup>.

De fato, em 1951, com o intuito de alargar a aplicação dos instrumentos de proteção dos refugiados e por recomendação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a ONU adotou o documento jurídico universal mais relevante para a proteção dos refugiados, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, adiante denominada Convenção de 51. Tal documento na época constituiu o ápice de um trabalho de codificação realizado em nível internacional.

Apesar de relativamente resultar em um progresso no momento da sua elaboração, ela trazia ainda uma limitação temporal e geográfica, ou seja, só poderia proteger pessoas que fugiam de eventos ocorridos antes de primeiro de janeiro de 1951 e estes se restringiam a Europa<sup>21</sup>. Esta limitação temporal e geográfica implicava no reconhecimento de refugiado somente em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de primeiro de janeiro de 1951, nos países da Europa e tornou-se um empecilho para proteção daqueles que não se encaixavam nesta regra<sup>22</sup>.

Esta discricionariedade para os Estados e as limitações temporal e geográfica foi percebida como impedimento para abranger o fluxo de refugiados que se seguiram no decorrer dos anos e em diferentes continentes. Por esta razão, com objetivo de que “todos os refugiados abrangidos na definição da

---

<sup>20</sup> MOUSSALLI, p. 166.

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados Artigo 1. B “(1) Para os fins da presente Convenção, as palavras acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, que figuram no artigo 1, secção A, poderão compreender-se no sentido quer de: (a) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa; quer de (b) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa ou fora desta”. e cada Estado Contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção.(2) Qualquer Estado Contratante que tenha adoptado a fórmula (a) poderá em qualquer altura alargar as suas obrigações adoptando a fórmula (b), por comunicação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas”.

<sup>22</sup> A Convenção de 51 apresentava duas opções para o Estado escolher no momento da assinatura, ratificação ou adesão: Poderia escolher a opção a) para restringir a aplicabilidade somente a Europa ou a opção b) que estendia a aplicabilidade para fora da Europa também.

Convenção, independentemente do prazo de primeiro de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto<sup>23</sup>, os Estados partes das Nações Unidas adotaram o Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados.

A definição de refugiado é entendida então, num primeiro momento, a partir da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 e o Protocolo de 1967 pelo seguinte conceito:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar<sup>24</sup>.

A Convenção condiciona a concessão do estatuto de refugiado aos seguintes requisitos: 1. O requerente deve ter um fundado temor de perseguição; 2. Este temor deve fundamentar-se em razão de sua nacionalidade, raça, religião, filiação em determinado grupo social ou opinião política; 3. O requerente deve estar fora do país de origem; 4. O requerente não deve ter, em função de ser perseguido, a protecção de seu país de origem.

Para melhor compreensão, pode-se dividir este conceito em quatro itens que se complementam para o exercício subjetivo de subsunção de uma pessoa a esta condição. A primeira remete a um estrangeiro, aquele que “se encontre fora de seu país”, ou seja, somente pode ostentar esta condição aquele que atravessa uma fronteira, tem que estar fora de seu país de nacionalidade ou de residência habitual. Somente com este requisito, elimina-se o termo “refugiado interno”, que

---

<sup>23</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/protoc.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/protoc.html). Acesso em 16 maio de 2013.

<sup>24</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html#art1>. Acesso em: 16 maio de 2013.



não sustenta embasamento legal, tão somente se referindo a um deslocado interno, que será oportunamente analisado adiante.

Ao especificar a definição de refugiado, a Convenção de 51 também insere neste contexto o refugiado apátrida, ou seja, “aquele que não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”. Ela permite então, a proteção para o apátrida<sup>25</sup>, concedendo-lhe a condição de refugiado desde que tenha a sua nacionalidade negada por motivo de raça, religião, pertencimento a um grupo social ou por suas opiniões políticas.

Um dos requisitos mais importantes é o temor fundado de perseguição, o que significa que o critério para se enquadrar em um status de refugiado não é o da nacionalidade<sup>26</sup>, mas sim, o receio de ser perseguido. E esta perseguição implica em ameaça de violações graves de direitos fundamentais do ser humano, tais como a vida, segurança, liberdade e integridade.

---

<sup>25</sup>O apátrida é aquela pessoa que não possui pátria, que é desprovida de nacionalidade. Como a aquisição da nacionalidade depende da aquiescência do Estado, existem casos em que não há o consentimento, inclusive gerando efeitos maléficos, pois segundo o ACNUR: “A ausência de qualquer nacionalidade - a apatridia - pode, por conseguinte, ser prejudicial e, em alguns casos, devastadora para as vidas dos indivíduos envolvidos”. De fato, os Estados são responsáveis diretamente pelos milhões de apátridas em todo mundo, porque é ele, através de suas leis domésticas, que estabelece critérios para a atribuição da nacionalidade. O Artigo 15 da Declaração dos Direitos Humanos consagra que “todo indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”. E se nacionalidade significa proteção e segurança, pode ser assim interpretado o relevante dispositivo: todo indivíduo tem direito a ter segurança e proteção, a ser sujeito de deveres e possuidor de direitos que deverão ser respeitados. A apatridia, que foi reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX, pode ocorrer como resultado de disputas entre Estados sobre a identidade jurídica dos indivíduos, da sucessão de Estados, da marginalização prolongada de grupos específicos dentro da sociedade, ou ao privar grupos ou indivíduos da sua nacionalidade. A apatridia está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais. O traçado de novas fronteiras internacionais, a manipulação dos sistemas políticos por parte de líderes nacionais a fim de alcançar fins políticos questionáveis e/ou a denegação ou privação da nacionalidade para excluir e marginalizar impopulares minorias raciais, religiosas ou étnicas, têm produzido apatridia em cada região do mundo. Nos últimos 20 anos, um número crescente de pessoas foi privado da sua nacionalidade ou não pôde obter uma nacionalidade efectiva. Os apátridas de facto são pessoas que estão fora ou não de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade.

<sup>26</sup>Após a segunda guerra mundial, com a convenção de 51, retirou-se o caráter pessoal para garantia de refúgio: assírios, turcos, e romenos.

O temor, ao ser analisado de maneira objetiva (constatação do que realmente está acontecendo em seu país de origem) e subjetiva (analisadas as características que comprovem que não está mudando de país por motivo unicamente econômico)<sup>27</sup>.

Este temor de perseguição se dá em virtude de cinco motivos: raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social e opinião política. Tendo em vista o contexto político em que foi arquitetada a Convenção de 51, os requisitos restaram taxativos no âmbito do presente instrumento, situação em que levou aos sistemas regionais, a exemplo da América Latina e da África a ampliarem as motivações<sup>28</sup>.

O último requisito do conceito trazido pela Convenção é a omissão ou carência de proteção nacional. O indivíduo sai do seu país porque diante da iminência de ter violado seus direitos fundamentais ou efetivamente já estiver sofrendo violação, o Estado comporta-se no sentido de não querer oferecer proteção ou não poder oferecer proteção. São duas situações distintas que são causadas geralmente por ocorrência de conflitos internos, desestruturação do governo ou ausências de um governo que realmente resguarde a fruição dos direitos fundamentais de seu cidadão.

Apesar da intenção do legislador em acrescer a definição constante na Convenção de 51, ela ainda restou raquítica face à mudança da natureza dos conflitos, que passou de guerras entre Estados, para conflitos internos, motivo do aumento do grande número de refugiados após a década de 50.

Por esta razão, a limitação conceitual é radicalmente criticada pelos doutrinadores, a exemplo de MORIKAWA, que analisando o alto número de pessoas que não preenchem os requisitos da Convenção de 51, considera que “todas essas pessoas não são e não podem vir a ser refugiadas ou a definição de

---

<sup>27</sup>MURILLO GONZÁLEZ, *passim*.

<sup>28</sup> Na África através da Convenção da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África de 1969 e na América Latina, através da Declaração de Cartagena de 1984, que será analisada mais detidamente no segundo capítulo.

refugiado da Convenção de 51 é estrita em demasia e encontra-se desatualizada”<sup>29</sup>.

Assevera DEL’OLMO que a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 são documentos que objetivam “comprometer os Estados a reconhecerem aos refugiados os mesmos direitos outorgados aos demais estrangeiros em relação ao emprego remunerado, aos sindicatos profissionais, ao exercício de profissões liberais, ao reconhecimento de títulos universitários, à instalação de firmas comerciais e industriais e à aquisição de imóveis”<sup>30</sup>.

Os refugiados podem ser classificados em estatutário, sob mandato e “sur place”. O refugiado estatutário é a pessoa considerada refugiada em decorrência dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção de 51<sup>31</sup>.

Os refugiados sob mandato são aqueles reconhecidos como tal sob o mandato do ACNUR, ou seja, toda pessoa que se enquadre nos critérios do Estatuto do ACNUR e solicite a proteção deste, independente de se encontrar em um país que seja Parte da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 ou ter sido reconhecido como refugiado pelo país de acolhida com bases em algum destes instrumentos<sup>32</sup>.

Por fim, refugiado “sur place” é aquele que no momento em que deixou o seu país não era considerado refugiado, mas durante sua residência no exterior e devido a circunstâncias surgidas em seu país de origem ao tempo de sua ausência, o levou a ter a perspectiva do reconhecimento desta condição.

---

<sup>29</sup>MORIKAWA. op .cit., p. 49.

<sup>30</sup>DEL’OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.p. 269.

<sup>31</sup> O artigo 1 A (1) da Convenção de 51 diz que: “Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplicar-se-á a qualquer pessoa: (1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da organização dos Refugiados.”

<sup>32</sup>ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. p.7.Disponível em:[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado). Acesso em: 12 nov. 2013.

Segundo JUBILUT, a proteção internacional aos refugiados tem como base normativa as fontes de Direito Internacional Público, embora todo ramo específico desenvolva elementos característicos próprios<sup>33</sup>. Os princípios gerais do Direito, que completa o rol das fontes dão legitimidade para o aprimoramento dos princípios do Direito Internacional dos Refugiados<sup>34</sup>.

Em relação aos princípios gerais do Direito, a autora ainda aponta dois princípios gerais que se aplicam ao tema dos refugiados: o princípio da solidariedade e o da cooperação internacional.

O princípio da solidariedade assevera o dever do Estado em oferecer proteção internacional àquele que solicita, ou seja, devem dividir de modo adequado as dificuldades oriundas dos desafios globais. Considerado como um requisito essencial para a boa convivência na ordem internacional, na qual é utilizado pela ONU para a justificativa de suas ações<sup>35</sup>.

A cooperação internacional é considerada como um dos princípios cardinais Carta das Nações Unidas. Segundo sua diretriz espera-se que todos os Estados, independentemente que recebam muitos ou poucos refugiados colaborem de maneira bilateral e multilateral, não só para dar proteção, mas para buscar soluções duradouras para sua problemática. Em direito internacional se falou da necessidade dos Estados trabalharem juntos para dividir a carga em ter muitos

---

<sup>33</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *op cit.*, p. 80.

<sup>34</sup> A partir das fontes que norteiam o Direito Internacional Público, aquelas elencadas no artigo 38 do Estatuto da Corte de Haia, quais sejam: os tratados, os costumes, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais, a doutrina, equidade e atos unilaterais das organizações internacionais e dos Estados, a autora faz referência a cada fonte pela qual surge o direito Internacional dos refugiados. Ao descrever o tratado como fonte, destaca-se no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, a Convenção de 51, já mencionada como um marco que significou a anuência dos Estados em assumirem um compromisso internacional de proteção ao refugiado, ao retificarem e aderirem a este documento. Constitui a referência de instrumento global de onde partem e se baseiam os sistemas regionais para aperfeiçoar seus sistemas de proteção. Nas lições de JUBILUT, no campo do Direito Internacional dos Refugiados, a importância do costume internacional limitou-se a servir de base para a codificação do instituto do refúgio, mais especificadamente, o costume internacional do refúgio temporário, enquanto o Estado não decide sobre a solicitação do refúgio. Assim, a concessão temporária de refúgio ao solicitante, pela reiteração da prática, tornando-se obrigatória para o Estado, constituiria um costume internacional próprio do Direito Internacional dos Refugiados. JUBILUT, *loc. cit.*

<sup>35</sup> JUBILUT, *op. cit.*, p. 95.

refugiados<sup>36</sup>. “Os fundamentos dessa cooperação decorrem também da divisão do mesmo habitat por todos os Estados e da crescente gama de assuntos, na ordem internacional, que necessitam de ações conjuntas para serem resolvidos<sup>37</sup>”.

Além destes dois princípios apontados pela autora como decorrentes dos princípios gerais do direito público, o Direito Internacional dos Refugiados baseia-se em outros princípios para promover uma proteção eficaz.

O princípio basilar do Direito dos Refugiados é o *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção de 51 pela qual estatui que “nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.

O Estado não deve em nenhuma circunstância devolver um refugiado ou enviá-lo ou extraditá-lo a um país que sua vida possa estar em risco.

Nas lições de PIOVESAN, o princípio do *non-refoulement* é considerado um princípio geral também de Direitos Humanos, sendo reconhecido como um princípio de *jus cogens*<sup>38</sup>.

A não sanção por ingresso irregular também constitui um princípio do Direito Internacional dos Refugiados. O Estado tem direito de estabelecer quais são as disposições migratórias, como um estrangeiro pode ou não entrar em seu território, trata-se de uma discricionariedade legitimada pela soberania estatal, pela qual exerce uma competência política exclusiva em seu território.

No entanto, a Convenção de 51 estabelece uma exceção: Se a pessoa é refugiada, ainda que entre de maneira irregular não deveria ser objeto de sanção administrativa ou nenhuma outra desde que seja reconhecida como refugiado<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos. Introducción al Derecho Internacional de Refugiados. Apresentação no Curso sobre Direito Internacional dos Refugiados em 21 de janeiro de 2013. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados\\_cursos\\_2013\\_multimedia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados_cursos_2013_multimedia.asp). Acesso em 25 junho 2013.

<sup>37</sup> JUBILUT, *op. cit.*, p. 96.

<sup>38</sup> PIOVESAN, *op. cit.*, p.132.

<sup>39</sup> MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos. Introducción al Derecho Internacional de Refugiados. Apresentação no Curso sobre Direito Internacional dos Refugiados em 21 de janeiro de 2013.

Outro princípio é o da não discriminação pela qual um Estado deve tratar todo refugiado da mesma forma, independente de qual seja o país de origem, raça, nacionalidade e procedência. Consagrado no artigo 3º da Convenção de 51. O ponto fundamental é estabelecer se a pessoa é ou não um refugiado. É considerado como *jus cogens*, um princípio de caráter obrigatório para todos os Estados<sup>40</sup>.

A Responsabilidade compartilhada (*burden sharing/ responsibility sharing*) assegura que todo Estado, tem obrigações em cooperar entre si. Significa que o refugiado não é uma carga (*burden – sentimento negativo*), mas todos os Estados têm responsabilidade conjunta (*responsabilidade compartilhada*).

A Convenção de 51, no seu 4º parágrafo do Preâmbulo anuncia que “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar de encargos indevidamente pesados para certos países (...)”. A intenção é reverter esta imagem outrora fixada através da legislação internacional e inovar na prática dos Estados ao utilizar o termo *responsabilidade compartilhada*.

O Direito de asilo está consagrado no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Na Declaração Americana de Direitos Humanos: adotada seis meses antes da DUDH, é parte da contribuição americana ao regime geral de proteção de pessoas perseguidas, em particular aos refugiados. Em caso de perseguição a pessoa tem direito de solicitar asilo, proteção em um território estrangeiro e se reúne as condições adequadas, constituindo desta forma um relevante princípio.

Assevera o princípio da unidade familiar, que “caso o chefe de família preencha os critérios necessários para ser reconhecido como refugiado, deverá ser também concedido a seus familiares dependentes a condição de refugiado,

---

Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados\\_cursos\\_2013\\_multimedia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados_cursos_2013_multimedia.asp). Acesso em 25 junho 2013. Consta no artigo 31 da Convenção de 51.

<sup>40</sup>MURILLO GONZALEZ, *loc. cit.*

ainda que eles não preencham os requisitos formais para serem assim reconhecidos<sup>41</sup>”.

JUBILUT ensina que as Cortes mais relevantes são a Corte Internacional de Justiça e as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos, visto que as demais, segundo ela, não existiam antes do estabelecimento de regras universais sobre o tema, ou não tratam da questão dos refugiados, enquanto vertente de direitos humanos<sup>42</sup>.

### **Asilo na acepção latino americana e o refúgio: diferenças**

CARVALHO contemplou o instituto do asilo, dividindo-o em interno ou internacional. O asilo local ou interno foi amplamente praticado como costume por povos semitas, pagãos e cristãos. O asilo internacional, segundo o autor, se refere àquele concedida ao indivíduo por motivo político-social considerado subversivo e também o que leva pessoas ou multidões a cruzar fronteiras por motivações de sobrevivência moral ou material<sup>43</sup>.

Foi após a Revolução Francesa que se verificou a solidificação do instituto, consagrado pela Constituição Francesa de 1793, no artigo 120, na qual proclamava que a França concedia asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria

---

<sup>41</sup> SOARES, Carina de Oliveira. Análise do Princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1624/1609>. Acesso em: 08 set 2013.

<sup>42</sup> JUBILUT, op. cit., p. 99.

<sup>43</sup> “Os hebreus utilizaram-se do asilo na terra de Israel, principalmente após o êxodo do Egito, como proteção contra a tradicional prática de vingança. Os pagãos praticaram-no na Grécia, em Roma, no Egito, na Ásia Menor e noutros espaços habitados por povos que antecederam o Cristianismo, dando proteção aos perseguidos que se valia de veneração supersticiosa devotada aos seus múltiplos deuses. Os cristãos adotaram-no francamente desde o florescimento de sua fé durante o Império Romano, e acompanhou a Igreja em sua expansão pelo continente europeia dada a equiparação axiológica que se adotara entre o delito e o pecado, tanto que passou, mais tarde, a figurar em dispositivo do Código Canônico. Os senhores feudais também prestaram asilo em seus castelos, com base em normas do poder heráldico ou do poder absolutista”. CARVALHO, Júlio Marino de. Asilo Político e direitos humanos. Rio de Janeiro: 2000, p. 29.

por causa da liberdade e recusava as mesmas benesses aos tiranos, conforme afirma DUARTE<sup>44</sup>.

Numa concepção contemporânea e ampla, à luz da do artigo 14 da Declaração Universal de 1948, “toda pessoa vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Neste sentido então, toda pessoa que é perseguida pode solicitar asilo, enquadrando-se nesta concepção também o refugiado e o apátrida anteriormente mencionados.

Na América Latina este instituto possui uma concepção de perseguição estritamente política, por destinar-se a abrigar pessoas compelidas a abandonar seu Estado, por razões de crimes políticos ou comuns conexos com políticos. O asilo político sempre foi amplamente praticado, por causa da constante instabilidade política na região, com sucessivas revoluções e golpes de Estado, havendo a necessidade de concessão de proteção aos chamados “criminosos políticos”, no entanto com o diferencial de se exercer o asilo diplomático.

Regionalmente, desenvolveu-se o conceito de asilo, originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, que dedicou o artigo 16 e 17 para afirmar a inviolabilidade e o respeito ao asilo concedido aos perseguidos políticos, desde que não realizem atos que ameacem a paz pública<sup>45</sup>.

Inúmeras outras convenções ocorreram no continente americano, dedicadas à temática do asilo, tais como a Convenção sobre Asilo assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928; a Convenção sobre Asilo Político da VII Conferência Internacional Americana de Montevideu, em 1933; o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu, em 1939; e a Convenção sobre Asilo Diplomático da X Conferência Interamericana de Caracas, em 1954.

---

<sup>44</sup> DUARTE, Feliciano Barreiras. A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e imigrantes irregulares na Europa e em Portugal. Disponível em: [http://recil.grupolusofona.pt/jspui/bitstream/10437/4279/1/a\\_problemativa\\_juridica\\_da\\_detencao\\_de\\_requerentes\\_de\\_asilo\\_e\\_imigrantes\\_irregulaers\\_na\\_europa\\_e\\_em\\_portugal.pdf](http://recil.grupolusofona.pt/jspui/bitstream/10437/4279/1/a_problemativa_juridica_da_detencao_de_requerentes_de_asilo_e_imigrantes_irregulaers_na_europa_e_em_portugal.pdf). Acesso em: 28 jan. 2014.

<sup>45</sup> TRATADO SOBRE DERECHO PENAL INTERNACIONAL. Firmado em Montevideu, el 23 de enero de 1889, em el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado. Disponível em: <http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6fccc1804972a650ae78ffcc4f0b1cf5/Tratado+de+Derecho+Penal+Internacional+de+Montevideo.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 28 jan. 2014.



No continente americano está embasada no artigo 22 (7) da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, onde preconiza que “toda pessoa tem direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções Internacionais”.

O asilo diplomático é considerado como uma forma provisória do asilo político, regularmente aplicada na América Latina, desde que surgiu como instituição costumeira no século XIX, e depois codificado através da Convenção de Havana de 1928, Convenção de Montevideu de 1933 e a Convenção de Caracas de 1954.

O asilo diplomático tem como pressupostos os mesmos do asilo territorial, qual seja, a natureza política dos delitos e a atualidade da persecução, na qual se consuma quando o fugitivo procura asilo nas repartições diplomáticas do Estado que o persegue. Ao acolher os pressupostos exigidos, a autoridade asilante solicitará a autoridade local a expedição de um salvo-conduto, para que o asilado deixe o Estado e seja conduzido ao Estado que o receber.

Em caso de desacordo entre o Estado territorial e o Estado que concede o asilo, as partes partem para vias alternativas de solução, especificamente como ocorreu entre os Estados do Peru e a Colômbia, em razão do asilo diplomático concedido pela Colômbia em 1948 ao cidadão peruano Víctor Raúl Haya de la Torre. Tal controvérsia foi submetida à jurisdição da Corte Internacional de Justiça<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> No caso Haia de la Torre julgado pela CIJ, a Colômbia concedeu asilo diplomático ao cidadão peruano Víctor Raúl Haya de La Torre em 03 de janeiro de 1949. A posição do Peru era que a embaixada da Colômbia não podia continuar a protegê-lo, atrapalhando a ação dos tribunais nacionais. A atitude da Colômbia em conceder o asilo foi julgado contrário a Convenção de Havana. Com isso houve uma decisão de 20 de novembro de 1950 pela qual estabelecia que devesse cessar o asilo diplomático. Como não houve consentimento no cumprimento das decisões e na entrega de Haya de la Torre, a Colômbia recorreu à Corte Internacional de Justiça para que interpretasse o acórdão do tribunal de 20 de dezembro de 1950, pelo qual discutia-se este asilo diplomático, para interpretá-lo e determinar se a Colômbia era ou não obrigada a devolver ao Peru, Víctor Raúl Haya de la Torre, asilado na embaixada em Lima. A Colômbia informou à Corte que invocou o direito de asilo consagrado na Convenção de Havana de 1928 e pediu seguimento ao caso, pedindo a aplicação do artigo 68 do Estatuto da Corte, na qual Cuba foi convocada como parte interveniente a fim de

Analisado nas linhas anteriores, o instituto do asilo e sua peculiaridade regional, convém neste tópico trazer uma diferenciação dos institutos asilo e refúgio sob a ótica de PIOVESAN<sup>47</sup>.

Segundo a autora, o asilo na acepção Latino-Americana e o refúgio em sua acepção global, são institutos diferentes, mas buscam a mesma finalidade que consiste na proteção da pessoa humana sem discriminações. Verifica-se neste sentido a comunhão entre os dois institutos, pois embora diferentes, eles se identificam por constituírem uma medida unilateral, destituída de reciprocidade. Daí surge uma necessária harmonização entre eles (regimes universais e regionais) para que se alcance a mais ampla e completa proteção do indivíduo.

Para a autora, as diferenças entre o asilo na acepção americana e o refúgio, são percebidas inicialmente porque o refúgio é um instituto jurídico internacional, que tem alcance universal e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance somente na região da América Latina. O refúgio por sua vez,

---

opinar sobre a interpretação da Convenção de Havana em matéria de asilo. A Colômbia requisitou à Corte que fixasse um acordo entre ela e o Peru, que determinasse a maneira em que o acórdão de 20 de novembro de 1950 deveria ser cumprido e, ainda, que estabelecesse se era ou não obrigada a devolver o preso político ao Peru. Respondendo o pedido das partes, a Corte entendeu que a Colômbia não estaria obrigada a devolver o preso político e que o asilo que lhe foi oferecido deveria ter cessado quando do julgamento de novembro de 1950. Ainda sobre o tema asilo foi dito que a entrega do preso político não é o único meio de se terminar uma concessão de asilo político. Segundo a Convenção de Havana, o asilo diplomático é uma medida provisória visando à proteção temporária de criminosos políticos. Mesmo que regularmente acordado, ele não deveria se prolongar indefinidamente, mas deve finalizar o mais cedo possível. Artigo 2, parágrafo, 2 da Convenção de Havana diz que “pelo tempo estritamente indispensável, para que o refugiado se coloque em segurança de uma ou outra maneira”. A Corte interpreta a Convenção de Havana afirmando que ela não diz de que maneira se dá o fim do asilo. No Artigo 1 descreve que criminosos comuns devem ser devolvidos o quanto antes as autoridades locais e quanto aos criminosos políticos, a maneira de cessar o asilo, é um através de salvo-conduto para sair do país. Decidiu a Corte que o refugiado deveria ser tratado como uma pessoa acusada de crime político, e que a Colômbia não era obrigada a devolver Haya às autoridades peruanas. Por unanimidade, a Corte declarou que não fazia parte de suas funções jurisdicionais, escolher entre os diversos modos qual colocaria fim ao asilo diplomático. Por 13 votos contra um foi decidido que a Colômbia não estava obrigada a entregar Haya de La Torre às autoridades peruanas e que o asilo deveria finalizar. Deste modo, a Colômbia invocou o “Direito Internacional Americano”, baseando-se num eventual costume local e regional específico dos países Latino-americanos. A Colômbia tentou mostrar que a norma invocada constituía uma prática advinda de costume no seio dos Estados envolvidos, baseando-se no artigo 38 do Estatuto da Corte, que enumera o costume como fonte do Direito Internacional. Este caso serve para exemplificar a noção do instituto do asilo diplomático, comumente utilizado somente na América Latina introduzida no âmbito de um julgamento da Corte Internacional de Justiça.

<sup>47</sup>PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: **Temas de Direitos Humanos**. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. 448 p.

constitui uma medida essencialmente humanitária, enquanto que o asilo, pelo contrário, é medida essencialmente política.

O refúgio pressupõe motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto que o asilo abarca apenas crimes de natureza política. Para concretizar o refúgio, basta o fundado temor de perseguição, enquanto que, para o asilo há a necessidade da efetiva perseguição. Ademais, no refúgio a proteção como regra se opera fora do país, já no asilo ela se dá no país de destino ou na embaixada do país de destino. No refúgio há cláusula de cessação<sup>48</sup>, perda e exclusão<sup>49</sup>, constantes na Convenção de 51, e no asilo inexistem tais cláusulas. Outra distinção está na natureza do ato de concessão de refúgio e asilo – enquanto a concessão do refúgio apresenta efeito declaratório, a concessão de asilo apresenta efeito constitutivo, dependendo exclusivamente da decisão do país<sup>50</sup>.

Ademais, o refúgio, como instituto jurídico internacional global evoluiu no século XX, a partir de 1921, com a Liga das Nações e o asilo na acepção Latino-Americano já era praticado como um costume até sua regulamentação em 1928 através da Convenção de Havana. Apesar das diferenças históricas, os institutos colocam em voga a necessidade de proteção e por isto se complementam. Ressalte-se a utilização do asilo no começo no século XX para abarcar vários casos de refúgio.

---

<sup>48</sup> Cláusulas de cessação na Convenção de 51: Artigo 1 C (5) e (6): “C .Esta Convenção, nos casos mencionados a seguir, deixará de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelas disposições da secção A acima: (...) (5) Se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, já não puder continuar a recusar pedir a protecção do país de que tem a nacionalidade; (6) Tratando-se de uma pessoa que não tenha nacionalidade, se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, está em condições de voltar ao país no qual tinha a residência habitual”.

<sup>49</sup>A Convenção de 1951, nas Seções D, E e F do Artigo 1, contém disposições aplicáveis a pessoas que, ainda que preencham os requisitos definidos no Artigo 1(A), não podem se beneficiar da condição de refugiado. Essas pessoas podem ser divididas em três grupos. O primeiro grupo (Artigo 1D) engloba as pessoas que já se beneficiam da proteção ou assistência das nações Unidas; o segundo grupo (Artigo 1 E) trata das pessoas consideradas como não necessitadas de proteção internacional; e o terceiro grupo (Artigo 1 F) enumera as categorias de pessoas que se considera não merecerem a proteção internacional.

<sup>50</sup> PIOVESAN, *op. cit.* p. 140.

Quadro 1. Diferenciação dos institutos asilo e refúgio segundo Flávia Piovesan.

<b>Asilo na América Latina</b>	<b>Refúgio</b>
Instituto jurídico regional (alcance na América Latina)	Instituto jurídico internacional (alcance universal)
Medida essencialmente política	Medida essencialmente humanitária
Abarca somente crime de natureza política	Abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade de grupo social e de opiniões políticas
Efetiva perseguição	Basta fundado temor de perseguição
A proteção pode se dar no próprio país ou na embaixada do país de destino (asilo diplomático e asilo territorial)	A proteção em regra, se opera fora do país
Inexistem cláusulas de cessação e exclusão.	Há cláusulas de cessação e exclusão (por segurança nacional e ordem pública)
Natureza do ato: Efeito constitutivo	Natureza do ato: Efeito declaratório

BARRETO aponta como principal diferença dos institutos a de que o asilo constitui o exercício de um ato soberano do Estado, sendo por isso considerada uma decisão política cujo cumprimento não se sujeita a nenhum organismo internacional. O refúgio por sua vez, é identificado como uma instituição convencional de caráter universal, aplicado de maneira apolítica, visando tão somente a proteção de pessoas com fundado temor de perseguição<sup>51</sup>.

BARRICHELLO recorda que no século passado ocorreu o desmembramento do gênero asilo em: asilo político e refúgio e na América Latina, pela peculiaridade do desenvolvimento de um estatuto próprio ao asilado político, gerou confusão material entre a aplicabilidade de um e outro. Neste sentido, sustenta que apenas na América Latina se faz essa “suposta diferenciação entre conceitos e sistemas”, pois nos demais lugares se remetem aos termos “asilo e solicitante de asilo para identificar o status de refugiado e não de asilado político<sup>52</sup>”.

<sup>51</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Das diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio. Disponível em: <http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.migrante.org.br%2FAsilo%2520e%2520Refugio%2520diferencas.doc>. Acesso em: 23 abr 2014.

