

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**FILIFE DA SILVA FELIX GOMES**

**O princípio do *non-refoulement* no sistema interamericano de direitos humanos:  
avanços e recuos em sua aplicação no contexto dos refugiados venezuelanos**

São Paulo  
2022

**FILIPPE DA SILVA FELIX GOMES**

**O princípio do *non-refoulement* no sistema interamericano de direitos humanos:  
avanços e recuos em sua aplicação no contexto dos refugiados venezuelanos**

**Versão Corrigida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

São Paulo  
2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação  
Seção Técnica de Biblioteca  
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Gomes, Filipe da Silva Felix

O princípio do *non-refoulement* no sistema interamericano de direitos humanos: avanços e recuos em sua aplicação no contexto dos refugiados venezuelanos / Filipe da Silva Felix Gomes ; orientador: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. -- São Paulo, 2022.

180 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. Non-refoulement 2. Direitos humanos 3. Sistema interamericano  
4. Migração 5. Refúgio I. Dallari, Pedro Bohomoletz de Abreu, orient. II. Título.

CDD – 323

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar como a estrutura do sistema interamericano de direitos humanos pode contribuir para ampliar a proteção do princípio do *non-refoulement* – considerado a pedra angular de proteção dos refugiados e consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951, que proíbe a expulsão ou rechaço de um refugiado para o território “em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”. Busca-se, então, analisar esse princípio em um contexto de evolução da proteção internacional do indivíduo e do desenvolvimento do regime de direitos humanos, que contribuem para uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano, e não o Estado. A natureza territorial do princípio do *non-refoulement*, entretanto, impõe limites a essa ordem, que enfrenta a atuação estatal na tentativa de preservar a sua soberania. Diante disso, este estudo se propõe a entender como os órgãos do sistema interamericano avançam interpretações sobre esse princípio e aumentam a proteção de refugiados, os desafios diante das práticas estatais, relacionadas à segurança e à cooperação, e, por fim, desenvolve um estudo de caso da situação dos refugiados venezuelanos na região, bem como possíveis caminhos para enfrentá-la.

**Palavras-chave:** Non-refoulement; Direitos humanos; Sistema interamericano; Migração; Refúgio

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how the structure of the Inter-American human rights system can contribute to expanding the protection of the principle of non-refoulement – considered the cornerstone of refugee protection and in article 33 of the 1951 Convention, which prohibits the expulsion or return of a refugee to “where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”. It then seeks to analyze this principle in a context regarding the development of the international protection of individuals and the human rights regime, which contribute to a global legal order whose basic systemic unit is the human being, not the State. The territorial nature of the principle of non-refoulement, however, imposes limits on that order, which faces measures from States attempting to preserve their own sovereignty. Therefore, this study aims to understand how the organs of the Inter-American system are advancing notions related to this principle and increasing refugee protection; what are the challenges in the face of State actions concerning security and cooperation; and, finally, develops a case study on the situation of Venezuelan refugees in the region, as well as possible ways to address it.

**Keywords:** Non-refoulement; Human rights; Inter-American system; Migration; Asylum

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, por todo o apoio na revisão do projeto de dissertação, seu desenvolvimento e posterior conclusão. Adicionalmente, agradeço pela contribuição com disciplinas da Pós-graduação e com grupo de estudo, que certamente ampliaram o meu conhecimento na área.

Agradeço aos membros da Banca Examinadora de Qualificação, Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida e Prof. Dr. João Alberto Alves Amorim, pelas contribuições e comentários tão relevantes.

Agradeço, também, ao meu amigo Edward Dettmam, que, mesmo à distância, contribuiu muito para a elaboração do projeto de pesquisa e para a minha entrada no programa. A Larissa Pacheco, colega e grande amiga, agradeço por todos os comentários e conversas.

À minha família – meu pai, Cláudio; minha mãe, Jucelma; minha irmã, Cláudia – agradeço por todo o apoio e carinho durante essa jornada. Um obrigado especial, mais uma vez, para minha mãe, por estar sempre presente, todos os dias.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	4
<b>ABSTRACT</b> .....	5
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	6
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	9
<b>LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS</b> .....	10
<b>Introdução</b> .....	11
<b>1. O princípio do <i>non-refoulement</i> e a moralidade universal: pensando o ser humano como unidade sistêmica básica da ordem jurídica global</b> .....	22
1.1. As origens da proteção internacional do indivíduo: do <i>jus emigrandi</i> ao direito de asilo político .....	22
1.2. O direito internacional humanitário, a noção de leis da humanidade e a codificação do <i>non-refoulement</i> .....	28
1.3. A humanização do direito internacional e o princípio do <i>non-refoulement</i> no pós-Segunda Guerra Mundial .....	35
1.4. A universalidade e a natureza de <i>jus cogens</i> do princípio do <i>non-refoulement</i> .....	42
1.5. O princípio do <i>non-refoulement</i> na ordem jurídica global.....	46
<b>2. O princípio do <i>non-refoulement</i> no sistema interamericano de direitos humanos</b> ....	51
2.1. Os órgãos interamericanos .....	53
2.2. O direito de asilo e o direito ao devido processo legal .....	58
2.3. O princípio do <i>non-refoulement</i> e o direito à vida, à liberdade, à família e ao trabalho .....	62
2.4. O <i>refoulement</i> como crime contra a humanidade .....	65
2.5. A interpretação complementar do princípio do <i>non-refoulement</i> e a reafirmação da <i>raison d’humanité</i> .....	73
<b>3. O princípio do <i>non-refoulement</i> e as práticas dos Estados: segurança, soberania e cooperação</b> .....	76
3.1. A natureza territorial do princípio do <i>non-refoulement</i> e os desafios à soberania estatal .....	77
3.2. Restrições ao princípio do <i>non-refoulement</i> : da extraterritorialidade às políticas de <i>non-entrée</i> .....	81
3.3. Das medidas excepcionais à securitização da migração forçada .....	88
3.4. A divisão de encargos e responsabilidades: o <i>burden-sharing</i> .....	96
3.5. A cooperação na temática migratória e a vontade política dos Estados .....	98
<b>4. O princípio do <i>non-refoulement</i> no contexto dos refugiados venezuelanos</b> .....	101
4.1. Antecedentes e contexto do país de origem .....	103

4.2.	A resposta dos Estados da região: avanços e recuos.....	105
4.3.	O direito migratório no Brasil e os fluxos de venezuelanos .....	113
4.4.	A atuação dos órgãos interamericanos.....	124
4.5.	A cooperação é possível?.....	131
	<b>Conclusão</b> .....	<b>135</b>
	<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>143</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CorteIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

TPI – Tribunal Penal Internacional

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

### Lista de gráficos

Gráfico 1. População mundial de refugiados (1990-2020) .....	13
Gráfico 2. Situações de deslocamentos forçados no exterior por país de origem (2020) .....	14
Gráfico 3. Número de venezuelanos deslocados no exterior separados por status .....	101
Gráfico 4. Número de venezuelanos refugiados, solicitantes de asilo e deslocados no exterior.....	102
Gráfico 5. Número de venezuelanos refugiados, solicitantes de asilo e migrantes venezuelanos deslocados no exterior, por país da região .....	106

### Lista de figuras

Figura 1. Desenvolvimento da noção de proteção internacional do século XVII ao século XX.....	34
Figura 2. Medidas restritivas à entrada de refugiados.....	88

## Introdução

O princípio do *non-refoulement*, que proíbe o ato de rechaço ou de expulsão de uma pessoa que possa resultar no seu retorno para o lugar onde sua vida ou liberdade é ameaçada, é considerado um elemento fundamental da proteção de refugiados. Esse princípio está presente em diversos instrumentos internacionais e reflete uma obrigação dos Estados. A sua observância, entretanto, tem sido posta em xeque diante de cenários de grandes fluxos migratórios em todo o mundo. Não foi diferente com a situação da Venezuela, que causou grandes fluxos de refugiados e na qual foram identificadas diversas violações desse princípio por parte dos Estados. Nesse sentido, o objetivo desta dissertação é analisar como a estrutura do sistema interamericano de direitos humanos, um dos principais sistemas regionais, pode contribuir para ampliar a proteção do princípio do *non-refoulement* na região.

Para isso, busca-se analisar esse princípio em um contexto de evolução da proteção internacional do indivíduo e do desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, que contribuem para uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano e não o Estado. Considera-se, entretanto, que a natureza territorial do princípio do *non-refoulement* impõe limites a essa ordem, que enfrenta a atuação estatal na tentativa de preservar a sua soberania. Diante disso, este estudo se propõe a entender por que o princípio do *non-refoulement* é um dos elementos principais dessa ordem jurídica global; como os órgãos do sistema interamericano, notadamente a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana, avançam interpretações sobre esse princípio; a natureza e as características do princípio; os desafios existentes diante das práticas dos Estados relacionadas à segurança e à cooperação; e, por fim, desenvolve um estudo de caso da situação dos refugiados venezuelanos, no que concerne à aplicação do princípio.

Devido ao caráter predominantemente analítico deste trabalho, seguiu-se um desenho qualitativo de pesquisa para o estudo de caso dos refugiados venezuelanos, no qual foram empregados, sobretudo, os métodos documental e hermenêutico. Com o primeiro, buscou-se a observação do processo de evolução de conceitos-chave, de conhecimentos e de práticas dos órgãos interamericanos e dos Estados da região, considerando as particularidades dos documentos, a natureza jurídica destes e o ente que os produziu. Objetivou-se, nesse sentido, identificar similaridades e contrastes nos padrões de argumentação e/ou interação, reelaborando conhecimentos e criando novas formas de compreender os fenômenos. Com isso, estabeleceu-

se uma base de dados documental para o estudo, visando a descrição do fenômeno relacionado ao princípio do *non-refoulement* no seu contexto regional. Os seguintes aspectos foram levados em consideração: análise da clareza dos principais conceitos da pesquisa; e estabelecimento de relações causais que expliquem por que determinadas condições levam a determinadas situações (efeitos). Já com o segundo, visou-se à interpretação dos documentos pesquisados, sobretudo tratados, declarações, relatórios, recomendações, decisões judiciais, leis e decretos, buscando-se a consolidação e a validação dos conceitos e fenômenos pesquisados, para revelar o quanto esta pesquisa contribui socialmente para a resolução dos problemas e objetivos propostos.

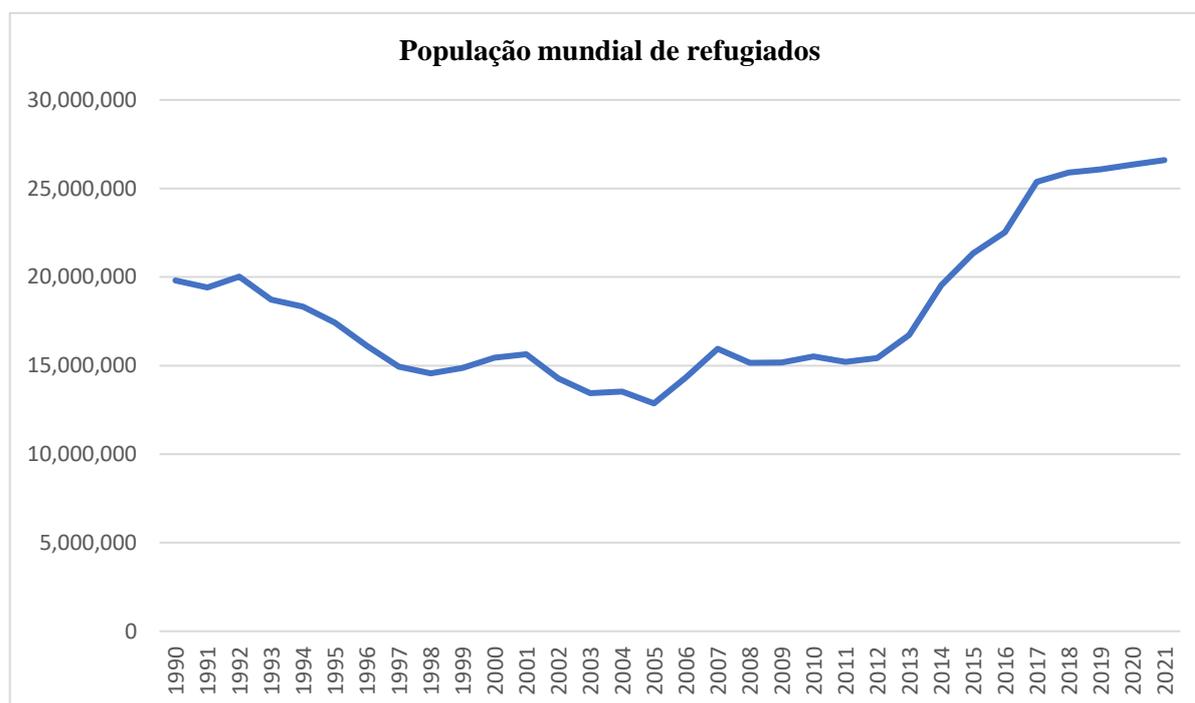
Não se estabeleceu, destarte, um marco teórico rígido em que se inserisse o esforço analítico geral deste trabalho. Não obstante, adotou-se uma abordagem conceitual-teórica sobre interpretação complementar entre direitos humanos básicos, como o direito à vida, o direito de asilo e direito ao devido processo legal, e o princípio do *non-refoulement*. Além disso, conceitos como soberania, securitização e governança regional foram analisados na apresentação e na organização dos problemas tratados neste estudo.

A escolha do tema é justificada, em primeiro lugar, pela centralidade dos refugiados no atual debate político internacional, seja por meio da mídia, de organizações não-governamentais, de organizações intergovernamentais e dos próprios Estados<sup>1</sup>. Nota-se que, o alto número de refugiados na década de 1990 – oriundos, em sua maioria, de conflitos étnicos como a Guerra da Bósnia e o conflito em Ruanda – teve uma diminuição anual quase contínua e posterior estabilização no início dos anos 2000. Entretanto, desde 2011, o número de refugiados cresce ininterruptamente e de forma acelerada, passando a marca de 26 milhões, pela primeira vez, no ano de 2019, dos quais 73% se encontram em países vizinhos do Estado de origem<sup>2</sup> (ver Gráfico 1 abaixo).

---

<sup>1</sup> “A profunda indignação provocada pela foto de um menino sírio morto nas praias da Turquia e pela notícia sobre as 71 pessoas asfixiadas em um caminhão na Áustria deve se transformar em ações inequívocas de solidariedade prática. Em um mundo onde circulam, livremente, mercadorias, capitais, informações e ideias, é absurdo impedir o livre trânsito de pessoas”. *Discurso da Presidente Dilma Rousseff na abertura da 70ª Assembleia Geral da ONU* (2015):

<sup>2</sup> ACNUR (2020), *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Destaca-se, ainda, que, durante a década de 2010-2019, 100 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar do seu país de origem; e 400.000 solicitações de asilo foram de crianças desacompanhadas ou separadas da família.

**Gráfico 1 – População mundial de refugiados (1990-2021)**

Fonte: ACNUR, Refugee Data Finder: Disponível em: [www.unhcr.org/refugee-statistics](http://www.unhcr.org/refugee-statistics) (acesso:20/02/2022).  
\*Os números de 2021 estão consolidados apenas até a metade do ano.

Destaca-se, nesse sentido, a chamada “Primavera Árabe”, que, a partir de 2011, com conflitos no Oriente Médio e no norte da África, causou a fuga de milhões de homens, mulheres e crianças<sup>3</sup>. Em 2016, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, declarou que “vivemos a maior crise de refugiados e deslocados de nosso tempo” (tradução nossa)<sup>4</sup>. Quatro anos depois, no final de 2020, mais de 80 milhões de pessoas eram deslocados forçados<sup>5</sup> (sendo mais de 26 milhões de refugiados), o que levou o Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, a dizer que “com o deslocamento forçado dobrando na última década, a comunidade internacional está falhando na salvaguarda da paz” e que o mundo está “ultrapassando outro marco sombrio que continuará a crescer, a menos que os líderes mundiais parem com as guerras”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> O alto número de mortos no Mediterrâneo, segundo o relator, Tineke Strik, no Conselho Europeu, foi causado pela negligência dos países europeus em receber os refugiados. Council of Europe, Parliamentary Assembly. *Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?* (2012).

<sup>4</sup> “We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time”. UN Secretary-General, Ban Ki-moon, *Remarks on Forced Displacement: A Global Challenge* (2016).

<sup>5</sup> ACNUR (2021), *Global Trends: Forced Displacement in 2020*.

<sup>6</sup> ONU, *ONU revela que mais de 80 milhões de pessoas foram deslocadas à força em 2020*, ONU News, 9 de dezembro de 2020.

Em segundo lugar, mostra-se relevante, no contexto regional americano, a situação migratória de venezuelanos que fogem da instabilidade institucional e da violação generalizada de direitos humanos, acentuada desde 2017 no país de origem<sup>7</sup>. Já em setembro de 2018, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) anunciou que o número de refugiados e migrantes venezuelanos no mundo havia chegado a cerca de 2,6 milhões, sendo os países da América do Sul os receptores da maior parte deste fluxo<sup>8</sup>. A velocidade da deterioração da situação pode ser percebida pelo crescimento acentuado do número de refugiados e migrantes venezuelanos em um curtíssimo período.

