

CONARE: 14 ANOS DE EXISTÊNCIA

Renato Zerbini Ribeiro Leão

Coordenador Geral do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Doutor em Direito Internacional e Relações Internacionais. Membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é uma realidade institucional consolidada. Trata-se de um órgão de deliberação coletiva e tripartite do Estado e da sociedade brasileira de elevado conteúdo humanitário, que se dedica à elegibilidade do refúgio no país. Ademais, orienta e coordena as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados reconhecidos pelo Brasil.¹

No final de 2010, aproximadamente 40 milhões de pessoas estão sob os cuidados do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR).² Estas são refugiadas, solicitantes de refúgio, deslocadas internas, apátridas, etc.. No Brasil, consoante dados de finais de outubro de 2011, há 4.459 refugiados. Destes, 4.032 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e 427 foram reconhecidos pelo Programa de Reassentamento. Trata-se, este último, de uma das soluções duradouras para o problema dos refugiados, que não encontram condições de se integrarem ao país de primeira acolhida e tampouco de retornarem ao país de origem. Os refugiados no Brasil provêm 63,89% da África (2.849), 23,08% das Américas (1029), 10,74% da Ásia (479) e 2,18% da Europa (97).³ Cinco pessoas (0,11%) não têm nacionalidade definida. Esses números ilustram uma variedade de 77 nacionalidades diferentes.

A obrigação pátria com relação ao refúgio advém, essencialmente, do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951⁴ e de seu Protocolo de 1967.⁵ A esses instrumentos internacionais soma-se a Lei 9.474/97. Esta determina outras providências que deverão ser adotadas pelo Estado brasileiro no tocante à temática do refúgio e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); instituição caracterizada por guiar-se, na tomada de suas decisões e em suas atuações, pela prevalência de um caráter democrático e humanitário.⁶ A sua base de êxito institucional centra-se na rela-

ção tripartite estabelecida entre a sociedade civil, a comunidade internacional (ACNUR) e o Estado brasileiro, todos cúmplices no trabalho em prol dos refugiados. Portanto, o Brasil, à luz do instrumental internacional e nacional retromencionado, possui um sistema coeso e integral de refúgio.

A Lei brasileira relativa à temática dos refugiados é inovadora. Além de incorporar os conceitos previstos pela ONU na matéria, dispostos tanto na Convenção de 1951 quanto no seu Protocolo de 1967, agrega como definição de refugiado e de refugiada, todas aquelas pessoas que “*devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.*”⁷ Ou seja, admite como causa do instituto do refúgio a aplicação do conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos*. Este conceito nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da Declaração de Cartagena de 1984.⁸ Esta Lei é a base da harmonização legislativa no âmbito do MERCOSUL acerca do refúgio.⁹

A Lei 9.474 foi sancionada em 22 de julho de 1997.¹⁰ A data de sua vigência, de acordo com seu artigo 49, é a de 23 de julho de 1997. Neste dia foi publicada na Seção I, às páginas 15822-15824, do Diário Oficial da União de número 139. Esta lei divide-se em oito títulos, dezessete capítulos, três seções e 49 artigos. O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do refúgio, vale dizer, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado e da refugiada. O segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio. O terceiro título trata do CONARE.

O quarto título trata do processo de refúgio, ou seja, do procedimento; da autorização da residência provisória; da instrução e do relatório; da decisão, da comunicação e do registro; e do recurso. O quinto título abarca os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão; en-

quanto que o sétimo título trata da cessação e da perda da condição de refugiado ou de refugiada. O sétimo título trata das soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da integração local e do reassentamento. Finalmente, o oitavo título apresenta as disposições finais da Lei.

Portanto, desde a dimensão jurídica internacional e nacional com relação à proteção do instituto do refúgio, o Brasil inaugura o Século XXI munido de uma sólida e vanguardista lei que recolhe o que há de mais contemporâneo no direito dos refugiados: a Lei 9.474/97. Finalmente, do anteriormente relatado nota-se que o Brasil, muito mais do que uma legislação atualizada possui uma política de Estado em matéria de refúgio que está fincada em sólidos preceitos conceituais e normativos vanguardistas.

Nesse início de século, na sociedade internacional, a instituição do refúgio é uma realidade. A Carta de *São Francisco* ou Carta da ONU (a partir da literalidade de seus artigos 1.3 e 55, incisos “a” e “c”, lidos conjuntamente com o artigo 56) consagra a interpretação extensiva de que a proteção internacional aos refugiados deve ser considerada como uma questão vinculada aos interesses da comunidade internacional. Portanto, em prol da proteção dos direitos humanos dos refugiados, a cooperação internacional constituirá uma fonte de restrições à discricionariedade estatal na temática. Inclusive, o princípio da boa fé seria suficiente para sustentar esta tese no tocante à responsabilidade estatal na esfera do direito internacional público. O processo brasileiro na tomada de decisão com relação à concessão do refúgio, ao ser vanguardista quanto à composição dos membros do CONARE e dos critérios utilizados, constitui um modelo a ser seguido em suas relações diplomáticas. A restrição de qualquer um dos atuais patamares poderia ser interpretada como uma violação a princípios basilares da proteção internacional da pessoa humana, como o princípio do devido processo, princípio da norma mais favorável e/ou o princípio *pro homine*. Em consequência, o ato da concessão de refúgio não constitui um ato de animosidade com relação ao país de origem do refugiado e nem tampouco implica num julgamento deste.