<sup>52</sup> BARRICHELLO, Stefânia Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, pp. 35-51, jan/jun 2012. p. 37.

No entanto, SAN JUAN afirma que a tentativa de conseguir uma compatibilidade entre o sistema latino americano e o sistema universal e ambos com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos estão presentes nos sucessivos eventos organizados pelo ACNUR, inclusive com a participação dos governos, agências das Nações Unidas, Universidades, organizações não governamentais e agencias voluntarias<sup>53</sup>.

Esta diferenciação dos institutos, não aparenta danos, mas apenas expõe a diferenciação na forma de aplicação a cada caso concreto, o que não afasta o caráter protetivo garantido ao indivíduo em ambos institutos. A peculiaridade inerente a cada um somente colabora para a ampliação do rol de elementos de proteção da pessoa humana.

No que tange ao instituto do refúgio, relevante se faz a apreciação do momento histórico de sua incorporação na América Latina para identificar as primeiras iniciativas dos Estados, bem como o desenvolvimento gradual das normativas adotadas para contemplar a situação dos refugiados na região.

### **Marco da proteção aos refugiados na América Latina: início e desenvolvimento**

Depois da Segunda Guerra Mundial, o fator político tornou-se a causas de inúmeros conflitos nos países da América Latina<sup>54</sup>, pelo qual se projetaria uma utilização das forças armadas como instrumento de expansão das tendências políticas. Entre 1945 e 1965, a utilização das forças armadas revestidas de

---

<sup>53</sup> SAN JUAN, CESAR WALTER. El asilo e la proteccion internacional de los refugiados em America Latina: analisis critico Del dualismo "asilo-refugio" a la luz Del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. In: **El asilo e la proteccion internacional de los refugiados em America Latina**. ACNUR, 1ª ed, San Jose de la Costa Rica: EDITORAMA, 2004. p. 29.

<sup>54</sup>Em 1959 aconteceu a revolução em Cuba de Fidel Castro; em 1964 acontece o golpe de estado no Brasil; em 1968, ocorre o golpe militar no Panamá pelo coronel Omar Torrijos; em 1970, o assassinato do General Aramburu na Argentina agrava a situação da guerrilha; em 1971 há o golpe de estado na Bolívia, toma o poder o General Banzer, em 1973 ocorre o golpe de estado no Chile, ocupa o poder Augusto Pinochet. Golpe de estado no Uruguai; em 1976 na Guatemala, o exército da guerrilha dos Pobres inicia sua atividade; em 1977, Estado de sitio em El Salvador para enfrentar a guerrilha da Frente Popular da Libertação.

posturas políticas foi amplamente utilizada contra regimes populistas como ocorreu na Argentina, Brasil, Bolívia, Peru, Equador e Paraguai.

A situação agravou-se no final da década de cinquenta, com a proclamação do ideário marxista-leninista em Cuba, que reforçou como medida cautelar e preventiva, o papel político das forças armadas, razão do desenvolvimento das guerrilhas que levou a grande fluxo de refugiados políticos que se viram obrigados a abandonarem o país<sup>55</sup>.

O novo fator político de utilização do exército como garantia da manutenção de uma ordem e situação política constituiu uma causa determinante na afluência de refugiados nas Américas. Na América Central, os conflitos armados na década de setenta e oitenta causaram o deslocamento de milhares de pessoas.

Outro episódio foi a intervenção militar dos Estados Unidos na Ilha de Granada em 1983, considerada como um agravamento que colaborou para o acirramento dos conflitos na América Central e o aumento do fluxo de refugiados e deslocados<sup>56</sup>. Esta intervenção foi amplamente criticada por ter sido um ato político de prevenção ao comunismo instaurado na ilha através do General Hudson Austin, sob o argumento de proteção dos 1000 cidadãos americanos que lá moravam, além de ter sido um ato contrário a Carta da OEA, que proibia

---

<sup>55</sup>SÁNCHEZ-BARBA, Mario Hernández. **Iberoamérica en el siglo XX, dictaduras y revoluciones**. Madrid: Biblioteca Iberoamericana, 1988. p.108.

<sup>56</sup>SOARES, João Clemente Baena. **Sem medo da diplomacia**. Organizadores Maria Celina D'Araújo (et al.) Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 71.

Ex-secretário geral do Itamaraty, o brasileiro João Clemente Baena Soares assumiu o cargo de Secretário-Geral da OEA no momento em que começava a guerra civil na Nicarágua, em El Salvador, sendo que a Nicarágua já estava em guerra civil por mais tempo. Em seu mandato, os principais objetivos foram o controle da crise interna da OEA e a reforma da Carta, o que foi realizado em 1985. Em relação a crise da América Central diz que: "Já muito antes daquela época, a América Central tinha tido um antecedente de intervenção americana: Jacobo Arbenz foi derrubado na Guatemala em 1954 por um movimento militar saído de Honduras e inspirado pelos americanos, porque estava atingindo os interesses da United Fruit. Esse contexto maior de dificuldades, ou internas, ou provocadas a partir do exterior, é que era a tragédia da América Central, da vida daqueles povos. Simplificando um pouco, o principal item político da agenda da OEA naquela época era estabelecer que pudesse conduzir à paz, ao mesmo tempo que guerra se acentuava".

qualquer Estado intervir nos assuntos internos e sem nenhuma necessidade aparente<sup>57</sup>.

Tendo em vista o risco em que estiveram expostos nos anos mais críticas da Guerra Fria<sup>58</sup>, representantes da Colômbia, México, Panamá e Venezuela se reuniram e assumiram a tarefa de encaminhar um processo de paz na América Central, formando o Grupo da Contadora<sup>59</sup>. Os objetivos da representação destes quatro países se restringiu em enfrentar a situação explosiva que reinava na região, alcançar soluções duradouras, defender e resguardar o direito desta população e contribuir para a solução de uma crise que repercutia internacionalmente e significava uma ameaça de graves riscos para a paz no mundo<sup>60</sup>.

Em parecer sobre 1986, TRINDADE, afirma que “com o transcorrer dos acontecimentos nos últimos meses, as próprias organizações internacionais em

---

<sup>57</sup> Para maiores informações sobre a invasão de Granada pelos EUA, ver a reportagem da revista Veja, publicada em 2 de novembro de 1983. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/guerras\\_eua/capas/materiais/chumbo\\_grosso\\_na\\_ilha.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/guerras_eua/capas/materiais/chumbo_grosso_na_ilha.html). Acesso em: 07 out 2013.

<sup>58</sup> Segundo RENA, “la confrontación Este-Oeste trasladada de otras regiones del mundo al contexto centroamericano, permitió que se confundiera el conflicto interno de los países del área con el conflicto de intereses políticos e ideológicos entre las dos superpotencias que emergieron de la Segunda Guerra Mundial, Los Estados Unidos y la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, poniendo en peligro la seguridad y la soberanía de las pequeñas naciones del Istmo Centroamericano.” p. 217.

<sup>59</sup> ORGANIZAÇÃO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. El Grupo Contadora. Disponível em: [www.unesco.org](http://www.unesco.org). Acesso em: 04 jul. 2013.

“Los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, donde decidieron aunar sus esfuerzos y firmaron el Acta Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Este plan de paz recibió el respaldo del Consejo de Seguridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosos organismos regionales e internacionales. En 1985 se crearon Grupos de Apoyo en Lima, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay en torno a los consejeros del Grupo de Contadora que a partir de entonces se reunieron conjuntamente.”

<sup>60</sup> Segundo Oliver Dabène: “O Grupo Contadora tinha uma percepção internacional da crise centro-americana e temia que se convertesse num conflito entre países. Seu primeiro objetivo era, pois, impedir que se desencadeasse uma guerra generalizada em toda a península. Assim, os centro-americanos foram convidados a respeitar os grandes princípios do direito internacional, tais como a renúncia ao uso da força, a não ingerência, a cooperação etc. Deviam promover também um clima de confiança mútua para evitar toda ação susceptível de provocar a ruptura da paz e, sobretudo, assinar uma série de compromissos em matéria de segurança (manobras militares, armamentos, presença militar estrangeira, tráfico de armas, etc.), que constituíam a parte mais importante da ata. O grupo contadora não levou em conta, em nenhum momento, o exame das origens internas da crises. Converteu-se, *nolens, volens*, em um instrumento de mediação muito eficaz, visto que os conflitos não degeneraram nunca em guerra”. DABÈNE, Oliver. América Latina no Século XX. Tradução: Maria Izabel Mallmann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p. 241.

questão (ONU e a OEA) dão mostras, no momento presente – início de junho de 1986, - de estar convencidas de que Contadora se impõe hoje como a única iniciativa viável e real de paz na América Central<sup>61</sup>”

O grupo da Contadora obteve êxito em reunir os países da América Central e provocá-los a assumir responsabilidades e propósitos em comum para cessação das tensões e conflitos na região, a busca da reconciliação nacional e com o objetivo de restabelecer a paz através da observância dos instrumentos internacionais de respeito aos direitos humanos, como a Carta da ONU de 1945 e a Declaração de Direitos Humanos de 1948.

Esta meta da realização do compromisso se concretizou através do documento denominado “Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central”, que constituiu um relevante documento assinado em 6 de junho de 1986 pelos governos da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua<sup>62</sup>.

Este documento representou uma urgente ferramenta para que os países em conflito se unissem em torno de um ideal para fortalecer a paz na região, bem como a cooperação entre os povos.

Como nem todos os Estados, naquele contexto encontravam-se submetidos à totalidade dos instrumentos internacionais existentes em matéria de direitos humanos, requereu-se a urgente aceitação destas normas por partes dos Estados e o compromisso de respeitar os princípios<sup>63</sup> norteadores de acordo com o Direito Internacional.

---

<sup>61</sup>CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. A Ata de Contadora revisitada: Desenvolvimentos recentes, os quatro Protocolos adicionais e a posição do Brasil. In: **Direito das Organizações Internacionais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 711. Parecer a pedido do Ministro de Estado das Relações Exteriores, do Departamento das Américas do Itamaraty, que na reunião do dia 06 de junho de 1985 do Grupo Contadora, se os países centro-americanos assinassem a ata, se o Brasil como membro do Grupo de apoio deveria assinar ou não os Protocolos Adicionais à Ata.

<sup>62</sup>Antes da assinatura da Ata, os presidentes dos países da América Central firmaram a Declaração de Esquipulas (denominado Esquipulas I), em 24 e 25 de maio de 1986 na cidade de Esquipulas, na Guatemala, ocasião em que manifestaram a disposição em assinar a Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, se dispondo a assumir os compromissos dela advindos.

<sup>63</sup>No Capítulo I (1), a Acta da Contadora consagra os seguintes principios que deveriam ser respeitados: “a) La renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados. b) El arreglo pacífico de las controversias. c) La no



É reconhecido nesta Ata, o poderio dos distintos documentos internacionais que tem o fim de proporcionar uma proteção efetiva dos direitos humanos e ainda aponta os defeitos da legislação interna que, quando inadequada, podem interferir diretamente na vigência dos direitos humanos<sup>64</sup>.

Os países da América Central firmaram uma série de compromissos destacados em cada Capítulo do documento: Compromissos em matéria de tensão regional e fomento da confiança; em matéria de reconciliação nacional; em matéria de direitos humanos; de processos eleitorais e cooperação parlamentar; compromissos sobre assuntos de segurança; em matéria econômica e social e dentro desta secção os compromissos em matéria de refugiados.

Entendendo como consequência direta dos conflitos na América Central, os refugiados tiveram um lugar próprio de tratamento na Ata da Contadora<sup>65</sup>, que estabeleceu responsabilidades e deveres aos Estados a fim de verificar as diretrizes para prevenção, contenção e proteção dos refugiados oriundos desta região.

Houve o reconhecimento de que a crise regional na América Central provocou fluxos massivos de refugiados e que tal situação reclamava atenção e medidas urgentes<sup>66</sup>. No Capítulo IV, na Secção 2, intitulada de “Compromissos em matéria de Refugiados”, o documento afirma os compromissos que os Estados Partes da ata deveriam ter para com a questão dos refugiados:

---

injerencia en los asuntos internos de otros Estados. d) La cooperación entre los Estados en la solución de problemas internacionales. e) La igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos y la promoción del respeto a los derechos humanos. f) El derecho de practicar libremente el comercio internacional, g) La abstención de realizar prácticas discriminatorias en las relaciones económicas entre los Estados, respetando sus sistemas de organización política, económica y social. h) El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas con arreglo al derecho internacional.”

<sup>64</sup>ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMERICA. Considerando n. 18 e 19. Disponível em: <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/Sred/2010/10/T023600004369-0> Acta\_de\_Contadora\_para\_la\_Paz\_y\_la\_Cooperacion\_en\_Centroamerica.pdf. Acesso em: 25 set. 2013.

<sup>65</sup> A Declaração de Cartagena, datada de 22 de novembro 1984 faz menção da Ata da Contadora, que foi adotada em 1986, mas seu projeto já havia sido objeto de revisão e discussão durante a Reunião de Chanceleres da América Central em Tegucigalpa em 20 de outubro de 1984.

<sup>66</sup>Ata da Contadora. Considerando 33.

60. Realizar, se ainda não o fizeram as alterações constitucionais, para a adesão à Convenção de 1951 e ao protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados.
61. Adotar a terminologia estabelecida na Convenção e no Protocolo, citados no parágrafo anterior, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes.
62. Estabelecer, quando se produza a adesão, os mecanismos internos necessários para aplicar as disposições da Convenção e do Protocolo citados no número 58.
63. Estabelecer mecanismos de consulta entre os Países da América Central com representantes dos gabinetes governamentais responsáveis pelo tratamento do problema dos refugiados em cada Estado.
64. Apoiar o trabalho que realiza o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato.
65. Que todo o repatriamento de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR.
66. Que, com o objetivo de facilitar o repatriamento dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartites integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR.
67. Fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança.
68. Que se estabeleçam programas e projetos com vista à autossuficiência dos refugiados.
69. Capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado pela proteção e assistência aos refugiados, com a colaboração do ACNUR ou outros organismos internacionais.
70. Solicitar à comunidade internacional ajuda imediata para os refugiados da América Central tanto de forma direta, mediante convênios bilaterais ou multilaterais, como através do ACNUR e outros organismos e agências.
71. Procurar, com a colaboração do ACNUR, outros possíveis países receptores de refugiados da América Central. Em caso algum se enviará o refugiado contra a sua vontade para um país terceiro.
72. Que os Governos da região empreguem os esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados.
73. Que, uma vez acordadas as bases para o repatriamento voluntário e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países receptores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país receptor, possam visitar os acampamentos de refugiados.
74. Que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriamento voluntário e individual, em coordenação com o ACNUR.
75. Estabelecer as medidas conducentes nos países receptores para evitar a participação dos refugiados em atividades que atentem contra o país de origem, respeitando sempre os direitos humanos dos refugiados.

No ponto 72, é atribuída a responsabilidade aos Estados Partes da Ata para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados, demonstrando o reconhecimento por parte destes de que os Estados devem proceder no dever de

prevenção e que são os responsáveis diretos pelos problemas que geram refugiados ou que estariam gerando naquele determinado momento.

Relevante ainda salientar que a Ata adverte muitas vezes para que os Estados façam uma “repatriação voluntária” dos refugiados, já advertindo contra as costumeiras expulsões para o Estado de origem, que poderia acabar por colocar a vida da pessoa em risco, além de ser um desrespeito ao princípio do *non-refoulement*.

Para monitorar os ditames estabelecidos no referido documento e aferir se os Estados cumpriam os compromissos assumidos em matéria de refugiados, foi criado um mecanismo de execução e acompanhamento previsto na Parte II, parte A da Ata, denominado: Comitê ad-hoc para avaliação e acompanhamento dos compromissos em matéria política, de refugiados e deslocados internos<sup>67</sup>.

O Comitê ad-hoc deveria ser composta por uma Secretaria técnica e administrativa para assegurar o seu funcionamento permanente. Para compor este Comitê os Estados que integravam o Grupo Contadora deveriam indicar cinco especialistas de competência reconhecida, de nacionalidade distinta das Partes.

As funções inicialmente designadas na Ata era a de receber das Partes as informações sobre o cumprimento aos compromissos assumidos no que diz respeito à reconciliação nacional, direitos humanos, processos eleitorais e refugiados, bem como avaliá-las. Em contrapartida, o Comitê assumiu o compromisso de elaborar um informe anual e especial sobre o cumprimento dos compromissos, incluindo conclusões e recomendações.

Todas as informações recebidas e avaliadas deveriam ser entregues em forma definitiva para os governos do Grupo de Contadora, considerado como supervisor máximo dos compromissos assumidos pelos Estados partes. Para dar

---

<sup>67</sup> Para monitorar as outras matérias, foi criado ainda uma Comissão de verificação e controle em matéria de segurança e um Comitê ad-hoc para avaliação e seguimento dos compromissos em matéria econômica e social.

funcionamento, o Comitê<sup>68</sup> poderia elaborar seu próprio regimento interno e sua instalação se daria no momento da entrada em vigor da Ata.

Este documento de iniciativa do Grupo Contadora significou um primeiro impulso na construção de uma proteção do refugiado. Foi o primeiro tratado regional multilateral que abarcou a matéria dos refugiados, pois na Parte III, assevera seu caráter jurídico e obrigatório para os Estados partes, ao estabelecer que a mesma deveria ser ratificada e entraria em vigor após o depósito do quinto instrumento de ratificação, sendo estabelecido como depositário, o Ministério das Relações Exteriores da República do Panamá.

Com o plano de paz de origem da América Latina, os trabalhos do Grupo da Contadora rapidamente receberam apoio internacional, contando com o grupo de Apoio formado pelos seguintes países: Argentina, Peru, Brasil e Paraguai e após foi criado o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo Rio)<sup>69</sup>.

Em resposta ao grupo conciliador da Ata da Contadora, a Declaração de Esquipulas, conhecida como Esquipulas I foi firmada pelos países da América Central em 24 e 25 de maio de 1986, na qual se registrava, dentre outros, o ato de

---

<sup>68</sup> Sobre o Comitê ad-hoc, encontrado seu registro no banco de dados terminológicos e lingüísticos do Governo do Canadá. Disponível em: <http://www.btb.termiuplus.gc.ca>.

<sup>69</sup> Após a experiência política e diplomática do Grupo Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) em conseguir intervir na situação dos conflitos na América Central, apaziguar e prevenir um conflito maior, variadas alianças se formaram na América Latina para perseguirem o objetivo de restabelecer a paz na região. Destaca-se o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, denominada de Grupo Rio criado em dezembro de 1986 através da Declaração do Rio de Janeiro, firmada pela Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, nomeado e considerado como um mecanismo de diálogo, concertação política e interlocutor representativo da América Latina e do Caribe junto aos outros países e grupos de países, contando atualmente com 24 países membros. Mas o que o insere como potencial contribuição na proteção internacional dos refugiados é o fato de consagrar como uma das suas funções, "a de servir de interlocutor da região com outros países e grupos de países, para discutir temas de interesse da América Latina e caribe, como migrações e cooperação regional". Maiores informações ver em: América do Sul. Grupo do Rio. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul>. Acesso em 07 out. 2013.

vontade em assinar a Ata da Contadora e declaravam que pretendiam cumprir plenamente com todos os compromissos e procedimentos nela estatuído<sup>70</sup>.

Firmado como procedimento após a assinatura da Ata da Contadora, para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central em 7 de agosto de 1987 na Guatemala, o acordo de Esquipulas II<sup>71</sup> teve como partes todos os cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica) que adotaram a Ata da Contadora como compromisso. Através deste documento, estes países evidenciaram o compromisso de forjar um destino de paz para a região.

Dentre as sugestões de medidas a serem adotadas para se chegar ao objetivo de restabelecimento da paz e da ordem, estava a reconciliação nacional, para então garantir a participação popular nos processos políticos de caráter democrático, a democratização é visto como único meio de se garantir a promoção da justiça social e o respeito aos direitos humanos, tendo como decorrência as eleições livres, pluralistas e honestas.

Os governos dos cinco países ainda se comprometeram em fazer cessar qualquer ajuda às forças irregulares ou aos movimentos insurrecionais. Tal ato compreende a interrupção de ajuda militar, logística, financeira, propagandista, de pessoas, armamentos, munições e equipamentos, tudo para que seja possível chegar a uma paz duradoura na região.

No tópico 8 do Acordo de Esquipulas II, denominado Refugiados e Deslocado, os países da América Central reconhecem que devem incluir a proteção aos refugiados e deslocados internos nos objetivos de alcançar a paz duradoura, afinal reconhecem que a crise regional de deslocamento forçado de pessoas teve início por ocasião dos conflitos em seus territórios.

---

<sup>70</sup>DECLARACIÓN DE ESQUIPULAS. Disponível em:

<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>. Acesso em 20 set. 2013.

<sup>71</sup> SORTO, Fredys Orlando. Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais: Esquipulas II e a Pacificação da América Central. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/176113/000475986.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 jul. 2013.

Deste modo, os governos da América Central, se comprometem a “atender com sentido de urgência os fluxos de refugiados y deslocados que a crise regional tem provocado, mediante proteção e assistência, especialmente nos aspectos da saúde, educação, trabalho e segurança, assim como facilitar sua repatriação, reassentamento ou recolocação, sempre que seja de caráter voluntário e se manifeste individualmente<sup>72</sup>”.

Ainda se comprometeram a servir como auxílio a Comunidade Internacional no que referia à problemática dos refugiados e deslocados da América Central, através dos tratados bilaterais ou multilaterais e ainda em apoio aos ACNUR e outras agências ou organismos que atuem nesta causa.

Por meio do documento acima citado, os governos envolvidos na causa do grande fluxo de refugiados se comprometeram em reparar as consequências deste conflito regional que teve repercussões internacionais, e se dispuseram a remediar a situação dos refugiados na região.

A disposição dos Estados externados de modo contratual dos através dos Tratados e Declarações sem uma imposição obrigatória e sancionatória para o cumprimento, pode não ter tido uma resposta rápida e eficaz na situação dos refugiados na região.

A Declaração de Cartagena surgiu como uma medida que poderia ser mais eficaz e abrangente. Foi adotada na ocasião do Colóquio sobre Proteção dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários realizado em Cartagena, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Artigo 8 do Acordo de Esquipulas II. Tradução pela autora. Texto original: “Los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado, mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como a facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste individualmente”. Disponível em: <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Esquipulas%20II.pdf>. Acesso em 07 out 2013.

<sup>73</sup> Vista no tópico posterior ao processo de paz da América Central acima analisados, no entanto ela se deu concomitantemente às iniciativas anteriores, pois foi também foi adotada no contexto dos conflitos ocorridos na América Central, o que gerou muitos refugiados e a América Latina, que não se encontrava preparada para lidar com tal situação.

Dentre suas aspirações destaca-se o apoio às iniciativas do Grupo da Contadora em solucionar de modo efetivo e duradouro o problema dos refugiados na América Central, reconhecendo o avanço nesta matéria. Além disso, na Declaração expressa o conhecimento dos compromissos assumidos pelos Estados partes da Ata da Contadora e os transcrevem, estendendo às obrigações aos Estados<sup>74</sup> participantes do Colóquio para que estas normas sirvam para determinar a conduta a ser seguida.

A Declaração de Cartagena recomendou aos Estados que adotassem normas internas para facilitar a aplicação da Convenção de 51 e seu Protocolo, além disso, convocou aos Estados a ratificarem ou aderirem ao instrumento internacional se ainda não houvessem feito.

Na cláusula oitava, recomenda aos Estados que proporcionem aos refugiados um regime de garantia mínima de proteção com base também na Convenção Americana de Direitos Humanos, evidenciando o caminho de respeito aos direitos humanos como necessário para resolução da causa dos refugiados.

Mas de fato, a experiência oriunda dos conflitos na América Central e o fluxo de refugiados inesperados na região foram a causa de um rompimento de barreiras ao consagrar na Declaração de Cartagena um conceito mais amplo de refugiado do que aquele descrito na Convenção de 51.

A Convenção da Organização da Unidade Africana - OUA tornou-se um modelo a ser seguido, por já haver ampliado o conceito devido às peculiaridades das situações na região que a Convenção de 51 não abarcava. Também foi utilizada como base a doutrina dos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>75</sup>.

Na Declaração de Cartagena, recomendou-se para utilização na região um conceito que contemplasse os requisitos da Convenção de 51 e seu Protocolo e, além disso, considerasse também como refugiados as pessoas que teriam fugido de seus países "porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido

---

<sup>74</sup> Dez Estados Latino-Americanos participaram do Colóquio.

<sup>75</sup> DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Conclusão Terceira.

ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstancias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Apesar de seu caráter não obrigatório, a Declaração de Cartagena tem a função de recomendar aos Estados Latino Americanos a adoção de uma legislação doméstica que possua uma definição ampla do refugiado. O Brasil através da Lei 9474/97, implementou a Convenção de 51 e adotou o conceito sugerido na Declaração de Cartagena<sup>76</sup>.

É ressaltado na Declaração de Cartagena, a importância do Princípio do *non-refoulement* como “pedra angular da proteção internacional dos refugiados”, que inclui a proibição da rejeição nas fronteiras, corriqueiramente efetuado pelos Estados. Ainda diz que este princípio deve ser reconhecido no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*<sup>77</sup>.

Este documento significou o ponto crucial de incorporação do direito internacional dos refugiados na América Latina<sup>78</sup>, pois anteriormente a consagração desta Declaração, a primeira metade do século XX, o instituto do asilo territorial e diplomático foi utilizado com frequência inclusive para abarcar os casos de refugiados<sup>79</sup>.

Representou ainda um avanço em matéria de refugiados e foi reconhecido como um instrumento de proteção internacional eficaz para orientar a ação dos

---

<sup>76</sup> Lei 9474/97, em seu artigo 1º : “Será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que: I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstancias descritas no inciso anterior; III devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

<sup>77</sup> ACNUR. DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Cláusula Quinta.

<sup>78</sup>FRANCO, Leonardo; SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. **La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina.** Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. p. 84.

<sup>79</sup>“La posterior recepción del derecho del asilo en un instrumento convencional interamericano tendría lugar en el contexto de la protección de los derechos humanos. Así, esta tradición continuó en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que siguió el camino iniciado en 1948 por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en tanto ésta reconoció el derecho a buscar y recibir asilo como un derecho humano.12 Además, algunas constituciones de esta región contienen disposiciones sobre el asilo, especialmente las de los países de América Central”



Estados no que diz respeito à prática humanitária e adoção de medidas legislativas e administrativas<sup>80</sup>.

Desde que foi adotada pelos países da América Latina, em 1984, a cada dez anos comemora-se seu aniversário através de um Colóquio Internacional que culmina em outra Declaração, ocasião em que são renovados os princípios consagrados e se estabelecem novas recomendações e planos de trabalho segundo a necessidade que o momento histórico requeira<sup>81</sup>.

Seguindo esta ordem comemorativa, a Declaração de San José foi adotada por ocasião do décimo aniversário da Declaração de Cartagena em São José, nos dias 5 a 7 de dezembro de 1994.

Inovadora por parte desta Declaração foi a menção da necessidade de identificação dos pontos de convergência e complementaridade entre o Direito Internacional dos Refugiados, O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> ACNUR. DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ.

<sup>81</sup> Conforme as palavras e Cançado Trindade, membro do corpo redator da Declaração de San José: “Las Declaraciones de Cartagena de 1984 y de San José de 1994 son, cada una, fruto de determinado momento histórico. La primera fue motivada por necesidades urgentes generadas por una crisis concreta de grandes proporciones; en la medida en que esta crisis se fue superando, gracias en parte a aquella Declaración, su legado pasó a proyectarse a otras regiones y subregiones del continente. La segunda Declaración acaba de ser adoptada en medio a una crisis distinta, más difusa, marcada por el deterioro de las condiciones socio económicas de amplios segmentos de la población en distintas regiones, a pesar de los anaces en el proceso de redemocratización en varios países del continente. En suma, Cartagena y San José son producto de su tiempo.” Memória del Colóquio Internacional. 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Primera edición IIDH-ACNUR, 1995.

<sup>82</sup> Declaração de San José, Cláusula Terceira. “Realçar o caráter complementa e os pontos convergentes entre os sistemas de proteção do indivíduo estabelecidos no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Humanitário e no Direito Internacional dos Refugiados e, com o propósito de proporcionar um quadro jurídico comum, reiterar a conveniência que os Estados, que ainda não o tenham feito, adiram aos instrumentos internacionais pertinentes. Neste contexto, o Colóquio apela aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 para que adotem as mediadas nacionais que garantam aplicação plena e a difusão das suas normas assim como a supervisão nela prevista por parte dos órgãos competentes.”

Consta no memorial o trabalho de Cançado Trindade intitulado: “Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergências. Memória del Colóquio Internacional. 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Primera edición IIDH-ACNUR, 1995.

Para PITA, a Declaração de Cartagena foi o primeiro marco da introdução da proteção dos refugiados no campo dos direitos humanos e a Declaração de San José aprofundou estas relações na América Latina<sup>83</sup>.

Corroborando este vínculo, a Declaração de San José reconheceu que a violação dos direitos humanos constitui uma das causas dos deslocamentos da população e que a salvaguarda dos mesmos representa o elemento essencial para a proteção dos refugiados e deslocados e na busca de soluções duradouras. Considerou sua observância como medida essencial para prevenir conflitos, fluxos de refugiados e graves crises humanitárias, a proteção dos direitos humanos, como meio preventivo, além do fortalecimento do sistema democrático<sup>84</sup>.

Para coibir e agir como prevenção aos fluxos dos refugiados, deve-se em conformidade com a Declaração de San José, dentre outras, aplicar as normas de Direitos Humanos, de Direito Humanitário e por analogia também, os princípios do Direito dos Refugiados, a exemplo do princípio do *non-refoulement*<sup>85</sup>.

Em seguida foi adotada a Declaração e Plano de Ação do México, que constitui um documento conjunto composto por uma Declaração e o respectivo Plano de Ação elaborado em 2004<sup>86</sup>. Nesta ocasião, os governos dos países da América Latina se reuniram para analisar os principais desafios que enfrentavam

---

<sup>83</sup> PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: **Refugiados: realidade e perspectivas**. Organizado por Rosita Milesi. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

<sup>84</sup> DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ. Parte I - Conclusões e recomendações.

<sup>85</sup> DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ. Parte I – Cláusula Décima sexta. Outros direitos que devem ser garantidos aos deslocados: “(...) b) o reconhecimento do caráter civil das populações deslocadas e a natureza humanitária e apolítica do tratamento de que devem beneficiar; c) o acesso à proteção efetiva por parte das autoridades nacionais e a assistência indispensável, contando com o apoio da comunidade internacional; d) a atenção aos direitos que são essenciais para a sua sobrevivência, segurança e dignidade e outros direitos tais como: documentação adequada, a propriedade das suas terras e de outros bens e a liberdade de movimentos, incluindo a natureza voluntária do regresso; e c) a possibilidade de obter uma solução digna e segura para a sua situação de deslocado.”