Em novembro de 2018, por exemplo, o número total de refugiados e deslocados venezuelanos no exterior chegara a 3 milhões, tendo a Colômbia o maior número de entradas (mais de 1 milhão), seguida pelo Peru (cerca de 500.000), Equador (cerca de 220.000), Argentina (130.000), Chile (100.000) e Brasil (85.000)<sup>9</sup>. Poucos meses depois, em abril de 2019, o total já havia alcançado 3,7 milhões<sup>10</sup>. Segundo a OIM, portanto, naquele momento, o êxodo venezuelano estava caminhando para um “momento de crise” comparável aos eventos no Mediterrâneo<sup>11</sup>. Por fim, em 2020, considerando refugiados, solicitantes de asilo e deslocados no exterior, o número de venezuelanos alcançara quase 5 milhões, ficando atrás apenas da Síria como país de origem de deslocados forçados<sup>12</sup> (ver Gráfico 2 abaixo).

### **Gráfico 2 – Situações de deslocamentos forçados no exterior por país de origem (2020)**

---

<sup>7</sup> Em 2017, foram 68,5 milhões de deslocados em todo o mundo, vítimas de perseguição, conflitos ou violência generalizada. Neste ano, quando a crise venezuelana se intensificou, 117,1 mil venezuelanos solicitaram asilo, o quarto maior volume no mundo, superior ao Congo, e próximo ao Afeganistão, ao Iraque e à Síria (os três primeiros, nesta ordem). ACNUR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017* (2018).

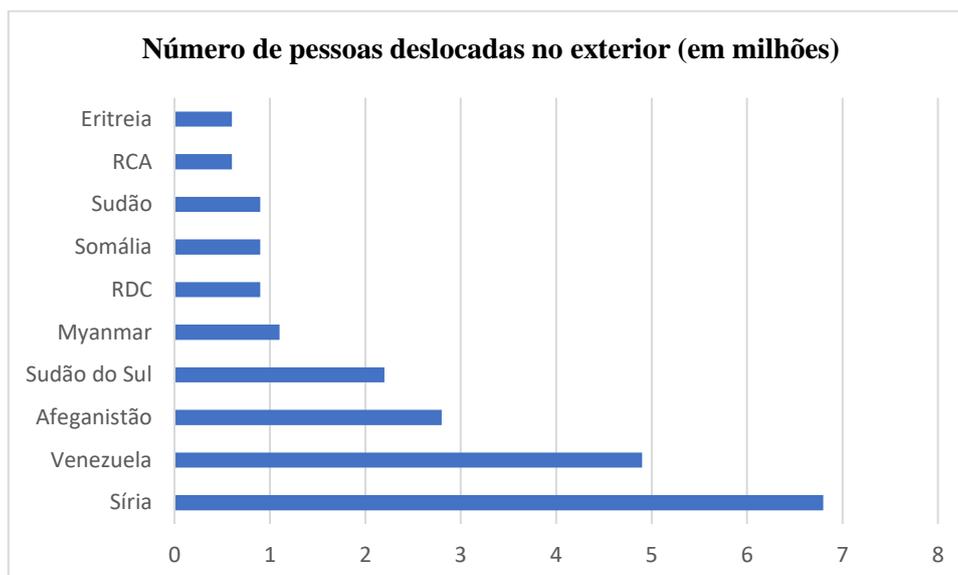
<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/situation\\_reports/file/venezuela\\_sr\\_201809.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/venezuela_sr_201809.pdf) (acesso: 21/05/2019).

<sup>9</sup> OIM. *Number of refugees and migrants from Venezuela reaches three million*. Press Release, 18 de agosto de 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform> (acesso: 21/05/2019).

<sup>11</sup> Reuters. *U.N. agency sees Venezuelan exodus nearing a crisis point* (2018).

<sup>12</sup> ACNUR, *Global Trends: Forced Displacement in 2020* (2021).



Fonte: ACNUR, Refugee Data Finder: Disponível em: [www.unhcr.org/refugee-statistics](http://www.unhcr.org/refugee-statistics).

\*RDC (República Democrática do Congo); RCA (República Centro-Africana).

\*\*O número de pessoas inclui refugiados, solicitantes de asilo e “venezuelanos deslocados no exterior”.

Em terceiro lugar, o tema mostra-se relevante para a compreensão de como os grandes fluxos de refugiados afetam os Estados. Devido à natureza territorial do refúgio, a intensificação dos fluxos intra e transcontinentais, facilitados pelas novas tecnologias decorrentes do processo de globalização, juntamente com relevantes acontecimentos internacionais, como a Guerra ao Terror, transformaram a temática da migração em agenda de segurança dos Estados, o que resulta, não raramente, em medidas restritivas à entrada de refugiados. Nos países da região, desde a intensificação dos fluxos de venezuelanos em 2017, podemos destacar diversas dessas medidas. Por um lado, países como Equador e Peru passaram a solicitar um passaporte válido ou um visto para permitir entrada de refugiados em seu território<sup>13</sup>. O Chile, por sua vez, passou a exigir um visto especial, chamado de visto de responsabilidade democrática, que poderia ser adquirido em qualquer lugar do mundo<sup>14</sup>. Por outro lado, no Brasil, o governo do estado de Roraima solicitou, em agosto de 2018, a suspensão temporária do fluxo de venezuelanos e o fechamento de fronteiras; entretanto, o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido, ressaltando os diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e citando expressamente o princípio do *non-refoulement*<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> MIRANDA, Boris. *Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país*, BBC (2018); ESPAÑA, Sara. *Exigência de visto para entrar no Equador deixa a fronteira em colapso*, El País Internacional (2019); El Peruano. *Perú exigirá pasaporte y visa a los venezolanos* (2019).

<sup>14</sup> Reuters. *Chile offers 'democratic responsibility visa' to Venezuelan migrants* (2019).

<sup>15</sup> Decisão da ministra Rosa Weber indefere tutela provisória na *Ação Cível Originária (ACO) 3121* (Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2018).

Por fim, o estudo do conjunto de normas e instituições que compõe a governança regional para a proteção dos direitos humanos, notadamente no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), é justificado pelo número e relevância de instrumentos sobre a proteção contra o *refoulement* produzidos na região. Nesse sentido, autores como Cantor & Barrichelo (2012) consideram que o sistema interamericano de direitos humanos já desenvolveu uma proteção complementar para os direitos dos refugiados bastante avançada, talvez a mais avançada de todos os sistemas regionais. Além disso, órgãos como a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana já influenciaram diversas mudanças em leis nacionais dos países americanos, como a descriminalização de críticas a oficiais do governo e o acesso à informação pública, o que, também, torna o seu estudo relevante para avançar o direito dos refugiados na região. Diante desse quadro, afigura-se relevante o estudo da estrutura de proteção dos órgãos interamericanos no que concerne ao princípio do *non-refoulement* e às dificuldades para implementá-lo na região. Objetivou-se, nesse sentido, situar essas dificuldades e a atuação desses órgãos no caso dos refugiados venezuelanos, buscando identificar os avanços e recuos em sua aplicação.

O trabalho está organizado da seguinte forma: no capítulo 1, busca-se descrever a evolução da proteção internacional do indivíduo, desde a Paz de Vestfália até o direito internacional dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra Mundial. Esse conceito é essencial para entendermos o que representa a obrigação internacional de um Estado em relação a um indivíduo que não possui a sua nacionalidade. Nesse sentido, analisam-se noções como a de *jus emigrandi*, que, em meados do século XVII, já trazia um entendimento de que a perseguição a indivíduos em razão de sua religião violava um direito estabelecido pelos tratados da Paz de Vestfália. Posteriormente, diante dos acontecimentos da Revolução Francesa e do período revolucionário e da emergência de conceitos como cidadania e Estado-Nação, a proteção contra perseguição também foi estendida para os exilados políticos, perseguidos por diferentes regimes. Alguns mecanismos legais domésticos e tratados bilaterais de extradição passaram, portanto, a defender o direito de asilo, entendido cada vez mais como instrumento de promoção da moralidade política.

Ao ganhar terreno no cenário internacional, no século XIX, a promoção de valores de moralidade contribuiu para a proibição da escravidão em todos os países do mundo e para o desenvolvimento do direito internacional humanitário. Este foi uma resposta aos conflitos e revoluções nacionalistas, particularmente a italiana, que se proliferaram nesse período, e

buscava a proteção de pessoas, com o estabelecimento de um limite mínimo à atuação dos Estados em conflitos armados.

Ainda antes da Primeira Guerra Mundial, que é resultado desse processo de convulsão regional na Europa do século XIX, alguns instrumentos internacionais, notadamente a Convenção de Genebra de 1864 e de 1906 e as Convenções de Haia de 1899 e 1907, já se destacavam por avançar importantes princípios humanitários do direito internacional e a ideia de que haveria atos inaceitáveis para a comunidade internacional, mesmo durante a guerra, fazendo um apelo a noções como “povos civilizados”, “leis da humanidade” e “consciência pública”. Nesse sentido, chegou-se a criar, após a Grande Guerra, uma comissão investigativa para julgar os turcos no caso da morte de armênios em 1915.

O período do Entreguerras também configurou as origens do refúgio como instrumento jurídico internacional, sob os auspícios da recém-criada Sociedade das Nações. Ressalta-se que, nesse momento, a criação desta organização marcava o início do que se entende como direito de cooperação, embora as normas de coexistência vestfaliana (relacionadas à soberania absoluta) ainda continuassem presentes. Nesse sentido, a emergência de um direito de cooperação resultou na pluralização de atores, ganhando destaque as organizações e entes internacionais criados. No que concerne aos grandes fluxos de deslocados causados pela Grande Guerra, houve a criação de instrumentos de cooperação e proteção desses indivíduos no âmbito internacional, como os Passaportes Nansen, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, e a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933. Nesta, o *non-refoulement* aparece expressamente, pela primeira vez, em um tratado internacional, reconhecendo-se um princípio emergente de não retorno de refugiados.

Após a Segunda Guerra Mundial, o direito de cooperação desencadeou uma proliferação de atores internacionais, particularmente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e diversas outras organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), além de organizações da sociedade civil; e o reconhecimento de novos sujeitos de direito internacional, sobretudo o indivíduo. Adicionalmente, houve, a proliferação de instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e os Pactos de 1966. Nesse sentido, o direito de cooperação transformava-se em “direito da comunidade humana”.

É nesse momento que é aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, cujo artigo 33 traz, expressamente, o princípio do *non-refoulement*, considerado pedra

angular na proteção dos refugiados. A menção a esse princípio, contudo, não se limita a essa convenção nem aos instrumentos referentes ao instituto do refúgio ou do asilo; na verdade, aparece em diversos tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984, o Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A universalidade desse princípio, inclusive, leva a doutrina e a jurisprudência internacional a reconhecê-lo como costume internacional e a conceder-lhe a natureza de *jus cogens*.

Defende-se, portanto, nesta dissertação, que o princípio do *non-refoulement* é considerado um dos elementos fundamentais de um “direito da comunidade humana” e de uma ordem jurídica global na qual os Estados não seriam mais a unidade sistêmica básica; esta seria formada pelo próprio indivíduo, que possui direitos universalmente reconhecidos e que fundamentam a própria existência dessa ordem. A vontade estatal presente nas teorias voluntaristas, contudo, não cessariam ou deixariam de existir, mas passariam a coexistir com a proteção de valores universalmente compartilhados.

No capítulo 2, busca-se analisar a relevância da estrutura de proteção do sistema interamericano de direitos humanos, para assegurar a aplicação do princípio do *non-refoulement* no continente. No que concerne à proteção internacional do indivíduo e o *non-refoulement*, destaca-se um conjunto de normas regionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, além da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948.

Dentre os órgãos interamericanos, destacam-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nestes, identificam-se diversos casos, dentre julgamentos, opiniões consultivas, recomendações, relatórios e outros documentos, nos quais o escopo e a extensão do *non-refoulement* são abordados. Nesse sentido, os órgãos relacionam este princípio com o princípio da igualdade e não discriminação, entre outros, bem como entendem que há uma interpretação complementar de que o princípio do *non-refoulement* está intrinsecamente relacionado com a proteção de direitos fundamentais do ser humano, tais quais o direito à vida, à liberdade, à família e ao trabalho, bem como o direito a procurar e receber asilo e o direito ao devido processo legal – todos consagrados em diversos instrumentos internacionais. Além disso, esses órgãos também enfatizam que o princípio do *non-refoulement*

não reconhece limitações geográficas, apesar da sua natureza territorial, e revela uma dimensão preventiva contra a tortura, buscando evitar os riscos de qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante resultante de extradição, deportação ou expulsão.

As decisões desses órgãos reforçam, portanto, a ideia de que o princípio do *non-refoulement* busca proteger os direitos mais básicos do ser humano, e a sua proliferação em instrumentos internacionais reafirma a noção de que se expande uma consciência jurídica universal baseada em princípios de solidariedade e de justiça (doutrina jusnaturalista), compreendendo uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano e correspondendo, segundo Cançado Trindade (2013), ao primado da *raison d'humanité* sobre a *raison d'État*.

Já o capítulo 3 trata da natureza e das características do princípio do *non-refoulement*, além das práticas estatais em relação à sua aplicação, à segurança e à cooperação, utilizando a definição contida na Convenção de 1951, para analisar as práticas relacionadas aos refugiados. Foi escolhida essa definição como foco de análise porque os refugiados venezuelanos compõem o estudo de caso a ser realizado no capítulo 4.

Assim, primeiramente, discorre-se sobre a natureza territorial do princípio e sua relação com a soberania estatal e o controle do território. As fronteiras físicas são um dos principais instrumentos de poder dos Estados, e a imposição de certas obrigações de proteção a refugiados (não nacionais) ocasiona uma ruptura da hierarquia Estado-cidadão-território preconizada pelo sistema vestfaliano.

À relação entre soberania e territorialidade, foram lançados novos dilemas com o fenômeno da globalização e a resultante integração física de Estados e facilidade dos meios de transporte e de comunicação. Com isso, a migração internacional, em geral, passou a ser caracterizada como um centro dinâmico, desafiando a capacidade dos Estados de controlá-la. A isso, soma-se a dificuldade em lidar com fluxos migratórios mistos, explicada pela falta de limites claros entre estas duas categorias: de um lado, migrantes econômicos; do outro, os refugiados. Na doutrina, essa relação é chamada de “nexo asilo-migração”. Diante dessa dificuldade, os Estados acabam selecionando quem entra e quem não entra em seu território.

Dentre as principais medidas restritivas, destacam-se as técnicas de interceptação extraterritorial; a instalação de pontos de controle em portos e aeroportos estrangeiros; a evocação do princípio do “primeiro país de entrada” e de “um terceiro país seguro”, quando muitos refugiados e solicitantes de refúgio interceptados se movimentam de um país que não o

seu de origem para outro; e as políticas de *non-entrée*, cujo destaque fica com a requisição de vistos para autorizar a entrada de refugiados. No caso dos venezuelanos, diversos Estados da região adotaram a requisição de vistos, como Peru, Equador e Chile.

Nesse sentido, ressalta-se que a implementação de políticas restritivas que resultam no ato de rechaço ou expulsão de refugiados baseia-se na noção de que a migração é um problema de segurança que exige respostas no mesmo nível. Esse processo é chamado de “securitização” dos movimentos migratórios pelos Estados e está relacionado com o conceito abrangente de segurança, em detrimento da noção realista caracterizada pelo risco de integridade territorial e pelo uso da força militar. Além disso, as políticas restritivas e a securitização da migração enfraquecem a cooperação internacional e a divisão de encargos e responsabilidades – que representa a noção de que a temática dos refugiados é uma responsabilidade internacional e que encargos indevidamente pesados para certos países devem ser evitados, a fim de que uma solução satisfatória dos problemas seja encontrada.

Já no capítulo 4, objetivou-se aplicar um estudo de caso da situação dos refugiados venezuelanos, para avaliar as questões referentes ao princípio do *non-refoulement* levantadas nos capítulos anteriores. Buscou-se analisar, com isso, o contexto do país de origem – a Venezuela – e a situação de um crescente número de refugiados e deslocados venezuelanos, em cujas previsões ainda não há indícios de que diminuirá no curto prazo.

Para isso, traçou-se um corte temporal entre 2017, ano em que os fluxos de refugiados venezuelanos se intensificaram, e 2020, ano da banca de qualificação desta dissertação; e um corte geográfico regional, com destaque para os países que mais receberam refugiados venezuelanos na América do Sul, particularmente Colômbia, Equador, Peru, Chile e Brasil.

Diante disso, analisou-se a prática desses Estados em relação aos grandes fluxos de refugiados venezuelanos, identificando processos de recuos, particularmente no que se refere às medidas restritivas adotadas, mas também de avanços, notadamente com o acolhimento e regularização de milhões de venezuelanos, com os processos de cooperação em busca de uma solução humanitária regional, entre os quais se destacam o “Processo de Quito” e o Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes, e com a atuação da Comissão Interamericana e da Corte Interamericana diante de casos de *refoulement* de venezuelanos, apresentando resoluções importantes para a defesa dos direitos humanos na região, inclusive durante o período de emergência sanitária causado pela pandemia de COVID-19 decisões que

envolviam medidas cautelares para evitar danos irreparáveis; sentença de fundos, reparações e custos; e uma opinião consultiva com importantes interpretações para a proteção de refugiados.

Por fim, a “Conclusão” sintetiza os resultados do trabalho e indica possíveis desdobramentos para a pesquisa relacionada ao assunto.