O CONARE em números atualizados de 1998 a finais de outubro de 2011

Desde o início de sua existência, no ano de 1998, o CONARE já realizou 71 reuniões plenárias e 13 reuniões extraordinárias. Estas reuniões dedicam-se a analisar as solicitações de refúgio, reconhecendo ou não a condição de refugiados

desses solicitantes. Nelas, também se decide a cessação e se determina a perda da condição de refugiado. Desde 1998 até 31 de outubro de 2011, o CONARE reconheceu 4459 refugiados, sendo que destes 177 tiveram cessadas ou perderam tais condições de acordo com a literalidade dos artigos 38 e 39 da Lei 9.474/97, respectivamente.¹¹

O Tripartitismo: a chave do êxito do esforço brasileiro de acolhida aos solicitantes de refúgio e aos refugiados que buscam nossa pátria

O tripartitismo é o modelo de trabalho conjunto em prol dos refugiados compartilhado pela sociedade civil organizada, pelo ACNUR e pelo Estado brasileiro. A própria Lei 9.474/97 estabelece esse modelo. Basta ver seu artigo 14 que trata da composição do CONARE.

A sociedade civil organizada é um ente político movido pela ação e pela vontade humana. Todos os entes políticos assim se movimentam. Ademais, todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos, sendo a ação inerente a esta convivência.¹² Por tanto, cada um dos atores que conformam a sociedade civil organizada tem sua vontade própria e, conseqüentemente, dirige suas ações para alcançar os objetivos dessa vontade.

Até mesmo o Estado é produto da ação e da vontade humana.¹³ Foi o Estado criado pelo ser humano para servir à sua vida em sociedade e não o contrário.¹⁴ Ou seja, não foi o ser humano criado pelo Estado. São justamente a ação e a vontade humana os fatores que conferem à sociedade civil, aos Estados e à comunidade internacional uma hierarquia de igualdade que lhes configura em um todo harmônico e coeso em prol da afirmação da dignidade humana.

A sociedade civil é uma categoria espaçosa, “já que integra uma diversidade que inclui desde povos, grupos, organizações e setores até movimentos sociais, partidos políticos, grupos religiosos, ONGs e empresa privada.”¹⁵ Desde a perspectiva dos direitos humanos, a sociedade civil alberga uma pluralidade de atores que, pelo menos no discurso, trabalham em favor da dignidade humana. Para consubstanciar esse discurso devem interagir intensivamente entre si e inclusive entre os Estados e a comunidade internacional em seu conjunto. Caso contrário, seu discurso e suas ações serão inofensivas para o logro de seu objetivo final: a afirmação da dignidade humana na comunidade internacional.

Em homenagem à afirmação da dignidade humana, não se deve mistificar o trabalho nem da sociedade civil organizada, nem da comunidade internacional e tão pouco dos Estados. A afirmação da dignidade humana demanda um trabalho conjunto, fraterno e constante, fincado em princípios nobres, que deve ser levado a cabo tanto pela sociedade civil, quanto pela comunidade internacional quanto pelos Estados. Assim, já imersos no Século XXI e com vistas à proteção dos direitos humanos, é incorreto imaginar que a sociedade civil seja um conceito que vive absolutamente apartado do campo conceitual do Estado e vice-versa. Um e outro, ao comungar o mesmo objetivo de consolidação da dignidade humana, constituem um anel interativo inquebrantável, somente questionado pelas idéias mais radicais e contraproducentes ao ideal de afirmação da dignidade humana. À sociedade civil e aos Estados, no trabalho em prol da afirmação da dignidade humana, se soma a comunidade internacional (organizações e órgãos internacionais). Em resumo, o tripartitismo tem como razão de ser a afirmação da dignidade humana em toda e qualquer circunstância. Isso porque finalmente, quando se trata do ser humano, a sorte de cada um de nós está inextricavelmente vinculada a sorte dos demais.

Nesse sentido, há algum tempo estamos compartilhando idéias, desafios e estratégias para aprimorar ainda mais esse tripartitismo e, no nosso caso específico, a afirmação da dignidade humana dos solicitantes de refúgio e dos refugiados.

O conceito de refugiado à luz da Lei 9.474: apontamentos conceituais acerca dos refugiados “espontâneos”

Diz o artigo 1º da Lei que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

Refugiado ou refugiada, de acordo com a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967 da ONU

sobre a Condição de Refugiado, é aquela pessoa que fugiu de seu próprio país para escapar de perseguição, ou por temor a ser perseguida, por motivo de sua raça, religião, nacionalidade, por formar parte de um grupo social particular, ou por suas opiniões políticas. As pessoas refugiadas amparadas por este conceito, com fulcro nestes dois diplomas legais especializados da ONU sobre esta temática, são caracterizadas como “refugiados e refugiadas da Convenção”. A partir da década de 80 do Século XX a experiência latino-americana na matéria, consubstanciada através da Declaração de Cartagena, agrega ao escopo das possibilidades de qualificação como refugiado ou refugiada a possibilidade de que as pessoas o sejam pelo fato de seu país de origem experimentar uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

A Lei brasileira contemporiza a perspectiva conceitual do refúgio, contornando este conceito com características vanguardistas, porque o seu artigo primeiro contempla as definições estatutárias da ONU, em seus incisos I e II, e a contribuição latino-americana, no seu inciso III, para a definição de refugiado ou de refugiada. Atualmente, no Brasil, os refugiados e as refugiadas vêm sendo especialmente amparados por essa Lei, contempladora dos conceitos do Direito Internacional dos Refugiados do século XXI, assim como motivadora da importantíssima relação tripartite Governo, Sociedade Civil e ACNUR.