<sup>86</sup> “Com este propósito se realizaram quatro reuniões consultivas preparatórias em São José, Costa Rica (12-13 agosto), Brasília, Brasil (26-27 de agosto), Cartagena de Índias, Colômbia (16-17 de setembro) e Bogotá, Colômbia (6-7 de outubro), nas quais se analisou a problemática dos refugiados em cada região. Como resultado de cada encontro, um informe foi adotado por consenso. Com base nas conclusões e recomendações destas reuniões regionais preparatórias, os participantes elaboraram o presente Plano de Ação com propósito de continuar fortalecendo os mecanismos de proteção e de busca de soluções para os refugiados e outras pessoas que necessitam proteção internacional na região”.

os refugiados e para delinear soluções adequadas, ato em seguimento às comemorações do aniversário da Declaração de Cartagena para Refugiados<sup>87</sup>.

Depois da experiência dos dois documentos anteriores e a movimentação progressiva dos Estados no sentido de procederem em cumprimento com as recomendações e princípios estatuídos, a Declaração e Plano de Ação do México se mostraram mais ousados em suas recomendações, constando como uma necessidade de avançar numa perspectiva mais profunda das recomendações de Cartagena. Constatado que na época de sua feitura, na América Latina existiam várias situações diferentes:

- 1) países que continuam recebendo um número reduzido de solicitantes da condição de refugiado e refugiados imersos nos fluxos migratórios regionais e continentais;
- 2) países que albergam um número significativo de refugiados reconhecidos e/ou solicitantes da condição de refugiado; e
- 3) países com programas emergentes de reassentamento. Em alguns países da região estas situações convergem<sup>88</sup>.

Depois de duas décadas, houve um avanço na proteção dos refugiados, mas este avanço se torna ínfimo em relação aos novos desafios enfrentados pelos Estados e para melhor agirem neste sentido, são impulsionados a intensificarem seus esforços a fim de aprimorar uma efetiva proteção, assistência e buscar soluções adequadas, para isso os Estados são chamados a cooperarem sob os princípios do “espírito de solidariedade” e “responsabilidade compartilhada”.

Como parte desta construção, novamente afirma neste documento, a complementaridade do Direito Internacional dos refugiados, do Direito internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Ressalta a “importância da utilização do princípio *pro-homine* das normas e

---

<sup>87</sup> Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Adotada durante a Reunião do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2004.

<sup>88</sup> Capítulo Primeiro do Plano de Ação do México.

princípios destes três ramos do direito internacional para fortalecer a proteção dos refugiados e outras pessoas que têm direito à proteção internacional<sup>89</sup>.

Para se chegar à efetiva proteção internacional, é mencionado como essencial que os países da América Latina mantivessem as fronteiras abertas. Este reconhecimento talvez esta seja o mais difícil de ser seguido, justamente pela questão da soberania e estrito controle que os países exercem nas fronteiras.

O respeito ao multiculturalismo<sup>90</sup> foi mencionado pela primeira vez e o princípio da unidade da família é reconhecido como um direito humano fundamental do refugiado.

Destaca ainda a importância de “fortalecer a cooperação entre os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o ACNUR para uma proteção eficaz dos refugiados e outras pessoas em necessidade de proteção”. Ademais, a repatriação voluntária é consagrada como uma solução duradoura por excelência, necessitando para sua execução da atitude de cooperação e apoio dos governos dos nacionais repatriados.

A Declaração e Plano de Ação de México como o próprio nome diz, é composta por uma Declaração contendo reconhecimentos e recomendações aos Estados da América Latina e outra parte contendo um plano de Ação com algumas propostas a serem executadas para fortalecer a Proteção Internacional dos refugiados na América Latina.

No capítulo segundo sobre a proteção internacional dos refugiados, foi constatado pelos países que os instrumentos regionais de proteção, bem como a doutrina e a jurisprudência sobre a matéria desenvolvida pela Comissão e pela Corte Interamericana tem contribuído para o melhoramento das condições dos refugiados na América Latina.

---

<sup>89</sup> Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.

<sup>90</sup> Multiculturalismo é o entrelaçamento de diversos elementos culturais em um mesmo espaço, forjando características de uma sociedade. Vem de multicultural, que refere-se à junção de elementos de muitas culturas. RODRIGO, Antônio Greco. Multiculturalismo. Disponível em: [www.tcdesign.uemg.br/en/pdf/antonio\\_greco.pdf](http://www.tcdesign.uemg.br/en/pdf/antonio_greco.pdf). Acesso em: 21 abr. 2014.

Convoca nesta ocasião o Sistema Interamericano, juntamente com as instituições acadêmicas e ACNUR a cooperarem no campo de investigação para a promoção e formação do direito internacional dos refugiados, e para tanto propõe a execução de variados projetos<sup>91</sup>. Dentre eles, no intuito de fortalecimento institucional, se destaca a criação de um Programa Latino Americano de Formação em Proteção Internacional dos Refugiados; o Programa de Fortalecimento das Comissões Nacionais de refugiados e o Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção.

Este plano de desenvolvimento teórico com o intuito de aprofundar estudos, pesquisa no Direito Internacional dos refugiados impulsionou a reformulação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello<sup>92</sup> no ano de 2010, que com novos objetivos, incluiu o atendimento solidário pelas instituições acadêmicas como uma prioridade<sup>93</sup>.

No que tange às soluções duradouras, o Plano de Ação adotou outras soluções com vistas a atender as situações particulares urgentes<sup>94</sup>, pelas quais se

---

<sup>91</sup> Projetos: Série de Investigação Jurídica sobre A Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina; Manual sobre Procedimentos e Critérios para Aplicação de definição de Refugiado da Declaração de Cartagena; Glossário sobre Conceitos e termos Jurídicos do Direito dos Refugiados.

<sup>92</sup> Num primeiro estágio, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello foi criada em 2003, após a morte do brasileiro e Alto Comissário de Direitos Humanos da ONU, Sérgio Vieira de Mello. Foi criado como um programa de difusão e formação acadêmica para capacitar e formar estudantes e professores universitários na matéria de direito internacional dos refugiados. Inicialmente este primeiro projeto foi coordenado pelos escritórios do ACNUR da Costa Rica e da Argentina que realizou parceria com diversas Instituições de ensino Superior. No Cone Sul, responsabilizou-se pela implementação da proposta, o Grupo Montevideu (Associação de Universidades do Grupo Montevideu) que reúne 18 Universidades do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O relançamento da Cátedra ocorreu durante o I Seminário Nacional Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em junho de 2010 na Universidade Católica de Santos, com a presença de 10 instituições brasileiras escolhidas especificamente para participarem deste evento que teve o objetivo de trocar informações e experiências sobre as atividades acadêmicas e comunitárias desenvolvidas no âmbito da Cátedra. A UFRGS tornou-se uma das instituições de ensino superiores integrada neste projeto, através da parceria com o ACNUR firmada no dia 01 de outubro de 2013, processo pelo qual participamos. Por ocasião do IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello realizado nos dias 30/09 e 01/10 em Curitiba-PR, a UFRGS, através do Representante da Cátedra, Prof. Tupinambá Pinto de Azevedo, foi escolhida como a Universidade que acolherá o V Seminário Nacional da Cátedra, evento que reunirá todas as instituições do Brasil que mantém um vínculo com o ACNUR e desenvolvem atividades relacionadas com os Refugiados.

<sup>93</sup> Para mais informações sobre a Cátedra, ver: em [www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/](http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/).

<sup>94</sup> Consta como situações urgentes que demandava atitudes conjuntas: a primeira era o grande número de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e a outra situação era o elevado número de cidadãos colombianos assentados na zonas de fronteira da Colômbia com Equador, Panamá e Venezuela.

evidencia o Programa de Autossuficiência e integração Local “Cidades Solidárias”, o Programa Integral “Fronteiras Solidárias e o Programa Regional de “Reassentamento Solidário”, proposto pelo Brasil.

Através do primeiro Programa, buscou-se estabelecer algumas metas para que os governos dos grandes polos facilitassem a integração socioeconômica do refugiado, proporcionando aos mesmos, direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais, para evitar os “movimentos irregulares ou secundários”. Para tanto, os governos contariam com a cooperação técnica da ONU e cooperação financeira da comunidade internacional que seriam utilizados para desenvolver e executar políticas públicas direcionadas<sup>95</sup>.

O Programa Fronteiras Solidárias visou abarcar a problemática daqueles refugiados que se encontravam em situações de vulnerabilidade nas fronteiras dos Estados, dando ênfase especialmente na ocasião, aos refugiados colombianos que se encontravam nas fronteiras do Equador, Panamá e Venezuela e que estes países alegaram que desconheciam tal situação<sup>96</sup>.

Para executar este intuito, necessário seria a elaboração de um plano regional para atender às necessidades de proteção, de assistência básica, através do reconhecimento das necessidades específicas.

O último programa de reassentamento solidário foi proposto pelo Brasil na ocasião da reunião Preparatória que aconteceu em Brasília, com objetivo de reassentar refugiados que se encontravam em outros países da América Latina e para reforçar o acordo de reassentamento feito com o ACNUR em 1999, que recebeu refugiados afegãos e colombianos<sup>97</sup>. Com este Programa, permitiu-se que

---

<sup>95</sup> Plano de Ação do México. Capítulo Terceiro (1).

<sup>96</sup> Plano de Ação do México. Capítulo Terceiro (2). “Os representantes governamentais do Equador, Panamá e Venezuela, na III Reunião Sub-Regional Preparatória celebrada em Cartagena das Índias, Colômbia (16-17 de setembro, de 2004) indicaram que se desconhece a real magnitude da problemática dos refugiados. Neste sentido, os 10.000 refugiados e os 30.000 solicitantes da condição de refugiado nestes três países, representariam somente uma fração do total de cidadãos colombianos que transitam e/ou permanecem nestes países, em sua maioria em situação irregular, ressaltando-se a especial situação que enfrentam as províncias ou Estados fronteiriços com a Colômbia.”

<sup>97</sup> Em 2007 o governo brasileiro recebeu 108 refugiados palestinos vítimas do conflito no Iraque, vindo de um campo de refugiados na Jordânia.

qualquer país da América Latina se prontificasse a receber refugiados que se encontrassem em outros países da região, atuação baseada no princípio da solidariedade internacional e da responsabilidade compartilhada<sup>98</sup>.

O compromisso com a execução de programas fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário assumidos no Plano do México em 2004, foram renovados na Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano em 11 de novembro de 2010<sup>99</sup>.

Em novembro de 2014, a Declaração de Cartagena comemora seu 30º aniversário, e será marcado por mais um Colóquio Internacional, onde estarão reunidos representantes dos governos e especialistas para acordarem em um Plano de Ação e uma Declaração que serão responsáveis por nortear os Estados na elaboração de instrumentos internos e na organização de políticas públicas direcionadas durante os 10 anos seguintes.

Assim como a Declaração e Plano de Ação do México, o Colóquio Internacional para a comemoração do 30º aniversário de Cartagena, denominado de “Cartagena +30”, será precedida de quatro reuniões consultivas preparatórias em diferentes regiões da América Latina. A primeira reunião realizada março de 2014 em Buenos Aires, na Argentina.

O intento destas reuniões é o estabelecimento de um processo consultivo, ou seja, prévias reuniões para detectar em cada região, quais as dificuldades enfrentadas no que se refere aos refugiados e colher informações e sugestões de soluções para serem reunidas e averiguadas na Comemoração e culminação de outro documento orientador.

---

<sup>98</sup> Até 2011, cinco países, dentre eles Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai possuíam programas de reassentamento, pela qual receberam mais de 1000 refugiados. Consta que o Brasil recebeu 460 pessoas. Apesar do programa no plano estabelecer que os países reassentariam refugiados que viriam de outros países da América Latina, na prática, também foram reassentados refugiados vindos de outros países fora do continente americano, como o caso dos palestinos. ACNUR. Reassentamento no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/português/noticias/reassentamento-no-brasil/>. Acesso em 08 out 2010.

<sup>99</sup> Países participantes: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

Cada comemoração tem lugar em um país da América Latina e o Brasil foi escolhido para sediar este momento histórico, especificamente no mês de novembro de 2014, na cidade de Brasília, no Distrito Federal, como anunciado pelo Presidente do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE<sup>100</sup>), Paulo Abrão<sup>101</sup>.

Os governos dos países da América Latina, sociedade civil, instituições religiosas, órgãos de supervisão e as academias que possuem parceria com o ACNUR por meio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello foram convidados para participarem do processo de elaboração da nova Declaração<sup>102</sup>.

Este momento representa uma lembrança dos compromissos que os Estados acordaram no momento da adoção da Declaração de Cartagena em 1984 e também um ato de livre e espontânea vontade estatal em se comprometerem com a execução de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos assegurados para o refugiado por meio dos instrumentos internacionais.

Os desafios são novos, porque a cada Declaração, os momentos históricos são diferentes e estando sempre em transformação, requerendo a criação de programas específicos e focos novos que condizem com a realidade enfrentada em cada região.

Durante os últimos anos houve muitas mudanças, surgimento de novos conflitos internacionais ou até mesmo catástrofes ambientais que demandam ações particulares, tais como a vinda de centenas de haitianos para o Brasil, o agravamento da crise da Síria com consequências desastrosas e que gerou

---

<sup>100</sup> CONARE é o órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos e lida diretamente com o reconhecimento do refúgio no Brasil.

<sup>101</sup> Portal Brasil. Alto Comissariado da ONU para Refugiados confirma encontro na capital brasileira Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/03/em-dezembro-brasilia-sedia-conferencia-cartagena-30>. Acesso em: 23 abr. 2014.

<sup>102</sup> A UFRGS juntamente com outras instituições brasileiras de ensino superior que sejam vinculadas a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, irão contribuir com o debate na ocasião do 30º Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984).

ACNUR. Academia brasileira debaterá avanços e desafios rumo a Cartagena +30. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/nocticias/noticia/academia-brasileira-debatera-avacos-e-desafios-rumo-a-cartagena-30>. Consulta em 10 out 2013.



milhares de refugiados que se espalharam pelos países fronteiriços com a Síria e inclusive no Brasil<sup>103</sup>.

Além disso, novas situações estão surgindo no contexto atual que também geram a migração forçada e outras causas persistem com novas roupagens. É o caso dos países da América Central que fazem parte do triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador), apesar do histórico de conflitos (que foi uma das causas para a elaboração urgente dos documentos), persistem situações antigas e surgem outras maneiras que geram refugiados e deslocados internos.

Trata-se do crime organizado, caracterizado pela atuação de agentes não estatais e que se manifesta por meio de narcotraficantes, quadrilhas e tráfico.

Segundo SAMANIEGO, as causas novas geram também novas vítimas que tem a necessidade de proteção internacional e dentre os desafios de proteção a nível regional, estão à invisibilidade do deslocamento forçado; a insuficiência dos mecanismos de proteção de testemunhas e vítimas; separação familiar. Além da exploração de mulheres e crianças e a proteção ao nível internacional refere-se aos poucos casos reconhecidos como refugiados; sendo a maioria tratada como imigrantes e sujeitos a deportação e ainda a falta de assistência aos deslocados<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> “A crise humanitária causada pela guerra civil Síria expulsou cerca de dois milhões de pessoas, segundo dados do ACNUR. O Líbano abriga 720 mil refugiados em acampamentos, outros 520 mil estão na mesma situação na Jordânia, 464 mil na Turquia e 200 mil no Iraque e 111 mil no Egito” No dia 24 de setembro de 2013, o CONARE e o Ministério da Justiça publicou que concederá visto humanitário especial às pessoas que saíram da Síria por causa dos conflitos na região. ACNUR Sírios terão visto humanitário para entrar no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil/>. Acesso em: 10 out 2013.

“De janeiro a setembro de 2012, a Cáritas recebeu 78 solicitantes de refúgio de sírios. No mês de agosto, em apenas um dia chegaram 17 pessoas de duas famílias diferentes, disse o Diretor da CASP, Marcelo Monge (...)”. ACNUR. Em São Paulo, refugiados sírios começam a reconstruir suas vidas. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/em-sao-paulo-refugiados-sirios-comecam-a-reconstruir-suas-vidas/>. Consulta em: 10 out 2013.

<sup>104</sup> SAMANIEGO, José. Necesidades de Protección Internacional de las Víctimas del Crimen Organizado y Violencia Asociada en el Contexto del Derecho Internacional de los Refugiados existente. Curso sobre Derecho Internacional de los Refugiados enero 2013. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddd/refugiados\\_cursos\\_2013\\_presentaciones.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddd/refugiados_cursos_2013_presentaciones.asp). Acesso em: 10 out 2013.

De outro lado, surgem novos desafios a serem discutidos no contexto da América Latina no que diz respeito ao conceito de refugiado sugerido na Declaração de Cartagena de 1984.

É um conceito que, baseado no modelo da Carta Africana se mostrou inovador e demasiado amplo, mas como já referido anteriormente, é preciso que as normativas se adaptem à solicitação da realidade vivida. Atualmente, são questionados termos utilizados em conceito, tais como “violência generalizada”, “agressão estrangeira” e “outras circunstâncias” para que se estabeleçam termos mais concisos e objetivos<sup>105</sup>, além da menção da necessidade de abarcar a categoria de deslocados pelo clima, como os refugiados ambientais.

Diante do quadro de demonstração do desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados no continente, necessário identificar em seguida as ações da Assembleia Geral da OEA, que por meio das Resoluções de caráter recomendativo aos Estados membros, concorreram no acompanhamento de todas as atividades relativas a esta temática na região.

### **A OEA e o desenvolvimento da proteção internacional dos refugiados**

Em 1982, a Organização dos Estados Americanos estabeleceu um programa de cooperação com o ACNUR, pelo qual se iniciaria trabalhos em conjuntos com os dois órgãos internacionais com vistas a unirem esforços para uma proteção mais efetiva. Esta se daria através dos mecanismos, recomendações e exortações direcionadas aos Estados membros no sentido de orientar a política de proteção ao refugiado no continente americano.

A primeira manifestação da OEA sobre a situação dos refugiados no continente americano em forma de Resolução, se deu em 9 de dezembro de 1985,

---

<sup>105</sup> Gabriel Godoy, Agente de Proteção do ACNUR, questionou estes termos e os indicou como um dos temas a ser discutido no 30º aniversário da Declaração de Cartagena, no Brasil em novembro de 2014. Palestra realizada no IV Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, nos dias 30/09 e 01/10 em Curitiba – PR.

intitulada “Situación Jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas em el continente Americano<sup>106</sup>”. Neste documento a Assembleia Geral reconhece que vários Estados membros da OEA haviam proporcionado proteção internacional aos refugiados baseados na Convenção de 51 e seu Protocolo de 67. Reconhece na época, a estabilização do número de refugiados na região americana, mas demonstra a preocupação com as consequências que ainda afligiam as pessoas que fugiram de seus países em razão dos conflitos armados e distúrbios internos nos anos anteriores.

Ainda neste documento, é feita referência à adoção da Declaração de Cartagena, como fruto do Colóquio sobre a Proteção Internacional sobre a proteção dos refugiados na América Central, México e Panamá, um ano antes, em 1984. Enaltece a importância da Declaração de Cartagena como contribuição à proteção dos refugiados e recomenda aos Estados que a aplique àqueles que cumpram seus requisitos e se que encontrem em seus respectivos territórios.

Em 1986, surge uma nova Resolução: “Accion Interamericana em favor de los refugiados”, pela qual a Assembleia Geral menciona que durante o referido ano, alguns Estados membros da OEA ratificaram a Convenção de 51 e seu Protocolo. Constata o aumento do número de em alguns países da América Central devido aos conflitos nos países de origem. Convida aos Estados membros a buscarem condições e mecanismos que permitissem a repatriação voluntária dos refugiados.

Desde a primeira Resolução em 1985, anualmente há uma manifestação da Assembleia Geral através de novas Resoluções que abordam a temática da proteção internacional dos Refugiados, pela qual emite manifestações e diretrizes aos Estados membros a fim de direcionarem para a execução desta tarefa.

---

<sup>106</sup>OEA. AG/RES. 774 (XV-O/85) Resolución aprobada em la tercera sesión plenária, celebrada El 9 de diciembre de 1985. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_774\\_XV-O-85\\_spa.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_774_XV-O-85_spa.pdf). Acesso em: 20 ago 2013.

Nas Resoluções seguintes, até 1990<sup>107</sup>, a Assembleia Geral acompanha e descreve momentos relevantes no desenvolvimento da proteção internacional dos refugiados no continente americano, pois menciona as iniciativas e os acordos dos países da América Central neste sentido, que se comprometeram a tratar com urgência o problema dos refugiados nestas regiões e delinear possíveis soluções.

Nota-se o direcionamento voltado para resolver o problema do fluxo de refugiados oriundos dos conflitos destes países. Na Resolução AG/RES.951 (XVIII-O/88) “Los Refugiados Centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”, é mencionado o “Procedimiento para establecer la paz firme e duradera en Centroamérica”, o acordo Esquipulas II<sup>108</sup>.

Uma das ações deste acordo, mencionado na Resolução AG/RES. 1021 (XIX-O/89) foi a iniciativa por parte dos governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Nicarágua, ao convocar uma Conferência Internacional sobre refugiados da América Central, que se realizou na Guatemala em 28 a 31 de maio de 1989.

Nessa Conferência que ficou conhecida como CIREFCA<sup>109</sup>, os Estados pretendiam criar programas para melhorarem a situação dos refugiados, repatriados e pessoas deslocadas. Como fruto dessa reunião, adotou-se a Declaração da Conferência e foi aprovado um “Plano de ação concertado em favor dos refugiados, repatriados e pessoas deslocadas”, considerado como um

---

<sup>107</sup>Das resoluções posteriores segue-se: AG/RES.951 (XVIII-O/88) “Los Refugiados Centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas”, AG/RES. 1021 (XIX-O/89) “Los refugiados centroamericanos y la Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos”, AG/RES. 1040 (XXO/90) “La situación de los refugiados de centroamerica y los esfuerzos regionales para la resolución de sus problemas”,

<sup>108</sup> OEA. AG/RES. 951 (XXVIII-O/88). “Los Refugiados Centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas. Resolución aprobada en decimotercera sesión plenaria, celebrada el 19 de noviembre de 1988. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_951\\_XVIII-O-88\\_spa.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_951_XVIII-O-88_spa.pdf). Acesso em 26 ago. 2013.

<sup>109</sup> CIREFCA – Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina.

compromisso para a contribuição para se alcançar uma paz firme e duradoura na região<sup>110</sup>.

Nas Resoluções seguintes<sup>111</sup> é notável que haja uma amenização das situações de conflitos dos países da América Central, pois descrevem os resultados oriundos da Conferencia de 1989 e da parceria entre a OEA e o ACNUR como um esforço relevante no desenvolvimento do direito dos refugiados na região e a busca de soluções de seus problemas.

Destaca-se o acompanhamento por parte da OEA da aplicação da Declaração e do Plano de ação e práticas resultantes da CIREFCA e sua extensão até 1994, com a demonstração da sua aplicabilidade, incluindo neste contexto, o Primeiro Fórum Regional sobre Mulheres refugiadas, deslocadas e repatriadas (FOREFEM).

Neste contexto de acompanhamento de ações neste campo, destacam-se as Resoluções AG/RES. 1693 (XXIX-O/99) e AG/RES. 1762 (XXX-O/00)<sup>112</sup>, em

<sup>110</sup> OEA. RES. AG/RES. 1021 (XIX-O/89) “Los refugiados centroamericanos y la Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_1021\\_XIX-O-89\\_spa.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1021_XIX-O-89_spa.pdf). Acesso em: 26 ago. 2013.

<sup>111</sup> AG/RES. 1103 (XXI-O/91) “Situación Jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el continente americano”, AG/RES. 1170 (XXII-O/92) “Situación legal de los refugiados, repatriados y desplazados en el hemisferio americano”, AG/RES. 1214 (XXIII-O/93) “Situación legal de los refugiados, repatriados y personas desplazadas en el hemisferio americano”, AG/RES. 1273 (XXIV-O/94) “Legal situation of refugees, returnees, and displaced persons in the american hemisphere”, AG/RES. 1336 (XXV-O/95) “Situación de los refugiados, repatriados y desplazados en el hemisferio americano”, AG/RES. 1416 (XXVI-O/96) “Situación de los refugiados, repatriados y desplazados en el hemisferio americano”, AG/RES. 1504 (XXVII-O/97) “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados en las Americas” e AG/RES. 1602 (XXVIII-O/98) “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados en las Americas”, AG/RES. 1762 (XXX-O/00) “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Americas”, AG/RES. 1832 (XXXI-O/01) “La protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Americas”, AG/RES. 1892 (XXXII-O/02) “La protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Americas”, AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03) “La protección de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Americas”.

<sup>112</sup> AG/RES. 1762 (XXX-O/00). “(...) Que, en apoyo a la campaña mundial de la Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados promoviendo la adhesión a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que el próximo año cumple su cincuenta aniversario, al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y a la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961, esta Asamblea aprobó La resolución número AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), mediante la cual se exhortaba a los Estados Miembros que aún no lo han hecho a ratificar estas Convenciones Internacionales y a adoptar legislación nacional en desarrollo de las mismas. Asimismo, se solicita al Secretario General que, en la próxima sesión de esta Asamblea General, informe de los

que a Assembleia exorta aos Estados que ainda não aderiram a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967, que a ratifiquem e adotem a legislação nacional de acordo com as mesmas.

A partir de 1994, se percebe um diferencial nas Resoluções da Assembleia, especialmente quando é destacada uma preocupação com a condição de solicitante de refúgio, em que trata em todas as Resoluções da: “Proteção dos solicitantes da condição do refugiado<sup>113</sup>”.

Este foco se nota e constata pela presença do ACNUR na Reunião do Conselho Permanente em 14 de maio de 2004, ocasião em que apresentou um estudo sobre “La protección internacional de solicitantes de asilo, refugiados, desplazados internos, apátridas y otras personas del interés del ACNUR en las Américas: La importancia de La solidaridad internacional y La responsabilidad compartida<sup>114</sup>”.

Na intenção de exortar os Estados membros a respeitarem o solicitante da condição de refugiado, é ressaltado também o dever dos Estados em respeitar o princípio do *non-refoulement* neste processo.

---

progresos registrados en seguimiento a dicha resolución (...) Resuelve: 1. Reiterar el llamado a los Estados Miembros para que, en el más breve plazo posible, La totalidad de los Estados americanos se hayan adherido a uno, otro o ambos de los instrumentos internacionales sobre refugiados, se doten de la legislación nacional necesaria en la materia y se incremente el número de países parte de las Convenciones sobre Apatridia. 2. Solicitar a los Estados Miembros que informen al Secretario General de los avances obtenidos en cumplimiento a esta resolución, facilitando de esta manera la presentación por parte del Secretario General de un informe complementario sobre el tema ante esta Asamblea General en su próximo período de sesiones”.

<sup>113</sup>AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04) “La protección de los solicitantes de la condición de refugiado, los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Americas”, AG/RES. 2232 (XXXVI-O/06) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado, los refugiados y repatriados en las Americas”, AG/RES. 2296 (XXXVII-O/07) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”, AG/RES. 2402 (XXXVIII-O/08) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”, AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”, AG/RES. 2597 (XL-O/10) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”, AG/RES. 2678 (XLI-O/11) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”, AG/RES. 2758 (XLII-O/12) “Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Americas”.

<sup>114</sup>AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04). Em 1994, 29 Estados membros da OEA haviam ratificado a Convenção de 51 e seu Protocolo e 21 Estados membros haviam internalizado o instrumento.

Outra consideração relevante ainda no âmbito da Resolução de 2004 é a recomendação que a OEA faz ao solicitar aos Estados Membros e aos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em manter o apoio ao ACNUR<sup>115</sup>. Isto traduz a legitimação que a OEA atribui para uma cooperação entre o Sistema Interamericano e o ACNUR, traduzindo num reconhecimento da necessária complementaridade entre estas instâncias para a busca de uma efetiva proteção do refugiado.

Na Resolução AG/RES. 2758 (XLII-O/12), a Assembleia Geral ampliou suas recomendações, ocasião em que incluiu a referência específica aos princípios fundamentais do Direito Internacional dos Refugiados.

É reconhecida a responsabilidade dos Estados em proporcionar proteção internacional através da observância dos princípios do Direito Internacional aplicável na situação do refugiado, a saber: direito de asilo, não devolução, não sanção por ingresso ilegal, não discriminação, cooperação internacional, responsabilidade compartilhada e solidariedade internacional.

Além de reconhecê-los, recomenda aos Estados que “defiendan y respeten los principios internacionales de protección de los refugiados, en particular el de la no devolución”. Esta menção é considerada como um ato pioneiro, pois é a primeira vez que uma resolução da OEA menciona e estabelece sobre os princípios do Direito Internacional dos Refugiados:

As recomendações da OEA são baseadas nas obrigações constantes nas normativas internacionais referentes aos refugiados, pela qual tão somente é lembrado aos Estados membros os seus deveres para com os mesmos e recomendado a aplicabilidade.

O efetivo respeito aos princípios internacionais reconhecidos depende da vontade estatal, ou seja, de concretizar a responsabilidade pela qual se obrigou quando estabeleceu um vínculo formal na ordem internacional dos Estados, através de documentos internacionais.

---

<sup>115</sup> “Instar a los Estados Miembros y solicitar a los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano a mantener e incrementar su apoyo al ACNUR”

## **B. Responsabilidade do Estado para com os refugiados e a proteção internacional**

Segundo MURILLO, o entendimento internacional da necessidade de proteção tanto de migrantes como dos refugiados deve estar baseado em três princípios fundamentais do direito internacional: “1) o direito soberano dos Estados de adotar políticas migratórias tem limites estabelecidos por instrumentos de direitos humanos; 2) O Estado deve proteger todas as pessoas sob sua jurisdição, independentemente de sua condição migratória; 3) em caso de perseguição, a pessoa tem direito de solicitar refúgio<sup>116</sup>.”

O autor expõe as premissas essenciais e ideais que deveriam ser garantidas pelo Estado a todos que estão inseridos num contexto de migração, especificamente o da migração forçada quando menciona o direito de solicitar refúgio por perseguição.

Os instrumentos internacionais de Direitos humanos e Direito dos Refugiados estabelecem diretrizes ao anunciar os deveres para com o refugiado, mas a garantia e execução dos documentos internacionais e regionais firmados ainda ficam a critério do Estado.

São instrumentos de extrema importância e norteadores das políticas públicas migratórias, mas por não possuírem força cogente, são consideradas como *soft law*, e por isso ignoradas por seus signatários e por outros Estados que se omitem em efetivar os compromissos. Ainda quando as recomendações são acatadas ou o tratado internalizado, vivificando no ordenamento jurídico doméstico, as políticas públicas são ineficientes.