## **1. O princípio do *non-refoulement* e a moralidade universal: pensando o ser humano como unidade sistêmica básica da ordem jurídica global**

O princípio do *non-refoulement* – que é a proibição do ato de rechaço ou de expulsão de uma pessoa que possa resultar no seu retorno para o lugar onde sua vida ou liberdade é ameaçada – invoca a ideia de uma obrigação mínima para os Estados diante de indivíduos que enfrentam um elevado grau de vulnerabilidade. Sua origem, embora comumente entendida como um princípio moderno do século XX, encontra raízes em ideais de proteção do indivíduo que datam do século XVII, tanto em leis nacionais, tratados e até mesmo no próprio direito natural. Esses ideais, na medida em que o direito internacional se transformava, foram essenciais para a construção de uma ordem jurídica baseada na moralidade universal, da qual o *non-refoulement* deve ser entendido como princípio fundamental.

Neste capítulo, então, busca-se compreender a evolução desses ideais, frequentemente identificados como pertencentes ao terreno da moralidade universal, e entender a codificação do *non-refoulement* em diversos instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana como parte do processo histórico de desenvolvimento dos direitos humanos e da centralidade do ser humano na ordem jurídica global.

### **1.1. As origens da proteção internacional do indivíduo: do *jus emigrandi* ao direito de asilo político**

A noção de proteção internacional a indivíduos em determinadas circunstâncias, que passariam a deter direitos fora do território de seu Estado de origem, ainda que de forma distinta em escopo e extensão à noção contemporânea do termo, remonta à própria criação do sistema de Estados nacionais, durante a Paz de Vestfália<sup>16</sup> (ORCHARD, 2016; HADDAD, 2008, p.47-

---

<sup>16</sup> Os tratados de Vestfália, assinados em 1648, em Münster e Osnabruck, marcaram o fim da Guerra dos Trinta Anos – conflito que opôs, principalmente, um Império Habsburgo enfraquecido e uma França Bourbon ascendente. Esses tratados são comumente representados como marco do sistema moderno de Estados. Entretanto, o início do pluralismo nas relações internacionais não pode ser remetido a um ano específico; é, na verdade, um processo histórico gradual que se estendeu por vários séculos, tendo como marco os eventos desde o Concílio de Constance (1414-17) até a Paz de Utrecht (1715). Apesar desse processo gradual e secular, a Paz de Vestfália (1648) representa um marco importante, porque instituiu a noção do princípio de equilíbrio de poder (entre as potências da época) – noção esta que será retomada e desenvolvida posteriormente por organizações internacionais (HADDAD, 2008, p.49), notadamente com a criação do Conselho de Segurança da Sociedade das Nações e das Nações Unidas.

51). O fim do sistema medieval baseado na *respublica Christiana*<sup>17</sup> e da hegemonia dos Habsburgos levou à criação de um novo sistema baseado em entes territoriais separados com autonomia externa e controle interno. Isso significava, em outras palavras, a prevalência do princípio da soberania: os Estados se reconheciam como igualmente soberanos, e cada um devia abster-se de interferir nos assuntos domésticos de outros, tendo o território como o objetivo da política (HADDAD, 2008, p.48), independente de quaisquer autoridades estrangeiras (JACKSON, 2000, pp.156-57). Internamente, o território era consolidado, unificado e centralizado sob um governo soberano, e a sua população devia fidelidade total ao seu governante. Para isto, o Estado soberano demandava, não raramente, conformidade religiosa e linguística como forma de garantir a sua legitimidade (JACKSON, 2000, p.166).

Para reger esse novo tipo de relações entre entes soberanos, os Estados passaram a adotar o chamado direito das nações (*jus gentium*<sup>18</sup>, isto é, direito das gentes), que se desenvolvera sob uma tradição emergente de jurisprudência internacional cujos principais expoentes foram Hugo Grotius e Francisco de Vitoria (CANÇADO TRINDADE, 2013, p.9-10; JACKSON, 2000, p.166), e buscaram um equilíbrio de poder anti-hegemônico. Esse novo equilíbrio de poder objetivava evitar o reaparecimento de outro grande império, como aquele sob o domínio dos Habsburgos, que subjugasse os demais (KISSINGER, 1994, p.20; WATSON, 1992, pp.182-197).

Apesar da instituição do Estado como unidade básica desse novo sistema internacional, a Paz de Vestfália também produziu a noção de *jus emigrandi*: tendo uma religião diferente da de seu príncipe, uma minoria de indivíduos possuiria o direito de mudar de residência e preservar sua propriedade, embora sem limitação do direito de um outro Estado expulsar esta minoria (RAE, 2002, p.218)<sup>19</sup>. Isso significava que os Estados mantiveram a discricionariedade

---

<sup>17</sup> Os limites jurisdicionais no mundo medieval eram mais porosos e sobrepostos do que os rígidos limites das fronteiras do mundo moderno (HADDAD, 2008, p.51). Neste mundo moderno, deixaria de existir uma autoridade superior interventiva, normalmente representada na figura do Imperador do Sacro-Império ou do Papa. Assim, a doutrina medieval da intervenção era substituída pela moderna doutrina da não intervenção (JACKSON, 2000, p.165-66). A comunidade política da *respublica Christiana* – na qual os povos europeus, durante a Idade Média, guerreavam contra povos não cristãos, como nos casos das Cruzadas em Jerusalém – era, portanto, substituída pelos princípios do *rex est imperator in regno suo* [“o rei é o imperador de seu reino”] e do *cujus regio ejus religio* [“de quem [é] a região, dele [se siga] a religião”] (JACKSON, 2000, p.166). Jackson (2000, p.168), contudo, aponta que a busca por uma autoridade central hierarquicamente superior no plano internacional não deixou de ser cobiçada, por meio da força, nos séculos seguintes à Paz de Vestfália – seja na figura do império universal de Napoleão Bonaparte, no comunismo revolucionário de Lênin e Stálin, ou ainda no Terceiro Reich de Adolf Hitler.

<sup>18</sup> Sobre essa concepção, ver mais em: MOREAU-REIBEL, J., *Le droit de société interhumaine et le jus gentium - Essai sur les origines et le développement des notions jusqu'à Grotius*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 77, 1950, pp. 506-510.

<sup>19</sup> O *jus emigrandi* foi concedido a minorias religiosas sob o Tratado de Osnabruck (um dos tratados assinados na Paz de Vestfália) e possuía status de norma regional (RAE, 2002).

em receber estes indivíduos; isto é, não havia uma proibição quanto à devolução ou à expulsão de pessoas para o território onde sofriam perseguição nos termos do moderno princípio do *non-refoulement*. Contudo, podemos destacar a noção de *jus emigrandi* como uma das origens da ideia de proteção internacional do indivíduo.

É baseando-se nesta noção que podemos analisar, por exemplo, o caso emblemático de deslocamento em massa dos calvinistas franceses (huguenotes) a partir de 1685, quando Louis XIV revogou o Edito de Nantes e proibiu o Protestantismo na França<sup>20</sup> (ORCHARD, 2016; HADDAD, 2008, p.51-53; JACKSON-PREECE, 1998; ZOLBERG, 1983). A proibição religiosa se enquadrava na busca de um projeto de construção do Estado, que, segundo Zolberg (1983, p.36), primava pela unidade ideológica, já que a persistência de comunidades socioculturais autônomas poderia negar a sua própria existência.

Essa medida representou um marco para a proliferação normativa de um direito protetivo dos calvinistas franceses entre os Estados da região, particularmente nos Estados protestantes e germânicos, em função de ser entendida como uma ação ilegítima<sup>21</sup>. A perseguição religiosa aos huguenotes foi, então, reconhecida por estes Estados, tendo sido cunhado, pela primeira vez, o termo ‘refugiados’ em referência a este grupo de indivíduos<sup>22</sup> (HADDAD, 2008, p.51), e desencadeou uma nova forma de resposta dos Estados: a proteção legal (ORCHARD, 2016, p.4; MARRUS, 2002, pp.8-9.). Esta proteção legal, contudo, variava em extensão e escopo de Estado para Estado: não havia responsabilidade simultânea em aceitar ‘refugiados’; podia ser repelida a qualquer momento, sem haver uma obrigatoriedade internacional a ser cumprida; e tardou cerca de três décadas para ser aprovada em regiões como Reino Unido e Estados-Gerais das Províncias Unidas (Holanda) (ORCHARD, 2016, pp.5-6)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> O Edito de Nantes (1598) foi um compromisso entre os nobres católicos e protestantes, que permitiu estabilidade à França, ao pôr fim a uma guerra civil de quarenta anos. Esse compromisso político reestabeleceu a religião católica como oficial, mas também garantiu algumas liberdades para os protestantes, incluindo autogoverno comunal, cortes de direito próprias e até mesmo forças militares (ZOLBERG, 1983, p.34). Com a revogação do acordo, milhares de pessoas foram forçadas a se converterem, demitidas de cargos públicos ou exiladas, e igrejas calvinistas foram destruídas. Estima-se que entre 200.000 e 500.000 franceses deixaram o país para buscar proteção no exterior. Ver: HADDAD, 2008, p.52.

<sup>21</sup> Segundo RAE (2002, p.218), a revogação do Edito de Nantes e a proibição de saída dos huguenotes da França violou o *jus emigrandi* acordado em Vestfália. No cenário internacional, a revogação foi considerada ilegítima e teve um efeito marcante sobre a opinião internacional, particularmente dos Estados vizinhos, que se tornavam cada vez mais hostis às pretensões francesas e aos Bourbon.

<sup>22</sup> Ainda em 1796, a Terceira Edição da *Encyclopaedia Britannica* observou que o termo ‘refugiado’ havia sido aplicado aos protestantes franceses expulsos, e que “apenas recentemente o termo foi estendido a todos os que deixam seu país em tempos de angústia e, portanto, desde a revolta das colônias britânicas na América, ouvimos frequentemente falar de refugiados americanos” (MARRUS, 2002, pp.8-9).

<sup>23</sup> Além disso, nota-se que a proteção estava disponível para os calvinistas porque, sobretudo, eram apoiados por grupos politicamente poderosos em outros países. A sua aceitação era geralmente relacionada a presença do Protestantismo como religião oficial do Estado receptor, ou naqueles onde outros calvinistas alcançaram poder significativo. Nesse sentido, a proteção legal obedecia a interesses econômicos e a lealdades religiosas

Com a discricionariedade dos Estados em relação à proteção dos indivíduos considerados ‘refugiados’, percebe-se que os direitos protetivos provinham mais do nível doméstico do que internacional (ORCHARD, 2016). Não havia tratados, declarações, organizações internacionais ou mecanismos formais internacionais que tratassem destes direitos. Em verdade, como veremos mais à frente, foi apenas em 1933 que o princípio do *non-refoulement*, principal objeto deste estudo, será formalizado em um tratado internacional. O reconhecimento de certos direitos de proteção estavam, portanto, associados a padrões de comportamento dos Estados relativos aos indivíduos que sofriam perseguição religiosa.

Em fins do século XVIII, com os acontecimentos resultantes da Revolução Francesa e da Revolução Americana, a busca por uma consciência nacional, o princípio popular, o nacionalismo, a democracia e a cidadania foram alguns dos conceitos que modificaram a noção de Estado: ainda que se mantivessem como unidades políticas territorialmente soberanas, eles eram representados, agora, pela vontade política do povo, e não mais em termos dinásticos, sendo a cidadania entendida agora como parte de direitos e liberdades individuais, que ligava o indivíduo e o Estado-nação (ORCHARD, 2014; HADDAD, 2008, p.53; ANDERSON, 2006; JACKSON-PREECE, 1998, p.6; SOYSAL, 1994; HOBBSAWM, 1990; KOHN, 1965).

A cidadania, entretanto, entendida no sentido de projeto do Estado-Nação, adquiria, também, propriedades excludentes: a separação entre nacional e estrangeiro, interno e externo (SILVA, 2013). A busca por uma comunidade política homogênea resultava, assim, em uma série de medidas, como a educação obrigatória e a imposição de uma língua nacional, erguendo uma variedade de barreiras – fronteiras físicas e fronteiras ideológicas, linguísticas e morais – que também visavam impedir a migração (SILVA, 2013; ANDERSON, 2006; HOBBSAWM, 1990). A própria noção de fronteira serviria para conter ameaças, como uma “linha fortificada”, utilizada para, também, diminuir fluxos migratórios (SILVA, 2013, p.139).

Com isso, a transformação do sistema de Estados-Nação afetou dramaticamente a natureza da resposta coletiva às necessidades de migrantes, pois o Estado era entendido como um aparato político independente dedicado ao avanço do bem geral de sua própria população e à promoção de uma consciência cultural comum (KOHN, 1965, p.23). Nesse sentido, Haddad (2008, p.53) ressalta que:

---

(ORCHARD, 2016, p.6), configurando um humanitarismo partidário (ZOLBERG et al, 1989, pp.6-7). Mesmo assim, a imigração dos huguenotes é considerada um marco de proteção, pois os fluxos subsequentes de ‘refugiados’ religiosos ao longo do século XVIII não foram tão numerosos, nem receberam o mesmo status legal (ORCHARD, 2014, pp.65-69).

Enquanto o caso dos huguenotes mostrou o surgimento do Estado moderno centralizador e territorializado, os exilados franceses da Revolução marcaram a materialização do Estado centralizador nacionalizado. Nacionalismo tornou-se uma ideologia do Estado e as pessoas começaram a pensar em si como cidadãos nacionais. A França, por exemplo, veio a ser imaginada como uma nação comprometida com os ideais revolucionários da liberdade, igualdade e fraternidade, tanto que aristocratas se tornaram forasteiros (tradução nossa)<sup>24</sup>.

As revoluções nacionalistas causaram, portanto, sobretudo após a Revolução Francesa, uma nova realidade regional: um grande número de deslocados (ORCHARD, 2016; HADDAD, 2008, pp.51-6). Dentre estes, ganham destaque os *émigrés*<sup>25</sup> franceses, cuja questão deu início a um processo de proliferação de instrumentos domésticos que normalizavam uma proteção legal mais ampla: aquela contra a perseguição política de indivíduos estrangeiros (ORCHARD, 2016, p.3). Nesse sentido, o direito de não retorno de acusados de crimes políticos desenvolveu-se por meio de acordos e mecanismos legais de extradição bilateral, difundidos inicialmente entre Reino Unido, Estados Unidos e França<sup>26</sup> (ORCHARD, 2016, p.7). Assim, conceitos fundamentais de proteção – como o direito de asilo<sup>27</sup> e de não extradição<sup>28</sup> – foram ampliados

---

<sup>24</sup> “Whereas the case of the Huguenots showed the emergence of a centralising modern territorialised state, exiles of the French Revolution marked the materialisation of the centralising nationalized state. Nationalism became an ideology of the state and people began to think of themselves as national citizens. France, for example, came to be imagined as a nation committed to the revolutionary ideals of *liberté, égalité* and *fraternité* such that aristocrats became the outsiders”.

<sup>25</sup> Ao contrário dos refugiados, o termo *émigrés* era considerado opróbrio, imposto por aqueles que desaprovavam as pessoas que partiam (ZOLBERG et al, 1989, p.9).

<sup>26</sup> A regulamentação da extradição entre os Estados por meio de tratados e a prática recorrente de não retorno de acusados de crimes políticos levou à aceitação universal, por volta de 1875, da não extradição destes indivíduos (BASSIOUNI, 1974, p.371). Também entre os países de tradição liberal, particularmente França, Países Baixos e Bélgica, houve tentativas de expulsão de indivíduos sem ameaçar o direito de asilo: os países ofereciam aos estrangeiros sujeitos à expulsão o poder de escolher para qual fronteira seria expulso (CAESTECKER, 2003). Esta provisão, segundo Caestecker (2003, p.123), foi o resultado de uma ideologia liberal que reconhecia os diferentes regimes na Europa e as diferentes concepções resultantes do que constituía um crime. Essas medidas, entretanto, enfrentaram resistência, sobretudo da Prússia (CAESTECKER, 2003, pp.126-7). Esta mudança na política de expulsão acabou forçando os Estados a conceber o asilo como um subconjunto da política de imigração (Caestecker, 2003, p.128).

<sup>27</sup> A origem da palavra “asilo” tem precedência do grego *asylia*, que significava inviolabilidade. Na Grécia Antiga, esta inviolabilidade era possuída por pessoas cujo trabalho exigia viagens longas fora de seu estado (mercadores, enviados, entre outros), e, também, era atribuída a alguns lugares, como templos e santuários. Uma pessoa em busca de proteção poderia, por exemplo, adentrar em um destes lugares e iniciar um ato de suplicação. Essa é a origem do termo “buscar asilo” (PRICE, 2009, p.26). Na modernidade, entretanto, até a Revolução Francesa, predominava o conceito de asilo de Grotius, amplamente voltado para proteger pessoas inocentes de procedimentos criminais injustos. Após a Revolução, desenvolveu-se, no início do século XIX, uma ressignificação do asilo, que teve o seu foco alterado da justiça criminal para o terreno da moralidade política (PRICE, 2009, p.48). Entretanto, asilo, neste momento, não possuía uma definição internacional e podia variar de acordo com o Estado, tendo sido esta proteção limitada, em muitos casos, apenas àquelas pessoas que enfrentariam a extradição (PRICE, 2009, p.25).

<sup>28</sup> Antes da Revolução Francesa, a não extradição de indivíduos por razões políticas baseava-se, principalmente, em relações de amizade e interesse. Após a Revolução, o criminoso político tornou-se símbolo de uma modernidade e de ideias avançadas, sendo a não extradição destes indivíduos, portanto, parte de um projeto liberal-democrático (GILBERT, 1991, 115). Elementos modernos da não extradição, como a exceção da ofensa política

para o terreno da moralidade política, a fim de proteger aqueles que eram perseguidos por crimes políticos (PRICE, 2009; GOODWIN-GILL, 1993).