À luz das reiteradas manifestações sobre o campo conceitual do refúgio, em sua dimensão mais ampla, por parte da Presidência e do Pleno do CONARE é crucial destacar que a configuração do refúgio está intimamente vinculada a duas circunstâncias que se podem dar individualmente, conseqüentemente e/ou simultaneamente: **a perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte da/o solitante**. Esta vinculação conceitual (a concessão do refúgio ao fato da perseguição consubstanciada e / ou o fundado temor de perseguição) é tão cristalina, que sempre e quando fatos novos apresentados posteriormente à conclusão de algum caso forem capazes de caracterizar a perseguição e/ou o seu fundado temor, o CONARE, costumeiramente e em sessão plenária, entende que este caso em questão pode ser reaberto para uma nova apreciação.

O CONARE, à luz da Lei 9.474/97, reconhece ou não a condição de refugiado dos solicitantes estrangeiros que se apresentam em território brasileiro. O refúgio é, portanto, um instituto de proteção à vida. Não é simplesmente um “asilo político”. Apesar de aparentemente sinônimos, os termos “asilo” e “refúgio” ostentam características singu-

lares. O “asilo” também pode ser uma faculdade discricionária do Estado, ou seja, o Estado concede de maneira arbitrária e por essa decisão não deverá satisfação a ninguém. Trata-se de um ato soberano e ponto. Neste caso, a maioria da doutrina reconhece como sendo “asilo diplomático”. O “refúgio” é um instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados) e, como no caso brasileiro, constitucional. Este último é costumeiramente reconhecido pela doutrina como “asilo territorial.”¹⁶ Em consequência, o refúgio não é um instituto jurídico que nasce do oferecimento de um Estado soberano a um cidadão estrangeiro e, sim, o reconhecimento de um direito que já existia antes da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade. O refúgio é reconhecido a estrangeiro que invariavelmente já se encontra em território nacional de um outro país que não o seu de nacionalidade, ao passo que o asilo poderá ser oferecido alhures. A rigor, de maneira resumida, a competência do CONARE é sobre o instituto do refúgio e não sobre o de asilo.

Os ditos refugiados “espontâneos” são aqueles que tiveram reconhecidas suas condições de refugiados pelo CONARE, justamente porque já se encontravam em território brasileiro quando de suas solicitações.

O CONARE é um Comitê de elegibilidade que reconhece ou não a condição daqueles que solicitam o refúgio no Brasil. O refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece porque a condição de reconhecimento já existia antes mesmo da solicitação efetuada. Em consequência, o trâmite de refúgio não é um processo judicial entre partes litigantes e sim um trâmite de reconhecimento da condição de refugiado por parte de uma pessoa que possui um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas por parte de seu país de origem. Por isso, a decisão do reconhecimento recai sobre um Comitê composto por representantes do Estado (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), representantes da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e representante da Comunidade Internacional (Alto Comissariado da ONU para os Refugiados). Este último com voz, mas sem voto. Modelo, aliás, sugerido e impulsionado pelas Nações Unidas. Trata-se da institucionaliza-

ção do tripartitismo no processo de elegibilidade do refúgio no Brasil.

Em suma, todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da **perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante** para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97.

O CONARE E O ESPÍRITO DE CARTAGENA

O Brasil é um país solidário com o refúgio. Por isso, empenhou-se na comemoração do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Este momento representou um dos mais significativos esforços no campo do direito internacional e da proteção internacional da pessoa humana no início do Séc. XXI. Marca, ademais, um reconhecimento expresso da relação direta entre os movimentos e os problemas dos refugiados ante a normativa dos direitos humanos, o qual amplia o seu enfoque de modo a abarcar tanto a etapa intermediária de proteção (refúgio) como também as etapas “prévia” de prevenção e “posterior” de soluções duráveis (repatriação voluntária, integração local e reassentamento). É, portanto, uma evolução gradual da aplicação de um critério subjetivo de qualificação dos indivíduos, segundo as razões motivadoras do abandono de seus lares, a um critério objetivo centrado especialmente nas necessidades de proteção.¹⁷ Todo esse processo configura mais um elemento irrefutável de comprovação da aplicação pelo Brasil de uma visão convergente das três ramas da proteção internacional da pessoa humana: direito humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados.