Apesar de ter notado um desenvolvimento gradual a partir da constatação da crise na América Central, ainda é visível e corriqueiro o desrespeito e violações de direitos humanos, inclusive em Estados democráticos de direito, situação que

---

<sup>116</sup>CARLOS MURILLO. Juan. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos. In: **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n.3. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008. p. 27.



causa um entrave no processo de construção de proteção internacional do refugiado no continente americano. Segundo REINA:

“en muchos países de América Latina, que se consideran democráticos y respetuosos de la persona humana, se vienen cometiendo en la actualidad actos que son imputables a sus gobiernos y que en la mayoría de los casos quedan en la más absoluta impunidad, porque todavía no cuentan con sistemas judiciales independientes y libres de injerencias políticas. Se trata de actos que son violatorios de los derechos humanos en sus tres generaciones, como ya se ha dicho, de los derechos políticos y civiles, de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos de solidaridad. A estas tres generaciones de derechos humanos, deberá agregarse una cuarta: la de los derechos relativos a la identidad étnica y a la identidad nacional. Apesar de los compromisos internacionales contraídos por los gobiernos del área, a los esfuerzos que realizan por todos los medios a su alcance las organizaciones privadas pro derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, e de la protestas públicas de los sectores populares organizados que constantemente exigen respeto a la integridad y a la vida de las personas, en nuestra América Latina se siguen violentando los derechos humanos, tal vez menos que en los años de la guerra fría, pero se siguen violentando<sup>117</sup>”.

Para que se consiga de fato um desenvolvimento na proteção Internacional dos Refugiados no continente americano, necessário frisar pelo respeito aos direitos humanos por parte dos Estados e seus aparatos administrativos.

A existência de um refugiado implica em contrapartida, na ausência da proteção de um Estado, seja daquele em que era nacional ou tinha a residência habitual. Significa que houve uma omissão ou até mesmo ação deste ente para com o indivíduo que teve que fugir de seu país.

O refugiado é aquela pessoa que não tem a proteção de seu Estado de origem e ainda por muitas vezes, é este Estado que o persegue, ou omite proteção enquanto estiver sendo perseguida, conforme assevera PIOVESAN<sup>118</sup>.

Segundo MOUSSALLI, a proteção nacional assume o sentido da responsabilidade que tem o Estado para com seus cidadãos e a ideia de que o

<sup>117</sup> REINA, Carlos Roberto. Perfiles de la pos guerra fría en América Latina. In: **La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América**. Del pasado al futuro. Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional. Salamanca: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1992.

<sup>118</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: **Temas de Direitos Humanos**. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. P. 120.

indivíduo tem direitos para serem exercidos tanto fora do país como em seu interior. Ademais, a situação do estrangeiro sem proteção foi relacionada com o passar do tempo com a situação do refugiado e esta evolução caminhou para o conceito atual da proteção internacional do refugiado, com o intuito de proporcionar a estes, a proteção nacional que haviam perdido<sup>119</sup>.

Na situação do refugiado, a responsabilidade estatal permeia entre os dois Estados envolvidos: o Estado de origem e o Estado de destino. Ambos possuem deveres e obrigações na esfera internacional que, quando infringidos torna-se um ato ilícito, censurável e passível de reprimenda e realizável quando visto pela ótica dos direitos humanos.

PIOVESAN conclui que a perseguição a um indivíduo resulta de uma grave violação dos direitos humanos e que “cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos”<sup>120</sup>.

Prossegue afirmando que quando alguém abandona seu lar para escapar de uma perseguição, são violados direitos humanos, como o direito à vida, à liberdade, segurança pessoal, de não ser submetido à tortura, direito à privacidade, à vida familiar, à liberdade de movimento e residência, de não ser submetido a exílio arbitrário dentre outros<sup>121</sup>.

O Estado de origem tem o dever de assegurar estes direitos para que não ocorra a situação de refúgio. Quando não são garantidos, geram-se refugiados que passam a depender somente da proteção internacional.

A proteção internacional será realizada pelo Estado de destino que por sua vez, também possui deveres desde o momento da chegada do refugiado até uma possível repatriação.

---

<sup>119</sup> MOUSSALLI. *op. cit.* p. 167.

<sup>120</sup> PIOVESAN. **Temas de Direitos Humanos**. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 117.

<sup>121</sup> PIOVESAN, *op. cit.* p. 118.

Nas lições de GOODWIN-GIL, a responsabilidade primária em garantir e proteger os direitos dos refugiados recai sobre o Estado onde o mesmo se encontra<sup>122</sup>.

Primeiramente deve garantir a sua entrada e permanência, mesmo de maneira irregular, conforme assevera o artigo 31 da Convenção de 51. Além disso, de maneira alguma deve expulsar ou o fazer retornar para o país em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou opiniões políticas. Trata-se dos princípios já mencionados da não sanção por ingresso irregular e *non-refoulement*.

Ao adentrar e permanecer no território do Estado de destino, o refugiado deve ter garantido e efetivado os direitos de não discriminação (art. 3), liberdade de religião (art. 4), continuidade de residência (art. 10), direito à propriedade móvel e imóvel (art. 13), direito à propriedade industrial e intelectual (art. 14), direito de associação (art. 15), direito de sustentar ação em júízo (art. 16), direito a uma profissão (art.17) e educação pública (art. 22) assistência pública (art. 23).

Os refugiados são “titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar”. Desta forma, “a proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos”<sup>123</sup>.

A responsabilidade do Estado para com o refugiado pode ser exercida a partir da perspectiva dos direitos humanos.

A Convenção de 51, instrumento máximo do Direito Internacional dos Refugiados estabelece que os Estados contratantes devam realizar uma prestação positiva em favor do refugiado, mas não impõe nenhuma medida de responsabilização caso não o faça. Apenas é mencionado no artigo 38 da referida Convenção que qualquer litígio entre as partes na Convenção, relativo à

---

<sup>122</sup>GOODWIN-GIL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3ª edition, New York: Oxford University Press, 2011.

<sup>123</sup> PIOVESAN, *op. cit.*, p. 124.

interpretação e aplicação, poderá ser submetido ao então Tribunal Internacional de Justiça, caso não resolvido por outros meios.

A omissão do Estado em implementar os deveres registrados nos documentos internacionais reflete na deficiência de suas políticas públicas destinadas a tratar das questões migratórias. Para que o Estado cumpra com sua responsabilidade perante a ordem internacional, necessário que possua um aparato doméstico capaz de executar política migratória de maneira condizente com o que se comprometeu.

Normalmente a dificuldade da efetividade da proteção e prevenção de acordo com as normas internacionais encontra-se na desestruturação dos órgãos migratórios e na falta de interesse dos Estados em investir numa estrutura política capaz de trazer solução à problemática.

Ao realizar o estudo sobre a Política Brasileira para Refugiados, de 1998 a 2012, CESAR AUGUSTO identifica a discrepância entre o discurso político do Brasil no que se refere ao recebimento de refugiados e a realidade da prática através da pulverização dos órgãos que lidam diretamente com a situação:

Em que pese o discurso oficial do governo de que somos um país historicamente hospitaleiro, marcado pela cordialidade brasileira e com uma legislação avançada sobre refugiados ligada á doutrina integral dos direitos humanos, isto não se reflete na prática contemporânea em relação ao recebimento e acolhimento de refugiados nos estritos parâmetros das convenções internacionais e de sua própria legislação (...) <sup>124</sup>.

A constatação de ineficiência das políticas públicas atribuídas ao Brasil serve como evidencia dos motivos pelos quais os demais países não conseguem cumprir com os deveres para com os refugiados<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> SILVA, Cesar Augusto Silva da. **A política brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 2013. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 273.

<sup>125</sup> "En América no hubo prácticamente cambios en la población de refugiados, integrada por alrededor de 806.600 personas. Según cálculos de ACNUR, Estados Unidos acogía a un tercio de los refugiados de la región (262.000). Aproximadamente 1.500 colombianos recibieron la condición de refugiado en Ecuador, lo que elevaba el número total de refugiados (54.600) y personas en situaciones similares a la de los refugiados (68.300) procedentes de Colombia a casi 123.000 al

Uma prática política que difere de seu discurso político. O Brasil é signatário da Convenção de 51, assim como os demais países da América Latina<sup>126</sup>. No entanto, a fiel execução dos deveres propostos neste documento depende da boa vontade dos Estados em fazê-lo. Os deveres são amplos e arrolados tanto no âmbito dos Direitos Humanos quanto no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados.

Ampla também é a situação de refúgio, pois não tem cessado. As estatísticas revelam a quantidade de pessoas com status de refugiado no mundo e no continente americano<sup>127</sup>.

Juntamente com os números, aumenta-se também a responsabilidade do Estado, tanto de origem como de destino, que devem estar prontos respectivamente para prevenir a situação de refúgio e efetuar a proteção de acordo com os compromissos internacionais assumidos.

Ao lado dos refugiados, encontram-se os deslocados internos, que também sustentam a situação de não operabilidade dos instrumentos para que se chegue a uma de proteção adequada, mormente existam normativas específicas. Cumpre em seguida verificar o deslocamento interno e suas peculiaridades.

## 1.2 DESLOCAMENTO INTERNO: MARCO NORMATIVO

---

final de 2012. En la República Bolivariana de Venezuela, el número de refugiados y de personas en situaciones similares procedentes de Colombia siguió siendo de 203.600”

<sup>126</sup> Países da América Latina Partes da Convenção de 51: Antígua e Barbuda, Argentina, Brasil, Bahamas, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>127</sup> “En América no hubo prácticamente cambios en la población de refugiados, integrada por alrededor de 806.600 personas. Según cálculos de ACNUR, Estados Unidos acogía a un tercio de los refugiados de la región (262.000). Aproximadamente 1.500 colombianos recibieron la condición de refugiado en Ecuador, lo que elevaba el número total de refugiados (54.600) y personas en situaciones similares a la de los refugiados (68.300) procedentes de Colombia a casi 123.000 al final de 2012. En la República Bolivariana de Venezuela, el número de refugiados y de personas en situaciones similares procedentes de Colombia siguió siendo de 203.600”. ACNUR. Desplazamiento: El nuevo reto del siglo XXI. Tendencias Globales 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>. Acesso em: 24 mar. 2014.

## A. Normativa internacional aplicada aos deslocados internos

Segundo ESTEVES, “os conceitos de refugiados, migrantes e deslocados internos – em inglês, *Internally Displaced Persons (IDPs)* – são frequentemente utilizados como sinônimos<sup>128</sup>”.

De fato, confusa é a diferenciação entre deslocado e refugiado, pois deslocado é aquele que sofre as mesmas violações do refugiado, mas por não atravessar uma fronteira apenas muda-se de região, carecendo nestes modos, da proteção de seu próprio Estado e que em muitos casos é este que o persegue, frequentemente por divergência de opiniões políticas.

Para AZEVEDO, os deslocados internos são pessoas perseguidas e humilhadas, que não ultrapassam uma fronteira e por esta razão permanecem sob pressão e não sob a proteção do Estado de origem, pelo que geralmente são impedidos de dar assistência devido a desestruturação social presente<sup>129</sup>.

Com o intuito de abordar as necessidades específicas dos deslocados internos em todo o mundo e codificar normativas de proteção, foi desenvolvido um documento de cunho global através de um estudo realizado por Francis Deng, então representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Trata-se dos Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos elaborados em 1998<sup>130</sup>. Eles servem como orientação para o trabalho da ONU neste campo, para os Estados que enfrentam a situação de deslocamento interno e estende-se a pessoas ou grupos de pessoas que também trabalham diretamente com esta causa, além das organizações intergovernamentais e não governamentais.

<sup>128</sup>ESTEVES, Paulo. **Deslocados internos**: Emergências Complexas ou Complexos Políticos emergentes? Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/documentos/1322/1.PDF>. Acesso em: 13 mar. 2013.

<sup>129</sup>AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Breves anotações sobre os Direitos dos Refugiados. In: **Direito Internacional Penal e a Proteção dos Direitos Humanos**. Org. Tupinamba Pinto de Azevedo. Porto Alegre: Dom Quixote, 2013. p.22.

<sup>130</sup>Estes princípios foram submetidos em 1998 à CDH da ONU na 54ª sessão Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2013.

Os Princípios Orientadores trazem a definição do deslocado interno:

Os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Restam claras as semelhanças das causas dos deslocamentos forçados com as causas que levam ao surgimento do refugiado, diferenciando-se exclusivamente na permanência dentro da fronteira do seu país de residência habitual. Pela similaridade das situações, buscou-se através dos Princípios Orientadores, uma tentativa de proteção internacional dentro das fronteiras.

Para tanto, são estabelecidos neste documento trinta princípios, que tem o objetivo de consagrar direitos dos deslocados, deveres dos Estados na qual estes se encontrem. Estes princípios são divididos e incluídos em cinco grandes grupos.

Os Princípios gerais consagram a igualdade de direitos internos e internacional que o deslocado deve possuir lado a lado com as demais pessoas que habitam no país; Princípios referentes à proteção da deslocação; Princípios referentes à proteção durante a deslocação; Princípios referentes à assistência humanitária e Princípios referentes ao regresso, reinstalação e reintegração.

Neste estudo realizado com a intenção de determinar em que medida os Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e o Direito dos Refugiados protegem os deslocados internos, concluiu-se que por um lado, as normas de Direito Internacional existentes ofereciam certa suficiência na proteção dos deslocados internos, por outro, havia lacunas inaceitáveis concernentes à situação dos mesmos<sup>131</sup>.

Em relação à natureza jurídica destes princípios, MORIKAWA continua afirmando com base no parágrafo 2º, do princípio 2 deste documento, que não constitui uma Convenção nem um instrumento vinculativo entre Estados, eles em

---

<sup>131</sup>MORIKAWA, Márcia Mieko. *op cit.*,p. 105.

nada alteram o estatuto jurídico do deslocado interno em relação ao Direito Internacional nem as regras concernentes ao direito interno<sup>132</sup>.

Traz como principais recomendações que o deslocado interno deve gozar, igualmente dos mesmos direitos e liberdades que as outras pessoas do país, ao abrigo do direito interno e do direito internacional e que as autoridades nacionais têm o dever e responsabilidade primária de garantir a proteção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição.

O fato de sofrer violações de direitos humanos e não atravessar uma fronteira coloca o deslocado interno em situações distintas: o Estado que tem o dever de proteger não o faz e em detrimento do princípio da não intervenção, pode obstar auxílio aos deslocados internos por outros Estados ou organismos internacionais.

A adoção do sistema westfaliano<sup>133</sup> de Estados em 1648 consagrou o princípio da não intervenção, como garantia da não interferência de um Estado em assuntos internos do outro. Porém esta proibição de interferência foi mitigada pela Carta das Nações Unidas, que em seu Capítulo VII, os Estados membros atribuíram legitimidade ao Conselho de Segurança de consolidar medidas adequadas para restabelecer a paz e a segurança internacionais<sup>134</sup>.

O que ocorre no caso dos deslocados internos nem sempre se resolve com intervenções do Conselho de Segurança, e mesmo quando ocorre, é embasada em forças militares que se mostram ainda mais daninhas para o surgimento de outros deslocados, além de nem todos os Estados envolvidos em conflitos se mostrarem dispostos a resolverem através da solução pacífica de controvérsias.

---

<sup>132</sup> Por esta razão, este conjunto de Princípios pode ser considerado como um instrumento soft law, na qual não tem caráter juridicamente vinculativo.

<sup>133</sup> Sistema Westfaliano de Estados é marcado pela consagração de um novo sistema de relações internacionais com a assinatura do Tratado de paz na Alemanha em 1648, após a guerra dos 30 anos.

<sup>134</sup> **Artigo 39.** “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.” Carta das Nações Unidas. Assinada em São Francisco a 26 de Junho de 1945. Entrada em vigor na ordem internacional: 24 de Outubro de 1945 (de acordo com o artigo 110.º).



Entra neste contexto uma exceção à ordem politicamente organizada do Estado que normalmente veria no seu cidadão uma pessoa que é titular de direitos, inclusive o de proteção de forças estrangeiras. Neste caso, o próprio ente inverte os seus propósitos que só podem ser explicados por uma desestruturação ou ausência total de governo, ocasião em que se criam divisões políticas que lutam entre si e todos contra os civis, vítimas diretamente afetadas neste embate<sup>135</sup>.

Segundo RUIZ SANTIAGO, no panorama internacional recente, é cada vez maior o número de Estados que não exercem proteção por diversos motivos e a soberania torna-se um impedimento para atender estas populações desprotegidas<sup>136</sup>.

A assistência humanitária aos deslocados internos nos Estados é realizada pelas organizações intergovernamentais. Resta então uma tarefa a mais para o ACNUR, que possui competências em seu mandato original para agir em favor dos refugiados, mas, pela peculiaridade e proximidade da situação com a dos deslocados internos, adere-se a este papel.

Presta assistência para milhões de pessoas nesta situação, mais recentemente através da estratégia de abordagem sectorial (*cluster approach*) estabelecida pela ONU. Sob essa estratégia, o ACNUR possui o papel principal na

---

<sup>135</sup>A crise na Síria é um exemplo desta luta interna, pois iniciou-se com um protesto em Derãa, na qual manifestantes pediam mais democracia no país, no entanto, o governo estabelecido respondeu com dureza, o que gerou uma gama de conflitos intestinos, que afetaram e continuam afetando diretamente os civis. Desde o início da crise, sustenta-se que mais de 1 milhão de pessoas tiveram que sair de seus lares para outros países vizinhos ou regiões distantes da zona de conflito. Em conflito mais recente, houve a morte de mais de 1300 pessoas por bombardeio de armas químicas, conflito que ocasionou mais de 2 milhões de refugiados e deslocados internos. ONU adverte para incidentes na fronteira de Síria e Líbano. 14/03/2013 . Disponível em: <http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2013/03/onu-adverte-para-incidentes-na-fronteira-entre-siria-e-o-libano.html>. Acesso em: 13 mar 2013.

<sup>136</sup> RUIZ SANTIAGO, Jaime. Movimientos migratorios y moviminetos forzados de personas en el mundo contemporâneo. Disponível em: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/90-99/97/JaimeRuizdeSantiagoMovimientomigratorios.pdf>. Acesso em: 24 mar 2014.

supervisão das necessidades de proteção e abrigo dos deslocados internos e na coordenação e gerência dos campos<sup>137</sup>.

Nas lições de TRINDADE, a polêmica da competência do ACNUR em proteger os deslocados internos, já se tornou superada. No contexto da evolução das necessidades de proteção e assistência humanitária devido ao fenômeno contemporâneo de êxodos e fluxos, passou-se de um critério subjetivo de qualificação do indivíduo, analisado não mais segundo os motivos que os teriam levado a abandonar seus lares, mas agora em observância a um critério objetivo concentrado especificamente nas necessidades de proteção. Com isso amplia-se o âmbito de proteção *ratione personae* do ACNUR<sup>138</sup>.

Os Princípios Orientadores preconizam que:

As organizações humanitárias internacionais e outros atores internacionais tem o direito de oferecer os seus serviços em apoio aos deslocados internos. Tal oferta não deve ser encarada como um acto inamistoso ou como interferência nos assuntos internos do Estado e deve ser considerada de boa fé. Não se deve, por isso, negar arbitrariamente o consentimento à sua actuação, particularmente quando as autoridades competentes estão incapacitadas ou não estão dispostas a prestar a assistência humanitária necessária<sup>139</sup>.

Demonstram a necessidade de uma relativização do princípio da não intervenção dos assuntos internos, quando este Estado está incapacitado de prestar ou quando nega assistência aos deslocados.

Quanto à ordem normativa que compõe o universo de proteção ao deslocado, destacam-se ainda os Princípios de habitação e restituição de bens de deslocados internos e refugiados, conhecido como Princípios Pinheiro. Foram

---

<sup>137</sup>Mais informações sobre o trabalho do ACNUR com os deslocados internos ver em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em 19 mar 2013.

<sup>138</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As três Vertentes da proteção Internacional da pessoa humana: Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. In: \_\_\_\_\_. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume I, 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. p. 399.

<sup>139</sup> Princípio 25. 2 dos Princípios Orientadores Relativos ao Deslocado Interno.

aprovados em 2005 pela Sub-Comissão das Nações para a Proteção e Promoção de Direitos Humanos.

Os Princípios Pinheiro fornecem orientação específica para aplicabilidade da restituição da moradia e de bens, bem como para aplicação de políticas públicas de restituição, fundamentando-se em normas internacionais de direitos humanos, de direito humanitário e direito dos refugiados.<sup>140</sup>

O direito de regressar aos lugares onde foram obrigados a sair em razão de conflitos e violações de direitos humanos torna-se o principal foco. Seu alcance e ampliação está definido no Princípio 1, pela qual afirma o objetivo de prestar assistência a todos aqueles refugiados e deslocados internos que perderam seus locais de habitação arbitrariamente, a título nacional ou internacional<sup>141</sup>.

Consagra nos demais princípios o direito à restituição de casas e de patrimônio (Princípio 2), direito à não discriminação (Princípio 3), direito à igualdade entre homens e mulheres (Princípio 4), direito à proteção contra o deslocamento (Princípio 5), direito à intimidade e respeito da casa (Princípio 6), direito ao disfrute pacífico de todos os bens (Princípio 7), Direito à uma moradia adequada (Princípio 8), Direito à liberdade de circulação (Princípio 9) e direito a um regresso voluntário com segurança e dignidade.

Para aplicabilidade destes princípios, o Estado deve garantir que todos os procedimentos relativos à restituição de moradias estejam em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais de direitos humanos, do direito dos

---

<sup>140</sup> Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. P. 29.

<sup>141</sup> Princípio Primeiro 1.1 “Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas formulados en el presente documento tienen por objeto prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.”

ONU. Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro” Marzo 2007. p. 16.

refugiados e do direito humanitário nas disposições que reconheçam o direito ao regresso voluntário em condições dignas e de segurança<sup>142</sup>.

Os Princípios Pinheiro não são vinculantes, pois não se trata de um Tratado nem uma lei formal, assim como os Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos de 1998. Contudo, a concretização dos direitos ali estatuídos não deveria ser efetivada pelos Estados, apenas na hipótese de um caráter jurídico evidente. No entanto, deve-se cumprir com as disposições e metas traçadas por tratar-se de uma normativa que se refere ao núcleo essencial de proteção do ser humano.

## **B. Responsabilidade dos Estados para com os deslocados internos**

O esgotamento dos meios necessários para evitar o deslocamento de pessoas constitui dever das autoridades dos Estados. Quando não houver alternativas, este Estado tem o dever de minimizar os efeitos do deslocamento e assegurar todas as medidas necessárias para que os direitos sejam resguardados e para que haja uma rápida reintegração, como estabelece a normativa internacional sobre os deslocados<sup>143</sup>.

Apesar de ocorrer uma eficaz ajuda por parte dos órgãos internacionais em favor dos deslocados, a responsabilidade primária em atendê-los recai sobre o Estado no qual se encontra.

O Protocolo II adicional às Convenções de Genebra relativo a Proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais trata em seu artigo 17 da proibição das deslocações forçadas.

Assevera que a população civil não poderá ser deslocada em razão dos conflitos, contudo a exceção pode acontecer para resguardar a segurança. No

---

<sup>142</sup> Princípio 11 dos Princípios Pinheiro.

<sup>143</sup> Princípio 7.1 dos Princípios Orientadores Relativos ao Deslocado Interno.

entanto, ocorrida a deslocação, a população civil deve ser acolhida em condições satisfatórias<sup>144</sup>.

O princípio 25. 1 dos Princípios Orientadores Relativos aos deslocados que estabelece que “Cabe às autoridades nacionais o dever e a responsabilidades primárias de prestar a assistência humanitária aos deslocados internos.”

No que se refere às medidas de retorno, as autoridades têm o dever de facilitar a reintegração das pessoas regressadas ou reinstaladas que outrora foram deslocados internos.

Detêm ainda o “dever e responsabilidade primários de criar condições, bem como de fornecer meios, que permitam o regresso voluntário, em segurança e com dignidade, dos deslocados internos às suas casas ou aos locais de residência habituais, ou a sua reinstalação voluntária em qualquer outra parte do país<sup>145</sup>”.

No âmbito regional, a Declaração de San José de 1994 aborda a questão da responsabilidade dos Estados frente aos deslocados e também da responsabilidade internacional frente às violações de direitos humanos.

Em sua cláusula décima sexta ressalta que para enfrentar a problemática dos deslocados, a responsabilidade primária é do Estado na qual são nacionais. Contudo, por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados, constitui também, como objeto de preocupação da comunidade internacional.

Assim, a comunidade internacional avoca para si a responsabilidade internacional referente aos deslocados, porque considera como uma questão de violações de direitos humanos, reconhecendo como semelhantes àquelas que se dá com o refugiado. Nesse sentido, estabelece que os Estados nacionais juntamente com a comunidade internacional devem garantir aos deslocados:

---

<sup>144</sup> Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais. Adoptado a 8 de Junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados.

<sup>145</sup> Princípio 28.1 dos Princípios Orientadores Relativos ao Deslocado Interno.

- (a) a aplicação das normas de direitos humanos e, se for o caso, do Direito Internacional Humanitário, assim como, por analogia, de alguns princípios pertinentes do Direito dos Refugiados, como o princípio de *non-refoulement*;
- (b) o reconhecimento do caráter civil das populações deslocadas e a natureza humanitária e apolítica do tratamento de que devem beneficiar;
- (c) o acesso à proteção efetiva por parte das autoridades nacionais e a assistência indispensável, contando com o apoio da comunidade internacional;
- (d) a atenção aos direitos que são essenciais para a sua sobrevivência, segurança e dignidade e outros direitos tais como: documentação adequada, a propriedade das suas terras e de outros bens e a liberdade de movimentos, incluindo a natureza voluntária do regresso e;(e) a possibilidade de obter uma solução digna e segura para a sua situação de deslocado<sup>146</sup>.

Mais recentemente, a “responsabilidade de proteger” tem sobressaído como uma resposta das Nações Unidas às questões de descaso dos Estados para com seus cidadãos. Seria uma resposta internacional ao Estado que não cumpre a obrigação de proteger seu cidadão. Significa uma resposta rápida e incisiva da comunidade internacional em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade<sup>147</sup>.

Doutrina estudada e arquitetada pela International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) em 2001 na qual baseia-se em três divisões: responsabilidade de prevenir; responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir<sup>148</sup>.

Os deslocados internos são as consequências de conflitos e violações nos Estados, evidenciando o não cumprimento da obrigação de proteção. A efetiva consolidação da responsabilidade de proteger pela comunidade internacional seria eficaz desde que esta intervenção tenha um caráter não militar e some para a solução pacífica de conflitos e efetiva proteção àqueles que não tenham a proteção do Estado, especificamente o deslocado interno.

<sup>146</sup> Clausula sexta da Declaração de San José sobre Refugiados e pessoas deslocadas.

<sup>147</sup> Nações Unidas do Brasil. Disponível em: <http://www.onu.org.br/funcionarios-da-onu-reafirmam-urgencia-da-responsabilidade-de-protger-quando-governos-falham/>. Acesso em: 27 mai. 2014.

<sup>148</sup> JUBILUT, Lílana Lyra. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias?. Disponível em: [www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf). Acesso em: 27 mai. 2014.

No continente africano, destaca-se o primeiro Tratado regional que aborda a questão dos deslocados internos e sua proteção. Trata-se da Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África (Convenção de Kampala).

A Convenção de Kampala descreve uma série de obrigações e deveres dos Estados para com a situação do deslocamento e inova ao mencionar um sistema de compensação.

Nele, os Estados obrigam-se a providenciar soluções adequadas às pessoas afetadas pelo deslocamento interno. Inclui a adoção de um quadro jurídico efetivo para garantir uma compensação e reparação justa aos deslocados e responsabiliza o Estado pelos danos causados, quando este se abstenha de proteger e de assisti-las no caso de calamidades naturais<sup>149</sup>.

A OUA parece estar além das expectativas, quando se compara o desenvolvimento regional nesta matéria, pois outrora inovou no alargamento do conceito de refugiado para abarcar as situações que a Convenção de 51 não alcançava. Com igual motivação consagrou um Tratado específico para tratar da questão dos deslocados internos em seu continente atribuindo aos Estados a responsabilidade direta para com esta categoria de migrantes.

Os Princípios Orientadores a nível global e a Declaração de San José no âmbito regional constituem relevantes referencias para que os Estados cumpram com seus deveres e responsabilidades frente aos deslocados. No entanto, por tratar-se de Declarações sem cunho obrigatório, os deslocados enfrentam riscos e vazios de proteção que interferem diretamente nas legislações e práticas domésticas.

Em nível regional, para o cumprimento dos deveres assumidos internacionalmente e regionalmente, em relação aos deslocados ou aos refugiados, tanto para prevenção do surgimento, quanto para proteção, vislumbra-

---

<sup>149</sup> Artigo 12 da Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África (Convenção de Kampala). Adotada pela Cimera Especial da União, realizada em Kampala, no dia 23 de outubro de 2009.

se que seja necessário um instrumento de maior impacto que pode levar o Estado a assegurar os respectivos direitos para com o indivíduo numa situação de migração forçada.

No âmbito regional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com seus órgãos de supervisão dos Direitos Humanos, é visto na presente pesquisa como um meio que pode interferir na inação do Estado e proporciona maior mais eficácia na observância dos direitos relativos aos refugiados e deslocados internos, como será estudado no próximo capítulo.



## CAPÍTULO II

### SISTEMA INTERAMERICANO E A COMPLEMENTARIDADE NAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS

Surgidas logo após a Segunda Guerra Mundial, as instituições regionais traduzem a união geográfica e ideológica de Estados para refletir interesses ou repulsas comuns, dentre as quais se destacam a Liga Árabe, a Organização dos Estados Americanos, a Organização da Unidade Africana e a aperfeiçoada União Europeia<sup>150</sup>.

Apesar da abrangência do Sistema global, existem no âmbito regional, aspectos específicos que precisam ser tratados e regulados por países que tem proximidade territorial, cultural e política, formando uma integração, que inclui a criação de tribunais e órgãos especializados para combater as violações dos direitos humanos<sup>151</sup>.

A existência de subsistemas se justifica pelo fortalecimento da proteção aos direitos humanos, além de resolverem questões essenciais ao equilíbrio sociocultural, religioso, político e econômico de determinadas regiões, e favorecerem a adoção de procedimentos comuns em órgãos multilaterais e tribunais multilaterais<sup>152</sup>.