A proteção contra a perseguição política derivava de dois entendimentos: primeiramente, a mudança na forma como a cidadania era entendida à época; segundo, porque se enraizaram, durante o período pós-revolucionário, ideais de direitos do homem oriundos no direito natural (doutrina jusnaturalista), passando a ser consagrados em instrumentos escritos, tal qual a menção a “direitos naturais, inalienáveis e sagrados” (tradução própria) na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789<sup>29</sup>. Ganhava terreno, então, a noção de “dignidade” introduzida por Immanuel Kant, referindo-se ao conceito de valor absoluto, em contraponto a noção de ‘preço’ como algo de valor relativo (TIEDEMANN, 2021). A personalidade é, nesse sentido, a única entidade à qual a dignidade pode ser atribuída; e se indivíduos humanos vivem sob condições desumanas, é muito mais difícil ou mesmo impossível desenvolver e sustentar a personalidade<sup>30</sup>. O crescimento de defensores da dignidade e da moralidade política ultrapassou, inclusive, o plano filosófico e ganhou força no parlamento inglês, onde John Stuart Mill, juntamente com o seu Partido Liberal, obteve êxito em bloquear uma proposta de tratado de extradição entre o Reino Unido e a França, em 1852 (PRICE, 2009, p.49).

O processo de desenvolvimento do asilo político, entretanto, não estava imune à manipulação estatal. Nesse sentido, a França revolucionária, apesar de ter sido o primeiro país a incluir o direito ao asilo em sua Constituição (1793), continuou a extraditar infratores políticos até 1830 e assinar tratados de extradição com países como Suíça, requisitando a extradição de fugitivos cujos crimes minavam a segurança do Estado (SINHA, 1971, pp. 171-2).

Em suma, em fins do século XVII e início do século XVIII, desenvolveu-se, à luz do sistema vestfaliano Estado-território, a noção de proteção a indivíduos fora de seu território de origem, que sofriam perseguição em razão de sua religião (e apenas este tipo), oriunda do *jus*

---

e a limitação prescritiva à extradição, por exemplo, têm sua origem em um tratado de 1834 entre França e Bélgica (BLAKESLEY, 1981, p.51).

<sup>29</sup> “Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs [...]”. *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 1789.

<sup>30</sup> Essa noção diz respeito ao teorema da equiprimordialidade da dignidade humana, segundo o qual nós não podemos perceber nem valorizar, de forma absoluta, a nossa própria personalidade sem, simultaneamente, perceber e valorizar a personalidade dos outros. Assim, nós entendemos a perda ou ameaça de perda da personalidade alheia como moralmente relevante, e qualquer ato que resulte em tal perda é um ato que machuca (TIEDEMANN, 2021).

*emigrandi* e do entendimento de que esta perseguição violava um direito estabelecido pela Paz de Vestfália. Já em fins do século XVIII e início do século XIX, em razão do período revolucionário e da emergência de conceitos como cidadania e Estado-Nação, essa proteção foi estendida para os exilados políticos, perseguidos por diferentes regimes. Os mecanismos legais domésticos editados em defesa destes indivíduos passaram a compor uma espécie de rede de proteção que se consubstanciou no direito de asilo. Este, entretanto, passava a ser visto não apenas como um instrumento de justiça criminal processual, mas também como instrumento de promoção da moralidade política.

Embora amplamente determinado por instrumentos domésticos, na ausência de instâncias multilaterais de monitoramento, os Estados passaram a reconhecer, ainda que de forma não linear, um entendimento governado por normas, além da noção de moralidade e de dignidade, o que contribuiu para a proteção legal de determinados indivíduos vulneráveis fora de seu país de origem. A seguir, veremos como a moralidade ganhou terreno no cenário internacional, avançando importantes conceitos como leis da humanidade, cujo escopo é essencial para entendermos o *non-refoulement*.

## **1.2. O direito internacional humanitário, a noção de leis da humanidade e a codificação do *non-refoulement***

O avanço de direitos e de liberdades individuais, embutidos no conceito de cidadania, também abriu caminho para muitas formas de migração e para a busca do bem-estar econômico, que estimulou grandes movimentos populacionais, especialmente no século XIX e início do século XX<sup>31</sup>. Isso foi possível porque o alto grau de integração da economia mundial nas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, em termos comerciais, de investimentos diretos, de fluxos financeiros e de migração, sugere fortes semelhanças com o processo atual de globalização (SOMBRA SARAIVA, 2008, p.104-105).

Esses grandes movimentos populacionais, contudo, foram acompanhados, não raramente, da reação estatal para contê-los, havendo a proliferação de medidas migratórias restritivas, que objetivavam separar os migrantes desejáveis dos indesejáveis (STEVENS,

---

<sup>31</sup> Durante este período, cerca de 52 milhões de europeus deixaram seus países e cerca de 72% deles se estabeleceram na América do Norte (MOCH, 1992, p.147).

2004, pp.18-19; FAHRMEIR et al, 2003, p.2; MARRUS, 2002, p.22). As medidas restritivas incluíam a introdução de documentos como passaportes e carteiras de identidade nacionais, formalizando o *status* de cidadão nacional e, por contraste, o estrangeiro (SOYSAL, 1995, p.17). Não raramente, divisões policiais passaram a registrar e controlar o movimento de estrangeiros, exigir permissões de estadia e expulsar “indesejáveis”, em regiões como Áustria, Prússia e estados alemães, ainda no século XIX (PRICE, 2009, p.55).

No Reino Unido, a garantia do direito de não deportação a grupos específicos como os refugiados foi apenas introduzida gradualmente nas leis internas, após críticas tanto do Parlamento como da opinião pública às diversas Leis sobre Estrangeiros<sup>32</sup> (*Aliens Act*: 1793, 1798, 1826, 1836). Nesse sentido, as críticas já buscavam desenvolver, dentro do próprio governo britânico, a noção de que a proteção de refugiados era uma obrigação internacional, e não mais doméstica, amparada no sentimento de humanidade e na moralidade universal. Sobre o pedido da expulsão de refugiados húngaros na Turquia feito pela Áustria e pela Rússia, Lord Palmerston, então Secretário dos Negócios Estrangeiros, afirmou:

Se há uma regra que mais do que outra tem sido observada nos tempos modernos por todos os Estados independentes, grandes e pequenos, do mundo civilizado, é a regra para não entregar refugiados a menos que os Estados sejam obrigados a fazê-lo pelas obrigações positivas de um tratado; e o governo de Sua Majestade acredita que tais compromissos com tratados são poucos, se de fato existem tais. As leis da hospitalidade, os ditames da humanidade, os sentimentos gerais da humanidade proibem tais rendições; e qualquer governo independente que de livre arbítrio fosse fazer tal rendição seria universalmente e merecidamente estigmatizado como degradado e desonrado (tradução nossa)<sup>33</sup>.

Já nos Estados Unidos, em 1891, diante do grande número de imigrantes que chegavam, particularmente oriundos da Europa Central e do Leste, o Congresso aprovou uma medida

---

<sup>32</sup> As Leis objetivavam excluir "estrangeiros indesejáveis", ao exigir que estrangeiros entregassem um relato de sua história pessoal e entrassem no país por portos específicos, limitar a liberdade de movimento uma vez que já estivessem dentro do país, e, finalmente, dar plenos poderes para o Rei negar a entrada de qualquer estrangeiro. A Lei chegava a estabelecer punições, como multas, expulsões e até mesmo a punição capital, que poderiam impedir a entrada de indivíduos com necessidade de proteção de asilo (PRICE, 2009, pp.52-53; HADDAD, 2008, p.55; STEVENS, 2004, p.18-23). Somente entre 1826 e 1906 é que houve, na Grã-Bretanha, de fato, uma espécie de ‘era de ouro’ para os refugiados e nenhum destes, quando chegou em território britânico, foi repellido ou expulso (PORTER, 1979, p.8). Em 1905, contudo, uma edição de uma nova *Aliens Act* visou reduzir o grande número de judeus do Leste Europeu que começaram a entrar no país na década de 1880 (PRICE, 2009, pp.52-53).

<sup>33</sup> “If there is one rule which more than another has been observed in modern times by all independent states, both great and small, of the civilised world, it is the rule not to deliver up refugees unless the states is bound to do so by the positive obligations of a treaty; and Her Majesty’s government believes that such treaty engagements are few, if indeed any such exist. The laws of hospitality, the dictates of humanity, the general feelings of humankind forbid such surrenders; and any independent government which of its own free will were to make such a surrender would be universally and deservedly stigmatised as degraded and dishonoured”. *Correspondence respecting refugees from Hungary within the Turkish dominions presented to Parliament, 28 February 1851*. In: SCHUSTER, 2003, p.95.

excluindo a entrada de indigentes e outras pessoas que provavelmente se tornariam um encargo público<sup>34</sup> (PRICE, 2009, pp.54; ZOLBERG, 2008, p.224), e também iniciou-se uma campanha massiva para exigir um teste de letramento<sup>35</sup> a novos imigrantes, mas a medida aprovada pelo Congresso foi vetada, sucessivamente, pelos presidentes Cleveland, McKinley e Taft<sup>36</sup> (ZOLBERG, 2008, p.216-227). Projetos de lei promulgados em 1921 e 1924 ainda impuseram cotas de imigração baseadas na origem nacional, sem exceções para vítimas de perseguição. Todas essas políticas limitaram tragicamente o número de judeus alemães aceitos pelos Estados Unidos nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial (ZOLBERG, 2006, pp.273-277).

A proliferação desses tipos de medidas restritivas era resultado da importância do tema dos refugiados e dos movimentos migratórios em um período de convulsão regional no continente europeu<sup>37</sup>, que deu origem ao aparato institucional de proteção do indivíduo que hoje prevalece. Foi exatamente nesse período que, considerando obrigações vinculantes e as noções de moralidade que se desenvolveram em décadas anteriores, o direito evoluiu nesta matéria, com a própria proibição da escravidão em todos os países e o desenvolvimento do direito internacional humanitário (KADELBACH, 2006, p.21), cujo objetivo principal é a

---

<sup>34</sup> A "LPC Clause", como era conhecida, objetivava realizar uma espécie de triagem econômica que resultava em uma armadilha para o candidato: ele deveria demonstrar que não se tornaria um encargo público, mas não poderia fazê-lo indicando um trabalho que estava esperando, pois isso seria evidência de um "contrato" – o que era proibido pela Lei de 1885. Se não tivessem meios econômicos para serem independentes, eles deveriam fornecer "declarações de patrocínio", que deveriam provar a vontade (e sobretudo a capacidade) de parentes americanos em apoiar o imigrante por pelo menos um ano (ZOLBERG, 2008, p.224).

<sup>35</sup> O teste funcionava como uma forma rudimentar de controle remoto (extraterritorial), pois, ao exigir que os reprovados fossem enviados de volta às custas do navio a vapor ou da empresa ferroviária, tinha o efeito de levar as empresas de transporte a impor uma primeira execução do teste como pré-requisito para embarque (ZOLBERG, 2008, p.227). Outra medida de controle extraterritorial foi estabelecida em uma lei de 1907, que definia a adoção de exame mental, moral e físico de estrangeiros por cônsules americanos ou outros oficiais do governo dos Estados Unidos no porto estrangeiro de embarque (ZOLBERG, 2008, p.230).

<sup>36</sup> É salutar ressaltar que estes vetos não significavam uma inclinação ao discurso humanitário de acolhimento a esses indivíduos. Cleveland, por exemplo, em mensagem de seu veto ao teste de letramento, ressaltou que este era contraprodutivo, pois autorizaria a entrada de rebeldes agitadores (letrados) e inimigos do controle governamental, que inflamariam as massas iletradas ao descontentamento e revolta (ZOLBERG, 2008, p.225). Neste período, apenas o presidente Theodore Roosevelt se expressou favoravelmente à aplicação do teste de letramento no controle migratório, bem como outras medidas que consideravam qualificações econômicas. Entretanto, estas medidas não foram aprovadas no Congresso (mesmo sendo este dominado pelo partido do presidente – o Partido Republicano). Isso deveu-se ao grande crescimento econômico e ao clima de prosperidade, no início do século XX, que demandavam um elevado número de trabalhadores. Nesse sentido, instituições como a *National Board of Trade* se opôs explicitamente ao teste, enquanto a *National Association of Manufacturers (NAM)* iniciou um forte lobby pró-imigração (ZOLBERG, 2008, p.229).

<sup>37</sup> O movimento das nacionalidades – Napoleão III, na França; Cavour, na Itália; Bismarck, na Alemanha; ou mesmo os desígnios expansionistas do czar Nicolau I, na Rússia – levou ao rompimento do equilíbrio de poder instaurado no Congresso de Viena (1815), e, portanto, deu início à erosão de uma relativa ausência de guerras sistêmicas no continente, culminando na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e, posteriormente, na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ver: SOMBRA SARAIVA, 2008.

proteção de pessoas e o estabelecimento de limites à atuação estatal em conflitos armados (SHAW, 2017, p.892; McCOUBREY, 1998; SWINARSKI, 1988)<sup>38</sup>.

A origem deste ramo do direito é atribuída, em grande parte, aos trabalhos do suíço Henry Dunant, que testemunhou os acontecimentos da Batalha de Solferino, durante a chamada Segunda Guerra de Independência Italiana, cuja brutalidade o inspirou a criar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) (ALEXANDER, 2015, p.109; GREENWOOD, 2008, p.11; CANÇADO TRINDADE et al., 1996). Cinco anos depois, em 1864, foi adotada a *Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos feridos e enfermos dos exércitos em campanha*, instrumento jurídico considerado marco do moderno direito internacional humanitário. Em um período no qual havia poucos Estados e não existiam instâncias multilaterais de monitoramento do uso da força, este ramo do direito pode ser indicado como “precursor da internacionalização da proteção da pessoa humana” (CANÇADO TRINDADE et al., 1996).

A Convenção de Genebra de 1864 ainda foi, posteriormente, revisada em nova conferência de 1906 e passou a integrar o *jus in bello* (direito que rege a condução de guerras), codificado também nas conferências de Haia de 1899 e 1907 (SHAW, 2017, p.892)<sup>39</sup>. Todas estas convenções – de Genebra (1864, 1906) e de Haia (1899, 1907) – avançaram importantes princípios humanitários do direito internacional, como o tratamento de prisioneiros de guerra e a proteção a não combatentes<sup>40</sup>, além da noção de um direito da humanidade e do apelo a uma moralidade na consciência pública<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Mais precisamente, segundo Christophe Swinarski (1988, p.18), este ramo do direito se consubstancia no “conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito”.

<sup>39</sup> Uma série de convenções foram adotadas nas conferências de Haia sobre ações em guerra terrestre e naval, que ainda formam a base das regras existentes. Ambos os direitos de Genebra e de Haia possuem um foco humanitário e a sua separação é contestada por muitos autores. Em verdade, eles são tão entrelaçados e sobrepostos que o termo ‘direito humanitário internacional’ pode ser usado para se referir a todas as regras de direito internacional que dizem respeito a conflitos armados – seja costumeira, convencional, de Haia ou de Genebra (GREENWOOD, 2008, p.11; BASSIOUNI, 1998, pp.199-200).

<sup>40</sup> Para Alexander (2007, pp.363-365), contudo, a proteção a civis, neste período, era bastante limitada pelas próprias convenções, especialmente devido a termos como “cidades não fortificadas” e “cidades fortificadas”. Nestas, os não combatentes não poderiam esperar imunidade.

<sup>41</sup> Destaca-se, nesse sentido, ainda antes da Primeira Guerra Mundial, o preâmbulo da Convenção de Haia relativa às leis e usos de guerra terrestre (1907): “Até que um código mais completo das leis de guerra tenha sido emitido, as Partes contratantes consideram conveniente declarar que, em casos não incluídos nos Regulamentos adotados por eles, os habitantes e os beligerantes permanecem sob a proteção e o estado dos princípios do direito das nações, já que resultam dos usos estabelecidos entre os povos civilizados, das leis da humanidade e dos ditames da consciência pública (tradução nossa). Preâmbulo, *Convenção de Haia relativa às leis e usos de guerra terrestre* (1907).

A expressão “leis da humanidade” contida na Convenção de 1907 avançou a noção de que haveria crimes considerados inaceitáveis pela comunidade internacional. Nesse sentido, em 1919, os países vencedores da Primeira Guerra Mundial, em uma comissão investigativa criada após o fim do conflito, julgaram os turcos culpados por “crimes contra as leis da humanidade”<sup>42</sup>, no caso da morte de armênios em 1915 (BASSIOUNI, 1998, p.204). Fortalecia-se, então, a noção de responsabilidade internacional, na qual estadistas têm responsabilidades processuais externas que derivam de seu estado de adesão à sociedade internacional; avançava-se, também, a noção de constituição de leis da humanidade.