A *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados* (1984) conceituou a matéria no âmbito dos direitos humanos e lançou, como elemento que compõe a definição ampliada de refugiado, a “violação maciça” dos direitos humanos, isto é, e de acordo com o apresentado ao longo desta publicação, a *grave e generalizada violação dos direitos humanos*. Os documentos oriundos da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA), intitulados “*Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos em América Latina*” (1989) e “*Princípios e Critérios*” (1994), reconheceram expressamente a existência de uma estreita e múltipla relação entre a observação das normas relativas aos direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas de proteção, favorecendo e impulsionando, através da sustentação de seu enfoque integral, a convergên-

cia entre as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. A *"Declaração de San José sobre os Refugiados e Pessoas Deslocadas"* (1994), ao inovar em matéria de proteção particular dos deslocados internos, afirmando ser a violação dos direitos humanos a principal causa de suas existências, reconheceu expressamente as convergências entre os sistemas de proteção internacional da pessoa humana enfatizando os seus caracteres complementares.¹⁸ Destacou, ademais, que a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do sistema democrático constituem as melhores medidas para a busca de soluções duráveis, para a prevenção dos conflitos, para os êxodos dos refugiados e para as graves crises humanitárias. Finalmente, destaque especial para o fato de que durante todo o processo preparatório de consultas para a Conferência do México (2004), ou seja, San José de Costa Rica (12-13 de agosto de 2004), Brasília (26-27 de agosto de 2004) e Cartagena das Índias (16-17 de setembro de 2004), foram expressamente reconhecidos três pontos de importância capital para a proteção do ser humano em sua visão mais ampla: 1) a convergência entre as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana (direito humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados); 2) o rol central e a alta relevância dos princípios gerais de direito; e 3) o caráter de *jus cogens* do princípio básico do *non-refoulement* ou da não-devolução como um verdadeiro pilar de todo o Direito Internacional dos Refugiados.¹⁹ Portanto, plasma-se no seio do ACNUR a visão convergente e integral da proteção internacional da pessoa humana.

No que diz respeito ao Estado brasileiro, sua disposição para com a temática do refúgio, assim como sua destacada trajetória na institucionalização dos princípios internacionais da proteção do refúgio, consubstanciada pela promulgação da Lei 9.474/97 e pelo labor do CONARE, fez com que o Brasil figurasse como um dos palcos deste fundamental e histórico processo, mencionado nos dois últimos períodos do parágrafo anterior, ao receber em agosto de 2004 a reunião preparatória do Cone Sul²⁰ com vistas à reunião final de novembro no México²¹, da qual resultou o documento continental *"Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois"* ou *"Plano de Ação do México."*²² Este documento propõe ações para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na América Latina. Assim, como anfitrião daquela reunião preparatória, o Brasil certamente contribuiu ao resgate histórico e à consolidação dos princípios e das normas da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

A Declaração de Cartagena é importante porque lança elementos capazes de reconhecer a complementaridade existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de uma visão integral e convergente do direito humanitário, dos direitos humanos e do direito dos refugiados, tanto normativa, como interpretativa e operativamente. Disso se trata o chamado *Espírito de Cartagena*.

O Estado brasileiro captou o *Espírito de Cartagena*. Este exercício não foi fácil: além de incorporar os conceitos tanto da Convenção de 1951 quanto de seu Protocolo de 1967, a Lei 9.474/97 agrega como definição de refugiado e de refugiada, toda aquela pessoa que *"devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país."*²³ O conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos* nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da Declaração de Cartagena de 1984. Portanto, é um documento fruto da Reunião de Representantes Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos que se reuniram em Cartagena das Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados e das refugiadas da América Central.²⁴

No Brasil, em realidade, o *Espírito de Cartagena* vem sendo incorporado no seu ordenamento jurídico desde a Promulgação da Constituição de 1988. Em seu artigo primeiro, a Constituição brasileira enumera seus fundamentos dentre os quais destaca, em seu inciso terceiro, *"a dignidade da pessoa humana"*. Quando trata dos objetivos fundamentais do Brasil, em seu artigo terceiro, Ela destaca o de *"promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação"*. Ademais, em seu artigo quarto, quando a Carta Magna trata dos princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, encarna: *"II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e, X – concessão de asilo político."*

Ressalta-se, ainda, a importância dos incisos elencados no artigo quinto *"todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade"*. Ainda neste artigo sublinha-se a magnitude do seu inciso setenta e sete, parágrafo segundo, que afirma: *"Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do*

regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República federativa do Brasil seja parte". O Brasil, desde a década dos noventa, ratificou e vem ratificando a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, de maneira que estes já tomam corpo do nosso âmbito constitucional de acordo com a compreensão do artigo antes mencionado. Participa, ademais, de maneira incondicional do regime de direitos humanos tanto da Organização das Nações Unidas, quanto da Organização dos Estados Americanos, deles devendo observar seus princípios e normas, pois. A afirmação da dignidade humana é uma realidade constitucional no Brasil.

Assim, em 1997, não houve nenhum empecilho, como também agora não existe, para que o Brasil incorporasse os princípios de Cartagena em seu ordenamento jurídico pátrio. A Lei 9.474/97 concede ao Brasil mais elementos para afirmar que este é um país com um caráter acentuadamente humanitário.

O Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário

A preocupação com a plena vigência das normas de proteção internacional da pessoa humana e as ações de fato para a consubstanciação dessa política de Estado são preocupações genuínas da sociedade brasileira: seja através do Governo ou pela Sociedade Civil, ou ambos em conjunto, o país vem dando insistentes demonstrações de afirmação dos pilares humanitários em território pátrio. Prova disto é o programa de reassentamento solidário levado adiante pelo Estado brasileiro em estrita colaboração com a sociedade civil e o ACNUR.