Segundo PIOVESAN, “a consolidação do Estado de Direito nos planos internacional, regional e local demanda o fortalecimento da justiça internacional” e os sistemas regionais enfrentam a tarefa de tornar hábil o processo de

---

<sup>150</sup> SHAW, Malcolm N. **Direito Internacional**. Coordenação Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 963. Para Malcolm, vários fatores explicam a união de Estados na formação de instituições regionais: primeiro motivo refere-se ao início da guerra fria e segundo ele, o Conselho de Segurança não tinha capacidade de implementar medidas compulsórias e esta situação estimulou o crescimento de alianças defensivas regionais e de blocos políticos. Outro fator, atribui ao processo de descolonização, pelo qual, conseqüentemente, resultou na independência de dezenas de Estados, que por sua vez, para não se alinharem nem ao bloco ocidental nem ao bloco comunista, uniram-se para compartilhar de propósitos comuns em face das superpotências.

<sup>151</sup> SARMENTO. *loc. cit.*

<sup>152</sup> SARMENTO, *loc. cit.*

“justicialização dos direitos humanos<sup>153</sup>”. Os sistemas regionais buscam a internacionalização dos direitos humanos, complementando o sistema global e demonstrando vantagens.<sup>154</sup>

Nas lições de CARVALHO, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos é composto por quatro principais diplomas normativos: A Declaração Americana de Direitos do Homem (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de San Salvador relativo a direitos sociais e econômicos (1988)<sup>155</sup>.

A Convenção Americana é considerada atualmente como a principal norma de proteção dos direitos humanos nas Américas pelos seguintes motivos: “(i) pela abrangência geográfica, uma vez que conta com 24 Estados signatários; (ii) pelo catálogo de direitos civis e políticos; (iii) pela estruturação de um sistema de supervisão e controle das obrigações assumidas pelos Estados, que conta inclusive com uma Corte de Direitos Humanos”<sup>156</sup>.

Para fiscalizar o cumprimento dos direitos humanos arrolados em suas normativas, o Sistema Interamericano é composto por dois órgãos de supervisão: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tendo em vista a estrutura pela qual o Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi construído e possui no continente americano, será verificada sua atuação nas causas de migração forçada.

Adiante, serão verificadas as respectivas possibilidades de complementaridade que o Sistema Interamericano pode proporcionar por meio da atuação da Comissão e Corte nas situações de refúgio e deslocamento interno, provocados pelos Estados membros da OEA.

---

<sup>153</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 32.

<sup>154</sup> Christof Heyns e Frans Viljoen, Na overview of human rights protection in África, *South African Journal on Human Rights*, v. 11, part 3, p. 423. apud PIOVESAN, p. 51.

<sup>155</sup> RAMOS, André de Carvalho. **O Diálogo das Cortes**: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Orgs. AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. São Paulo: QuartierLatin, 2009. p. 812.

<sup>156</sup> RAMOS, *op. cit.* p. 812.

## 2.1 A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SUA ATUAÇÃO NAS CAUSAS DE MIGRAÇÃO FORÇADA

### A. Comissão Interamericana: Competências e Mecanismos de atuação

A Comissão Interamericana foi criada em 1959 através da Resolução VIII da OEA, um ato considerado como uma resposta da Organização ao temor de ameaça à segurança da região no contexto da Guerra Fria<sup>157</sup>. Foi o primeiro mecanismo designado para agir no sentido de observância dos direitos humanos no continente americano.

Suas competências iniciais eram restritas<sup>158</sup> e se limitava nos anos iniciais a supervisionar a situação de violações de direitos humanos em Cuba e mais tarde voltou-se para os demais Estados da América Latina, por causa da proliferação de ditaduras<sup>159</sup>.

As competências foram revistas na Resolução XXII da Segunda Conferência Interamericana Extraordinária realizada no Rio de Janeiro, em 1965, ocasião em que se atribuiu à Comissão a competência de receber petições individuais e redigir um Relatório anual à Conferência Interamericana. Mas somente com o Protocolo de Buenos Aires de 1970, a Comissão foi institucionalizada e reconhecida como um órgão autônomo da OEA<sup>160</sup>. Em 1978, com a entrada em vigor da Convenção Americana, a Comissão se tornou mais

---

<sup>157</sup> HANASHIRO. *op. cit.* p. 30. Ação anterior a Resolução de criação da Comissão foi a Quinta Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores em Santiago do Chile, debate originado pelas tensões políticas no Caribe e pela revolução em Cuba.

<sup>158</sup> HANASHIRO. *op. cit.* p. 35. "Atribuições iniciais da Comissão: Estimular a consciência dos direitos humanos nas Américas, formular recomendações aos governos dos Estados-membros quando considerasse conveniente, preparar relatórios sobre violações de direitos humanos em países específicos, solicitar aos Estados-membros informações sobre as medidas adotadas em relação aos direitos humanos e servir de corpo consultivo à OEA nessa matéria".

<sup>159</sup> HANASHIRO, *op. cit.*, p. 35.

<sup>160</sup> HANASHIRO, *op.cit.*, p. 36

abrangente e forte, pois seus poderes abrangiam todos os Estados membros da OEA<sup>161</sup>.

Como órgão autônomo da OEA, tem a função principal de “promover a observância e a defesa dos direitos humanos<sup>162</sup>”. Além da Convenção Americana, a Comissão tem suas funções e objetivos regulados por mais dois documentos: pelo Estatuto<sup>163</sup> e Regulamento, que estabelecem os procedimentos para o recebimento de petições e organiza o tramite interno na Comissão<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> SHAW, Malcolm, *op cit.*, p. 292.

<sup>162</sup> Consagrada no artigo 45 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

<sup>163</sup> O Estatuto foi adotado pela Assembleia Geral da OEA, em seu nono período ordinário de sessões realizado em La Paz, Bolívia em 1979, que por sua vez, afirma ser a Comissão um órgão consultivo da OEA e reafirma seus propósitos de promoção e observância de direitos humanos. E para fins do Estatuto, se entende como direitos humanos objetos da supervisão da Comissão, aqueles direitos definidos na Convenção Americana, bem como os direitos consagrados na Declaração Americana, estendendo o dever de proteção dos direitos humanos pela Comissão para além dos que estão previstos na Declaração Americana.

<sup>164</sup> A Comissão pode receber denúncia individual ou de grupo de pessoas, ou ainda de entidade não governamental, através de petição que declare a violação ou suposta violação de algum direito disposto na Declaração Americana, na Convenção Americana “Pacto de San José da Costa Rica”, no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”, no Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, na Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher<sup>164</sup>. A petição é recebida pela Secretaria Executiva da Comissão, que analisará se constam os requisitos exigidos<sup>164</sup>, em seguida encaminhará as partes da petição ao Estado em questão, que poderá apresentar uma resposta no prazo de 2 meses, prorrogado por mais 1 mês. A Comissão ainda, como atuação discricionária, poderá convidar as partes para apresentarem observações adicionais, se assim quiserem, que poderá ser por escrito ou em audiência marcada especificamente para este fim. Será verificada ainda pela Comissão se foram esgotados os recursos internos, para decidir sobre a admissibilidade do assunto. No entanto, a Comissão não exigirá o esgotamento dos recursos internos nos seguintes casos: quando no Estado não haja legislação interna sobre o devido processo legal que proteja os direitos alegadamente violados; no caso de haver uma ordem jurídica no Estado, quando o lesado tenha sido impedido esgotá-lo ou quando haja um atraso injustificado na decisão dos recursos internos do Estado. Depois de consideradas as posições das partes, a Comissão se pronunciará sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade do assunto, que serão transformados em relatórios públicos, e incluídos no Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA. Depois de adotado o relatório de admissibilidade, a petição é registrada como caso e se dará início a verificação do mérito. É concedido o prazo de 3 meses, prorrogados por mais 1 mês, para que os peticionários façam considerações acerca do mérito, excepcionado o prazo no caso de gravidade e urgência em que as considerações devem ser entregues o mais rápido possível. As partes poderão durante o processo, optar por iniciar o procedimento de solução amistosa. Além disso, a Comissão tem a opção de realizar observações *in loco* no Estado violador. Depois da análise quanto ao mérito, a Comissão poderá estabelecer duas posições diferentes: uma, referente à afirmação da inexistência de violação em determinado caso, ocasião em que será publicado um relatório e enviado ao Estado em questão e a outra, referente a verificação da existência de uma ou mais violações por parte do Estado. Neste último caso, a Comissão emitirá um relatório preliminar com proposições e

A Comissão representa todos os Estados membros da OEA, sendo composta por sete membros<sup>165</sup>, eleitos para um mandato de 4 anos, podendo ser reeleito apenas uma vez. A eleição se dá a título pessoal pela Assembleia Geral a partir de uma lista proposta pelos Governos dos Estados membros<sup>166</sup>.

Suas funções são descritas nos três documentos, na Convenção Americana, quanto no Estatuto e no Regulamento e se resumem em:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
- e) atender as consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem;
- f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto no artigo 44 a 51 desta Convenção;
- g) fazer observações *in loco* em um Estado, coma anuência ou a convite do governo respectivo;

---

recomendações ao Estado, e fixará um prazo para que o Estado se manifeste a respeito das medidas adotadas para o cumprimento das recomendações. Paralelamente à emissão do relatório preliminar ao Estado, ao comunicar ao peticionário sobre o relatório, a Comissão lhe dará a faculdade de, no prazo de um mês, decidir por enviar o caso a Corte Interamericana, quando o Estado em questão seja parte da Convenção Americana que tenha aceitado a jurisdição contenciosa da Corte. Sendo assim, primeiramente a Comissão exerce uma função conciliatória em que leva as partes a se conciliarem, se não se chega a uma solução amistosa e o Estado não acata as recomendações estipuladas, ela elabora um relatório e se necessário, envia o caso à Corte. A Comissão pode ainda por iniciativa própria submeter o caso à Corte caso o Estado não cumpra as recomendações no prazo estipulado. Para atingir os objetivos estatuídos da observância dos direitos humanos, como um órgão também fiscalizador do cumprimento das obrigações internacionais assumidas por parte dos Estados membros da OEA, a Comissão possui alguns mecanismos que poderão ser utilizados para atender de maneira mais criteriosa e urgente a questão da violações de direitos humanos, são eles o procedimento da Medida Cautelar, o procedimento da Solução Amistosa e as observações *in loco* que serão analisados separadamente.

<sup>165</sup> Atuais membros da CIDH: Felipe González, relator sobre Direito dos Migrantes, José de Jesús Orozco Henríquez, Relator sobre defensores e defensoras de direitos humanos, Tracy Robinson, Relatora sobre direito da mulheres, Dinah Shelton, Relatora sobre o Direito dos povos indígenas, Rosie-Marie Belle Antonie, Relatora sobre o direitos da pessoas afro-descendentes, Rosa María Ortiz, relatora sobre os Direitos da Criança e do Adolescente e Rodrigo Escobar Gill, Relator sobre os Direitos das pessoas privadas de liberdade.

<sup>166</sup> Artigo 2 e 3 do Estatuto e artigos 1 e 2 do Regulamento.

- h) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

O Estatuto divide as atribuições da Comissão de duas partes: 1) A primeira com relação aos Estados Partes da Convenção Americana e 2) A segunda com relação aos Estados membros da OEA que não são Partes da Convenção Americana<sup>167</sup>.

Aos Estados Parte da Convenção, a Comissão poderá submetê-los a Corte Interamericana de acordo com o artigo 19 do Estatuto. Para os Estados membros da OEA, o artigo 20 do Estatuto descreve que ela poderá se “dirigir ao governo de qualquer dos Estados membros a fim de obter informações que considerar pertinentes e reformula recomendações quando julgar apropriado, a fim de tornar mais efetiva a observância dos direitos fundamentais”.

Em relação aos Estados membros da OEA que não são partes da Convenção Americana, a Comissão ainda exerce sua função de velar pelos direitos humanos, mas de modo a dispensar atenção especial aos seguintes direitos: direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa, direito de igualdade perante a lei, direito de liberdade religiosa e de culto, direito de liberdade de investigação, opinião, expressão e difusão; direito à justiça, direito de proteção contra prisão arbitrária, direito a processo regular, conforme reza no artigo 20, a do Estatuto da Comissão.

Ainda cabe à Comissão examinar as comunicações, dirigir-se ao Governo de qualquer dos Estados membros não Partes Convenção a fim de obter informação que considerar pertinentes; formular recomendações a fim de tornar mais efetiva a observância dos direitos humanos fundamentais, desde que verificados o esgotamento dos recursos internos de cada Estado<sup>168</sup>.

Conforme reza o artigo 1º do Regulamento da Comissão, ela representa todos os Estados membros que compõem a OEA, ou seja, representam os 35 Estados do continente americano que se comprometeram junto a OEA. Desta

---

<sup>167</sup> Artigos 19 e 20 do Estatuto da Comissão.

<sup>168</sup> Alíneas a, b e c do artigo 20 do Estatuto da Comissão.

forma, a fiscalização de um Estado se torna regra relevante e imprescindível para uma efetiva proteção dos direitos humanos.

Para atingir os objetivos de observância dos direitos humanos, como um órgão também fiscalizatório do cumprimento das obrigações internacionais assumidas por parte dos Estados membros da OEA, a Comissão possui alguns mecanismos que poderão ser utilizados para atender de maneira mais criteriosa e urgente a questão das violações. São eles o procedimento da Medida Cautelar, o procedimento da Solução Amistosa e as observações *in loco*.

A Comissão pode requerer que o Estado adote medidas cautelares<sup>169</sup> por pedido da parte ou iniciativa própria, ao verificar uma situação de gravidade e urgência que apresente um risco de dano irreparável a pessoa ou ao objeto do processo relativo a um caso pendente<sup>170</sup>.

A medida cautelar não precisa necessariamente ter conexão com alguma petição ou caso em andamento, bastando tão somente a identificação da pessoa ou grupo de pessoas que estão numa situação de risco, formulada através de um

---

<sup>169</sup> Segundo informe sobre as Medidas Cautelares na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “O mecanismo de Medidas Cautelares possui mais de três décadas de história no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e tem servido como uma ferramenta eficaz para proteger os direitos fundamentais dos habitantes dos 35 Estados que se encontram sob a competência da Comissão Interamericana. A faculdade da CIDH de requerer a adoção de ações urgentes ou de editar medidas cautelares reflete uma prática comum no direito internacional dos direitos humanos. No contexto particular da região, este mecanismo tem funcionado como instrumento efetivo de proteção e prevenção diante de possíveis danos graves e irreparáveis a pessoas ou grupos de pessoas, que enfrentam situação de risco iminente. Desta maneira, a Comissão tem cumprido o seu mandato de “promover a observância e a defesa dos direitos humanos” nos termos do artigo 106 da Carta da Organização, e de auxiliar aos Estados a cumprir com o seu inevitável dever de proteção – o qual é sua obrigação em todas as instâncias. As medidas cautelares destacam-se por sua eficácia e por seu reconhecimento por parte dos beneficiários, Estados membros da OEA, usuários do Sistema Interamericano e pela comunidade de direitos humanos em seu conjunto.”

<sup>170</sup> Artigo 25.1 do Regulamento da Comissão.

Em relação ao mecanismo de Medida Cautelar da Comissão, se destaca como uma ferramenta eficaz que busca proteger e resguardar os direitos fundamentais da pessoa humana, contra a omissão do Estado, pois, ao analisar que existe uma situação que fere ou tem o potencial de ferir os direitos arrolados na Convenção Americana e na Declaração Americana, a Comissão outorga a Medida Cautelar em favor de uma pessoa ou grupo de pessoas e solicita ao Estado para que este tome medidas acerca dos fatos que deram origem a medida, a fim de cessar ou prevenir as violações.

pedido contendo os fatos e dirigido à Comissão com a descrição das medidas solicitadas<sup>171</sup>.

Conforme enuncia a Comissão, as Medidas Cautelares cumprem duas funções relacionadas com a proteção dos direitos fundamentais consagrados em normas do Sistema Interamericano.

A primeira função diz respeito ao papel “cautelar” no sentido de preservar uma situação jurídica sob o conhecimento da Comissão através de petições ou casos, e a outra função resulta no ato de “tutelar” quando age na preservação do exercício dos direitos humanos.

A prática caracteriza-se por “desenvolver a função tutelar com o fim de se evitar danos irreparáveis à vida e à integridade pessoal do beneficiário como sujeito de direito internacional dos direitos humanos. Estas considerações levam à edição de medidas cautelares em uma ampla gama de situações, nas quais não existe caso pendente perante o Sistema<sup>172</sup>”.

O Regulamento da Comissão estabelece o procedimento de Solução Amistosa que é proposto pela Comissão depois de iniciado o processo e antes do pronunciamento do mérito da petição que está em tramitação por alegada violação de direitos humanos que conste nos referidos documentos. A Comissão fixará um prazo para que as partes se manifestem sobre o seu interesse em iniciar o procedimento de Solução Amistosa<sup>173</sup>.

As observações *in loco* constituem uma das atribuições que tem a Comissão com relação aos Estados membros da OEA, legitimada através do artigo 18, letra g do Estatuto da Comissão.

---

<sup>171</sup> Artigo 2, 3 e 4 do Regulamento da Comissão.

<sup>172</sup> Mais informações sobre as medidas cautelares, consultar em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

<sup>173</sup> Artigo 37. 4 do Regulamento da Comissão. Desta forma, quer seja por iniciativa da Comissão ou por pedido das partes, poderá ser iniciado este procedimento, que encontra-se regulado no artigo 40 do regulamento da Comissão. O início do procedimento, bem como seu desenvolvimento deverá ser precedido de consentimento das partes. Alcançada a solução, a Comissão fará notório o conhecimento se a vítima da presumida violação expressou seu consentimento no acordo da solução e após será aprovado um relatório e publicado. Caso não se chegue a uma solução amistosa, será dado prosseguimento à petição iniciada perante a Comissão.



Este procedimento não é mencionado como uma função da Comissão no texto da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. As observações *in loco* são de cunho investigatórios, pois acontecem quando a Comissão necessita investigar o local das supostas violações, a fim de colher informações relevantes para posteriores decisões<sup>174</sup>.

Verificados os principais mecanismos de atuação da Comissão para a fiscalização e observância dos direitos humanos pelos Estados membros da OEA, cabe em seguida identificar se estes mecanismos podem contribuir no contexto da migração forçada.

### **B. Aplicabilidade dos mecanismos da Comissão aos refugiados e deslocados internos: ação preventiva e protetiva**

Para TRINDADE, nos últimos anos, o trabalho da Comissão tem se intensificado e se estendido à proteção do direito dos refugiados<sup>175</sup>. Pode ser notada desde os Relatórios<sup>176</sup> da Comissão até os demais mecanismos de

<sup>174</sup> O Regulamento da Comissão direciona como pode se dá este procedimento. Além de proceder a uma investigação normal no curso de uma petição, diz que em casos graves e urgentes, poderá ser realizada uma investigação *in loco* “mediante consentimento prévio do Estado em cujo território se alegue haver sido cometida a violação, tão somente com a apresentação de uma petição ou comunicação que reúna todos os requisitos formais de admissibilidade”.

Ademais, para proceder a observação *in loco*, poderá ser designada uma Comissão Especial ou qualquer membro e está poderá ingressar livremente no Estado, desde que este consinta, assegurando assim o acesso dos membros a todo o território e zelando pela sua segurança. Como atividades, poderão realizar entrevistas a pessoas, grupos, entidades ou instituições, ter acesso ao cárcere ou outro lugar de detenção ou interrogação, poderão filmar, fotografar, colher, documentar, gravar ou reproduzir qualquer informação que se fizerem necessárias para a preparação do relatório. O Estado ainda tem o dever de proporcionar à Comissão qualquer documento que esta precise e que tenha relação com a observância dos direitos humanos violados.

<sup>175</sup> CANÇADO TRINDADE, CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As três Vertentes da proteção Internacional da pessoa humana: Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. In: \_\_\_\_\_. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume I, 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997, p. 418.

<sup>176</sup> Em 1965, a Comissão preparou o Informe sobre refugiados políticos na América, a questão também foi contemplada nos Informes 1980-1981, 1981- 1982, 1984-1985, Informe da Relatoria de Trabalhos Migratorios de 2000 e Informe sobre Terrorismo e direitos humanos.

CLAUDIA PULIDO, Maria; BLANCHARD, Marissol. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo. In: FRANCO, Leonardo (org.) **El Asilo y La Protección Internacional de los**

supervisão. Veremos nas medidas cautelares e sua repercussão quanto aos refugiados e ao deslocados internos e depois no mesmo sentido, serão vistas as observações *in loco*.

Nas medidas cautelares, é notório o mover da Comissão em relação a assegurar um princípio reconhecido universalmente e de extrema relevância no contexto da migração forçada. Trata-se do princípio do *non-refoulement*, pedra fundamental da proteção internacional do refugiado.

De maneira ampla, este princípio é estabelecido na Convenção Americana em seu artigo 22.8, para proibir que o Estado proceda à expulsão da pessoa para o país que sua liberdade ou vida esteja em risco. Contempla neste dispositivo a proteção a toda pessoa que esteja em risco, e inclusive o refugiado.

Consta como atividade da Comissão neste sentido, a Medida Cautelar expedida em 16 de janeiro de 1998 em favor do Sr. Manickavasgam Suresh, contra o Estado do Canadá.

Descreve na referida medida que o Sr. Suresh estava na iminência de ser deportado do Canadá para Sri Lanka por ordem do Ministro da Imigração do Canadá, no entanto como possuía o *status* de refugiado, sua devolução poderia ser um risco à sua vida e desrespeito ao princípio do *non-refoulement*.

Ao emitir a Medida Cautelar, a Comissão solicitou ao Estado do Canadá a suspensão da deportação para que se garantisse a integridade física, o que foi atendido por um período e o Estado obrigou-se junto a Comissão a tomar providencias para a preservação da integridade e vida do Sr. Suresh, se o mesmo fosse enviado novamente para o país de origem.<sup>177</sup>

---

**Refugiados en America Latina.** Lanus/ARG: Universidad Nacional/Siglo Veintiuno /ACNUR, 1996, p.159-186.

<sup>177</sup> "El 16 de enero de 1998, la Comisión pidió medidas cautelares conforme al artículo 29.2 de su Reglamento en el caso 11.661, contra el Estado de Canadá, en nombre del Sr. Manickavasgam Suresh. Se alegaba que el Sr. Suresh sería deportado do Canadá a Sri Lanka el 19 de enero de 1998. También se alegaba que en 1991 el Sr. Suresh había sido declarado como refugiado por la Dirección de Refugiados de Canadá al amparo de la Convención, pero que sería deportado por orden del Ministro de Inmigración, en virtud de los artículos 19(1)(e) y 53(1) de la Ley de inmigración de Canadá. La Comisión solicitó al Estado de Canadá que "suspendiera la deportación pendiente del Sr. Suresh de Canadá hasta que la Comisión pudiera investigar las denuncias

Como se tratava de um refugiado, a ação do Estado do Canadá afrontaria o princípio basilar do Direito Internacional do Refugiado do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951, na qual estabelece o dever do Estado de não enviar de volta para o Estado de origem ou um terceiro país no qual a pessoa poderá correr risco de morte, ou outras violações de direitos humanos.

A medida expedida pela Comissão interferiu numa situação de gravidade e urgência em que existia um risco de dano irreparável à pessoa, *in caso*, do Sr. Suresh. Apesar de tal medida cautelar ter o efeito de salvaguardar a vida de apenas uma pessoa em detrimento de outras que vivem a mesma situação, a explícita menção ao Estado da obrigação de respeitar o princípio do *non-refoulement* pode constituir uma referência e conscientização da existência de um órgão fiscalizatório das ações ou omissões dos Estados partes.

Outra Medida Cautelar também expressa à atuação da Comissão diretamente na situação do refugiado. Trata-se da Medida 291\11 outorgada em 8 de agosto de 2012 em favor de José Antonio Cantoral Benavides e outros<sup>178</sup> contra a Bolívia.

José Antônio, de nacionalidade peruana, possuía a condição de refugiado na Bolívia. A Comissão foi informada na solicitação da medida, que o mesmo tinha sido privado de liberdade em 1 de agosto e sofrido violência física. A Comissão Nacional de Refugiados do Peru emitiu uma Resolução pela qual obrigava a expulsão de José Antônio do país, sem o haver escutado ou cumprido os requisitos legais.

---

planteadas en la petición". El 6 de febrero de 1998, la Comisión fue informada por Canadá que "a) un tribunal canadiense ordenó la suspensión de la deportación del Sr. Suresh hasta diez días después del dictamen de otro tribunal canadiense sobre la decisión del Ministro de Inmigración de que constituye un peligro para la seguridad de Canadá", y "b) como lo sugirió el Relator Especial sobre la Tortura de la Comisión de Derechos Humanos, Canadá obtuvo garantías de las autoridades de Sri Lanka de que el Sr. Suresh no sería sometido a tortura ni a ningún otro trato cruel, inhumano o degradante".

<sup>178</sup> Considerados como sanderistas pelo governo da Bolívia, este procedeu à transferência de Hugo Wálter Minaya, Williams Antonio Minaya y Blanca Riveros para o Perú.

A Comissão solicitou ao Estado da Bolívia que adotasse as medidas necessárias para a não expulsão de José Antônio e para manter sua vida e integridade física e estabeleceu o prazo de 10 dias para o governo boliviano informasse sobre as condições adotadas<sup>179</sup>.

Neste caso, a Comissão reconheceu que José Antônio<sup>180</sup> teve direitos humanos consagrados na Convenção e Declaração Americana violados, tais como direito à liberdade pessoal (art. 7º), à integridade pessoal (art. 5º)<sup>181</sup> e por esta razão a interferência legítima da Comissão ao outorgar a medida Cautelar em desfavor da Bolívia, exerceu sua função “tutelar”, visto não existir nenhum caso ou petição anterior sobre o mesmo assunto.

Ao tutelar os direitos humanos previstos na Declaração e Convenção Americana, a Comissão garante em contrapartida, a aplicabilidade de normas jurídicas internacionais, tal como se deu no caso anterior, com a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951.

O refugiado que se encontra no país de acolhida tem direitos e deveres<sup>182</sup> que devem ser cumpridos. É assegurado o direito da não discriminação

<sup>179</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MC 291/11 – José Antonio Cantoral Benavides y otros, Bolivia. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 21 ago 2013.

<sup>180</sup> Em setembro de 2011, o Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos em Luta (CEBRASPO) juntamente com outras organizações internacionais expressou que: “A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem conhecimento do caso e solicitou ao governo que tome as providências necessárias para garantir a vida e a integridade física de José Antonio Cantoral Benavides, que informe suas ações e que se abstenha de expulsá-lo da Bolívia até a decisão da CIDH. As organizações abaixo assinadas exigem que o governo boliviano respeite o Estatuto dos Refugiados da ONU de 1950; a Convenção Estatutária de Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de 1967. Também exigimos o respeito à condição de refugiado de José Antonio e a responsabilidade diante de sua prisão ilegal. Denunciamos as armações para sua acusação, a subversão do processo, o indefensável status sob o qual está submetido e a presunção de culpa antes da inocência. Além disso, solicitamos que a Pastoral de Atenção aos Migrantes e às organizações internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se pronunciem em defesa de seus direitos.” Disponível em: <http://perspectivainternaiconal.wordpress.com/2011/08/24/jose-antonio-cantoral-benavides-demandamos-la-liberdad-refugio-y-respecto-a-los-derechos-de/>. Acesso em: 15 nov 2013.

<sup>181</sup> Artigo 5º da CADH. Direito à integridade pessoal: 2. “Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”.

<sup>182</sup> O artigo da Convenção de 1951 fala acerca dos deveres do refugiado no país de abrigo: “Cada refugiado tem, para com o país em que se encontra, deveres que incluem em especial a obrigação de acatar as leis e regulamentos e, bem assim, as medidas para a manutenção da ordem pública”.

consagrado no artigo 3, na qual reza que “os Estados contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem” e que se mostraram não atendidos pela Bolívia<sup>183</sup>.

A Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e o seu Protocolo de 1967 ainda dispõe que os refugiados têm direito a um tratamento tão favorável quanto ao que é dado aos cidadãos, assegurando-se as seguintes liberdades: de religião (art. 4), proteção da propriedade intelectual (art. 14), acesso aos tribunais e assistência (art. 16), igualdade de tratamento no caso de discriminação (art. 20), aprendizado elementar (parágrafo 1 do artigo 22), assistência e socorros públicos (art. 23), a proteção oferecida pela legislação trabalhista e os seguros sociais (art. 24) e igualdade de tratamento em relação aos gravames fiscais (art. 29).

Ainda recomenda que os Estados proporcionem aos refugiados um tratamento tão favorável quanto ao dado ao não cidadão, em relação à aquisição de bens (art. 13), associações não políticas e lucrativas e sindicatos (art. 15), emprego remunerado (art. 17), trabalho por conta própria (art. 18), profissões liberais (art. 19), habitação (art. 21), ensino superior (art. 22, parágrafo único) e liberdade de circulação (art. 26)<sup>184</sup>.

A observância dos direitos humanos arrolados nos documentos regionais (Convenção e Declaração Americana) possui estreita relação com as normas de proteção dos refugiados elencados em estatuto próprio. No entanto, vislumbra-se a atuação da Comissão como um meio de coação eficaz que pode submeter o Estado a uma mudança no que se refere a respeitar os direitos específicos dos refugiados.

Como já mencionado, a expulsão de um refugiado do Estado receptor constitui uma grave violação ao princípio máximo do Direito Internacional dos Refugiados, o do *non-refoulement*. Se José Antônio possui a condição de

---

<sup>183</sup> A Bolívia ratificou a Convenção de 51 em 09/02/1982.

<sup>184</sup> OFICINA DEL ALTO COMISSARIADO DAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Los derechos de los no ciudadanos. Nueva York y Ginebra, 2006.

refugiado, significa dizer que ele preencheu os requisitos exigidos pelos instrumentos legais a nível global ou regional.<sup>185</sup>

Agrava-se a situação porque a Bolívia possui toda uma estrutura e legislação interna<sup>186</sup> condizente com o dever de proteção que neste caso, não se efetivou. Tal atitude é inaceitável no campo de proteção aos refugiados, ademais porque este princípio tem caráter de *jus cogens*, regra imperativa a todos os Estados<sup>187</sup>.

A menção ao princípio do *non-refoulement* é explícita ainda na Medida Cautelar de nº 259/02 (com ampliação em 23 de julho de 2013). Esta medida tem relação com a salvaguarda dos direitos humanos dos detentos da base Militar dos Estados Unidos em Guantánamo, em que a Comissão ampliou o alcance das Medidas Cautelares em favor das pessoas presas pelos EUA na base Naval em Guantánamo Bay.

Foi exigido o fechamento do centro de detenção, que persistia em maus tratos generalizados, realização de pesquisas humilhantes e alimentação forçada. Tendo em vista as obrigações internacionais de direitos humanos assumidos pelos Estados Unidos como Estado Membro da OEA e observando o risco dos detentos sofrerem danos irreparáveis, a Comissão exigiu o fechamento do centro de detenção, e dentre outras medidas, a transferência dos detentos a seus países de origem ou a um terceiro país em observância com as garantias dos direitos humanos e principalmente a obrigação de *non-refoulement*<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> Os instrumentos se complementam para assegurar uma máxima proteção.