Entretanto, apesar do avanço na investigação e na condenação deste tipo de crime internacional, o Tratado de Sèvres, que previa a entrega dos considerados culpados, não foi ratificado pela Turquia, e as circunstâncias políticas em prol da ratificação de um novo tratado (Lausanne) levaram à exclusão das previsões dos crimes e à anistia total aos turcos (BASSIOUNI, 1998, p.204-205). Em verdade, muitos dos tratados que buscavam avançar princípios humanitários careciam de meios para implementação e dependiam muito da reciprocidade e da opinião pública (SHAW, 2017, p.892-893). Nesse sentido, não se conseguiu evitar as atrocidades cometidas durante o período – seja na Primeira Guerra Mundial, nos diversos conflitos como a Guerra Civil Espanhola, nos campos de concentração, ou, ainda, na Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

A intensa migração de armênios é um caso emblemático da reconfiguração do equilíbrio europeu de poder, caracterizado pelo processo de colapso de impérios seculares, pela criação de novos Estados e pelos conflitos étnicos ocorridos após a Primeira Guerra. Outros exemplos são o deslocamento de russos durante a Revolução Russa, ou os judeus perseguidos em quase toda a Europa. Em grande parte, esses indivíduos deixavam o seu país como refugiados ou apátridas (MARRUS, 1985; SKRAN, 1995). Esses deslocamentos forçados em massa deram origem ao refúgio como instrumento jurídico internacional global, entre 1921 e 1939, sob os auspícios da Sociedade das Nações<sup>43</sup> (ANDRADE, 1996, pp.19-57). É salutar ressaltar que,

---

<sup>42</sup> A expressão “crimes contra as leis da humanidade” está nas origens do conceito de “crimes contra a humanidade, desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial (BASSIOUNI, 1998, p.204).

<sup>43</sup> A Sociedade das Nações teve o seu Pacto fundador aprovado como parte do Tratado de Versalhes, durante a Conferência de Paz de Paris, em 28 de junho de 1919. O Pacto da organização visava a busca pela cooperação e manutenção da paz e segurança. Reforçava, entretanto, ainda, o papel central do Estado e das obrigações contidas em tratados internacionais: “THE HIGH CONTRACTING PARTIES, In order to promote international cooperation and to achieve international peace and security; by the acceptance of obligations not to resort to war; by the prescription of open, just and honourable relations between nations; by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and; by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another [...]”. *The Peace Treaty of Versailles*, June 28, 1919.

nesse momento, a criação desta organização marcava o início do que se entende como direito de cooperação<sup>44</sup>, embora ainda se baseasse em preceitos como o da soberania absoluta (DALLARI, 2017), isto é, as normas de cooperação eram acrescidas às normas de coexistência vestfaliana.

O tratamento dos grandes fluxos migratórios no pós-guerra foi um dos temas mais importantes de normas de cooperação. Embora relativamente informal e altamente dependente das contribuições *ad hoc* e discricionárias dos Estados, o regime de refugiados do período entreguerras estabeleceu regras internacionais estruturadas para garantir a proteção destes indivíduos. Dentre estas, podemos ressaltar os Passaportes Nansen, a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, e a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados. Os Passaportes Nansen, projetados em 1922, eram cartões de identidade reconhecidos internacionalmente que permitiam milhares de pessoas apátridas e refugiados a viajar para um outro país que lhes permitiria ser integrado (LOESCHER et al. 2008). Já a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933, reconheceu expressamente, pela primeira vez, um princípio emergente de não retorno de refugiados:

Cada uma das Partes Contratantes se compromete a não remover ou impedir a entrada em seu território, por aplicação de medidas policiais, como expulsões ou não admissão na fronteira (*refoulement*), de refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que as referidas medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública. Em qualquer caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem (tradução nossa).<sup>45</sup>

A proteção, entretanto, era limitada a grupos específicos, concedida aos deslocados da Grande Guerra, particularmente com origem no Império Otomano ou na Rússia pós-revolução bolchevique (ANDRADE, 1996; pp.19-57), e consideravam apenas europeus como refugiados, refletindo as normas políticas da sociedade europeia (HATHAWAY, 1984).

Além disso, a Convenção de 1933 não teve grande alcance: apenas oito Estados ratificaram-na, e três deles fizeram reservas e declarações enfatizando a competência soberana em matéria de expulsão, tendo o Reino Unido feito objeção expressa ao princípio de não rejeição na fronteira (GOODWIN-GILL, 2000, p.7).

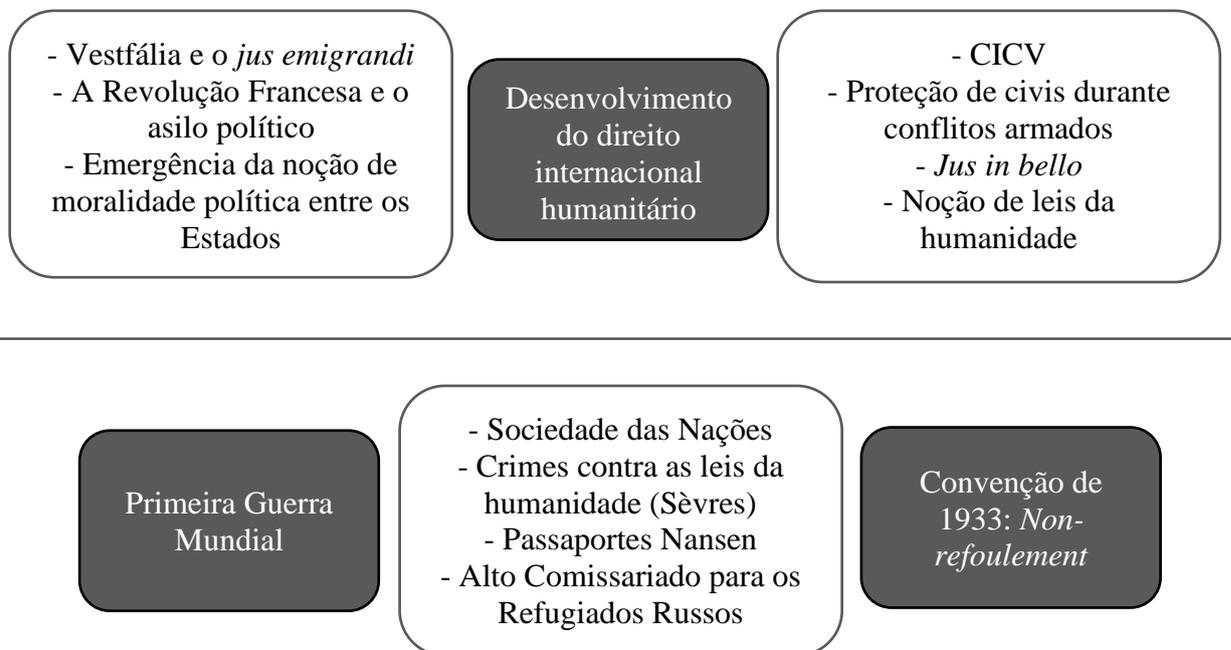
---

<sup>44</sup> Norberto Bobbio (2003) destaca a importância da cooperação para a construção de uma paz positiva (desenvolvimento) que coexiste com a paz negativa (ausência de guerras).

<sup>45</sup> “Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (*refoulement*), refugees who have been authorised to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order. It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their countries of origin.” Art. 3, *Convention Relating to the International Status of Refugees*, 28 October 1933.

Em suma, as transformações observadas no decorrer dos séculos XIX e início do século XX podem ser percebidas não apenas como uma causa de interesses coletivos por parte dos Estados para garantir a ordem internacional, mas também como um conjunto de compreensões normativas profundamente arraigadas e que fundamentalmente objetivavam proteger o ser humano. Essas normas, embora representassem a coexistência entre a vontade estatal absoluta e a emergência de obrigações internacionais contra certos tipos de crimes, representaram padrões adequados de comportamento que foram sendo modificados (ver Figura 1).

**Figura 1. Desenvolvimento da noção de proteção internacional do século XVII ao século XX**



Ao trazer maior regularidade e escopo, com o tempo, essas normas e padrões de comportamento contribuíram para a criação de ideais de moralidade universal que se consolidaram no pós-Segunda Guerra Mundial e resultaram no moderno direito internacional dos direitos humanos. Como veremos na próxima seção, o princípio do *non-refoulement* não escapa dessa lógica; pelo contrário, é parte fundamental da proteção internacional do ser humano, enraizada em entendimentos legais individuais de séculos passados.

### 1.3. A humanização do direito internacional e o princípio do *non-refoulement* no pós-Segunda Guerra Mundial

Diferentemente do que ocorrera com as investigações dos crimes cometidos durante a Primeira Guerra Mundial, os governos do Reino Unido, dos Estados Unidos, o governo provisório da República Francesa, e da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), assinaram, em 1945, o Acordo de Londres, que instituiu o Tribunal de Nuremberg para julgar os crimes nazistas cometidos durante a Segunda Guerra Mundial. Segundo o art. 6º do Estatuto do Tribunal, três categorias de crimes foram estabelecidas, com destaque para responsabilização de indivíduos: crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Dentre os crimes contra a humanidade, constavam a deportação e a perseguição com base em razões políticas, raciais ou religiosas<sup>46</sup>. Buscava-se, nesse sentido, a realização da justiça e reafirmação da dignidade do ser humano, em meio aos flagelos da guerra e da gravidade das atrocidades cometidas, como também se destaca no preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada naquele mesmo ano:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.<sup>47</sup>

É salutar ressaltar que, ao julgar indivíduos que cometeram crimes contra o direito internacional, e não entidades abstratas, como um Estado, o Tribunal de Nuremberg contribuiu para a emergência do direito penal internacional e para o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional. Esse reconhecimento foi reforçado ao longo da segunda metade do século XX, impondo a relativização de dogmas positivistas, isto é, do “dualismo de sujeitos nos planos interno e internacional e da vontade dos Estados como fundamento último de existência da ordem jurídica internacional” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p.468).

---

<sup>46</sup> Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and the Charter of the International Military Tribunal, Aug. 8, 1945, Charter of the International Military Tribunal, Art. 6.

<sup>47</sup> Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.

O reconhecimento da condição dos indivíduos como detentores de personalidade jurídica internacional vai ao encontro do processo de relativização do voluntarismo estatal<sup>48</sup> que se desenvolveu, sobretudo, no pós-1945, em decorrência do processo de desenvolvimento e solidificação dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 2008, p.188; AMARAL JUNIOR, 2008, p.17; PIOVESAN, 2007, p.12). Um notável exemplo de contribuição para o entendimento da pessoa humana como sujeito de direito internacional é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1948<sup>49</sup> (CANÇADO TRINDADE, 2018; SOARES, 2004), sendo considerada um marco divisor da relação entre Estados e indivíduos (ALMEIDA, 2018).

Transcendendo as divisões ideológicas entre o bloco capitalista e o comunista, típicas da Guerra Fria, os direitos defendidos na DUDH não distinguem nacionais de estrangeiros (SOARES, 2004) e compreenderam aqueles referentes às liberdades públicas e políticas, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais<sup>50</sup>. Nesse sentido, este instrumento consagrou a noção de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e de que direitos inerentes à pessoa humana são o propósito básico da comunidade internacional (CANÇADO TRINDADE, 2018, p.99); isto é, já não se tratava de uma proteção sob situações específicas, como ocorrera com os refugiados, mas sim de proteger o ser humano como tal<sup>51</sup>.

A consolidação do *corpus juris* de proteção ao indivíduo, particularmente na segunda metade do século XX, resultante de uma consciência humana maior, em uma escala

---

<sup>48</sup> Para a corrente voluntarista, também chamada de consensualista, cujas bases são positivistas, a obrigatoriedade do direito internacional advém exclusivamente da vontade dos Estados, da mesma forma em que a obrigação do direito interno vem do consentimento dos cidadãos. Essa teoria, entretanto, é criticada por não explicar como um novo Estado já está obrigado a normas costumeiras e princípios gerais de direito anteriores à sua existência. Ver: CANÇADO TRINDADE, 1981, pp. 201-240.

<sup>49</sup> “Os trabalhos preparatórios da Declaração Universal dos Direitos Humanos abarcaram uma série de decisões tomadas no biênio 1947-1948, a partir da primeira sessão regular da antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em fevereiro de 1947. Naquele momento já se dispunha de propostas a respeito, enviadas à Assembleia Geral das Nações Unidas no trimestre de outubro a dezembro de 1946. Para um instrumento internacional que passaria a assumir importância transcendental, como universalmente reconhecido em nossos dias, os *travaux préparatoires* da Declaração Universal de 1948 desenvolveram-se em um período de tempo relativamente curto. [...] Dos então 58 Estados membros da ONU, 48 votaram a favor, nenhum contra, oito se abstiveram e dois encontravam-se ausentes na ocasião” (CANÇADO TRINDADE, 2018, p.101-102).

<sup>50</sup> Essa divisão é característica dos Pactos acordados duas décadas depois, em 1966: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

<sup>51</sup> “Preâmbulo: Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem; Art. 1º: Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.” *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948.

virtualmente universal, é parte do avanço do princípio da humanidade<sup>52</sup> nas relações internacionais e conforma o processo de humanização do direito internacional (CANÇADO TRINDADE, 2006).

Parte deste processo, o direito de asilo<sup>53</sup>, uma importante forma de proteção contra o *refoulement*, objeto desse estudo, também foi consagrado na DUDH, que afirmava que “todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”<sup>54</sup>. Esse reconhecimento era de grande importância devido à gravidade dos crimes cometidos durante a Segunda Guerra Mundial, particularmente aqueles que se referiam à perseguição, que levou o tema dos refugiados à centralidade do debate internacional.

Nesse sentido, apenas um ano após a criação da ONU, a AGNU expressamente aceitou, em uma de suas primeiras resoluções, que os refugiados ou as pessoas deslocadas [em virtude dos crimes de guerra cometidos] que expressaram objeções válidas contra o retorno ao seu país de origem não poderiam ser obrigados a fazê-lo<sup>55</sup>. Já se estabelecia, inclusive, que um futuro órgão internacional deveria assistir a esses indivíduos e ser responsável por sua proteção<sup>56</sup>. Adicionalmente, em 1949, a Convenção de Genebra IV declarou que “uma pessoa protegida não poderá ser, em caso algum, transferida para um país onde possa temer perseguições por motivo das suas opiniões políticas ou religiosas”<sup>57</sup>.

Foi nesse momento histórico de ampla afirmação internacional dos direitos humanos que foi aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>58</sup>. A Convenção consolidou o moderno regime internacional dos refugiados, resultante da busca dos Estados por

---

<sup>52</sup> Esse princípio, em verdade, tem sua origem na doutrina jusnaturalista, que evocava uma visão centrada na consciência humana e no respeito à pessoa humana como um benefício comum a todos (CANÇADO TRINDADE, 2006, pp.9-14).

<sup>53</sup> Asilo, neste momento, era associado ao “direito de asilo” *lato sensu*, que incluía o asilo diplomático, o asilo territorial e o refúgio (JUBILUT 2007, pp.35-50; ALMEIDA, RAMOS, & RODRIGUES, 2011, pp.15-44).

<sup>54</sup> Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). É salutar ressaltar que o direito de procurar e gozar asilo não corresponde à obrigação dos Estados em conceder o asilo para os solicitantes. De forma ainda mais salutar, destaca-se que o primeiro instrumento de direitos humanos juridicamente vinculante – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – não previu o direito de asilo em nenhum dos seus dispositivos. Ver: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto No 592, de 6 de julho de 1992.

<sup>55</sup> AGNU, *Question on Refugees*, 12 February 1946, A/RES/8.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Art. 45, *Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva, 12 August 1949. Adotada pela Conferência Diplomática destinada a Elaborar as Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas da Guerra.

<sup>58</sup> Destaca-se a referência expressa à DUDH no preâmbulo da Convenção: “Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.” Preâmbulo, *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Doravante referida como “Convenção de 1951” ou “Convenção”.

soluções e por proteção às vítimas da perseguição nazista e da catástrofe humanitária de uma guerra que deixou milhões de deslocados (HADDAD, 2008; FELLER, 2001; LOESCHER, 2001; BARNETT, 2002). Sobre este documento, o ministro das relações exteriores brasileiro, José Carlos de Macedo Soares, em mensagem ao presidente da República, Juscelino Kubitschek, escreveu:

A Convenção em aprêço exprime, antes de tudo, o índice de novo equilíbrio da moral internacional, pois nesta época, tão marcada pelos excessos da xenofobia, as Nações Unidas lograram concluir instrumento que ser havido como a verdadeira Carta dos Refugiados e que, além disso, representa a medida mais concreta até hoje tomada pela Organização, em consonância com o espírito da Declaração dos Direitos do Homem de 1948.<sup>59</sup>

Diferentemente do período entreguerras, contudo, este novo regime internacional dos refugiados no pós-Segunda Guerra se desenvolveu de forma mais institucional e multilateral<sup>60</sup>, contando também com um ente internacional: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujos trabalhos preparatórios representaram uma grande preocupação com a justiça e com a reintegração de milhões de vítimas<sup>61</sup> e trouxe diversos elementos para a definição do *status* de refugiado.

---

<sup>59</sup> Diário do Congresso Nacional, Seção I, Setembro de 1957 6091, Mensagens, No 355, DPp-DAI-124-002,04, Mensagem de exposição de motivos de José Carlos de Macedo Soares a Sua Excelência o Senhor Doutor Juscelino Kubitschek de Oliveira, Presidente da República, 30 de julho de 1957.

<sup>60</sup> Considerando os direitos humanos “*lato sensu*”, que também consideram as normas que regem os momentos graves de perturbação da ordem pública e conflitos, como o direito dos refugiados e o direito humanitário, destacam-se uma série de declarações, como a DUDH e a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem; tratados multilaterais, como os Pactos de 1966, as Convenções de Genebra de 1949, e a Convenção contra o Genocídio; os mecanismos de verificação, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU e o ECOSOC; e os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, notadamente o europeu, o americano e o africano (SOARES, 2004, pp.421-427).