O reassentamento é uma das soluções duráveis ao refúgio.²⁵ Esta solução é empregada a partir do momento em que no país onde se concedeu o refúgio por primeira vez não se encontram mais presentes as condições necessárias para a proteção e/ou integração dos refugiados e/ou das refugiadas. Estas circunstâncias conformam uma situação imperativa que impulsiona a necessidade de se encontrar um outro país de acolhida para os refugiados e/ou as refugiadas. Quando estes e/ou estas estiverem em um terceiro país ou segundo país estrangeiro com vistas à proteção internacional, não sendo nem o seu país natal e tampouco o primeiro país estrangeiro que lhes concedeu refúgio, serão considerados refugiados e/ou refugiadas reassentados.

O *Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados* em seu território foi assinado pelo Brasil com o ACNUR em 1999. Entretanto, foi até o ano de 2002 que o Brasil recebeu o seu primeiro

grupo de refugiadas e de refugiados reassentados. O grupo estava composto por 23 afegãs e afegãos que foram destinados ao estado do Rio Grande do Sul. Em um exame de auto-avaliação, conclui-se que a peculiaridade da situação (sobretudo, a reduzida experiência brasileira na matéria, as características culturais afegãs face à cultura brasileira e a própria inexperiência do ACNUR ante as características sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil) fez com que daquelas 23 pessoas apenas 09 permanecessem em território pátrio.²⁶

Nota-se, porém, que com o paulatino aperfeiçoamento de programa concretizado na formação de técnicos especializados na temática, nas trocas de experiências internacionais na matéria e no interesse mesmo do Estado brasileiro em apoiar essa iniciativa humanitária, o Brasil se despontasse como uma das principais potências no acolhimento de refugiadas e de refugiados reassentados dentre países emergentes nessa questão. A prática do CONARE tem indicado como uma das medidas mais eficazes para a afirmação desta iniciativa de acolhida no país a realização de entrevistas no primeiro país de refúgio por parte de funcionárias e de funcionários do Comitê com as pessoas candidatas ao reassentamento no Brasil. A eficácia desta medida se observa no que diz respeito à expectativa real da integração local, já que no ato das entrevistas as funcionárias e os funcionários brasileiros procuram apresentar a realidade econômica, social e cultural do país da maneira mais explícita possível, evitando desde logo qualquer frustração futura com relação à integração dos prováveis reassentados e reassentadas.

Merece especial destaque no Programa de Reassentamento Brasileiro o procedimento para os casos urgentes conhecido como "*fast track*". Neste, os membros do CONARE, após o recebimento da coordenação-geral das solicitações de reassentamento com características emergenciais apresentadas pelo ACNUR, terão até 72 horas úteis para manifestarem seus posicionamentos. Havendo unanimidade de entendimento entre os membros consultados a decisão será tomada. Esta será ratificada pela plenária do CONARE na sua reunião subsequente à decisão.

De fato, para o ACNUR, o Brasil desponta como um país de reassentamento. Em documento de circulação interna do ACNUR datado de novembro de 2004, o Brasil é destacado como um país emergente na área de reassentamento. O documento assinala, em uma resumida radiografia da temática do refúgio na América Latina, que nesta região coexistam fundamentalmente três situações concernentes ao refúgio: 1) países que

continuam recebendo um número reduzido de solicitantes de asilo e refugiados imersos nos fluxos migratórios regionais e hemisféricos; 2) países que albergaram um número significativo de solicitantes de asilo e refugiados latino-americanos; 3) países emergentes de reassentamento. O Brasil, junto com o Chile, esta indicado nesta terceira categoria de países.²⁷

Não é, pois, de se estranhar que o Brasil tenha tido uma participação essencial no tocante ao reassentamento no âmbito da já mencionada comemoração ao vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena. Ali, propôs-se a ação denominada "Reassentamento Solidário para Refugiados Latino-Americanos", a qual significa que os países da região, em cooperação com o ACNUR, compartilharão responsabilidades quando algum Estado da região receber grandes fluxos de refugiadas e de refugiados originados pelos conflitos e tragédias humanitárias existentes na América Latina. Todos os representantes oficiais dos países da região aprovaram esta iniciativa. Assim, fruto desta iniciativa regionalmente comum e no marco das dificuldades que enfrenta a Colômbia com o deslocamento forçado de seus nacionais para os países vizinhos, o Brasil viu sua população de reassentadas e de reassentados crescer de 25 pessoas em 2003, para 208 pessoas em 2006 e para 397 em 2009. Destas últimas, 263 são colombianas, 104 são palestinas, 12 são equatorianas (através de reunião familiar), 09 são afegãs, 04 são iraquianas, 02 são guatemaltecas, 01 é jordaniana e 01 é congoleza.²⁸ Em julho de 2011, já são 427 refugiados que permanecem no Brasil como refugiados reassentados.

Assim sendo, dentro de suas possibilidades, o Brasil vem contribuindo para afirmar na sociedade internacional um espírito de fraternidade e de solidariedade humana, com base no multilateralismo e nas premissas normativas mais contemporâneas da proteção internacional da pessoa humana. E o CONARE consubstancia esses ideais!