<sup>186</sup> Normas jurídicas internas aplicáveis aos Refugiados: Lei Nº 2043 de 21 de dezembro de 1999; Lei Nº 2071 de 14 de julho de 2000; Decreto Supremo Nº 28329 de 12 de setembro de 2005 e Constituição Política do Estado de 2009 (art. 29).

<sup>187</sup> Reconhecido na Declaração e Plano de Ação do México por todos os Estados signatários.

<sup>188</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MC 259/02 – Detenidos en la base militar de Estados Unidos en Guantánamo – Ampliación. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 21 ago 2013.

“El 23 de julio de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos amplió, por iniciativa propia, el alcance de las medidas cautelares a favor de las personas detenidas por Estados Unidos en la Base Naval en Guantánamo Bay, a fin de exigir el cierre del centro de detención. La ampliación se basó en el incumplimiento, por parte de Estados Unidos de las medidas cautelares ya vigentes a favor de los detenidos desde 2002, la persistencia de situaciones de detención prolongada e indefinida, y denuncias de abuso y maltrato generalizado, incluyendo la realización de requisas innecesarias y humillantes, la alimentación forzada de detenidos que optaron por

A Comissão mais uma vez, menciona a obrigatoriedade do respeito ao princípio da não-devolução. A situação é vista como preventiva, pois caso o Estado proceda ao retorno dos detentos aos seus países de origem, deveria assegurar que sua vida ou liberdade não seja ameaçada.

Os prisioneiros de Guantánamo não são refugiados de fato, mas podem ter se tornado. Podem alguns ser identificados como refugiados “sur place”, ou seja, aqueles que, no momento em que deixam o seu país não são refugiados, mas pela ocorrência de fatos posteriores, podem se tornar como tal, no lugar em que se encontram.

Segundo VARELLA, muitos prisioneiros de Guantánamo encontram-se num limbo jurídico e sem pátria, pois ao serem acusados e presos como integrantes da rede “Al Qaeda” acabaram perdendo a nacionalidade do país de origem. Outros foram absolvidos, mas não podem voltar para seus países porque estes não os querem mais acolhê-los ou são ameaçados.<sup>189</sup>

Estes podem ser além de apátridas, considerados como “refugiados sur place”, pois mesmo sendo considerados inocentes, mas por terem sido uma vez acusados, são ameaçados pelo país de origem e não podem retornar.

---

participar en una huelga de hambre, y el aumento de la segregación y el aislamiento de los detenidos. Adicionalmente, la Comisión recibió información que indica que la respuesta de las autoridades a la huelga de hambre de protesta ha incluido la alimentación forzada, requisas innecesarias y humillantes, y un mayor aislamiento de los detenidos. La Comisión llama la atención del Gobierno a las normas internacionales que exigen el respeto a la autonomía personal y la dignidad. Teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de derechos humanos asumida por los Estados Unidos como Estado Miembro de la OEA, y ante el riesgo permanente de sufrir daños irreparables de los derechos de los detenidos, el cual se agrava con el paso del tiempo, la Comisión Interamericana ha decidido ampliar el alcance de estas medidas cautelares y exigir al Gobierno de los Estados Unidos proceder con el cierre inmediato del centro de detención en la Base Naval de la Bahía de Guantánamo; transferir a los detenidos a sus países de origen o a un tercer país en observancia de las garantías de derechos humanos, principalmente la obligación de *non-refoulement*; acelerar la liberación de los detenidos a quienes ya se le ha aprobado la transferencia; y alojar a los detenidos sometidos a juicio en condiciones adecuadas de detención, otorgándoles las garantías de debido proceso aplicables.”

<sup>189</sup> Segundo Marcelo Varella, no Minicurso de Direito Internacional da UFRGS, Foram presas 163 pessoas, 80 foram enganados, e ficaram 8 anos presos, (somente 10 eram terroristas). Sobre os 80 que foram presos por engano, nenhum país quer de volta, pois o Afeganistão retirou a nacionalidade deles.

Desta forma, o princípio do *non-refoulement*, seria aplicado para aqueles que não são refugiados e aos potencialmente “refugiados sur place”, a este cabendo à aplicação das demais normas específicas.

As Medidas Cautelares também são de natureza coletiva, e podem afetar positivamente aos deslocados internos. Elas são adotadas para prevenir algum dano irreparável às pessoas devido ao seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas. Geralmente estas medidas alcançam grupos de deslocados internos que vivem nas regiões dos países do continente americano marcados pela ditadura, conflitos internos, facções, dissensões políticas e violência generalizada.

Diversos são os casos de deslocados internos habitando em campos específicos e ameaçados constantemente. A imposição da medida cautelar aos Estados pode ter um efeito de cessação de violação de direitos humanos ou a prevenção de uma violência generalizada que, se não interrompida, pode dar ensejo a uma situação de refúgio.

Esta situação interruptiva e preventiva de violações de direitos humanos se dá no momento em que a Comissão identifica violações e o Estado é impelido a providenciar meios para assegurar a tutela destas pessoas ou grupos de pessoas.

A Comissão aciona o Estado a tomar medidas necessárias para fazer cessar ou prevenir estas violações, que dada à urgência e gravidade, se não efetivadas podem ocasionar um fluxo de refugiados, outros deslocamentos ou até mesmo massacres.

A Medida Cautelar 52/13 denominada 567 das famílias residentes em Grace Village, Haiti (26 de março de 2013) é um exemplo da atuação da Comissão para evitar danos irreparáveis aos deslocados. Foi outorgada pela Comissão ao verificar que os deslocados internos que viviam no acampamento desde 2010 no Haiti, estavam em risco de vida, onde 567 famílias viviam em condições inumanas, além de detectar expulsões forçadas extrajudiciais, abuso sexual de crianças e mulheres.



A Comissão solicitou ao Estado do Haiti<sup>190</sup> que adotasse medidas necessárias para cessar as ações denunciadas e que executasse medidas de segurança efetivas no acampamento e ainda solicitou ao Estado que informasse acerca das iniciativas tomadas para dar cumprimento as recomendações da Comissão, bem como sobre a investigação das denúncias que resultaram na medida cautelar<sup>191</sup>.

Outros tantos exemplos de medidas Cautelares de natureza coletiva outorgada em favor de deslocados internos se evidenciam na prática da Comissão: A Medida Cautelar MC 368/10 – María Tirza Paz e outros, Colômbia de 29 de julho de 2011 em que a Comissão solicitou ao Estado adotar as medidas necessárias para garantir a vida e integridade física de 27 mulheres afro colombianas deslocadas e suas famílias. Ainda a Medida Cautelar MC 340/10 – Mulheres e crianças residentes em 22 campos para deslocados internos em Porto Príncipe; Medida Cautelar MC 104/09 – 29 famílias deslocadas do Município de Argélia, Colômbia e Medida Cautelar MC 1-10 – 14 mulheres em situação de deslocamento<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Também contra o Haiti foi expedida a medida Cautelar **340/10: Mujeres y niñas residentes en 22 campos para desplazados internos en Puerto Príncipe, Haiti**. El 22 de diciembre de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de todas las mujeres y niñas desplazadas en 22 campamentos para desplazados internos en Puerto Príncipe, Haití, producto del terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010. En la solicitud se alegaba un patrón de violencia sexual y una serie de actos de violencia en contra de las mujeres y niñas que residen en los mencionados campamentos. La Comisión Interamericana solicitó al Estado asegurar la disponibilidad de adecuados servicios médicos y psicológicos para las víctimas de violencia sexual en lugares que sean accesibles a las solicitantes; proveer seguridad adecuada en los campamentos de desplazados internos, incluyendo iluminación pública, patrullaje adecuado en los alrededores e interior de los campamentos y aumento de mujeres policías en los patrullajes y en las estaciones de policía cercanas; asegurar que los agentes públicos encargados de responder a incidentes de violencia sexual reciban una formación que les permitan dar respuestas adecuadas a las denuncias de delitos de violencia sexual así como proveer la seguridad necesaria en los campos; promover la creación de unidades especiales en la policía judicial y en la fiscalía para la investigación de casos de violación y otras formas de violencia sexual; asegurar que los grupos de base de mujeres tengan plena participación y liderazgo en la planeación y ejecución de políticas y prácticas encaminadas a combatir y prevenir la violación y otras formas de violencia sexual en los campamentos”.

<sup>191</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MC52\13 – 567 Famílias Residentes en Grace Village, Haiti.

<sup>192</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: nov. 2013.

As violações sistemáticas de direitos humanos enfrentados pelos deslocados internos se estendem aos índios. A Medida Cautelar 60/12<sup>193</sup> – “Integrantes de la comunidad indígena triqui de valle del Río San Pedro, San Juan Cópola, Putla de Guerrero, Oaxaca, México” demonstra esta constatação.

A interferência da Comissão se mostrou conveniente, pois 76 pessoas integrantes da comunidade Triqui estariam em situação de risco iminente. Informaram que “habían sido desplazados de la localidad de San Juan Copala por parte de actores armados em la zona, y que serían actualmente objeto de amenazas, actos de violencia y hostigamiento com el objetivo de desalojarlos del lugar donde se encuentran actualmente asentados”.

Por este motivo, a Comissão solicitou ao Estado do México a adoção de medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos integrantes da Comunidade indígena triqui e informar sobre as ações adotadas com o fim de investigar as ações que ensejaram a adoção da medida cautelar.

Os deslocados internos enfrentam a falta de proteção nacional e até mesmo a perseguição do próprio sistema de governo coadunado com a dificuldade da intervenção internacional por razão do princípio da não intervenção.

No entanto, a eleição de um organismo internacional por parte dos Estados para servir como instrumento regulatório e fiscalizatório de seus atos na esfera dos direitos humanos mitigam de certa forma a não intervenção.

É o que se dá com os Estados membros da OEA e a situação de deslocados internos ou refugiados em suas regiões. A Comissão é legitimada pelos Estados a fiscalizar a observância dos direitos humanos em cada território, expedir recomendações e prazos para que o Estado contorne a situação de violações.

Se o Estado não cumprir com a Medida Cautelar outorgada e insistir nas situações constatadas de violação de direitos humanos, a Comissão pode ampliar

---

<sup>193</sup>COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>. Acesso em: nov. 2013.

por iniciativa própria a medida não cumprida, resultando em novas recomendações a este Estado e ainda submeter o caso à Corte Interamericana.

No tocante a prática da Comissão como órgão de supervisão dos direitos humanos, destacam-se ainda as visitas *in loco*. A verificação da situação denunciada no interior dos Estados pode constituir um ato de averiguação e interferência eficaz para preservação dos direitos de populações específicas, situação que pode complementar a proteção do refugiado ou deslocado interno.

A primeira visita de observação *in loco* realizada pela Comissão especificamente para verificar a situação dos refugiados, data de 2 de janeiro de 1963, em Miami, na Flórida em relação aos refugiados cubanos. Prosseguiu-se na década de oitenta, que foi marcada por vários conflitos e também pelo surgimento de grande fluxo de refugiados.

Em maio de 1982, foi realizada observação *in loco* em Honduras, uma visita para verificar a situação em que se encontrava o campo de refugiados de índios Miskitos<sup>194</sup>. Em junho de 1982, visitou Estados Unidos e Porto Rico para realizar uma visita aos centros de detenção de refugiados haitianos que se encontravam na Flórida e em Porto Rico.

Seguiu em agosto de 1982, também nos Estados Unidos, onde fez uma visita ao centro de refugiados haitianos no Brooklyn, em Nova York. Em janeiro de 1983, no México, realizou visita ao campo de refugiados guatemaltecos na cidade de Chiapas. Em janeiro de 1988, foi à Guiana Francesa, para ver os campos de refugiados dos surinameses. Em maio de 1994, realizou visita a Bahamas para verificar a situação dos refugiados haitianos<sup>195</sup>. Em outubro de 1997, foi ao

---

<sup>194</sup> Segundo Caçado Trindade, "A Comissão Interamericana, durante o biênio em que atuou neste caso (1981-1983), obteve do governo que se admitisse a atuação de outros organismos afins, como o ACNUR e o CICV. O caso dos índios miskitos deu testemunho notável da ação coordenada da Comissão Interamericana, do ACNUR e do CICV, revelando a interconexão operacional das três vertentes da proteção da pessoa humana." TRINDADE, *op.cit.*, p. 418.

<sup>195</sup> Consta no Relatório de atividades da Comissão no Haiti durante o período de 1994, a Delegação verificou que haveria um agravamento da situação dos direitos humanos no Haiti e atribuiu a responsabilidade das violações cometidas pelas autoridades do Haiti, cujos comportamentos permitia invocar contra eles, acusações de crimes internacionais que gerariam responsabilizações individuais. Logo após a visita ao Haiti, a Comissão foi até Bahamas, através de prévio convite deste Estado, para verificar a situação dos refugiados haitianos que lá se

Canadá, realizar visita para verificar as condições dos refugiados neste Estado, conforme demonstra o quadro abaixo:

<b>Data</b>	<b>Lugar</b>	<b>Observações <i>in loco</i></b>
2 janeiro 1963	Miami, Flórida	Visita aos refugiados cubanos
7-9 maio 1982	Honduras	Visita ao campo de refugiados miskitos en Mocarón.
28-29 junho 1982	Estados Unidos e Porto Rico	Visita a centros de detenção de refugiados haitianos na Florida e em Porto Rico
2-8 janeiro 1983	México	Visita ao campo de refugiados guatemaltecos em Chiapas, México
3-7 janeiro 1988	Guiana Francesa	Visita aos campos de refugiados surinameses
20-22 outubro 1997	Canadá	Visita de observação das condições dos refugiados

Quadro 2. Fonte: OEA

Desde a primeira visita em outubro de 1961, na República Dominicana até o ano de 2010, a Comissão realizou ao todo 92 visitas *in loco*, nos diversos países<sup>196</sup> que compõem a OEA e em vários fez visitas reiteradas chegando a fazer 14 observações *in loco* no Haiti.

As observações *in loco* realizadas pela Comissão operam efeitos diretos e indiretamente na proteção ao refugiado: o efeito direto se dá quando se realiza visitas especificamente para averiguar as condições dos refugiados, como relatado nos procedimentos de visitas no quadro acima, e indiretamente, quando são verificadas situações de violações de direitos humanos nos Estados e as observações geram um efeito preventivo no surgimento da situação de refúgio.

---

encontravam, concluindo que Bahamas teria provido uma série de serviços sociais básicos para os haitianos, e as crianças refugiadas assistiam aulas nas mesmas condições que as crianças de Bahamas, concluindo que Bahamas estava sobrecarregada com muitos refugiados e por isso teria direito de receber ajuda da comunidade internacional. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti95sp/cap.2.htm>.

<sup>196</sup> Países em que a Comissão realizou observações *in loco* desde 1961: República Dominicana, El Salvador, Honduras, Chile, Panamá, Haiti, Nicarágua, Argentina, Colômbia, Estados Unidos, Guatemala, México, Suriname, Guiana Francesa, Panamá, Peru, Paraguai, Bahamas, Equador, Jamaica, Brasil, Venezuela e Bolívia.

O atuar da Comissão Interamericana por meio das funções de supervisionar o cumprimento dos direitos humanos nos Estados membros da OEA pode proporcionar uma complementaridade à proteção do refugiado e do deslocado interno, apesar dos mesmos já possuírem instrumentos normativos próprios.

A Corte Interamericana não age diferente, também tem o condão de operar a complementaridade a estes institutos indo além, utilizando seu poder legitimado na Convenção Americana e expressado através de suas decisões para responsabilizar internacionalmente o Estado e além de constrangê-lo ao cumprimento de reparações que alcançam os refugiados e deslocados, como se verá no próximo tópico.

## **2.2 JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O ALCANCE NAS QUESTÕES DE MIGRAÇÃO FORÇADA**

### **A. Corte Interamericana de Direitos Humanos: instituição e competências**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos foi instituída pela Convenção Americana de 1969, que em seu Capítulo VII trata da sua organização, competências, funções e sobre o processo. É regida ainda pelo Estatuto e Regulamentos próprios.

É composta por sete juízes<sup>197</sup>, nacionais dos Estados-membros da Organização, que são reconhecidos pela extrema competência na matéria de direitos humanos<sup>198</sup>, sendo eleitos pelo período de seis anos, podendo ser reeleito mais uma vez.

Possui duas funções: uma consultiva e uma contenciosa. Através do exercício da função consultiva, a Corte exerce uma função “preventiva, de

---

<sup>197</sup> Composição atual: Juiz Diego García Sayán, Juiz Manuel E. Ventura Robles, Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, Juiz Alberto Pérez Pérez, Juiz Eduardo Vio Grossi, Juiz Roberto F. Caldas e Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

<sup>198</sup> Artigo 52 (1) da Convenção Interamericana.

persuasão e colaboração” com os Estados-membros<sup>199</sup>, que poderá ser acionada pelos Estados-membros e pelos órgãos da OEA. A função consultiva consiste em consultas sobre interpretação da Convenção e outros tratados que os Estados podem fazer, além de consultas com os Ministros das Relações Exteriores.<sup>200</sup>

A Opinião Consultiva OC-18/03 sobre “Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados”<sup>201</sup> é um exemplo da função consultiva exercida pela Corte. Esta opinião considerou a situação de vulnerabilidade e discriminação em que se encontram os trabalhadores migrantes frente aos trabalhadores nacionais e ofereceu recomendações aos Estados referentes ao tratamento adequado aos migrantes trabalhadores, incluindo os refugiados.

A função contenciosa, também chamada de “jurisdição contenciosa” objetiva resolver controvérsias que digam respeito a violações de direitos humanos e para aplicar a Convenção Americana em casos individuais<sup>202</sup>. Todo Estado que ratifica a Convenção Americana, como ato conjunto, reconhece e se submete à jurisdição contenciosa da Corte.

A Convenção Americana legitima somente um Estado-parte ou a Comissão com o direito de submeter um caso à decisão da Corte<sup>203</sup> e o Regulamento estabelece os procedimentos e passos necessários para a submissão de uma petição<sup>204</sup>. Ademais, a pedido de algum Estado membro, a Corte pode emitir um

---

<sup>199</sup> HANASHIRO. *op. cit.*, p. 39.

<sup>200</sup> Artigo 64 (1) da Convenção Americana.

<sup>201</sup> Ver na íntegra em: Opinião Consultiva OC-18/03. Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados, de 17 de setembro de 2003. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf). Acesso em 20 mar 2013.

<sup>202</sup> HANASHIRO, loc. cit.

<sup>203</sup> Artigo 61 (1) da Convenção Americana.

<sup>204</sup> Primeiramente, o caso é submetido por um Estado ou pela Comissão por meio da Secretaria da Corte. Em relação aos casos submetidos pela Comissão, estes devem ser feitos através de um relatório contendo os possíveis fatos violadores com a identificação das supostas vítimas, além disso devem preencher os demais requisitos. O Estado submete um caso a Corte através de “um escrito motivado”, contendo os nomes dos agentes, das supostas vítimas, as motivações para a petição, cópias do total do expediente ante a Comissão, provas e argumentos. Primeiro há um exame preliminar da submissão do caso, para verificação do preenchimento de todos os requisitos exigidos, concedendo o prazo de 20 dias para sanar caso não esteja completo. Após, o Secretário fará a notificação do caso para a Presidência e os Juízes; para o Estado demandado (juntamente com a notificação, a Corte pede que indique um agente para ser credenciado no prazo de 30 dias); a Comissão (somente se não foi ela quem apresentou o caso); a suposta vítima, seu representante, ou defensor interamericano. Depois de notificada a vítima, esta ou seu

parecer sobre a compatibilidade de sua lei interna com os instrumentos internacionais<sup>205</sup>.

Conforme seu Regulamento<sup>206</sup>, a Corte possui uma Presidência, uma Vice-presidência, uma Comissão Permanente e uma secretaria. Os Estados são representados por seus respectivos agentes (art. 23, 1) e a Comissão representada por seu delegado.

Os Estados-Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos estão submetidos à jurisdição da Corte, de forma que violações contra esses mesmos direitos são passíveis de reprimenda.

## **B. Casos contenciosos: impacto das decisões nos Estados e na proteção internacional dos refugiados e deslocados internos**

A pesquisa da jurisprudência da Corte Interamericana se restringiu em verificar os casos julgados a partir da primeira sentença publicada (sentença de 26 de junho de 1987) com o objetivo constatar se haveria algum conteúdo específico

---

representante disporá do prazo de 2 meses para apresentar o escrito contendo seus argumentos e provas que desejem manifestar à Corte. Cumprido o prazo e depois de entregue o escrito pela vítima ou representante, o Estado demandado tem igualmente 2 meses para apresentar sua contestação, que nela dirá se aceita ou não os fatos, e as demais proposituras em relação a sua produção de provas. Na ocasião da contestação e em seu corpo poderá ser apresentado pelo Estado as exceções preliminares, na qual deverá conter os “fatos referentes a mesma, os fundamentos de direito, as conclusões e os documentos que as embasem”. O artigo 44 do Regulamento abre a possibilidade para apresentação de *Amicus Curie* através do escrito com motivações para apresentação no Tribunal. Poderá ser apresentado nos casos contenciosos, nos procedimentos de supervisão de cumprimento de sentença e ainda nos procedimentos medidas provisórias. Passada esta fase, abre-se para o procedimento oral, na qual é marcada por colhida de declarações das partes das supostas vítimas, testemunhas, peritos, Estado demandado, Estado demandante ou outra pessoa que a Corte entenda conveniente. Depois da fase oral, as partes poderão oferecer alegações finais por escrito. Por fim, a Corte deliberará e emitirá a sentença. A Corte decidirá sobre a procedência e o efeito jurídico da desistência do caso, do reconhecimento dos fatos ou seu acatamento total ou parcial e também sobre as soluções amistosa proposta por uma das partes.

<sup>205</sup> Artigo 64 1 (2) da Convenção Americana.

<sup>206</sup> Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Entrada em vigor em 1º de Janeiro de 2010, conforme estatui o artigo 78 do Regulamento.

sobre refugiado ou deslocado interno e qual a abordagem que o Tribunal estabelecia para as pessoas envolvidas nesta condição e também para o Estado.

Como resultado da pesquisa, foram encontrados 21 casos julgados pela Corte Interamericana que abarcavam situações diversas, conforme consta no quadro abaixo. Alguns mencionam apenas a situação de refúgio ou campos de deslocados ou refugiados adversos aos fatos principais e outros incluíam o refugiado e deslocado interno no mérito, atribuindo um tratamento específico.

Seletivamente, somente serão mencionados no trabalho os casos contenciosos em que o refúgio ou o deslocamento interno foram tratados como fato principal e por isso abordados no mérito da sentença<sup>207</sup>. Serão mencionados pela relevância temática e pela construção do argumento utilizado pela Corte.

1	Caso Myrna Chang vs. Guatemala	Sentença de 25 de novembro de 2003
2	Caso Massacre “Plan de Sánchez” vs. Guatemala	Sentença de 29 de abril de 2004
3	Caso Molina Theissen vs. Guatemala	Sentença de 4 de maio de 2004
4	Caso das irmãs Serrano Cruz vs. El Salvador	Sentença de 23 de novembro de 2004
5	Caso Massacre da Comunidade Moiwana vs. Suriname	Sentença de 15 de julho de 2005
6	Caso das crianças Yearn e Bosito vs. República Dominicana	Sentença de 8 de setembro de 2005
7	Caso Massacre de Mapiripán vs. Colombia	Sentença de 15 de setembro de 2005
8	Caso Massacre de Povo Belo vs. Colombia	Sentença de 31 de janeiro de 2006
9	Caso Comunidade Indígena Sawhoyanaya vs. Paraguai	Sentença de 29 de março de 2006
10	Caso Baldeón Garcia vs. Perú	Sentença de 6 de abril de 2006
11	Caso Massacre de Ituango vs. Colombia	Sentença de 1 de julho de 2006
12	Caso Tiu Tojín vs. Guatemala	Sentença de 26 de novembro de 2008
13	Caso Chitay Nech e outros vs. Guatemala	Sentença de 25 de maio de 2010
14	Caso Gelman vs. Uruguai	Sentença de 24 de fevereiro de 2011
15	Caso Contreras e outros vs. El Salvador	Sentença de 31 de agosto de 2011
16	Caso Fleury e outros vs. Haití	Sentença de 23 de novembro de 2011
17	Caso Massacre de Rio negro vs. Guatemala	Sentença de 04 de setembro de 2012

<sup>207</sup> Em relação aos casos 1, 3, 4, 6, 10 e 14 a questão do refúgio faz parte do contexto dos fatos, mas não é tratado como causa principal e não interfere na decisão da Corte.



18	Caso Nadege Dorzema e outros vs. Republica Dominicana	Sentença de 24 de outubro de 2012
19	Caso Massacre de El Mozote e lugares aledãnos vs. El Salvador	Sentença de 25 de outubro de 2012
20	Caso das Comunidades afrodescendentes deslocadas de “Cuenca del Rio Carcarica” vs. Colombia	Sentença de 20 de novembro de 2013
21	Caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia	Sentença de 25 de novembro de 2013

Quadro 3. Casos contenciosos da Corte Interamericana de Direitos Humanos

### **Deslocamentos forçados internos e internacionais: Violação ao Direito de Circulação e Residência da Convenção Americana**

O Direito de circulação e residência está incluído no rol de direitos humanos tutelados na Convenção Americana. Estabelece de maneira ampla o direito de toda pessoa permanecer, circular ou sair livremente do local em que habita. O artigo 22.1 estabelece que “Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais”<sup>208</sup>.

A Corte tem sustentado que a liberdade de circulação é indispensável para o desenvolvimento da pessoa e nesse sentido tem feito uma interpretação

<sup>208</sup> Artigo 22 da Convenção Americana: “1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais.2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.3. O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar.6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei.7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais.8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.”

evolutiva do artigo 22.1 para considerar que serve ao propósito de proteger o direito de não ser deslocado forçadamente dentro do Estado Parte.

Para definir o alcance e conteúdo do artigo 22 no contexto de deslocamento interno, a Corte avoca os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998<sup>209</sup>.

O Estado é responsabilizado internacionalmente pela situação de deslocamento forçado e o direito da liberdade de circulação (como um direito humano) assegurado nos dispositivos da Convenção tem sido o veículo para permitir uma sujeição dos Estados para interferir na situação dos deslocados.

A Corte tratou de maneira específica sobre a situação dos deslocados internos em vários casos, como o caso *Massacre de Mapiripán vs. Colômbia*, com sentença de 15 de setembro de 2005. Trata-se de um massacre ocorrido entre 15 e 20 de julho de 1997, pelos membros da Auto Defesas Unidas da Colômbia, com a aquiescência do Estado, em que assassinaram, privaram de liberdade e torturaram 49 pessoas no município<sup>210</sup>.

Em tópico próprio - “Desplazamiento interno de los familiares de las víctimas” - foi analisada a situação dos deslocados, gerados como consequência dos atos violentos ocorridos.

---

<sup>209</sup> Princípios Relativos aos Deslocados Internos que a Corte se baseia para ampliar a interpretação do artigo 22, caso *Mowana VS. Suriname*: 1.1.Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.5.Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.8.El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados. 9.Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.14.1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia. 28.1.Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno, de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte”.

<sup>210</sup> Caso *Mapiripán VS. Colômbia*.

Os representantes das vítimas sustentaram que pelo deslocamento interno dos familiares das vítimas, o Estado da Colômbia seria responsável pela violação do artigo 22.1 da Convenção Americana, em razão da ocupação do grupo militar na localidade e pela manutenção dos habitantes presos; pela omissão do Estado, todos os familiares das vítimas foram obrigados a deslocar-se, restando apenas 136 famílias de 3000 pessoas que compunha a população e porque depois de seis anos do massacre, o Estado não tomou as providências para que as vítimas retornassem aos seus lares.<sup>211</sup>

Ao acatar as alegações das vítimas, a Corte decidiu que o Estado da Colômbia violou o artigo 22.1 da Convenção Americana ao permitir que pessoas fossem deslocadas internamente.

O Caso Massacre de Ituango vs. Colômbia, com sentença de 1 de julho de 2006, consta como outro exemplo em que a Corte ampliou o alcance do artigo 22.1 da Convenção para tutelar os direitos daqueles que saíram de seus lares compulsoriamente.

Ataques perpetrados em junho de 1996 e outubro de 1997, nos povoados de “El Aro” e de “La Granja”, no município de Ituango, departamento de Antioquia na Colômbia por parte de membros da Força Pública juntamente com grupos paramilitares, causaram assassinatos e deslocamentos forçados.

Por razão das violações, aproximadamente 300 pessoas se tornaram deslocadas ao serem obrigadas a saírem de seus lares para resguardar a vida, indo até a região de Puerto Valdívia. Na saída compulsória perderam documentos, pertences pessoais, roupas e outros bens que adquiriram em toda a vida<sup>212</sup>.

Dentre vários direitos violados pelo Estado (direito à vida, direito propriedade privada, proibição de escravidão, direito da criança, direito à integridade física), referentes ao ataque à população civil, especificamente quanto à situação de deslocamento forçado, mais uma vez, a Corte decidiu que o Estado

---

<sup>211</sup> Caso Mapiripan VS. Colombia. Página 112.

<sup>212</sup> Caso Ituango vs. Colombia. P. 25. Testemunhos propostos pela Comissão Interamericana.

da Colômbia, violou o direito de circulação e residência consagrado no artigo 22 da Convenção Americana:

Mediante una interpretación evolutiva del artículo 22 de la Convención, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y de conformidad con el artículo 29.b de la misma — que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos —, esta Corte ha considerado que el artículo 22.1 de la Convención protege el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un Estado Parte en la misma.

A problemática do deslocamento forçado foi analisada pela Corte, à luz dos direitos humanos e do direito humanitário, tendo em vista no presente caso, a constância da situação de conflito que se encontrava a Colômbia.

A Corte considerou que os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998 foram de extrema relevância para definir o conteúdo e o alcance do artigo 22 da Convenção Americana no contexto de deslocamento interno. Ainda atentou para o Protocolo II da Convenção de Genebra que também trata da situação de deslocamento em caso de conflito<sup>213</sup>.

Em outro Caso denominado Comunidade Moiwana Vs. Suriname, com sentença de 15 de julho de 2005, a Corte declarou que o Estado do Suriname violou o direito de circulação e residência dos membros da comunidade de Moiwana pelo deslocamento contínuo, ou seja, deslocamento interno que persiste desde os atos de violência até os dias atuais.

Em 29 de novembro de 1986, membros das forças armadas do Suriname atacaram a Comunidade N'djuka Maroon de Moiwana<sup>214</sup>. Este ataque resultou em

---

<sup>213</sup> Caso Ituango vs. Colombia. p. 88.