<sup>61</sup> O ACNUR foi criado em fins de 1950 em meio a uma grande controvérsia entre as principais potências vencedoras para amenizar o problema das vítimas da guerra na Europa, obtendo um tímido orçamento e sustentado em grande parte por contribuições voluntárias (REIS & MOREIRA, 2010, p.18). Mesmo assim, os trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 foram promovidos pelo Alto Comissariado e demonstraram a preocupação dos Estados com a ordem internacional e a noção de justiça – esta, devido aos valores humanitários que foram levantados após o massacre sem precedentes durante a guerra; aquela, pela busca da reintegração das vítimas e estabilização da segurança no pós-guerra (BETTS, 2009).

Esta definição baseou-se na pessoa que teme ser perseguida<sup>62</sup> por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas<sup>63</sup>; entretanto, houve uma grande discussão terminológica a respeito de quem poderia ser considerado como tal – o que ficou conhecido como “reservas temporal e geográfica”<sup>64</sup>.

Além disso, a Convenção de 1951 inovou ao ressaltar expressamente o princípio do *non-refoulement*, considerado a pedra angular do regime internacional dos refugiados por refletir a necessidade mais urgente de um refugiado: obter um acesso seguro a outro país. Em seu artigo 33 definiu que:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> “Apesar de constituir elemento essencial do refúgio, [a perseguição] não é definida nos diplomas internacionais sobre a matéria, fato que pode servir de catalisador de problemas para a aplicação do instituto” (JUBILUT, 2007, p.45). A perseguição possuía uma orientação individualista, em detrimento de uma abordagem mais categórica que enfatizasse a origem de grupos específicos (MANORAJ, 2019, p.4; McADAM, 2013; BARNETT, 2002; HATHAWAY, 1991), chegando-se a considerar que a sua inclusão na Convenção foi um desvio dos princípios humanitários de décadas anteriores (HATHAWAY, 1991). Isso porque, ao não se considerar as condições do país de origem na Convenção, os Estados têm a oportunidade de restringir os fluxos em detrimento da proteção dos refugiados (MANORAJ, 2019, p.4).

<sup>63</sup> “O termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. Artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

<sup>64</sup> A reserva temporal referia-se ao artigo 1º da Convenção, que limitava sua aplicabilidade a “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Já a reserva geográfica referia-se ao debate sobre quem seria considerado refugiado – se apenas os europeus ou pessoas de todo o mundo. A solução consensual, no momento, foi deixar cada Estado decidir o alcance do termo no momento de sua adesão ao tratado (REIS & MOREIRA, 2010, p.19). Nesse sentido, muitos países optaram pela limitação geográfica ao continente europeu, inclusive o Brasil. Essa cláusula foi adicionada ao Decreto 50.215/1961 da República Federativa Brasileira e perdurou até 1989, fazendo com que alguns grupos de refugiados fossem recebidos com outro título no Brasil, como foram os casos de vietnamitas em 1979/1980 e iranianos em 1986 (ALMEIDA & ARAÚJO, 2001, pp. 155-159). O debate a respeito dessas reservas, entretanto, não estava isento das particularidades políticas da Guerra Fria e da oposição ideológica entre Estados Unidos e União Soviética. Nesse momento, o tema dos deslocados era objeto de grande controvérsia entre as principais potências, que os consideravam como troféus e uma forma de “propaganda” contra o Estado de origem (BARNETT, 2002; ALMEIDA & ARAÚJO, 2001; FELLER, 2001; MATAS, 1993), tendo os Estados Unidos e a União Soviética, inclusive, oferecido apoio técnico ou financeiro a grupos de refugiados exilados em determinadas regiões como parte de suas estratégias nas chamadas *proxy wars* (LOESCHER, 2001; STEDMAN AND TANNER, 2003). Apenas em 1967, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados estendeu o escopo da Convenção de 1951 a todos os indivíduos, independentemente do país de origem. O Protocolo retirou as restrições temporal e geográfica, eliminando as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” do texto da Convenção de 1951.<sup>64</sup> Entretanto, manteve o termo “refugiado” semanticamente enquadrado no artigo primeiro da Convenção supracitada. Art. 1º do *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*, 1967. Sobre o debate terminológico a respeito da definição de refugiado premente na doutrina, ver mais em MANORAJ, 2019; CHOW, 2018; ALMEIDA, 2018; McADAM, 2013; FELLER, 2006; BARNETT, 2002.

<sup>65</sup> *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951, Art. 33 (1).

O *non-refoulement* é descrito, portanto, como um direito primário do refugiado, que necessita entrar e permanecer em um Estado de asilo<sup>66</sup> para proteger a sua vida ou liberdade<sup>67</sup> (HATHAWAY, 2005, p.302). Este direito, contudo, de acordo com a Convenção de 1951, estava limitado às razões de perseguição expressamente listadas e não protegiam pessoas fugindo de outros tipos de violência, como guerras civis e conflitos internos (CHOW, 2018; McADAM, 2013; STOREY, 2012). Por serem as definições da Convenção de 1951 as mais aceitas pela comunidade internacional (BARNETT, 2002), ocasionaram uma lacuna na proteção internacional dos refugiados.

Foi a partir desse entendimento que a definição de refugiado passou a ser ampliada no contexto internacional regional. Primeiramente, a Organização da Unidade Africana (OUA) aprovou a *Convenção que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África*, em 1969, contendo, pela primeira vez, novos elementos que abrangiam, além das vítimas de perseguição, também as vítimas de “agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública”<sup>68</sup>. Em âmbito americano, esta mudança veio apenas com a assinatura da Declaração de Cartagena de 1984, que, inspirando-se na convenção africana anterior, expressou a recomendação da definição da Convenção de 1951 sem limitar-se, entretanto, a ela, ao acrescentar elementos

---

<sup>66</sup> Segundo REIS & MENEZES (2012), “na atualidade, os termos “asilo” e “refúgio” ora são utilizados como sinônimos (na maioria dos casos), ora denotam institutos diferentes (âmbito latino-americano), sendo a distinção principal ser o “refúgio” um instituto internacionalmente estabelecido e o “asilo” uma expressão da discricionariedade estatal”. Há, entretanto uma “preponderância da interpretação na literatura, assim como a similaridade de propósitos – a proteção internacional”. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, inclusive, definiu que a expressão “buscar e receber asilo” também abrange os refugiados (CorteIDH, *La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano em el Sistema Interamericano de Protección*, OC-25/18, maio de 2018). Esse trabalho, portanto, utilizará os termos como sinônimos, especialmente quando se falar em direito à entrada ou permanência em um “Estado de asilo”.

<sup>67</sup> Ressalta-se aqui que o artigo 33 da Convenção de 1951 não traz a expressão “perseguida” contida no artigo 1º; traz, em seu lugar, os termos “vida ou liberdade ameaçada”. Nesse sentido, pode haver um questionamento sobre se os indivíduos protegidos pelo artigo 1º e pelo artigo 33 são os mesmos, já que os diferentes termos adotados poderiam induzir uma interpretação restritiva – a de que nem todos os indivíduos caracterizados pelo artigo 1º estariam dentro do escopo do artigo 33 (HATHAWAY & CUSICK, 2000). Essa interpretação, entretanto, não se sustenta em análise mais detalhada do conjunto de documentos que compõem os *drafts* da Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas de 1951. Em sentido contrário, Lauterpacht & Bethlehem (2003) propõem que o artigo 33 é mais amplo do que o termo “perseguição” contido no artigo 1, e a expressão “vida ou liberdade ameaçada” deve ser interpretada para abranger circunstâncias em que um refugiado ou requerente de asilo: (a) tem um medo bem fundamentado de ser perseguido; (b) enfrenta um risco real de tortura ou tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante, ou (c) enfrenta outras ameaças à vida, integridade física ou liberdade.

<sup>68</sup> O termo “[...] aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do seu país de nacionalidade. Art. 1º da Convenção, Adis-Abeba, 1969. A Convenção entrou em vigor em 1974. Disponível em: [http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf) (acesso: 06/10/2020). Para mais sobre o contexto regional que levou à mudança, ver WOOD, 2014.

como “violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”<sup>69</sup>. Sobre a Declaração de Cartagena, é salutar ressaltar que, embora desprovida de caráter juridicamente vinculante<sup>70</sup> quando foi aprovada, sua importância é ressaltada na doutrina (FRANCO, L. & NORIEGA, 2004; SEPÚLVEDA, 2004; ALMEIDA & ARAÚJO, 2001). Mesmo antes da internalização da definição ampliada em lei no Brasil (Lei nº 9747/97), por exemplo, entre os anos de 1992 e 1994, o Estado brasileiro recebeu cerca de 1200 angolanos vítimas da guerra civil, com base na Declaração de Cartagena (ALMEIDA & ARAÚJO, 2001, pp.155-159).

O entendimento mais humanitário da proteção de estrangeiros contra quaisquer ameaças a sua segurança e vida sugere uma premissa de equivalência moral entre as vítimas de perseguição e as vítimas de outros tipos de violência<sup>71</sup>. A necessidade de proteção internacional de um indivíduo, portanto, seria independente da causa; dependeria, na verdade, da condição vulnerável em que se encontra, e quanto mais grave e urgente for esta condição, mais forte seria a reivindicação de seu direito protetivo. Essa visão humanitarista é recorrente na doutrina (CARENS, 2003, p.101; ROBERTS, 1998, p.381; ZOLBERG et al, 1989, p.269; SHACKNOVE, 1985).

Nesse sentido, em meados dos anos 1990, o ACNUR avançou a noção humanitarista de “necessidade de proteção internacional” (ACNUR, 1994), para além de definições

---

<sup>69</sup> *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados*, 1984, Parte III, Conclusão Terceira. O contexto de descolonização e guerras nos países africanos, e a instalação de regimes ditatoriais na América Latina foram os principais fatores que levaram à mudança conceitual do refúgio nas duas regiões. Para mais, ver: ARBOLEDA, 1991. Segundo alguns estudiosos, contudo, os novos elementos introduzidos por instrumentos regionais como a Declaração de Cartagena, como “violência generalizada”, “violação maciça dos direitos humanos” e “perturbação grave da ordem pública” carecem de definição em instrumentos internacionais (CHOW, 2018; FELLER, 2006; BARNETT, 2002), o que pode favorecer a adoção de medidas restritivas. Outros elementos como a “agressão estrangeira” e os “conflitos internos” são definidos em instrumentos do direito internacional humanitário, embora parte da doutrina aponte estas definições como insuficientes para a proteção dos refugiados (HATHAWAY & FOSTER, 2014; HOLZER, 2015; KALSHOVEN & ZEGVELD, 2011; FELLER, 2006).

<sup>70</sup> A efetividade de normas de *soft law* (não juridicamente vinculante) não é consenso na doutrina. Alguns autores, como Simmons (2009), deixam em um segundo plano a capacidade de fontes como o costume e o *soft law* para influenciar efetivamente o comportamento dos Estados, atribuindo importância maior para a agenda nacional ao chamado *hard law* (tratados e instrumentos juridicamente vinculantes). Outros estudiosos, entretanto, defendem, que o *soft law* não se opõe ao *hard law*, mas é, na verdade, uma fonte de diminuição das incertezas dos sistemas legais, de flexibilidade diante de novas realidades políticas e novas circunstâncias, aumentando a estabilidade das interações estatais e contribuindo, de fato, para alterações no comportamento dos Estados (DEMIN, 2018; ELLIS, 2012; MEYER, 2008).

<sup>71</sup> “Se os indivíduos são ativistas ou espectadores passivos simplesmente em [um] conflito é imaterial do ponto de vista de sua segurança imediata. Sua necessidade claramente poderia ser a mesma, independentemente da causa. [...] Em um sentido normativo, os três tipos de refugiados são igualmente merecedores. O ativista, o alvo e a vítima têm uma reivindicação igualmente válida para a proteção da comunidade internacional” (tradução nossa) (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, pp. 269-70).

convencionais em matéria de refúgio, e de “segurança humana” (ACNUR, 1997, p.24), segundo a qual qualquer ajuda deve ser dirigida não apenas àqueles que fogem de seus países por causa da perseguição, mas também àqueles cuja segurança básica e necessidades de subsistência não são atendidas. Essa posição marca uma mudança importante: não seria mais a qualidade de refugiado, qualquer que seja sua definição, que daria direito à proteção internacional, mas o oposto: seria a necessidade de proteção internacional que daria direito à elegibilidade para refúgio ou asilo (SZTUCKI, 1999, p.67).

A ampliação do escopo de “proteção internacional” de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade vai ao encontro da conexão desta com as massivas violações de direitos humanos a que estão submetidos determinados indivíduos. A menção ao *non-refoulement*, inclusive, aparece em diversos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e não se limita àqueles relativos ao instituto do refúgio ou do asilo.

#### **1.4. A universalidade e a natureza de *jus cogens* do princípio do *non-refoulement***

Desde a década de 1930, quando o *non-refoulement* foi, pela primeira vez, codificado em tratado internacional, diversos instrumentos internacionais posteriores previram a sua relevância. Como vimos, o *non-refoulement* tornou-se, com a Convenção de 1951, princípio essencial do regime internacional de refugiados, após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, sendo também expressamente previsto na Convenção IV de Genebra de 1949. Não se limita, contudo, a estes instrumentos. Dentre outros tratados de grande relevância que reconhecem o princípio do *non-refoulement* estão a Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984<sup>72</sup>, o Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>73</sup>, além de diversos instrumentos regionais, como a

---

<sup>72</sup> “1. Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura. 2. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violações sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos”. Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984), art. 3º.

<sup>73</sup> “Ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes. Será proibido sobretudo, submeter uma pessoa, sem seu livre consentimento, a experiências médias ou científicas”. Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966), art. 7º. No Pacto, o *non-refoulement* aparece de forma não expressa, já que a proibição do retorno de deslocados em perigo foi resultado de análise do Comitê de Direitos Humanos da ONU, responsável por sua supervisão, que interpretou que o artigo 7º também se aplica em caso de *non-refoulement* (MERON, 1995, pp.78-82).

Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>74</sup>. Foi, então, devido a sua previsão em diversos tratados, que este princípio passou a ser evocado pela doutrina como um fator de convergência entre as três vertentes de proteção da pessoa humana – o direito internacional humanitário, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos (ALMEIDA, 2018; CHETAIL, 2014, pp.700-734; CARLIER, 2008, pp.93-101; CANÇADO TRINDADE, PEYTRIGNET & SANTIAGO, 1996).

Considera-se, portanto, que o *non-refoulement* já se encontra bem consolidado nos tratados, na doutrina e no costume internacional (GOODWIN-GILL, 2011; TAYLOR, 2008; ALLAIN, 2001, pp.538-539; ACNUR, 1994). Nesse sentido, em 2001, os Estados-partes da Convenção de 1951, em Conferência Ministerial, declararam “[...] a contínua relevância e resiliência do regime internacional de direitos e princípios, incluindo, em seu núcleo, o princípio do *non-refoulement*, cuja aplicabilidade está firmada no costume internacional”. O princípio está tão consolidado nas fontes internacionais que o Comitê Executivo do ACNUR, inclusive, reconhece que ele adquiriu, progressivamente, caráter peremptório<sup>75</sup> de direito internacional (ACNUR, 1982), uma qualificação reconhecida também pela Declaração de Cartagena<sup>76</sup>, pela Declaração e Plano de Ação do México, de 2004<sup>77</sup>, pela Declaração e Plano de Ação do Brasil (Cartagena+30), de 2014<sup>78</sup>, e órgãos regionais, como a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, como veremos mais à frente.

---

<sup>74</sup> “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.” Art. 22 (8), *Convenção Americana de Direitos Humanos*, 1969.

<sup>75</sup> Apesar de autores como Grotius, Vattel e Vitoria já versarem sobre a relação entre moral e direito e sobre normas fundamentais superiores em autoridade àquelas estipuladas em tratados ou costumes, e haver também opiniões dissidentes da Corte Permanente de Justiça, o conceito de normas peremptórias (*jus cogens*) ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, quando o voluntarismo estatal encontrou um grande obstáculo no regime internacional de proteção dos direitos humanos. Entretanto, o conceito carece de um rol exemplificativo nos principais tratados internacionais (NASSER, 2005; ALLAIN, 2001; GÓMEZ ROBLEDO, 1981, p.23). É definido em convenção como: “[...] uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. Art. 53, *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, 1969.

<sup>76</sup> “Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.” *Declaração de Cartagena*, III, Conclusão Quinta.

<sup>77</sup> “Reconhecendo o caráter de *jus cogens* do princípio da não-devolução (*non-refoulement*), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados [...] e o compromisso dos países de América Latina com a manutenção de fronteiras abertas para garantir a proteção e a segurança daqueles que têm direito à proteção internacional” (*Preâmbulo*), A Declaração do México ainda traz um novo ímpeto para a busca de soluções duradouras e inclui três principais programas: cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário, com base na cooperação sul-sul e na solidariedade regional (*Capítulo Terceiro, Soluções Duradouras*). *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*, 2004.