Os grandes desafios migratórios do Século XXI: o CONARE ante uma difícil e inegável realidade

A migração do Século XXI é marcada pelos fluxos migratórios mistos. A principal característica dos fluxos migratórios mistos reside na natureza irregular e nos múltiplos fatores que impulsionam esses movimentos, nas necessidades e perfis diferenciados das pessoas neles envolvidas. São movimentos complexos de pessoas porque nele podem estar juntos solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes econômicos e de todo tipo.

Nestes, perfilam-se: menores não acompanhados, migrantes por causas ambientais, migrantes vítimas de tráfico ou de trato exploratório de pessoas, etc... Esses fluxos chamam a atenção porque geralmente decorrem de emergências, a partir de um único episódio migratório ou de uma série de episódios nos quais um grupo de migrantes chega de forma irregular a um determinado lugar de destino. Exemplos: os barcos que chegam às costas da Austrália, os que cruzam o Golfo de Adén ou os que chegam às ilhas Canárias. Em outros casos podem ser de natureza periódica e têm lugar nas fronteiras imediatas de países limítrofes, como por exemplo, no Deserto de Sonora ou na fronteira entre Paquistão e Afeganistão.²⁹

Os fluxos mistos não são estáticos. Pelo contrário, durante o curso do processo migratório apresentam-se transformações e surgem novos desafios. Também podem mudar as razões do movimento, complicando a avaliação do estatuto jurídico da pessoa neles envolvida. Por exemplo, um indivíduo pode começar sua viagem como refugiado, mas logo decide abandonar o primeiro país de asilo e emigrar de maneira irregular, frequentemente por meio de uma rede de tráfico de migrantes, para prosseguir até o destino definitivo. Esses movimentos secundários apresentam uma série de inquietações, como, por exemplo, a viabilidade de permanência no primeiro país de asilo.

Os movimentos migratórios em muitas regiões, incluindo as Américas, tornaram-se mais complexos nos últimos anos. Cada vez são mais "mistos". Ou seja, as pessoas viajam juntas, utilizam os mesmos meios de transportes, valem-se dos mesmos traficantes e estão expostas aos mesmos riscos e abusos. Suas motivações para migrar, entretanto, são diferentes. Para alguns, as razões são as preocupações de proteção que forçam as pessoas a fugir de seus países de origem para salvaguardar sua própria segurança ou para proteger sua integridade e dignidade, assim como as de suas famílias.

Na maioria das vezes tais movimentos são irregulares, pois parte das pessoas que se acham neles inseridas viajam sem a documentação devida, quase sempre envolvendo traficantes e todo tipo de exploradores de pessoas. As pessoas que viajam dessa maneira constantemente expõem suas vidas ao risco, são obrigadas a viajar em condições inumanas, tornando-se presas fáceis da exploração e do abuso.

Especificamente com relação aos refugiados e aos solicitantes de refúgio, estes apenas conformam uma pequena e relativa porção dos mo-

vimentos mundiais de pessoas, freqüentemente transladando-se de um país ou de um continente ao outro nas mesmas condições àquelas pessoas que o fazem por razões diferentes e que não estão relacionadas com a proteção.

Todas as características dos fluxos mistos obrigatórios demandam da sociedade internacional (especialmente, Estados, Organizações Internacionais e ONGs) uma resposta conjunta, coerente e integral. Assim sendo, a Conferência Regional sobre Proteção de Refugiados e Migração Internacional nas Américas, celebrada em novembro de 2009 em *San José de Costa Rica*, em consonância com a Declaração e o Plano de Ação do México, recomenda as seguintes ações:

- 1) a cooperação entre os principais parceiros envolvidos na temática;
- 2) a coleta e a análise de informação acerca das novas tendências de migração extra-continental;
- 3) planejamento e desenvolvimento de sistemas de entrada de proteção sensível (tanto nas fronteiras, como nos territórios nacionais);
- 4) planejamento e desenvolvimento de programas de acolhimento de migrantes, ainda incipientes em muitos países da América Latina;
- 5) planejamento e desenvolvimento de mecanismos para identificação e referência, pois a chegada cada vez maior de imigrantes extracontinentais e de refugiados tem mostrado que os mecanismos dispostos pela maioria dos Estados não são plenamente eficazes para diferenciar os perfis de todos aqueles que participam de movimentos migratórios mistos;
- 6) planejamento e desenvolvimento de processos e de procedimentos diferenciados para os refugiados e requerentes de asilo; para as vítimas de tráfico; para as crianças desacompanhadas;
- 7) soluções duráveis para os refugiados;
- 8) o enfrentamento dos chamados movimentos secundários;
- 9) o retorno e opções alternativas de migração para os não refugiados; e,
- 10) planejamento e desenvolvimento de estratégias de informação pública nos países de origem, trânsito e chegada para lidar com os movimentos migratórios mistos nas Américas.