<sup>214</sup>“86.3. La comunidad N'djuka, la cual consta de 49,000 miembros aproximadamente, está organizada en clanes que se encuentran dispersos en varias aldeas dentro del territorio tradicional de la comunidad. El sistema de filiación matrilineal sirve como principio de organización básico de la sociedad e influye en cada aspecto de la vida: relaciones, patrones de asentamiento, tenencia de la tierra y división de las funciones políticas y religiosas. Las posiciones de liderazgo, incluyendo la del jefe supremo, el *Gaanman*, se heredan por línea materna.”(...)

86.12. El 25 de febrero de 1980 Desire Bouter se lideró un violento golpe de Estado en contra del recién formado gobierno democrático de Suriname y estableció un régimen militar que cometió violaciones de derechos humanos graves y sistemáticas. En 1986 una fuerza armada opositora conocida como el *Jungle Commando* (“Comando de la Jungla”) comenzó a operar en la parte oriental

um massacre de mais de 40 pessoas e os que puderam escapar, fugiram e se tornaram deslocados internos ou refugiados na Guiana Francesa.

Como consequência do ataque, vários residentes da aldeia foram deslocados internamente e em razão deste fato, “dichos desplazados, tanto em La Guyana Francesa como en Suriname, han sufrido condiciones de pobreza y privación desde su huida de La aldea de Moiwana y no han podido practicar sus medios tradicionales de subsistencia<sup>215</sup>”.

Como nas demais, o deslocamento forçado foi analisado sob o prisma do desrespeito ao artigo 22 da Convenção Americana (Direito de Circulação e residência) e artigo 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) e o Estado responsabilizado internacionalmente.

A Comissão alegou que “[e]l [supuesto] desplazamiento forzado [de los miembros de la comunidad], El cual fue ocasionado por la masacre y por la impunidad subsiguiente por dichas violaciones [presuntamente] continua negando protección a los derechos fundamentales y dignidad humana de los miembros de la comunidad<sup>216</sup>”.

Em seu voto, TRINDADE refere-se ao deslocamento como uma “*malaise* de nuestros tempos” e como um problema dos direitos humanos versus a Consciência Jurídica Universal. Segundo o ex juiz da Corte, o problema do deslocamento afeta o direito a uma identidade cultural “que compone el contenido substantivo o material Del derecho a la vida misma *latu sensu*<sup>217</sup>”.

A Corte entendeu que, como os membros da comunidade ainda permaneciam no ato da sentença como refugiados ou deslocados, e desta forma, poderia ainda exercer a competência sobre o deslocamento contínuo da

---

del país, atacando instalaciones militares en el área. Numerosos miembros del *Jungle Commando* – incluyendo su líder, Ronnie Brunswijk – eran Maroon”. Durante el referido período, aproximadamente 15,000 personas huyeron de la zona de combate a la ciudad capital, Paramaribo, y otras 8,500 escaparon a la Guyana Francesa. A pesar de que aproximadamente 1,000 amerindios huyeron de la zona, la mayoría de los desplazados eran Maroons, quienes representaban más de un tercio de la población total de dicho grupo étnico.” Página 32 e 33 da Sentença.

<sup>215</sup> Caso Comunidade de Mowiana VS. Suriname.

<sup>216</sup> Parágrafo 104 da Sentença.

<sup>217</sup> Voto razonado Del Juez A.A. Cançado Trindade. Caso Moiwana VS. Suriname.

comunidade, apesar do ataque ter começado em 1986 e o Estado ter reconhecido a competência da Corte apenas em 1987<sup>218</sup>.”

Ressalta a importância dos princípios sobre os Deslocados Internos de 1998 elaborados por Francis Deng, atribuindo sua construção sob as bases dos Direitos humanos e do Direito Humanitário. Impõe medidas de reparação que atingem diretamente aos deslocados<sup>219</sup>.

A manifestação da Corte nesta linha foi encontrada também no caso *El Mozote e lugares aldeños vs. El Salvador*, de 25 de outubro de 2012. Neste massacre, o exército salvadorenho assassinou mais de mil camponeses<sup>220</sup>, dentre eles, principalmente crianças e mulheres e o que restou do massacre, tornaram-se deslocados e refugiados nos países vizinhos, especialmente Honduras.

As operações militares contra insurgentes afetaram a população civil com um elevado custo em vidas, gerando deslocados e refugiados, pois em agosto de 1982, foi constatado o número de 226.744 deslocados pela CONADES, Comissão Nacional de Assistência a População deslocada e o ACNUR, aferiu o número de 175.000 a 295.000 refugiados salvadorenhos<sup>221</sup>.

A sentença do caso *El Mozote*, trata em ponto específico sobre “desplazamientos internos y internacionales”, devido ao grande fluxo de deslocados e refugiados que os massacres e o ambiente de guerrilha em El Salvador geraram

---

<sup>218</sup>Parágrafo 108 da Sentença, página 50.

<sup>219</sup> Em relação aos que se deslocaram forçadamente, a Corte ordenou ao Estado o pagamento de danos materiais, que incluiu perdas econômicas relacionadas com o tratamento médico e psicológico como consequência da negação de justiça e pelos deslocamentos, atribuindo o pagamento de US \$ 3,000.00 (três mil dólares) para cada pessoa e em US \$ 10,000.00 (dez mil dólares) a título de dano imaterial.

Como medidas de satisfação e garantias de não repetição em relação aos deslocados, a Corte ordenou ao Suriname realizar o regresso de todos os antigos integrantes da aldeia de Moiwana e seus familiares e de emitir desculpa formal aos representantes da aldeia por haver negado a devida proteção e garantias judiciais e por ter gerado o deslocamento forçado. Pagina 76 e 80 do Caso *Comunidade Moiwana vs. Suriname*.

<sup>220</sup> “Los últimos listados de víctimas confeccionados por Tutela Legal del Arzobispado, en base de testimonios de sobrevivientes y familiares, indican 1061 nombres de presuntas víctimas ejecutadas, de las cuales aproximadamente 54% eran niños y niñas, aproximadamente 18% eran mujeres adultas y aproximadamente 10% eran hombres y mujeres adultos mayores de 60 años.” Parágrafo 153, p. 57 da Sentença.

<sup>221</sup> Parágrafo 71 do caso *El Mozote e lugares aldeños VS. El Salvador*.

com consequências até os dias atuais, descrevendo detidamente os fatos oriundos deste conflito:

4) Los desplazamientos internos e internacionales

122. De las declaraciones obrantes en el expediente se desprende que existieron desplazamientos internos y hacia la república de Honduras previos a las masacres, como consecuencia de la situación imperante en la zona norte del Departamento de Morazán.

123. Asimismo, debido al temor causado en la población sobreviviente, a la destrucción y quema de viviendas y a la eliminación de sus medios de subsistencia, ocurrieron movimientos masivos de personas a raíz de las masacres del presente caso. Las declaraciones recabadas indican que las personas sobrevivientes se desplazaron internamente y/o partieron a la República de Honduras para refugiarse a los campamentos de Colomoncagua. La perito Yáñez De La Cruz contabilizó 361 lugares distintos a los que se desplazaron los sobrevivientes (...).

124. Los testimonios también son coincidentes en manifestar que las personas desplazadas internas y los refugiados sufrieron diferentes formas de discriminación por el hecho de provenir de una zona asociada con la guerrilla.

125. Algunas personas desplazadas internas han vuelto a sus lugares de origen por cuenta propia y otras se han establecido en la ciudad Segundo Montes, en general al concluir el conflicto armado.

126. Los sobrevivientes que salieron a la República de Honduras permanecieron en los campamentos de refugio entre 7 y 9 años. Es así que debido a gestiones de organismos humanitarios, ACNUR y otras instituciones, entre fines de 1989 y febrero de 1990, las personas que se encontraban en Colomancagua fueron repatriadas, asentándose en lo que hoy se conoce como la ciudad Segundo Montes, en el Departamento de Morazán.

127. Según la perito Yáñez De La Cruz, los retornos se produjeron de la siguiente forma: '[e]l 45% regres[ó] entre los a[ñ]os 1991 y 2009, el 4% lo hizo en el 1991, el 27% lo hizo en el 1992, el 23% en 1995, y entre el 4 y 5% lo hizo a partir del 1996 hasta el 2009'. Las personas que aún no han regresado representan el 55%, de las cuales se aducen como causas para no retornar las siguientes: 'el 78% no tuvo posibilidad, por la pobreza en que vivían y porque no tenían nada allá [y] el 22% no regresó por miedo<sup>222</sup>.'"

A Corte analisou as violações de direitos humanos alegadas em prejuízo das pessoas executadas e em relação às sobreviventes. Na sentença é lembrada aos Estados o dever de “respeitar os direitos e liberdades” reconhecidos na Convenção, ressaltando que “la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder

---

<sup>222</sup> Página 45 da Sentença.

estatal<sup>223</sup>” Ademais, é dever do Estado estruturar e organizar o aparato governamental para que sejam capazes de “assegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos<sup>224</sup>”

Dentre as consequências que ocasionaram a violação da integridade pessoal dos sobreviventes do massacre, a Corte analisou a motivação daqueles que se deslocaram: “a) por miedo a que los mataran se vieron obligados a huir de sus hogares a los cerros, montes, ríos y zonas boscosas de la montaña para refugiarse solos o con sus familias em lãs bcuevas, las casas de personas conocidas y otros lugares de resguardo em la zona, donde permanecieron por dias sin alimento ni agua suficiente”.

Nesta decisão, é estendida a violação do artigo 22.1 para além dos deslocados internos, abarcando também aos refugiados: “Por último, el Estado es responsable por la violación del artículo 22.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 del mismo instrumento, y adicionalmente en relación con el artículo 19 respecto de los niños y niñas, en perjuicio de las personas que fueron forzadas a desplazarse dentro de El Salvador y hacia la República de Honduras, listadas en el Anexo “D<sup>225</sup>”.

A Corte considerou que o Estado violou o direito de circulação e de residência consagrado na Convenção Americana juntamente com a obrigação de respeitar os direitos e liberdades reconhecidos e de garantir as medidas de proteção à criança, em relação às pessoas que foram obrigadas a deslocar-se dentro de El Salvador (deslocado interno) e até Honduras (refugiados), como consta individualmente nomeadas.

Concluiu que desde a ocorrência dos massacres, transcorreram mais de 30 anos sem que o Estado tivesse cumprido com a persecução e punição dos responsáveis, e verificou que houve uma “instrumentalización del poder estatal

---

<sup>223</sup> Parágrafo 143, p. 53 da Sentença.

<sup>224</sup> Parágrafo 144, p. 53 da Sentença.

<sup>225</sup> Caso El Mozote y lugares aldelaños VS. El Salvador, página 78.



como meio y recurso para cometer la violación de los derechos que debieron respetar y garantizar<sup>226</sup>.

Ao considerar como vítimas, além das executadas, e os familiares destes, considerou também aqueles que se deslocaram forçadamente<sup>227</sup>, e fixou ao Estado de El Salvador as medidas de reparação necessárias no presente caso, medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição<sup>228</sup>.

No caso das “Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca de El rio Cacarica vs. Colombia” com sentença de 20 de novembro de 2013, mais

---

<sup>226</sup> Parágrafo 300, p. 119 da Sentença.

<sup>227</sup> “El Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quien ha sido declarado víctima de la violación de algún derecho reconocido en la misma. Por lo tanto, la Corte considera como “partes lesionadas” del caso a aquellas personas incluidas en los listados de: i) las víctimas ejecutadas; ii) las víctimas sobrevivientes; iii) los familiares de las víctimas ejecutadas, y iv) las víctimas desplazadas forzadamente, que figuran como Anexos “A”, “B”, “C” y “D” a la presente Sentencia. En su carácter de víctimas de las violaciones declaradas en los Capítulos VII y VIII, serán acreedoras y beneficiarias de las medidas que el Tribunal ordene en el presente capítulo.” Parágrafo 306.

<sup>228</sup> A primeira medida de restituição a ser cumpridas pelo Estado de El Salvador foi o Programa de desenvolvimento dirigido ao lugarejo El Mozote e lugares circunvizinhos, na qual o dever do Estado consistia em criar um Programa para a construção e melhoramento de vias públicas adequadas, acesso aos serviços públicos de água e luz, serviços de saúde e escolas. A segunda medida de restituição foi a de proporcionar as condições adequadas para que as vítimas que ainda se encontrem deslocadas possam retornar a seu lugar de origem, abrangendo assim os deslocados e refugiados. o Estado deverá prover condições para aqueles que saíram de suas comunidades retornem, incluindo a construção de casas, que na ocasião do massacre foram destruídas, inclusive fixa um prazo de 2 (dois) anos a contar da notificação da sentença para que o Estado cumpra com o que foi ordenado, especificamente em relação as vítimas já identificadas e arroladas na sentença. As Medidas de Reabilitação consistiram em atenção médica, psicológica ou psiquiátrica e psicossocial à vítima e para isso o Estado deveria criar um programa adequado para atendimento às vítimas sobreviventes e em relação especificamente aos deslocados e refugiados, por terem perdido os vínculos comunitários e afetivos. As Medidas de satisfação incluíram: a. Reconhecimento público da responsabilidade. Segundo consta, a Corte estabeleceu que, devido a gravidade do ocorrido, o ato de reconhecimento público da responsabilidade deveria ser feito pelo Presidente da República com a presença das autoridades das forças armadas, poder legislativo e judiciário, no local do massacre, com a presença das vítimas sobreviventes, o que foi realizado em 16 de janeiro de 2012, por ocasião da comemoração do Vigésimo aniversário dos Acordos de Paz. b. Publicação da Sentença, que por solicitação da Comissão, o Estado deveria publicar a sentença para cumprir o dever de difundir a verdade histórica e recuperar a memória das vítimas falecidas e c. Produção de difusão de material audiovisual, também como medida para difusão da verdade e em memória das vítimas, o Estado deveria elaborar um vídeo contendo os acontecimentos do massacre para informar a população. Como Garantias de não-repetição, a Corte recomendou a capacitação das forças armadas da República de El Salvador, pois entendeu como necessária a implementação de programas de educação em direitos humanos é essencial para que os atos de violação não se repitam mais. Ao Estado foi estabelecido o prazo de um ano, contado a partir da notificação da sentença, para colocar em prática um programa ou curso permanente obrigatório sobre direitos humanos a todos os níveis hierárquicos da Força Armada da República de El Salvador. Pagina 131 da sentença.

uma vez, a Corte relaciona a violação do direito de circulação e residencia com a saída forçada do seu territorio. Ademais, afirma que o direito de circulação e residencia implica ainda no dever do Estado em providenciar o retorno das populações deslocadas aos seus lares e a assegurar que nao enfrentarão mais riscos:

En ese sentido, este Tribunal reafirma que la obligación de los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no sólo el deber de adoptar medidas de prevención sino también proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración<sup>229</sup>.

A Corte Interamericana é inovadora através da decisao de ampliar o conteudo e alcance do direito de circulação e residencia contido no artigo 22 da Convenção Americana para responsabilizar o Estado e abarcar as necessidades dos deslocados internos. Inova porque interfere diretamente numa questao que seria “particular” aos olhos do Estado.

Como visto em tópico próprio, os deslocados internos geralmente são os nacionais do Estado, que se deslocam apenas de regioao movidos por perseguições e violações sistemáticas de direitos humanos e geralmente estas violações são proporciadas pelas próprias autoridades.

Para terem acesso às medidas de auxilio e proteção, se esbarram na soberania estatal, que, por vezes não permite a interferencia de outros Estados e ate mesmo a ajuda de organizações humanitárias. Ademais, a normativa especifica global que contempla os deslocados, os principios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998, por si só não gera intimidación necessária para que o Estado assegure e reverta a situação de deslocamentos.

A Corte utiliza-se de seu aparato normativo de direitos humanos para avocar principios especificos dos deslocados internos e assim opera o efeito de

---

<sup>229</sup> Caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca de El rio Cacarica (operacion Genesis) vs. Colombia. Sentencia de 20 de noviembre de 2013.

obrigatoriedade aos Estados, que o documento específico sobre deslocados não possui.

Nas decisões, reconhece o deslocado interno como vítima, e em razão disso, dispõe que o Estado violou o Direito de circulação e residência. Como consequência, é responsabilizado internacionalmente e impostas medidas que devem ser cumpridas em favor dos deslocados identificados em cada caso.

Dentre as medidas que devem ser cumpridas pelos Estados em favor dos deslocados como fruto das violações estão: O dever de empregar ações necessárias para providenciar a segurança e o retorno dos deslocados ao local de origem; ato público do reconhecimento da responsabilidade internacional pelos atos praticados; o dever de implementar programas habitacionais para restituição das moradias às pessoas deslocadas; dever de indenização por danos materiais e imateriais às vítimas identificadas<sup>230</sup>.

São medidas realizadas pelo Estado, que interfere diretamente na realidade dos deslocados internos, ao restituir sua condição anterior. A certeza de que o Estado cumprirá os ditames da sentença, vem através da supervisão de cumprimento de sentença da Corte, que dispõe de meios que acompanha a execução e cumprimento das medidas impostas.

Somente seguindo uma legislação recomendativa para a proteção aos deslocados dificilmente o Estado cumpriria com seus deveres. Quando a Corte, que é dotada de poder por estes próprios Estados, cumpre com a prerrogativa para o qual foi instituída, utiliza-se da ampliação da interpretação para abarcar também a situação de deslocamento interno e propicia através de sua sentença a obrigatoriedade do Estado reverter a situação do deslocamento forçado.

A atitude da Corte não é isolada somente aos deslocados internos, mas estende-se aos refugiados no momento em que avoca as normativas internacionais específicas para ampliar sua interpretação, fazendo com que nasça na jurisprudência da Corte, decisões inéditas que poderão servir como relevante contribuição para o desenvolvimento da proteção ao refugiado na região.

---

<sup>230</sup> Exemplo de medidas adotadas no Caso Massacre de Ituango vs. Colombia. P. 48.

## **Relação entre Direitos humanos e o Direito Internacional dos refugiados: Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**

O recente caso julgado pela Corte, “Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia”, com sentença de 25 de novembro de 2013, evidencia a complementaridade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos com o Direito Internacional dos Refugiados através da ampliação do alcance e da interpretação das normas da Convenção Americana em conjunto com tratados específicos sobre a matéria de refúgio.

Assim como foi realizado um exercício interpretativo para abarcar os deslocados internos, em relação aos refugiados não se mostra diferente. Baseado nas normas de interpretação e de alcance do artigo 29 e 30 da Convenção Americana<sup>231</sup>, a Corte sustenta a inter-relação entre o alcance e o conteúdo do artigo 22.7 e 22.8 da Convenção Americana e o Direito Internacional dos Refugiados<sup>232</sup>.

Os referidos artigos referem-se ao direito de asilo e a proibição do *non-refoulement*. O artigo 22.7 da Convenção enuncia que: “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais”.

---

<sup>231</sup> De conformidad con el artículo 29.b) de la Convención, a efectos de interpretar y dar aplicación más específicas a la normativa convencional para determinar los alcances de las obligaciones estatales en relación con los hechos del presente caso, la Corte toma en cuenta la importante evolución de la regulación y principios del Derecho Internacional de Refugiados, sustentados también en las directrices, criterios y otros pronunciamientos autorizados de órganos como ACNUR. p. 48.

<sup>232</sup> “El referido artículo 22.7 de la Convención expresa dos criterios de orden acumulativo para la existencia o ejercicio de ese derecho: a) “...de acuerdo con la legislación de cada país...”, es decir, del país en el que se procura el asilo; y b) “...de acuerdo con los convenios internacionales”<sup>232</sup>. Esta noción contenida en el propio texto del artículo 22.7 de la Convención, entendida en conjunto con el reconocimiento del derecho de no devolución en el artículo 22.8, sustenta la interrelación entre el alcance y el contenido de esos derechos y el Derecho Internacional de Refugiados.” Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. p. 48.

O artigo 22.8 por sua vez menciona sob a proibição de expulsão<sup>233</sup> de estrangeiro: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

Tais manifestações foram suscitadas porque entre 19 e 24 de fevereiro de 2001, os membros da Família Pacheco, peruanos (com exceção do filho menor, que era chileno), ingressaram na Bolívia fora dos controles migratórios, ou seja, como imigrante irregular, e como solicitantes da condição de refugiados. A autoridade migratória (SENAMIG) decidiu pela expulsão da família em consentimento do CONARE, que negou sumariamente a solicitação do asilo, com base na informação de que a família havia solicitado sua repatriação voluntária ao Perú três anos antes.<sup>234</sup>

Para estabelecer a responsabilidade internacional do Estado do Peru, a Corte analisa as normas de direitos humanos estabelecidas na Convenção (direito ao devido processo e a proteção judicial), em relação com o procedimento de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, que inclui como garantia o direito de buscar e receber asilo e o princípio da não devolução. Busca na Convenção Relativa à condição do Refugiado de 1951, os conhecimentos necessários para os fundamentos da decisão.

---

<sup>233</sup> Percebe-se que o termo “expulsão” utilizado nos textos internacionais, tal como se dá na Convenção Americana de Direitos Humanos traz um sentido de negação da acolhida no país. Difere do sentido que os Estados atribuem em suas legislações internas. No Brasil o Estatuto do estrangeiro (Lei 6815/80) aborda três institutos diferentes pela qual se regula a retirada compulsória do estrangeiro do país e a expulsão compõe este rol juntamente com a deportação e a extradição. O artigo 65 determina que: determina: “É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais”. A deportação diz respeito à saída do território brasileiro o estrangeiro que nele tenha entrado clandestinamente ou nele permaneça em situação de irregularidade legal, se não se retirar voluntariamente dentro do prazo que lhe for fixado, conforme o artigo 75 e a extradição é o ato de entrega de um indivíduo a outro Estado porque é considerado culpável da prática de crime, para que seja processado e cumpra uma pena no Estado que é competente para julga-lo e puni-lo.

<sup>234</sup> Pagina 42, Par. 126.

É sustentado que o direito de asilo tem evoluído com o Sistema Interamericano a partir de sua consagração na Declaração Americana. Reconhece a importância da Convenção de 51 e o Protocolo de 67, pela qual faz uma menção implícita do direito de asilo:

La importancia central de ambos tratados radica en que son los primeros instrumentos de rango mundial que regulan específicamente el trato debido a quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por una ruptura con su país de origen. Aún si la Convención de 1951 no establece el derecho al asilo como un derecho de manera explícita, se considera incorporado de manera implícita en su texto, el cual menciona la definición de refugiado, la protección contra el principio de no devolución y un catálogo de derechos a los que tienen acceso los refugiados. Es decir, en esos tratados se asientan los principios básicos sobre los cuales se asienta la protección internacional de los refugiados, su situación jurídica y sus derechos y deberes en el país de asilo, así como asuntos relativos a la implementación de los respectivos instrumentos<sup>235</sup>.

O Princípio do *non-refoulement* mencionado no artigo 22.8, coincide como dispositivo que consagra a normativa considerada como a mais relevante para o Direito Internacional dos Refugiados. Considerado como um dispositivo amplo que protege não somente o direito do refugiado de não ser devolvido ao país que sua vida ou liberdade esteja em risco, mas estende este direito a todos que se encontrarem nessa situação independentemente de sua condição.

Assim agindo, exerce o papel de complementaridade da norma da Convenção Americana com o *corpus juris* internacional aplicável as pessoas migrantes, pois considera “el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre<sup>236</sup>”.

No que se refere à expulsão ou deportação, as autoridades migratórias geralmente tomam medidas que afetam os direitos fundamentais, tal como a

---

<sup>235</sup> Página 47, par.139.

<sup>236</sup> Página 43.

liberdade pessoal e diante disso, o Estado não pode ditar atos administrativos ou judiciários sancionatórios que venham desrespeitar garantias mínimas<sup>237</sup>.

É comumente alegada nas exceções preliminares pelos Estados, a carência de jurisdição *ratione materiae* no que concerne a Corte analisar questões sobre outras matérias, *in caso*, sobre os refugiados.

No presente caso, o Estado alegou que a Corte não pode interpretar a Convenção baseado nos documentos do ACNUR, pois este é considerado como *soft law*, e por isso não possui poder vinculante aos Estados. E se a Corte assim procede, estaria convertendo um documento *soft law* em *hard law*, competência esta que só caberia aos Estados em fazê-lo.

Alegou ainda que a competência *ratione materiae* da Corte implica na impossibilidade de aplicar ou declarar violados tratados alheios ao Sistema Interamericano.

A Comissão sustenta que os documentos emitidos pelo ACNUR foram utilizados para interpretar o alcance e conteúdo das obrigações estabelecidas pela Convenção. Da mesma forma, a Corte considerou, acrescentando que os documentos do ACNUR possuem uma interpretação da normativa internacional aplicável em matéria de reconhecimento do estatuto do refugiado, considerado necessário na análise do caso.

---

<sup>237</sup>“En definitiva, un procedimiento que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero debe tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada sujeto, no debe discriminar en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y ha de observar las siguientes garantías mínimas<sup>237</sup>:

- i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere;
- ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin, y
- iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.”

No presente caso, a Corte considerou que o Estado da Bolívia havia incorrido em responsabilidade internacional pela violação dos direitos constantes na Convenção Americana, em razão das ações e omissões dos funcionários do setor de migração (SENAMIG) e do CONARE.

E para tanto, institui medidas de reparação<sup>238</sup>. Como medida de restituição solicitou ao Estado a anulação da resolução que decretou a expulsão da família Tineo Pacheco e a devolução dos documentos apreendidos.

Como medida de satisfação, solicitou-se a divulgação e publicação da sentença em veículo de circulação oficial, constando o pedido de desculpas das vítimas e o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado pelos atos praticados.

As garantias de não repetição se resumiram em reformas legislativas e capacitação de funcionários públicos. As reformas legislativas na área migratória se fazem necessárias para assegurar o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção.

Em relação à capacitação dos funcionários, a Corte ordenou a implementação da capacitação permanente dirigido aos funcionários da Direção Nacional de Migração e ao CONARE e demais funcionários que tenham contato com migrantes ou solicitantes de asilo. Nesta capacitação deveria ter referência uma matéria específica:

---

<sup>238</sup> “7. Esta Sentencia constituye per se una forma de reparación.

8.El Estado Plurinacional de Bolivia debe realizar las publicaciones de la presente Sentencia según lo dispuesto en el párrafo 262 de la misma.

9.El Estado Plurinacional de Bolivia debe implementar programas permanentes de capacitación dirigidos a los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración y Comisión Nacional de Refugiados, así como a otros funcionarios que en razón de sus funciones tengan contacto con personas migrantes o solicitantes de asilo, en los términos de los párrafos 269 y 270 de la presente Sentencia.

10.El Estado Plurinacional de Bolivia debe pagar las cantidades fijadas en el párrafo 285 de la presente Sentencia por concepto de daño material e inmaterial, en los términos de los referidos párrafos y de los párrafos 294 a 298 de la misma, así como reintegrar la cantidad establecida en el párrafo 293 de esta Sentencia al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.

11.En ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, la Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado Plurinacional de Bolivia haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.



(...) deberán referirse a los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes, las garantías del debido proceso y el derecho internacional de refugiados. Dentro de dichos programas y cursos de capacitación deberá hacerse una especial mención a la presente Sentencia y a los diversos precedentes del *corpus iuris* de los derechos humanos relativos a los temas descritos *supra*.

Além de insistir no estudo e na divulgação dos direitos humanos dos migrantes, relevante é o pedido da Corte para que se mencione a referida sentença no curso permanente, juntamente com outros precedentes judiciais.

A título de indenização compensatória, fixou o dano material em razão dos gastos efetuados por ocasião dos fatos e o dano imaterial pelo sofrimento psíquico e emocional sofrido pelas vítimas<sup>239</sup>.

Como em todas as sentenças emitidas pela Corte, após a notificação da sentença, o Estado tem o prazo de um ano dar cumprimento e informar sobre as medidas adotadas. É o que se examina a seguir.

### **Eficácia das normas migratórias por meio do Sistema Interamericano: Um novo paradigma internacional**

As decisões acima mencionadas evidenciam uma nova perspectiva para que o Estado possa assegurar direitos inerentes àqueles que migram forçadamente. Constata-se a eficácia das normas migratórias por meio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Como proposto por TRINDADE, existe uma interação entre as vertentes do Direito Humanitário, Direitos Humanos e Direito dos Refugiados – que se convergem nos campos normativos, hermenêuticos e operacionais com o fim de ampliar a proteção da pessoa humana.

---

<sup>239</sup> Fixou o valor de US\$ 10.000,00 para Rumaldo Ruan Pacheco Osco e Fredesvinda Tineo Godos; US\$ 5.000,00 para Frida Edith Pacheco Tineo, Juana Guadalupe Pacheco Tineo e Juan Ricardo Pacheco Tineo.

O Sistema Interamericano se mostra incluído nesta função, como vertente dos Direitos Humanos, pois o seu conjunto normativo juntamente com os órgãos operacionais de supervisão e através das práticas e jurisprudências, possui o potencial de ampliar o alcance da Convenção Americana para atingir além do campo dos direitos humanos.

No caso *Massacre de Mapiripán vs. Colômbia*, em seu voto, TRINDADE afirma que ao aplicar a Convenção Americana, a Corte leva em consideração o direito internacional geral e os princípios gerais do direito. Reconhece as convergências entre a normativa da Convenção, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados: “En efecto, los *Guiding Principles on Internal Displacement* adoptados en 1998 por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reconocen expresamente tales convergencias entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados<sup>240</sup>”.

Reafirma esta convergência entre as vertentes no Voto do Caso *Plan de Sánchez vs. Guatemala*, pela qual teria a função de maximizar a proteção dos direitos da pessoa humana<sup>241</sup>.

Os Estados frequentemente rejeitam esta convergência, alegando que a Corte é competente tão somente para analisar os fatos a luz dos Direitos Humanos através das normativas próprias do Sistema Interamericano.

No caso de “*Las hermanas Serrano Cruz VS. El Salvador*”, o Estado alegou que a Corte não poderia analisar os fatos incluindo a aplicação do Direito Humanitário, pois este se tratava de uma lei especial aplicável somente em casos de conflito. No entanto, para legitimar sua atuação, a Corte fez referência a complementaridade entre os Direitos Humanos e o Direito Humanitário, aplicáveis em período de paz ou de conflito.

A Corte tem sustentado que possui a faculdade de interpretar as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos à luz de outros tratados

---

<sup>240</sup> Caso *Mapiripán vs. Colômbia*. Voto Cançado Trindade. Parágrafo 43.

<sup>241</sup> Caso *Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Voto Cançado Trindade, par. 10.

internacionais. Para dar conteúdo e alcance à normativa da Convenção, tem utilizado normas de outros tratados ratificados pelo Estado demandado<sup>242</sup>.

As regras de interpretação da Convenção de Viena<sup>243</sup> dão sustentação legal para este procedimento, pela qual: “al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (inciso segundo del artículo 31 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inciso tercero del artículo 31)<sup>244</sup>”.