<sup>78</sup> “Reconhecemos os desenvolvimentos da jurisprudência e da doutrina da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos países em que se aplicam, no que diz respeito ao conteúdo e ao alcance do direito de solicitar e

Essa qualificação é salutar se pensamos na própria natureza *do jus cogens*, cujo surgimento e afirmação no direito internacional contemporâneo cumprem a função de fundir os pilares jurídico e ético, resultando em um mínimo de verticalização na ordem jurídica internacional (CANÇADO TRINDADE, 2013, p.292). Nesse sentido, a corrente objetivista na doutrina, que defende a função de normas peremptórias em reação às ideias voluntaristas, afirma que a obrigatoriedade do direito internacional advém exatamente da existência de princípios e normas superiores aos do ordenamento jurídico estatal, uma vez que a própria sobrevivência da sociedade internacional depende de valores que devem prevalecer sobre os interesses domésticos (SCELLE, 1933, pp.327-703; LAUTERPACHT, 1937, pp.95-422).

Em consonância com o processo de humanização do direito internacional, como vimos, a evolução desses valores ganhou ímpeto a partir dos acontecimentos do pós-Segunda Guerra Mundial, particularmente com a aprovação da Carta da ONU, em 1945, e da DUDH, em 1948. Engloba, também, as consequentes fontes de direito internacional, como a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, e as decisões da Corte Internacional de Justiça (CIJ), que menciona, pela primeira vez, a existência de normas *erga omnes*<sup>79</sup> no Caso *Barcelona Traction* em 1964<sup>80</sup>.

---

receber asilo incluído nos instrumentos regionais de direitos humanos, sua vinculação com os instrumentos internacionais sobre refugiados, ao caráter *ius cogens* do princípio da não devolução, incluindo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta, bem como a integração das normas do devido processo nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, de modo que estes sejam justos e eficientes”. A Declaração do Brasil ainda expressa outras formas de tortura que causam migrações forçadas, além das guerras, como o abuso sexual, a violência de gênero, o tráfico de pessoas e a perseguição a pessoas LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais). *Declaração e Plano de Ação do Brasil: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe (Cartagena+30)*, Brasília, 2014.

<sup>79</sup> É salutar ressaltar que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) parece utilizar os conceitos de obrigações *ius cogens* e obrigações *erga omnes* de forma um pouco intercambiável, quando utiliza, ao referir-se a estas (cuja matéria é de responsabilidade internacional), expressões como “considerações elementares da humanidade”, ao mesmo tempo em que evita expressamente citar aquelas em suas decisões. Em verdade, os conceitos são distintos, sendo as normas *erga omnes* de direito processual e o *ius cogens* pertencente ao domínio da lei material ou substantiva. Faltaria, portanto, à CIJ avançar na elaboração do escopo material do *ius cogens*. Além disso, é importante mencionar que, nos Artigos sobre Responsabilidade Internacional de 2001, a Comissão de Direito Internacional não utilizou a expressão *erga omnes*, tendo se referido a conceitos tais quais “obrigações vis-à-vis a comunidade internacional”, “normas peremptórias (*ius cogens*)” e “graves violações do direito internacional” (tradução própria). Pode-se afirmar, assim, que as categorias de *ius cogens* e as obrigações com a comunidade internacional são semelhantes em conteúdo. Ver: KADELBACH, 2006, pp. 35-36. A violação desses valores superiores da comunidade internacional – que implicaria na violação dos direitos humanos mais básicos – levaria um Estado a ser considerado um “outlaw state” (RAWLS, 1999, pp.66-67). Em relação às imunidades estatais, o *ius cogens* foi usado como argumento pela Câmara dos Lordes no caso Pinochet para não se conceder a imunidade ao ex-ditador chileno (RUFFERT, 2001). Sobre a relação entre obrigações *ius cogens* e *erga omnes*, ver mais em: RAGAZZI, 1997; DINSTEIN, 1992.

<sup>80</sup> CIJ, *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Judgement of 24 July 1964*. O julgamento parece fazer uma distinção entre as obrigações de um Estado *erga omnes*; as obrigações de um Estado que existem para certos outros Estados sob o direito internacional geral; e as obrigações de um Estado que só existe para um Estado com o qual entrou em “estipulações de tratado”.

Após o fim da Guerra Fria e os conflitos étnicos característicos da década de 1990, como a guerra da Iugoslávia e o conflito em Ruanda, o desenvolvimento desses valores superiores ganha mais um impulso, com o estabelecimento de tribunais penais internacionais *ad hoc*s para julgar os crimes internacionais cometidos nos conflitos supracitados, e com a aprovação do Estatuto de Roma, em 1998, criando o Tribunal Penal Internacional (TPI).

Além disso, em matéria de responsabilidade estatal, os trabalhos na AGNU resultaram na conclusão do *draft* de Artigos sobre responsabilidade do Estado (2001)<sup>81</sup>. Avançou-se, ainda, nas discussões sobre exceções à imunidade estatal e nos esforços de vários Estados para expandir a jurisdição universal, o que pode ser identificado como consequência do desenvolvimento dos conceitos de *jus cogens* e obrigações *erga omnes* (KADELBACH, 2006, p.23; CAPLAN, 2003, p.741).

No caso *Ferrini* da Corte Internacional de Justiça, Cançado Trindade defendeu que não há quaisquer imunidades estatais em face de *delicta imperii* (um crime internacional cometido em violação de uma norma imperativa), prevalecendo o direito individual ao acesso à justiça, no domínio do *jus cogens*, e recordou que o direito das gentes se destina a proteger a pessoa humana e o ideal filosófico-jurídico de *civitas maxima gentium*<sup>82</sup>. Ainda segundo Cançado Trindade (1981, pp.201-240), a evolução do conceito de *jus cogens* já transcendeu, inclusive, o âmbito da responsabilidade internacional, passando a compor a própria fundação da ordem jurídica internacional e sendo estendida a todo e qualquer ato jurídico (CANÇADO TRINDADE, 1981, pp.201-240). O *jus cogens*, portanto, amplia o âmbito de operação de uma verdadeira ordem pública internacional e cumpre os interesses mais elevados da comunidade internacional como um todo. Acrescenta, ainda, que o *jus cogens* não é uma categoria jurídica definida e está em constante expansão, no sentido de estender uma consciência jurídica universal sobre a necessidade de proteger os direitos inerentes de cada ser humano<sup>83</sup>.

Como não há um rol exemplificativo na Convenção de Viena, coube, então, à doutrina, aos relatórios da Comissão de Direito Internacional e a decisões de cortes internacionais a identificação do escopo material do *jus cogens*. Dentre os principais exemplos estão a proibição do uso da força ou da ameaça do uso da força; o princípio da autodeterminação dos povos; a proibição do tráfico de seres humanos; a proibição da pirataria; a proibição do genocídio, a

---

<sup>81</sup> AGNU, *Responsibility of States for internationally wrongful acts*, A/RES/56/83, 12 December, 2001.

<sup>82</sup> CIJ, *Dissenting opinion of Judge Cançado Trindade, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment of 3 February 2012.

<sup>83</sup> CorteIDH, *Advisory Opinion OC-18/03, Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade*.

proibição do desaparecimento forçado de pessoas e a proibição da tortura (NASSER, 2005; WET, 2004, pp.98-99; HARHOFF, 2004, pp.65-80; CANÇADO TRINDADE, 1999, pp.345-358).

Segundo alguns estudiosos, o status proveniente da proibição da tortura é exatamente de onde deriva o caráter imperativo do princípio do *non-refoulement* (CANÇADO TRINDADE, 2013, pp.521-522; ALLAIN, 2001; GOODWIN-GILL, 2000, pp.2-3; SUNTINGER, 1995, pp.203-208). Nesse sentido, Cançado Trindade (2013) afirma que, ao revelar uma dimensão preventiva de proteção do ser humano, o princípio do *non-refoulement* busca evitar o simples risco de um indivíduo ser submetido à tortura ou ao tratamento cruel, desumano ou degradante (resultante de uma extradição, deportação ou expulsão), em favor da integridade e do bem-estar da pessoa humana. Para Allain (2001), a sua natureza de *jus cogens* coloca-o, portanto, acima de considerações políticas tanto de Estados como de órgãos políticos de organizações internacionais. O seu reconhecimento como tal traz uma limitação à soberania estatal, e corresponde, além disso, a “uma manifestação inequívoca da perspectiva cada vez mais antropocêntrica do direito internacional contemporâneo” (CANÇADO TRINDADE, 2013, p.524).

Diante do exposto, podemos observar que o *non-refoulement*, diante de sua presença em diversos instrumentos internacionais e do reconhecimento de sua natureza de *jus cogens* por diversas fontes do direito das gentes, ocupa uma posição central no processo de consolidação da proteção internacional do indivíduo e de avanço de valores éticos superiores, com o objetivo de preservar a dignidade humana na ordem jurídica internacional.

### **1.5. O princípio do *non-refoulement* na ordem jurídica global**

Ao longo do século XX, a noção de preservação da dignidade humana passou a aparecer, exponencialmente, em normas internas e internacionais, representando a busca por valores e objetivos comuns. O pós-Segunda Guerra Mundial é frequentemente representado como o período em que uma grande mudança paradigmática se desenvolveu no direito internacional e nas relações internacionais, com o reconhecimento de novos sujeitos, sobretudo o ser humano, novos atores, como organizações da sociedade civil, e novos temas, particularmente os direitos humanos. Ressalta-se, portanto, nesse período, a transformação do

direito de cooperação em “direito da comunidade humana”<sup>84</sup> (DALLARI, 2017, p. 46). Esse direito internacional contemporâneo, imbuído da noção de comunidade humana, introduziu “maior racionalidade nas relações entre governos e indivíduos de países diferentes”, possibilitou que “as coletividades se dediquem à consecução de projetos comuns”, e por fim, conferiu “força jurídica a valores morais que transcendem o interesse particular dos Estados” (AMARAL JUNIOR, 2008, p.17). Não deixou, contudo, de produzir normas de cooperação, que têm como marco a criação da Sociedade das Nações, acrescidas às do direito de coexistência vestfaliano, resultando na existência de três elementos fundamentais:

(1) o consenso, que remete a ideia de vontade estatal presente nas teorias voluntaristas; (2) a consecução dos objetivos e a proteção dos valores compartilhados, que resgatam os ideais de justiça e a dimensão axiológica presente nas teorias jusnaturalistas; e (3) a segurança jurídica que seria garantida pelo Direito Internacional e que auxiliaria no apaziguamento dos critérios das duas teorias.<sup>85</sup>

Nessa nova ordem jurídica concebida, os Estados não seriam mais a unidade fundamental, entendida nos preceitos vestfalianos; funcionam, na verdade, como instituição intermediária, que busca regular as relações entre o nível global e a sociedade nacional. Já o ser humano, isto é, o próprio indivíduo, se torna a unidade sistêmica básica, possuindo direitos universalmente reconhecidos e que fundamentam a própria existência desta ordem global (DALLARI, 2017, pp.44-45).

Um instrumento notável dos valores desta nova ordem jurídica – a que chama de Direito Internacional da Humanidade – é, para Cançado Trindade (2018, p.138), a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que ao completar sete décadas de existência:

[...] reveste-se de notável atualidade, ao proclamar direitos inerentes à pessoa humana e, ao mesmo tempo, conchamar à transformação da ordem social internacional para a efetivação de tais direitos. Significativamente, a Declaração Universal invoca expressamente a "consciência da humanidade" [...] e conchama à construção ou "advento" de um mundo novo, em que todas as pessoas nascem "livres e iguais em dignidade e direitos", dotadas de "razão e consciência" (artigo 1). Ao longo de sete décadas, sua importância única se irradiou em todos os continentes, ao reconhecer a centralidade da pessoa humana no novo *jus gentium*.

---

<sup>84</sup> A noção de comunidade é identificada com base em um patrimônio cultural comum, incorporada em princípios autoaplicáveis e regras de conduta. Nesse sentido, a ideia de um direito da comunidade humana resgata a noção contida na expressão *jus gentium*, isto é, direito das gentes (*law of people*) (DALLARI, 2017, p.46-47).

<sup>85</sup> JUBILUT, 2010, p.209.

Essa consciência de humanidade e o reconhecimento da centralidade da pessoa humana refletem exatamente os anseios em prol do bem comum, de todos os seres humanos, dessa ordem jurídica contemporânea, que possui como um de seus principais pilares o direito internacional dos direitos humanos<sup>86</sup>.

Esta ordem jurídica global é, portanto, impregnada com o reconhecimento de valores comuns e superiores, na busca pela realização da justiça e do dever de respeitar a dignidade e a liberdade dos seres humanos, e de cuja obrigação nenhum Estado nem ninguém está isento. A referência moral destes valores também se expressa, como vimos, no reconhecimento do *jus cogens* e de obrigações *erga omnes*, cada vez mais presentes em decisões judiciais, *soft law*, costumes, dentre outras fontes de direito internacional.

Nesse cenário, é salutar o ímpeto que ganha o princípio do tratamento humano, cujo objetivo é proteger pessoas em exacerbada situação de vulnerabilidade e proteger o direito à dignidade humana. Permeia, assim, ramos complementares do direito, como o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados, e todo o *corpus juris* de proteção da pessoa humana, particularmente a DUDH, a Carta da ONU, as Convenções de Genebra, os Pactos de 1966, as convenções regionais de direitos humanos, como o Pacto de San José da Costa Rica, o *soft law*, o costume internacional, bem como encontra extensivo reconhecimento judicial<sup>87</sup>.

Como vimos neste capítulo, a evolução da proteção internacional do indivíduo encontra suas origens no direito jusnaturalista, na noção kantiana de dignidade, no avanço do constitucionalismo e no direito internacional humanitário, e ganhou ímpeto com a codificação do *non-refoulement* após as duas guerras mundiais, quando diversas atrocidades resultaram em grandes fluxos migratórios. Na segunda metade do século XX, em conformidade com o avanço

---

<sup>86</sup> Dallari (2017), contudo, diverge de parte da doutrina ao afirmar que a primazia do direito internacional dos direitos humanos, que integra diferentes sistemas e apresenta um forte viés de uniformização, decorre, na verdade da necessidade de geração de estabilidade social em uma sociedade mundial globalizada: "The genesis of the international system of protection of human rights, after the institution of the United Nations, and the rapid and extraordinary progress in the structuring of this system – certainly driven also by the impact of the tragic events of World War II – are actually the consequence of the necessary adaptation of international law to the social, political and economical changes that led the human being to the condition of fundamental systemic unit of the international legal framework" (DALLARI, 2017, p.48).

<sup>87</sup> Ver: CorteIDH, *Case of Maritza Urrutia v. Guatemala*, Judgment of November 27, 2003 (Merits, Reparations and Costs); *Case of Juan Humberto Sánchez v. Honduras*, Judgment of June 7, 2003 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs); *Case of Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, Judgment of November 25, 2000 (Merits). Já o Tribunal Penal para a Ex-Yugoslavia (ICTY) qualificou o tratamento desumano como um ato de omissão deliberado ou intencional que constitui um grave ataque à dignidade humana e viola o princípio fundamental da humanidade. ICTY, *PROSECUTOR v. ZEJNIL DELALIC ZDRAVKO MUCIC also known as "PAVO", HAZIM DELIC ESAD LANDZO also known as "ZENGA"*, Judgment, 16 November 1998, para. 543.

do direito internacional dos direitos humanos, o princípio do *non-refoulement* foi expressamente previsto em diversos instrumentos internacionais, como convenções, *soft law*, decisões judiciais, entre outros, e o reconhecimento de sua natureza de *jus cogens* pela doutrina e por cortes internacionais implica na sua aceitação como um valor materialmente superior e universal, independentemente da vontade política dos Estados.

Considerando as ideias apresentadas de reconhecimento da centralidade da pessoa humana no direito internacional e o ímpeto que ganhou o princípio do tratamento humano, o *non-refoulement* deve ser considerado um dos principais elementos dessa ordem jurídica global baseada em valores universais e superiores, constituídos, por exemplo, pelo dever de respeitar a dignidade humana e a liberdade de cada pessoa. Nesse sentido, o sentimento de humanidade, que permeia todo o *corpus juris* do direito internacional contemporâneo, é um dos fundamentos do princípio do *non-refoulement*, na medida em que o seu objetivo principal é proteger pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, em que sua vida ou liberdade está ameaçada, por qualquer razão. Em busca de um direito mínimo de liberdade ou sobrevivência, essas pessoas, não raramente, enfrentam diversos obstáculos como migrações forçadas, políticas migratórias restritivas e abusivas, fechamento de fronteiras e xenofobia.

Além disso, ressalta-se que a natureza de *jus cogens* do *non-refoulement* deriva da proibição da tortura e busca evitar o risco de um dano irreparável àquele indivíduo que pode ser submetido a qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante resultante de uma não entrada, extradição, deportação ou expulsão. Admite-se, ainda, a hipótese de que seriam protegidos pelo princípio do *non-refoulement* não apenas vítimas de perseguição ou de um risco real de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, mas também aqueles que enfrentam outras ameaças à vida e à integridade física (LAUTERPACHT & BETHLEHEM, 2003).

Assim, pensar em uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano e cujo objetivo maior é a proteção de sua vida e de sua dignidade é pensar no princípio do *non-refoulement* como instrumento fundamental desta ordem.

Em conclusão, neste capítulo, vimos as origens da proteção internacional do indivíduo, sua evolução, as primeiras codificações do *non-refoulement*, e o processo de humanização do direito internacional, bem como o desenvolvimento de uma ordem jurídica global baseada no compartilhamento de valores universais e comuns da humanidade. Nesse sentido, a evolução da proteção internacional do indivíduo é também parte da evolução do direito internacional,

considerando os processos históricos que resultaram em mudanças paradigmáticas, seja quando o direito de cooperação ganha ímpeto sobre o direito de coexistência vestfaliano, ou quando àquele soma-se, por sua vez, o direito da comunidade humana. Contudo, é salutar ressaltar que a evolução da proteção internacional do indivíduo não foi e nem é linear e encontra, não raramente, obstáculos para a sua implementação e avanço.