O que nos deixa muito animados é o fato de que a grande maioria dos Estados latino-americanos vem adotando ações e práticas que consagram esses dez pontos anteriores. Não poderia ser diferente. O Plano de Ação adotado na cidade do México direcionou os principais desafios para a proteção de refugiados na América Latina, que inclui um número crescente de refugiados que estão lutando para conseguir auto-suficiência nos principais centros urbanos, assim como o desenvolvimento de sistemas de refúgio e a melhoria da capacitação de proteção de governos e organizações não-governamentais que trabalham com refugiados.

O Plano de Ação propôs ações concretas. Estas incluem: trabalhar para obtenção de auto-suficiência e integração local nas cidades (o programa "Cidades Solidárias" = integração local dos refugiados com auto-suficiência e dignidade); estimulando o desenvolvimento social e econômico nas zonas fronteiriças para beneficiar os refugiados e a população local (o programa "Fronteiras Solidárias" = para garantir o acesso à proteção e assistência, principalmente às mulheres e crianças, assim como a todos os que necessitem de proteção internacional); e estabelecendo um programa de reassentamento na América Latina como uma maneira de diminuir a pressão sobre aqueles países que recebem um grande número de refugiados (o chamado programa "Reassentamento Solidário" = a divisão de responsabilidades com os países da região que recebem grande fluxos de refugiados originados pelos conflitos e tragédias humanitárias que existem na América Latina). Este Plano é um plano fundamentalmente de cooperação internacional, que tem sua base em um tripé interativo construído a partir dos esforços dos Estados, da sociedade civil e da comunidade internacional (especialmente do ACNUR). Em maior ou menor medida, os diferentes países da região já participamos em alguma ação concreta derivada dessas três dimensões solidárias. Somadas a estas, no inegável contexto dos movimentos migratórios mistos, o Plano de Ação do México pode e deve desempenhar um papel fundamental a partir de sua aplicação como um enfoque regional para responder aos novos desafios relacionados com a identificação e a proteção dos refugiados à luz das considerações de gênero, idade e diversidade para responder às diferentes necessidades de atenção e proteção de homens e mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, povos indígenas e afrodescendentes.

Por tanto, essas 10 ações são frutos de um esforço de solidariedade humanitária genuinamente latino-americana. Sua base de sustentação é um

esforço de cooperação internacional sul-sul, que tem na afirmação da dignidade humana seu mote de existência. Esta, somada ao que realizamos até agora para a implementação dessas 10 ações, são razões suficientes para crer que, apesar do muito que se tem por fazer, há uma enorme esperança no resultado daquilo o que juntos poderemos realizar em prol da afirmação da dignidade humana dos migrantes e dos refugiados, em um cenário latino-americano partícipe dos fluxos migratórios mistos e desejoso de uma sociedade internacional justa e solidária. Regozija-nos saber que o Brasil teve uma participação central em todo esse processo, inclusive, reiterando todos esses pontos com a Declaração de Brasília, documento derivado do Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas, evento que em 11 de novembro de 2010 reuniu 18 países latino-americanos na capital do Brasil e produziu esse documento final que é uma referência para a proteção de refugiados e outras populações deslocadas nas Américas.

CONCLUSÃO

Ao cabo dessa primeira década do Século XXI, o balanço da existência do CONARE é positivo. À luz do anteriormente exposto é correto

afirmar que o Brasil possui uma política de Estado sobre refúgio. Internamente, possuímos normas contemporâneas e uma instância robusta na elegibilidade do refúgio, caminhando a passos firmes para seu 15º aniversário. O tripartitismo é a chave do êxito do trabalho do Estado e da sociedade brasileira em prol da acolhida dos refugiados que aqui estão. Nesse âmbito, paulatinamente se vão vencendo os desafios da integração local e buscando os melhores caminhos para desfrutar das políticas públicas existentes em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

Internacionalmente, o Brasil vem contribuindo para a consolidação e o desenvolvimento da temática do refúgio. Financeiramente, as contribuições do Brasil saltaram de US\$ 50 mil em 2009, para US\$ 3,5 milhões em 2010 e até os atuais previstos US\$ 3,7 milhões para 2011.

É certo que ainda restam muitos desafios para serem vencidos no Programa Brasileiro de Atenção aos Refugiados. No entanto, não se pode negar a existência de um profundo interesse do ACNUR, da Sociedade Civil e do Estado brasileiro para que o Brasil se consagre como um espaço de atenção humanitária positivamente diferenciado na sociedade internacional. E, nesse sentido, toda ajuda e esforço-conjunto serão muito bem-vindos!

REFERÊNCIAS

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Conclusão nº 30 (XXXIV) aprovada pelo Comitê Executivo do ACNUR. 1983 (34º período de sessões).
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto e RUIZ de SANTIAGO, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en El inicio del siglo XXI*. Costa Rica: CtIDH, ACNUR, 2003.
- FRANCO, Leonardo (Coord.). *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "Asilo-Refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: ACNUR, 2003.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI* em FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, MJ. 2010.
- . *El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el Siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC* em Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Número 51, semestral. IIDH: San José de Costa Rica. ISSN: 1015-5074. Enero-junio 2010, pp. 249-271.
- . *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – Comentários sobre decisões do CONARE*. Brasília: ACNUR, CONARE, 2007.
- . *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE*. Brasília: ACNUR, 2007, 163 páginas, versão eletrônica: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>.
- Memória do Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994. IIDH-ACNUR, 1995.