Desta forma, reafirma que a Corte tem avançado substancialmente quando realiza uma interpretação evolutiva dos instrumentos próprios de Direitos Humanos e permite que utilize das normas de Direito Humanitário e Direito dos Refugiados para dar conteúdo e alcance às normas da Convenção Americana.

A complementaridade da Corte nas questões migratórias evidencia-se por meio da interpretação da Convenção, e no momento em que são impostas obrigações aos Estados para com os refugiados ou deslocados internos, que de outro modo não seria cumprido.

Composto por órgãos de supervisão, o Sistema Interamericano constitui um meio de interferir na política migratória dos Estados membros da OEA. Por meio das alegações nas exceções preliminares dos Estados nos casos mencionados, perceptível o incomodo que a interferência da Corte gera nesta matéria. Como dito anteriormente, a alegação dos Estados sempre se redunda na incompetência *ratione materiae* para a Corte conhecer estes assuntos. Mas que outra forma teria

---

<sup>242</sup> Caso “las hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Parágrafo 119.

<sup>243</sup> CONVENÇÃO DE VIENA. “Artigo 31. Regra geral de interpretação. 1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objetos e fim. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, preâmbulo e anexos inclusos: a) Qualquer acordo que tenha relação com o tratado e que se celebrou entre todas as partes na altura da conclusão do tratado; b) Qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes na ocasião da conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relacionado com o tratado. 3. Ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto: a) Todo o acordo estabelecido entre as partes sobre a interpretação do tratado ou a aplicação das suas disposições; b) Toda prática ulterior na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das partes em relação à interpretação do tratado; c) Toda regra pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes.”

<sup>244</sup> Caso “las hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Parágrafo 119.

para o Estado cumprir integralmente com as normas de Direito Internacional dos Refugiados ou Direito Humanitário, senão por uma imposição?

O Caso Massacre de El Mozote e lugares aledaños vs. El Salvador com sentença de 25 de outubro de 2012 demonstra esta perspectiva. Com os massacres ocorridos em dezembro de 1981 até a sentença somou-se 32 anos que as pessoas ainda encontravam-se deslocadas. Por isso, como medida de restituição, constou na sentença que o Estado deveria “Proporcionar las condiciones adecuadas para que las víctimas que aún se encuentran desplazadas puedan retornar a su lugar de origen<sup>245</sup>”.

Esta recomendação de repatriação do refugiado com segurança já constava nas demais normativas regionais em que o Estado de El Salvador comprometeu-se juntamente com outros países da América Central.

Assim como os demais Estados que foram submetidos a julgamento pela Corte, primeiro a Comissão recebe a petição, analisa as circunstâncias e emite um Relatório de Admissibilidade e depois de mérito contendo recomendações. Somente caso este Estado não cumpra as recomendações no prazo estipulado, segue-se para julgamento pela Corte.

Em 1986 El Salvador tornou-se signatário da Ata da Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, juntamente com os outros países que estavam em conflito, Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

Analisado no primeiro capítulo do trabalho, a Ata da Contadora possuía compromissos em matéria de refugiados, que incluía entre outros, o dever dos governos de empregarem meios necessários para erradicar as causas do problema dos refugiados. Além de fortalecer programas de proteção e assistência e estabelecer cooperação com o ACNUR para proceder ao repatriamento.

Ademais, estes compromissos foram repetidos na Declaração de Cartagena de 1984 e nas que se seguiram decenalmente, vinculando todos os países da América Latina nos deveres propostos. No entanto, *in casu*, somente houve uma

---

<sup>245</sup> Caso Massacre de El Mazote e lugares aledanos vs. El Salvador. p. 130.

perspectiva de mudança através da sentença expedida no ano de 2012, que pelo mecanismo de supervisão da Corte e relatórios, será averiguado regularmente o cumprimento das medidas impostas na sentença.

A Corte desponta como uma instancia viável para a “justicialização” dos direitos humanos, inclusive com o efeito em outras vertentes de proteção da pessoa humana, o Direito dos Refugiados e o Direito Humanitário.

Sua participação não se torna mais abrangente nesta matéria porque a Corte tem jurisdição apenas sobre os Estados-Parte da Convenção Americana<sup>246</sup>. Além disso, as reservas e as declarações interpretativas permitidas aos Estados no ato da ratificação acabam por restringir o real alcance do tratado.

No entanto, a não aceitação da jurisdição da Corte por todos os países do continente americano, não anula o desenvolvimento até agora percebido em suas decisões no que se refere a uma migração forçada. Pelo contrário, verifica-se uma nova concepção de concretização do respeito aos direitos dos refugiados e deslocados internos pelos Estados.

Resta aferir que por meio do exercício interpretativo que a Corte realiza, possível notar uma eficácia do conteúdo dos documentos internacionais ou regionais específicos sobre direito dos refugiados e deslocados internos (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, os Princípios Orientadores Relativos aos deslocados internos de 1998, regionalmente, a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de San Jose de 1994 e o Plano de Ação do México de 2004).

Os refugiados e deslocados internos possuem tratamento e legislações próprias, direcionadas a uma proteção específica devido a peculiaridade dos institutos. Contudo, a atuação da Corte permite a eficácia destas legislações, ou

---

<sup>246</sup> Dos 35 Estados membros da OEA, 23 são partes da Convenção Americana e 22 Estados reconhecem a competência da Corte. Dentre eles estão: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. (Trinidade e Tobago e Venezuela denunciaram a Convenção Americana).

Estados que não reconhecem a competência da Corte Interamericana: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Dominica, Estados Unidos, Granada, Guiana, Jamaica, Saints Kitts e Nevis, Santa Lucía, São Vicente e Granadinas.

seja, a Corte serve como órgão cogente pertencente a vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas que por meio de um exercício interpretativo, atinge também as outras vertentes, dando efetividade a estas normas (Direito Humanitário e Direito dos Refugiados).

Por via do Tribunal, as normas relativas aos refugiados e deslocados internos ganham força e não podem ser escusados pelos Estados, que são surpreendidos pelas decisões e impelidos a proporcionar sua proteção, prevenção e restituição de moradias, e outras reparações pertinentes a cada caso concreto.

O alcance prático na efetivação de direitos que permeiam a situação do refugiado e do deslocado interno se evidencia através do exercício interpretativo da Corte que traz efeitos inovadores no campo da migração forçada e o desenvolvimento da jurisprudência nesta matéria foi constado em torno das seguintes situações:

- O Estado que por ação ou omissão gera refugiado ou não fornece proteção devida, viola os seguintes direitos da Convenção Americana: Direito de circulação e residência (art. 22.1); Direito de asilo (art. 22.7), Direito de não-devolução (art. 22.8), Direito as garantias judiciais (art. 8), sem prejuízo de outros direitos e liberdades conexos com os fatos;
- O Estado que gera deslocado interno viola o Direito de circulação e residência (art. 22.1) da Convenção Americana, sem prejuízo de outros direitos e liberdades conexos com os fatos; A violação do Direito de circulação e residência implica na obrigatoriedade do Estado retornar os deslocados internos aos seus lares;
- O Estado é responsabilizado internacionalmente pela violação de direito humano contido na Convenção, mas por via interpretativa, esta responsabilização pode ser motivada pela situação de deslocamento forçado;
- Os refugiados ou deslocados internos são reconhecidos como vítimas nas sentenças, o que implica no dever do Estado em realizar medidas de

reparação, que consistem em medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

- A imposição das medidas de reparação aos refugiados ou deslocados internos coincidem com os deveres constantes nos documentos internacionais ou regionais específicos sobre a temática, mas que não possuem força cogente para que o Estado cumpra.
- Há uma perspectiva de proteção aos refugiados e deslocados por parte dos Estados envolvidos em casos de deslocamento forçado, em razão do mecanismo de supervisão de cumprimento de sentença<sup>247</sup> para acompanhar a implementação de todas as medidas estipuladas pela Corte.
- Ao contemplar esta matéria em suas decisões, a Corte constrói precedentes relevantes, que pode servir como um instrumento de mudança nas políticas migratórias dos Estados do continente.

Devido às constatações percebidas, a Corte Interamericana constitui um meio coercitivo que através do seu complexo normativo e operacional, proporciona eficácia para as normas internacionais concernentes aos refugiados e deslocados internos nos Estados.

É justamente as ações direcionadas a estes institutos que proporcionam uma complementaridade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cuja ampliação da interpretação dos seus órgãos, conduz a um patamar de maior efetividade dos direitos dos refugiados e deslocados internos nos Estados membros da OEA.

---

<sup>247</sup> Dos casos apresentados no quadro 3, os seguintes apresentam Resoluções referentes a Supervisão de Cumprimento de Sentença: Caso Myrna Chang vs. Guatemala; Caso Massacre Plan de Sanches vs. Guatemala; Caso Molina Teissen vs. Guatemala; Caso das Irmãs Serrano Cruz vs. El Salvador; Caso Massacre da Comunidade Moiwana vs. Suriname; Caso das crianças Yearn e Bosito vs. República Dominicana; Caso Massacre de Mapiripán vs. Colômbia; Caso Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia; Caso Comunidade Indígena Sawhoyanaya vs. Paraguai; Caso Massacre de Ituango vs. Colômbia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto da pesquisa se restringiu em verificar a possibilidade de uma complementaridade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos nas questões referentes à migração forçada, especificamente em relação ao refúgio e ao deslocamento interno.

Verificado durante o estudo que os Estados possuem a responsabilidade direta com a causa dos refugiados, pois pode ser responsável pela construção de uma base solidificada de proteção ou pode agir de modo destrutivo e ser o causador, a exemplo dos conflitos ocorridos na América Central. Solidificado está que a proteção internacional dos refugiados e a prevenção de fluxo forçado somente pode se operar com eficácia a partir da observância dos direitos humanos pelos Estados.

A própria existência da migração forçada corrobora com a constatação que o Estado enquanto ente garantidor e principal responsável pela efetivação dos direitos humanos, não exerce sua função protetiva com eficácia.

Os refugiados e os deslocados internos constituem o principal reflexo do descumprimento das responsabilidades estatais assumidas para com o ser humano. Em relação aos refugiados, a solidificação de aparatos normativos específicos marcou o início da estrutura do Direito Internacional dos Refugiados. A Convenção de 51 representa o ápice desta normatização internacional.

Na América Latina, a busca de um desenvolvimento da proteção dos refugiados surge em meio aos conflitos e massacres. Marcado pelas promessas e quebra de alianças em torno de uma problemática que não desperta maiores interesse aos Estados, apesar de terem registrados o comprometimento em todos os documentos regionais a partir da Ata da Contadora de 1986 até o Plano de Ação do México de 2004.

Os deslocados internos também são consequências da inação dos Estados. O binômio “soberania e direitos humanos” parece não caminharem juntos, pois o



auxílio ao deslocado pela comunidade internacional ainda enfrenta empecilhos quando se depara com os poderes intransponíveis do Estado.

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998 afirma a responsabilidade primária de um Estado em proteger os deslocados e legitima a comunidade internacional a agir quando há esta inação. Contudo os Princípios enfrentam o descaso dos Estados por ser um instrumento sem força vinculante.

Apesar de participarem ativamente da construção da política normativa de proteção, vários Estados da América Latina foram submetidos à apreciação da Comissão e da Corte Interamericana. As consequências da migração forçada e a inação dos Estados foram entendidas como violações de direitos humanos e passíveis de responsabilização internacional. São exemplos a Guatemala, El Salvador, Suriname e a Colômbia, dentre outros.

Com o seu aparato normativo e funcional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos constitui um meio coercitivo de interferência nas questões de migração forçada nos Estados. Interfere e contribui para a aplicabilidade do Direito Humanitário e no Direito Internacional dos Refugiados.

A Comissão e a Corte Interamericana desempenham um papel relevante como condutores dos meios que permitem a complementaridade do Sistema Interamericano nas questões de migração forçada.

Em virtude do estudo realizado foi constatado que a Comissão Interamericana, munida de mecanismos próprios, pode interferir na situação de refúgio ou de deslocamento interno em determinado Estado. Por meio da Medida Cautelar, esta constatação se torna evidente porque pode ser outorgada em favor de pessoas ou grupo de pessoas que se encontrem na iminência de dano irreparável.

Das Medidas Cautelares estudadas, foram destacadas duas delas expedidas em favor de pessoas que possuíam o *status* de refugiado (Sr. Suresh e o Sr. Benavides) na qual a Comissão solicitava aos Estados a não expulsão de ambos. A importância dada ao princípio do *non-refoulement* nas presentes

medidas representa uma contribuição do Sistema Interamericano ao Direito Internacional dos Refugiados.

As Medidas Cautelares também alcançam diretamente aos deslocados internos. Quando são verificadas situações de violações em campos de deslocados internos e o Estado é impelido a proporcionar a eles a segurança efetiva e a cessação das violações, como analisadas nas medidas contra o Haiti, Colômbia e México. Quando efetivadas tais medidas, podem ainda prevenir uma situação de novo deslocamento ou de refúgio.

O resultado da pesquisa em torno da atuação da Corte Interamericana nesta temática se mostrou inovadora. Para alcançar a situações de refúgio ou deslocamento interno em decorrência da ação do Estado, a Corte realiza uma interpretação evolutiva da Convenção Americana. Por meio da ampliação do alcance das normas de direitos humanos, o deslocado e o refugiado são considerados como vítimas, e o Estado carrega o peso da responsabilidade internacional por ocasião dos fatos que o geraram.

O Direito de circulação e residência, direito de asilo, direito de não-devolução e direitos as garantias judiciais contidas na Convenção Americana foram comumente utilizadas pela Corte nos casos referidos no trabalho. O conteúdo e alcance destes direitos são ampliados através das Convenções Internacionais e demais documentos pertinentes que compõem o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Humanitário a fim de contemplar as situações de migração forçada causadas pelos Estados.

A responsabilização do Estado é a consequência pela violação destes direitos, conexos com outros cabíveis ao fato. Ademais, notada a obrigatoriedade das medidas de reparações aplicadas especificamente em favor do refugiado e ao deslocado interno.

As decisões significam o impulso necessário para o Estado acionar as políticas públicas em favor destas pessoas e ensejar a mudança da situação, por meio de medidas de reparação, seja reconstrução do lugar de habitação, retorno ou uma prestação pecuniária. O reconhecimento como vítimas de violações de

direitos humanos pela Corte proporciona aos refugiados ou deslocados a fruição de direitos que seriam implementados caso os Estados atentassem para as legislações específicas.

Assim agindo, a Corte evidencia uma função talvez não prevista: a de trazer eficácia às normas de proteção ao refugiado e ao deslocado interno de maneira indireta. Os Estados normalmente não cumprem as legislações sem vinculação, ou seja, *soft law*.

Através da apreciação da Corte nesta matéria, precedentes são construídos trazendo à tona o descaso dos Estados para enfrentarem as questões de migração forçada em seu território, necessitando nos casos mais graves de uma imposição, que se deu por meio do Tribunal.

O Sistema Interamericano possui o potencial de interferir diretamente nas questões de migração forçada por meio de seus órgãos de supervisão. Os precedentes podem servir como um instrumento de interferência na política migratória do Estado que foi responsabilizado internacionalmente e pelos demais Estados do continente.

Nota-se em contrapartida uma problemática na aplicabilidade dúbia do Sistema Interamericano, porque nem todos os Estados membros da OEA são partes na Convenção Americana e nem todos são sujeitos à jurisdição da Corte Interamericana. Esta constatação impede a supervisão dos direitos humanos de maneira completa e eficaz.

Os Estados entendem que se submeterem a um sistema de supervisão significa mitigar a soberania e nem todos estão dispostos. Outro empecilho são as reservas e declarações interpretativas feitas pelos Estados partes da Convenção Americana no ato da ratificação, ato este que impede que a Comissão e a Corte exerçam suas funções de maneira completa e em favor do destinatário final, que é o indivíduo.

Deste modo, a recusa da ratificação da Convenção Americana por parte dos Estados, a ratificação com reservas e a denúncia a este Tratado, representam um retrocesso na solidificação do respeito aos direitos humanos e

consequentemente, reduz o Sistema Interamericano a um “Sistema Latino Americano de proteção aos Direitos Humanos”, onde decidiram se submeter a este aparato de supervisão, apenas os países da América Latina.

O Brasil faz parte do Sistema interamericano e tem tentado se submeter, no sentido de utilizar a Convenção Americana como uma referência para mudança de suas legislações internas, está ainda construindo uma Constituição “Convencionalizada”. No entanto, a construção rumo a um modelo de total subsunção aos instrumentos de proteção aos direitos humanos ainda encontra-se em fase progressiva.

A supremacia do Estado na ordem internacional parece perdurar, mas a submissão deste ente, aos órgãos de supervisão do Sistema Interamericano se torna necessário para que o Brasil e os demais países do continente avancem na conscientização do respeito pelos direitos humanos, e conjuntamente, na prevenção e proteção ao refugiado e deslocado interno.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. p. 7. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado). Acesso em: 12 nov. 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Prevenção e Redução da Apátridia**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Prevencao\\_e\\_Reducacao\\_da\\_Apatridia.pdf?view=](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Prevencao_e_Reducacao_da_Apatridia.pdf?view=). Acesso em: 06 mar. 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. ACNUR. **O conceito da pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional**. Reunião de especialistas organizada pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Prato, Itália, 27-28 de maio de 2010. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso em: 06 mar. 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Desplazamiento: El nuevo reto del siglo XXI**. Tendencias Globales 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>. Acesso em: 24 mar. 2014.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Academia brasileira debaterá avanços e desafios rumo a Cartagena +30**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/nocticias/noticia/academia-brasileira-debater-avancos-e-desafios-rumo-a-cartagena-30>. Consulta em 10 out. 2013.

ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMERICA. Considerando n. 18 e 19. Disponível em: [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/Sred/2010/10/T023600004369-0Acta\\_de\\_Contadora\\_para\\_la\\_Paz\\_y\\_la\\_Cooperacion\\_en\\_Centroamerica.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/Sred/2010/10/T023600004369-0Acta_de_Contadora_para_la_Paz_y_la_Cooperacion_en_Centroamerica.pdf). Acesso em: 25 set. 2013.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. Curso Internacional Público. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, V. 48, n.1, jun 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292005000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100003). Acesso em 11 mar. 2014.

ARAUJO, Nadiade., ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coords.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Breves anotações sobre Direitos dos Refugiados. In: **Direito Internacional Penal e a Proteção dos Direitos Humanos**. Org. Tupinamba Pinto de Azevedo. Porto Alegre: Dom Quixote, 2013.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Das diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio. Disponível em: <http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.migrante.org.br%2FAsilo%2520e%2520Refugio%2520diferencas.doc>. Acesso em: 23 abr 2014.

BARRICHELLO, Stefânia Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, pp. 35-51, jan\jun 2012. p. 37.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 29.

CABEZUT, Santiago Corcuera. Reflexiones sobre la definición ampliada de refugiados de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. In: ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As três Vertentes da proteção Internacional da pessoa humana: Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. In: \_\_\_\_\_. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume I, 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_. A Ata de Contadora revisitada: Desenvolvimentos recentes, os quatro Protocolos adicionais e a posição do Brasil. In: **Direito das Organizações Internacionais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos. In: **Caderno de debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

\_\_\_\_\_. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume II, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARLOS MURILLO. Juan. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos. In: **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n.3. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008. p. 27.

CARNEIRO, Maria LuizaTucci. Nazismo, **Ciência e Arte diante dos “degenerados”**. III Jornada Multidisciplinar de Porto Alegre sobre o ensino da História e da Memória do Holocausto. Intolerância em tempos de nazismo. Da exclusão à solução final. Dia 29 de setembro de 2012.

CARVALHO, Júlio Marino de. Asilo Político e direitos humanos. Rio de Janeiro: 2000.

CLAUDIA PULIDO, Maria; BLANCHARD, Marissol. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo. In: FRANCO, Leonardo (org.) **El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina**. Lanus/ARG: Universidad Nacional/Siglo Veintiuno /ACNUR, 1996, p.185-190.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MC 259/02 – Detenidos en la base militar de Estados Unidos en Guantánamo – Ampliación. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 21 ago 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MC52\13 – 567 Famílias Residentes en Grace Village, Haiti. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 21 ago 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. RESOLUÇÃO Nº 5/85. Caso nº 7956 (Honduras) 5 de março de 1985. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85sp/Honduras7956.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório nº 43/06, casos 12.426 e 12.427, Meninos Emascarados do Maranhão x Brasil. Disponível em:

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados**. Opinión Consultiva OC-18/03 del

17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Supervisão de cumprimento de sentença. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>. Acesso em: jan. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Fleury y otros vs. Haití**. Resumen oficial emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 23 de noviembre de 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2º de noviembre de 2012. Série C, nº 253.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Série C, nº 124.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de las hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador**. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de novembro de 2004. Serie C, nº 118.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Plan de Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones**. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C, nº 16.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Mapiripan vs. Colômbia**. Sentença de 15 de setembro de 2005. Serie C, nº 134.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Fondo, reparaciones y costas**. Sentença de 25 de novembro de 2013. Serie C, nº 272.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Massacre de Ituango vs. Colombia**. Sentença de 1 de julho de 2006. Serie C, nº 148.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca de El río Cacarica (operacion Genesis) vs. Colombia**. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C, nº 270.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. Affaire Haya de la Torre (Colombie/Péru) Arrêt du 13 Juin 1951.



CUNHA, Ana Paula de. Refugiados Ambientais? In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V. 7, n. 7. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

D'ALOTTO, Alberto. El Sistema Interamericano de Protección de Los Derechos Humanos y su Contribución a la Protección de los Refugiados en America Latina. In: FRANCO, Leonardo (org.) **El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados en America Latina**. Lanus/ARG: Universidad Nacional/Siglo Veintiuno /ACNUR, 1996, p.159-186.

DABÈNE, Oliver. **América Latina no Século XX**. Tradução: Maria Izabel Mallmann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Novembro 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>. Acesso em: 10 nov. 2012.

DECLARAÇÃO DE SAN JOSE SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS. Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. S. José, 5-7 de Dezembro de 1994. Disponível em: [portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp](http://portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp). Acesso em 10 nov. 2012.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**, Viena, 1993. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em: 08 nov. 2012.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA. Adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2004.

DEL`OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DUARTE, Feliciano Barreiras. A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e imigrantes irregulares na Europa e em Portugal. Disponível em: [http://recil.grupolusofona.pt/jspui/bitstream/10437/4279/1/a\\_problemativa\\_juridica\\_da\\_detencao\\_de\\_requerentes\\_de\\_asilo\\_e\\_imigrantes\\_irregulaers\\_na\\_europa\\_e\\_em\\_portugal.pdf](http://recil.grupolusofona.pt/jspui/bitstream/10437/4279/1/a_problemativa_juridica_da_detencao_de_requerentes_de_asilo_e_imigrantes_irregulaers_na_europa_e_em_portugal.pdf). Acesso em: 28 jan. 2014.

DUPUY, René-Jean. **O Direito Internacional**. Coimbra: Almedina, 1993.

ESTEVEES, Paulo. Deslocados internos: Emergências Complexas ou Complexos Políticos emergentes? Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/documentos/1322/1.PDF>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ESPÓSITO MASSINI, Carlos. **Imunidad del Estado y Derechos Humanos**. Navarra: Civitas, 2007.

FRANCO, Leonardo; SANTISTEVAN DE NORIEGA, José. La contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en America Latina. In: **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. ACNUR, San José, Costa Rica: EDITORAMA, 2005.

FRANCISCO, Natalie Villas Boas. **Responsabilidade Internacional dos Estados pela violação de normas imperativas de Direito Internacional Geral**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj027087.pdf>. Acesso em 04 nov. 2012.

GALVÃO, Ignácio da Cunha. Estudos sobre a emigração. Colleção dos artigos publicados no Correio Mercantil. Rio de Janeiro: Progresso, 1868.

GOODWIN-GIL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. 3ª edition, New York: Oxford University Press, 2011.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz: De Jure Belli ac Pacis**. Volume II. Ijuí: Unijuí, 2004.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. São Paulo: Fapesp, 2001.

HAURIOU, Maurice. **Principles de droit public**. Paris: Dalloz, 2010

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=8d00b920-e735-4147-87a6-c1caa8feb528>. Acesso em: 13 jan. 2014.

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

\_\_\_\_\_. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias?. Disponível em:

[www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf). Acesso em: 27 mai. 2014.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2011.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: Estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Diretor do Escritório das Américas do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) em Genebra, Suíça.

LEVI, Primo. **A trégua**. Tradução Marco Lucchesi. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

MARINHO, Ilmar Penna. **Tratado sobre Nacionalidade**. Do Direito Internacional da Nacionalidade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1956. p. 21.

MATE, Reyes. **Memórias de Auschwitz**. Atualidade e política. São Leopoldo-RS: Nova Harmonia, 2005.

MASSINI, Carlos Espósito. **Imunidad del Estado y Derechos Humanos**. Navarra: Civitas, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Soberania e a Proteção Internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez. de 2002.

MATTOS, Adherbal Meira. **Direito e Relações Internacionais**. Belém: CESUPA, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a proteção Internacional dos Direitos do Homem** – uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados. Coimbra: Coimbra, 2006.

MOUSSALLI, Michel. La Proteccion Internacional de los Refugiados. In: **Noveno Curso de Derecho Internacional**. Organizado por El Comite Juridico Interamericano com La Cooperacion de La Secretaria General de La OEA em agosto de 1982. Volumen 1. Washington: Subsecretaria de asuntos Jurídicos, 1983. p. 166.

NADER, Ralph. Migrant workers and America's Harvest of Shame. Disponível em: <https://www.commondreams.org/view/2013/08/02-0>. Acesso em: 27 jan. 2014.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2004.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Los derechos de los no ciudadanos. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Gender dimensions of Racial Discrimination. Digital Imagery, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/protoc.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/protoc.html). Acesso em 16 maio de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e Proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Texto integral disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 04 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro” Marzo 2007.

ORGANIZAÇÃO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. El Grupo Contadora. Disponível em: [www.unesco.org](http://www.unesco.org). Acesso em: 04 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 774 (XV-O/85) Situación Jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas em el continente Americano. Resolución aprobada em la terceira sesión plenária, celebrada El 9 de diciembre de 1985.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier. **Homo Sacer, Poder Soberano e a Vida Nua**. Resenha do livro de GIORGIO AGAMBEN, Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_art](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_art)>. Acesso em 15 set. 2011.

PEDRO SANGÜÉS, Nestor. Uma mirada desde la experiência de Argentina. Painel I. Diálogo jurisprudencial y control de convencionalidad. Una mirada comparada. Seminário Internacional realizado por ocasião do 48º Período Extraordinário de Sesiones em la ciudad de México em outubro de 2013.

PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: **Refugiados: realidade e perspectivas**. Organizado por Rosita Milesi. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

RAMOS, André de Carvalho. O Diálogo das Cortes: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Orgs. AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. São Paulo: E.P. Ramos.

REINA, Carlos Roberto. Perfis de lapos guerra fria en América Latina. In: **La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América**. Del pasado al futuro. Jornadas Ibeoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional. Salamanca: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1992.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97 de 12 de janeiro de 2012 e RESOLUÇÃO NORMATIVA 102, de 26 de Abril de 2013.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. La Declaracion de Cartagena: NaturalezaJuridica y trascendencia histórica. In: ALTO COMISSIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

\_\_\_\_\_, Jaime. Movimientos migratorios y movimientos forzados de personas en el mundo contemporáneo. Disponível em: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/9099/97/JaimeRuizdeSantiagoMovimientosmigratorios.pdf>. Acesso em: 24 mar 2014.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 30 abr 2014.

SAMANIEGO, José. Representante Regional Adjunto de la Oficina Regional para México, Centroamérica, Panamá y Cuba. Apresentação no Curso de Direito Internacional dos Refugiados em 2013: Necessidade de Protecção Internacional de las Victimas Del Crimen Organizado y Violencia Asociadaenel Contexto del

Derecho Internacional de los Refugiados Existente. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados\\_cursos.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados_cursos.asp). Acesso em: 10 out. 2013.

SÁNCHEZ-BARBA, Mario Hernández. **Iberoamérica em el siglo XX, dictaduras y revoluciones**. Madrid: Biblioteca Iberoamericana, 1988.

SAN JUAN, CESAR WALTER. El asilo e la proteccion internacional de los refugiados em America Latina: analisis critico Del dualismo “asilo-refugio” a la luz Del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. In: **El asilo e la proteccion internacional de los refugiados em America Latina**. ACNUR, 1ª ed, San Jose de la Costa Rica: EDITORAMA, 2004. p.31-72.

SANTOS, Braulio de Magalhães. Tópicos processuais avançados sobre o jus standi nos mecanismos de proteção dos Direitos Humanos: O indivíduo e a legitimatio ad processum na Corte Interamericana. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9147&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9147&revista_caderno=16)>. Acesso em 10 nov 2012.

SARMENTO, George. **Direitos Humanos: liberdades públicas, ações constitucionais, recepção dos tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução: Cristina Muracheo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SHAW, Malcolm N. **O Direito Internacional**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, Cesar Augusto Silva da. **A política brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 2013. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVEIRA, Rafael Alcadipanida. Michel Foucault. **Poder e análise das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOARES, Carina de Oliveira. **Análise do Princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados**. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1624/1609>. Acesso em: 08 set 2013.

SOARES, João Clemente Baena. **Sem medo da diplomacia**. Organizadores Maria Celina D’Araújo (et al.) Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BARRICHELLO, Stefânia Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, pp. 35-51, jan\jun 2012.

SORTO, Fredys Orlando. **Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais: Esquipulas II e a Pacificação da América Central.** Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/176113/000475986.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 jul. 2013.

TRATADO SOBRE DERECHO PENAL INTERNACIONAL. Firmado em Montevideu, el 23 de enero de 1889, em el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado. Disponível em: <http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6fccc1804972a650ae78fcc4f0b1cf5/Tratado+de+Derecho+Penal+Internacional+de+Montevideo.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 28 jan. 2014.

UBER, Francielle. O Estado diante da questão dos refugiados. In: Refugiados e Direitos Humanos. Organizador César Augusto S. da Silva. Dourados: UFGD, 2012.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **O soft law como fonte formal do Direito Internacional Público.** Disponível em: <http://www.marcosvaladao.pro.br/pdf/O%20SOFT%20LAW%20COMO%20FONTE%20FORMAL%20DO%20DIP.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2012.

VÉLEZ, Francisco Galindo. El asilo em América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas. In: ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.** San José: Editorama, 2005.

VERAS, Maria do Livramento Coutinho. **Natureza Jurídica dos Direitos Humanos:** Análise do Sistema Europeu de Proteção aos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume9/arquivos\\_pdf/sumario/Maria%20Coutinho.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume9/arquivos_pdf/sumario/Maria%20Coutinho.pdf). Acesso em 04 nov. 2012.

WHITE, Ana Guglielmelli. Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania.** V. 7, n. 7. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.