NOTAS

1. Vide Título III, Capítulo I da Lei 9.474/97.
2. Fonte: Relatório Tendências Globais do ACNUR, divulgado em 20/06/2011.
3. Fonte: Secretaria técnica do CONARE.
4. Adotada em 28/07/1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14/12/1950. Entrou em vigor em 22/04/1954, de acordo com o seu artigo 43. Foi assinada pelo Brasil em 15/07/1952 e sua ratificação encaminhada ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 15/11/1960. O Presidente Juscelino Kubitschek foi quem, em 28/01/1961, publicou o Decreto nº 50.215 oficializando-a no ordenamento jurídico pátrio.
5. Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18/11/1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16/12/1966. Na mesma Resolução a Assembleia Geral pediu ao Secretário-Geral que transmitisse o texto do Protocolo aos Estados mencionados em seu artigo 5º, para as devidas adesões. Assinado em Nova Iorque em 31/01/1967. Entrou em vigor em 04/10/1967, de acordo com seu artigo 8º Este instrumento internacional foi aprovado pelo Brasil mediante o Decreto Lei nº 93 de 30/11/1971. O Brasil depositou seu instrumento de adesão junto ao secretariado das Nações Unidas em 07/04/1972, tendo sua vigência começada a surtir efeito para o Brasil nesta mesma data, conforme reza o artigo 8º, parágrafo 2º deste Protocolo, promulgado pelo Presidente Emílio G. Médici através do Decreto nº 70.946 de 07/08/1972. A existência deste Protocolo obedece à necessidade de tornar a Convenção de 1951 aplicável: esta última continha a insalvável reserva temporal (“acontecimentos ocorridos antes de 1951”, art. 1º, c) e uma reserva geográfica, fruto de uma interpretação passível do entendimento de que seus termos indicariam acontecimentos restritos ao âmbito europeu.
6. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – Comentários sobre decisões do CONARE. Op. cit., p. 13.
7. Lei 9.474, Artigo 1, Inciso III.
8. Sobre o tema ler a memória do Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994. IIDH-ACNUR, 1995.
9. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – Comentários sobre decisões do CONARE. Brasília: ACNUR, CONARE, 2007, pp. 15-23 y 76-79.
10. Pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.
11. Fonte: Coordenação-Geral do CONARE.
12. ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 10ª edición, 2001, p. 31.
13. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el Siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC em Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Número 51, semestral. IIDH: San José de Costa Rica. ISSN: 1015-5074. Enero-junio 2010, pp. 249-271.
14. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A Recta Ratio nos Fundamentos do Jus Gentium como Direito Internacional da Humanidade. Discurso de Posse na Academia Brasileira de Letras Jurídica – Cadeira N. 47. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
15. GUZMÁN STEIN, Laura y PACHECO ORE-AMUNO, Gilda: “La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer – Interrogantes, nudos y desafíos sobre el adelanto de las mujeres en un contexto de cambio” en Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, San José de Costa Rica: IIDH, 1996, p. 19.
16. FRANCO, Leonardo (Coord.). El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “Asilo-Refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Buenos Aires: ACNUR, 2003. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto e RUIZ de SANTIAGO, Jaime. La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en El inicio del siglo XXI. Costa Rica: CtIDH, ACNUR, 2003. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Op. cit.
17. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A humanização do direito internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 284.

18. Com referência específica ao Brasil, poder-se-ia invocar os sistemas de proteção internacional de direitos humanos de impacto direto ao Estado brasileiro, o sistema interamericano de direitos humanos, de âmbito da O.E.A., e o sistema das Nações Unidas, de âmbito da O.N.U.. Ambos atuando, é claro, em estrita complementação com o próprio sistema brasileiro de proteção de direitos humanos.
19. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Op. cit., pp. 284-352.
20. Realizada em Brasília durante os dias 26 e 27 de agosto de 2004.
21. Realizada na Cidade do México durante o dia 16 de novembro de 2004.
22. Ver os documentos resultantes de todos os processos da celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena na página eletrônica do ACNUR: www.acnur.org.
23. Lei 9.474, Artigo 1, Inciso III.
24. Sobre o tema ler a memória do Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994. IIDH-ACNUR, 1995.
25. As soluções duráveis para os refugiados e as refugiadas consideradas pelo ACNUR são a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.
26. Fonte: Coordenação Geral do CONARE.
12 Documento de discussão: "A situação dos refugiados da América Latina: proteção e soluções sob o enfoque pragmático da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984". Tradução nossa. Documento elaborado para facilitar a discussão entre os participantes das reuniões regionais preparatórias do evento comemorativo final do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que se celebrou na Cidade do México, durante os dias 15 e 16 de novembro de 2004. Poderá ser encontrado em SANTIAGO, Jaime Ruiz e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, 4ª Edição, Costa Rica: ACNUR, 2006, p. 334.
27. CONARE. Relatório de Atividades (1998-2009). Coordenação do CONARE: Brasília, julho de 2009.
28. As idéias nesse subtópico compartilhadas são oriundas de notas tomadas durante a Conferência Regional La Protección de Refugiados y la Migración Internacional em las Américas, realizada em San José da Costa Rica, durante os dias 19 e 20 de novembro de 2009. Esse autor foi um dos membros da Delegação Oficial brasileira.