Com o grande número de conflitos, violações de direitos humanos e catástrofes humanitárias, há uma crescente preocupação sobre a necessidade de proteção dos indivíduos em situações de extrema vulnerabilidade. Assim, observamos a proliferação de instrumentos internacionais que expressamente citam o princípio do *non-refoulement*, nos diferentes ramos do direito de proteção à pessoa humana, como princípio fundamental de proteção internacional, sendo-lhe atribuído, por vezes, a natureza de *jus cogens* e obrigação *erga omnes*, cujas composições resultam de uma consciência jurídica universal sobre os direitos inerentes ao ser humano.

O que se pretende, doravante, é analisar como a estrutura de proteção do sistema interamericano de direitos humanos pode contribuir para fortalecer o princípio do *non-refoulement* na região, e em que medida se relaciona com os valores comuns dessa consciência de humanidade que permeia o direito internacional contemporâneo. Para isso, busca-se identificar a atuação dos principais órgãos interamericanos no que concerne ao princípio do *non-refoulement*, bem como suas interpretações dentro do quadro regional de direitos humanos para implementar uma proteção internacional do indivíduo mais ampla.

## 2. O princípio do *non-refoulement* no sistema interamericano de direitos humanos

A perspectiva internacional regional é fundamental quando se pensa em melhorar a proteção internacional de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade. Vimos, no primeiro capítulo, como a ampliação da definição de refugiado ocorreu no contexto regional, resultado de convulsões políticas e de grandes fluxos de deslocados que afetaram o continente africano e a América Latina. Nesta, em 1984, a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena refletia a situação dos conflitos em países com governos ditatoriais, particularmente na América Central.

Esse processo vai, portanto, ao encontro da lógica de que os Estados veem a região como fator determinante para solucionar problemas transnacionais (HERZ, 2014), devido, principalmente, à facilitação que a proximidade geográfica pode proporcionar à cooperação, mas também às preocupações que esta mesma proximidade pode gerar. A instabilidade em um país fronteiriço, por exemplo, pode diminuir o comércio entre Estados, gerar massivos fluxos de deslocados, ou ainda dificultar o combate a crimes transnacionais. De fato, quase todos os Estados já decidiram enfrentar os desafios da globalização por meio de uma resposta regional (BULMER-THOMAS, 2001, p.363).

A ideia de região, apesar de marginalizada, por muito tempo, pelos estudiosos que se voltaram às questões conceituais sobre os problemas da globalização, tem sido revisitada desde o chamado “widening debate”, tornando-se fundamental nos debates sobre território e governança<sup>88</sup> (HERZ, 2014, p.236). Isso porque o sistema internacional no pós-Guerra Fria foi confrontado pela emergência de novas organizações regionais e o relançamento de antigos acordos regionais (FAWCETT & HURRELL, 1995), além de novos paradigmas resultantes do fim da bipolaridade. Constituem exemplos importantes dessas organizações a consolidação e criação da União Europeia, a aprovação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou mesmo a negociação do Acordo de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

---

<sup>88</sup> Governança entendida como “sistemas de governo em todos os níveis de atividade humana” que estão conectados à relação de interdependência” (tradução nossa) (ROSENAU, 1995, p.13).

Nos debates pós-Guerra Fria, a noção de região, portanto, não era entendida como meramente geográfica, e passou a ser identificada como um espaço social<sup>89</sup> resultante de interações complexas entre as diferentes autoridades que o compõem (HERZ, 2014, p.237; HAESBAERT, 2010, p.114). Nesse sentido, houve o ressurgimento do regionalismo<sup>90</sup>, entendido como o conjunto de projetos políticos liderados pelos Estados para promover a colaboração intergovernamental dentro da região, podendo gerar identidades regionais e/ou comunidades políticas regionais (FAWCETT, 2005).

Já a governança regional é um conceito mais amplo e relevante para a organização de uma realidade política com normas, instituições e práticas, envolvendo atores estatais e não estatais (HERZ, 2014, p.237). Esse fenômeno pode ser, facilmente, identificado no sistema internacional por meio da cooperação internacional para lidar com problemas transnacionais, como segurança, terrorismo, conflitos e desarmamento. A governança regional é, nesse sentido, entendida como uma forma eficiente de administrar problemas transnacionais, mobilizar recursos ou alcançar uma agenda comum. Os mecanismos desta governança, entretanto, podem variar em diversos níveis no sistema internacional, abrangendo Estados, organizações intergovernamentais e diversos atores não estatais<sup>91</sup> (HERZ, 2014, p.241).

Segundo Herz (2014, p.239), para entendermos a governança regional, é necessário analisar três processos fundamentais no sistema internacional: soberania, globalização e as democracias representativas nacionais. Primeiramente, no que concerne à soberania, a governança regional está estritamente relacionada com o debate a respeito da sua relativização, já que as instituições regionais criadas produzem mecanismos próprios de interação e de controle, incluindo normas e atores não estatais (HERZ, 2014, p.239). Já no que se refere à globalização, entendida como resultado de uma ordem multilateral neoliberal, as instituições regionais podem servir como uma compensação para os Estados do Sul global, já que estes

---

<sup>89</sup> É a ideia desenvolvida por Giddens (1984, p.368): “espaço não é uma dimensão vazia na qual agrupamentos sociais se tornam estruturados, mas deve ser considerado em termos do seu envolvimento na constituição dos sistemas de interação” (tradução nossa).

<sup>90</sup> Pode-se identificar o fenômeno do regionalismo desde o século XIX, notadamente com o *Zollverein* criado pelas principidades germânicas, embora seja distinto da integração regional observada no século XX. Ver mais em: MATTLI, 1999. No século XX, enquanto a geopolítica e a segurança da ordem bipolar guiaram os estudos sobre o regionalismo durante a Guerra Fria, a aceleração da globalização econômica foi um fator sistêmico fundamental para uma nova dinâmica do regionalismo (SANTANDER, 2000). É salutar ressaltar, também, a importância da integração europeia para a expansão do regionalismo no mundo, devido ao medo de uma “Europa fortificada”, em termos econômicos, e a consequente perda de mercados internacionais (GAMBLE & PAYNE, 1996). A integração europeia, nesse sentido, teve um “efeito dominó”, estimulando iniciativas regionais por todo o mundo (BALDWIN, 1993, 1-23).

<sup>91</sup> Esse trabalho, contudo, não busca analisar a atuação de organizações não governamentais, movimentos transnacionais, redes, entre outros. Limitar-se-á à atuação dos Estados e de uma organização intergovernamental regional, juntamente com os órgãos que compõem a sua estrutura.

podem utilizar os mecanismos destas instituições para promover os seus interesses nacionais em um mundo cada vez mais dominado pelos Estados industrializados do Norte (HERZ, 2014, p.240). Finalmente, no que concerne às democracias, as instituições regionais promovem uma agenda comum para a governança democrática, criando normas, estabelecendo processos de tomada de decisão, e formulando programas de assistência (HERZ, 2014, p.244). A temática dos direitos humanos está ligada exatamente a esta agenda democrática (HERZ, 2014, p.244).

## 2.1. Os órgãos interamericanos

No contexto americano, esta temática é objeto do sistema interamericano de direitos humanos, cuja totalidade de normas e instituições foram criadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>92</sup> e cujo funcionamento é bem documentado na literatura (HARRIS & LIVINGSTONE, 1998; PASQUALUCCI, 2003; BURGORGUE-LARSEN et al, 2011; PIOVESAN, 2014; RAMOS, 2021).

O surgimento do sistema interamericano de direitos humanos pode ser datado de 1948, quando, pela primeira vez, adotou-se um instrumento regional não vinculante de direitos humanos: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>93</sup>. A Declaração Americana (junho de 1948) é, inclusive, anterior à DUDH (dezembro de 1948). Foi, então, no âmbito da OEA, criada em 1948 pelo Tratado de Bogotá (Carta da OEA) – que expressamente reconhece como um de seus princípios a proteção dos direitos humanos –, que se desenvolveu o sistema interamericano de direitos humanos (REMÓN, 2016, pp.225-258; RAMOS, 2021, p.562-63). Nesse sentido, a Carta da OEA enfatiza que:

[...] o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> A OEA é composta pelos 35 Estados do continente americano. A estrutura da OEA é composta pelos seguintes órgãos: a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, os Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral), a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Secretaria Geral, as Conferências Especializadas, os Organismos Especializados e outras entidades autônomas estabelecidas pela Assembleia Geral (incluindo-se nestas a Corte Interamericana de Direitos Humanos). Ver: [http://www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_estrutura.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_estrutura.asp) (acesso: 10/06/2020).

<sup>93</sup> Doravante “Declaração Americana”.

<sup>94</sup> OEA, *Carta da Organização dos Estados Americanos*, Preâmbulo, 1948.

No que se refere às instituições, são diversos os órgãos interamericanos que atuam na observância dos direitos humanos na região<sup>95</sup>. Dentre estes, destacam-se dois órgãos<sup>96</sup>: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>97</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>98</sup>.

Criada em 1959, por meio da Resolução VIII adotada na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores<sup>99</sup>, antes mesmo da aprovação da Convenção Americana, a Comissão é integrada por todos os Estados-membros da OEA e tem como mandato a defesa dos direitos humanos na região, formulando recomendações (sem força legalmente vinculante), solicitando informações dos governos, preparando relatórios<sup>100</sup> e realizando inspeções *in loco* (PIOVESAN, 2014, pp.110-111; PULIDO & BLANCHARD, 2004). Uma das principais funções da Comissão é receber petições de indivíduos ou grupos de indivíduos sobre violações de direitos humanos nos Estados-partes da OEA (PIOVESAN, 2014, p.111; CANÇADO TRINDADE, 2003). O órgão, inclusive, ficou conhecido como a “joia da coroa”, por sua excelência e pelo seu papel na crítica de regimes autoritários durante várias décadas (AMATO,

---

<sup>95</sup> Além dos principais órgãos identificados em seguida, a arquitetura da OEA para proteção dos direitos humanos também inclui o Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e da Equidade e Igualdade de Gênero (PIA); a Comissão Interamericana de Mulheres; o Instituto Interamericano da Criança; o Programa Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes; e o Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais (HERZ, 2014, p.245).

<sup>96</sup> Ressalta-se que estes órgãos atuam sob o princípio da subsidiariedade, que é implícito no procedimento internacional (CANÇADO TRINDADE, 1991). O princípio da subsidiariedade denota situações como o esgotamento prévio dos recursos internos, ou diante de situações excepcionais, quando “o peticionário não teve acesso à representação legal adequada, devido à indigência ou a um temor genérico da comunidade legal, tornando-se incapaz de recorrer aos remédios necessários para proteger um direito que lhe era garantido” (SHELTON, 1992, p.125).

<sup>97</sup> Doravante “Comissão” ou “CIDH”.

<sup>98</sup> Doravante “Corte” ou “CorteIDH”.

<sup>99</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (Volume III). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, pp. 34-35. Pelo documento aprovado na Reunião, a Comissão deveria funcionar provisoriamente até a criação de uma corte; entretanto, foi incorporada à estrutura permanente da OEA por meio do Protocolo de Buenos Aires, que entrou em vigor em 1970 (RAMOS, 2021, pp.563-64).

<sup>100</sup> Ressaltamos aqui a importância dos relatórios da Comissão. Segundo Monica Pinto (1993, pp.84-85), “diversamente do que ocorre no âmbito universal, em que o sistema de informes é um método de controle regular, que consiste na obrigação dos Estados-partes em um tratado de direitos humanos de comunicar ao competente órgão de controle o estado de seu direito interno em relação aos compromissos assumidos em decorrência do tratado e a prática que tem se verificado com respeito às situações compreendidas no tratado, no sistema interamericano, os informes são elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além de se constituir em um método para determinar atos, precisar e difundir a objetividade de uma situação, os informes da Comissão servem para modificar a atitude de Governos resistentes à vigência dos direitos humanos, através do debate interno que eles proporcionam ou, a depender do caso, do debate internacional. A CIDH elabora dois tipos de informes: um sobre a situação dos direitos humanos em um determinado país e outro que encaminha anualmente à Assembleia da OEA. Os informes sobre a situação dos direitos humanos em um Estado membro da OEA são decididos pela própria Comissão ante situações que afetem gravemente a vigência dos direitos humanos. (...) Por outro lado, os informes anuais para a Assembleia Geral da OEA, atualizam a situação dos direitos humanos em distintos países, apresentam o trabalho da Comissão, elencam as resoluções adotadas com respeito a casos particulares e revelam a opinião da Comissão sobre as áreas nas quais é necessário redobrar esforços e propor novas normas”.

2012), e ainda por influenciar diversas mudanças em leis nacionais, como foi o caso do direito de acesso à informação pública (ABRAMOVICH, 2012, p.25).

Já a Corte Interamericana, criada pela Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica)<sup>101</sup>, só entrou em funcionamento em 1979, com sede em San José, Costa Rica. A Corte é uma instituição judicial autônoma e não permanente cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana (REMÓN, 2016; CANÇADO TRINDADE, 2003), emitindo medidas provisórias<sup>102</sup>, opiniões consultivas<sup>103</sup> e sentenças obrigatórias<sup>104</sup>. É importante ressaltar que apenas os Estados-partes da Convenção Americana e a Comissão Interamericana podem submeter casos à sua decisão. Por fim, à Corte é atribuída uma interpretação *pro homini* em suas sentenças (REMÓN, 2016), o que significa que a sua jurisprudência assegura, diante de conflito entre normas, aquela que mais amplia os direitos fundamentais da pessoa humana.

No que concerne à proteção internacional do indivíduo e o princípio do *non-refoulement*, um conjunto de normas regionais prevê e reforça a sua obrigatoriedade entre os Estados da região. Ressaltam-se, particularmente, tratados regionais como a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>105</sup>, o mais relevante instrumento no sistema interamericano (PIOVESAN, 2014, p.109); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a

---

<sup>101</sup> A Convenção Americana foi influenciada pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), restando a separação entre direitos civis e políticos e direitos sociais em sentido amplo. A Convenção, contudo, inclinou-se à proteção dos direitos civis e políticos (RAMOS, *Processo internacional de direitos humanos*, 2019, pp.233-34).

<sup>102</sup> Nos casos que já estão sob sua análise, a Corte poderá emitir medidas provisórias em situações de extrema gravidade, para evitar danos irreparáveis à pessoa; nesse sentido, pode adotá-las *ex officio* ou por provocação da vítima ou representante. As medidas provisórias devem ser cumpridas pelo Estado (RAMOS, 2021, pp.465-467).

<sup>103</sup> Em sua jurisdição consultiva, a Corte pode ser acionada pelos Estados-membros da OEA, pelos órgãos desta organização (desde que tenham pertinência temática) e pela Comissão para emitir pareceres sobre a compatibilidade entre normas internas e tratados de direitos humanos nos Estados americanos (RAMOS, 2019, p.282). As opiniões consultivas não são formalmente obrigatórias, mas é salutar ressaltar a sua importância a nível doméstico, uma vez que indicam a interpretação internacionalista (seguida por órgãos internos) – o que corresponde a um “controle de convencionalidade preventivo” (RAMOS, 2019, *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*, p.333).

<sup>104</sup> Sobre a jurisdição contenciosa, Cançado Trindade (1993, p.33) afirma que “os Tribunais internacionais de direitos humanos existentes – as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos – não ‘substituem’ os Tribunais internos, e tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos Tribunais internos. Não obstante, os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais, quando se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos”.

<sup>105</sup> Art. 22(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 liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.” *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1969).

Violência contra a Mulher<sup>106</sup>; a Convenção Interamericana contra o Terrorismo<sup>107</sup>; e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura<sup>108</sup>. Além desses tratados, há uma série de instrumentos sobre a temática na região. De forma mais geral, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, objetiva a proteção de direitos fundamentais na região, tais quais o direito à vida, à segurança, à liberdade, à nacionalidade, e ao devido processo legal<sup>109</sup>, o que a torna de fundamental importância para a proteção contra o *refoulement* de refugiados.

Outros instrumentos não juridicamente vinculantes incluem, como já vimos, a Declaração de Cartagena (1984), a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), o Plano de Ação do México (2004), o Plano de Ação do Brasil (2014), além da Declaração de Ação de San José (2016)<sup>110</sup>, e a Declaração de San Pedro Sula (2017)<sup>111</sup>. A importância destes instrumentos para o avanço da proteção internacional dos refugiados é notável na América Latina. Ressalta-se que quase todos os Estados latino-americanos aprovaram leis que visam a determinação do status e a proteção de refugiados em seu território, e 15 países da região já incorporaram a definição ampliada de refugiado à legislação nacional<sup>112</sup>. Destaca-se, ainda, que, embora não tenham sido aprovadas no âmbito da OEA, já que foram negociadas em conferências de Estados latino-americanos, essas declarações podem

---

<sup>106</sup> Art. 9: “Para a adoção das medidas a que se refere este capítulo, os Estados Partes levarão especialmente em conta a situação da mulher vulnerável a violência por sua raça, origem étnica ou condição de migrante, de refugiada ou de deslocada, entre outros motivos. Também será considerada violência a mulher gestante, deficiente, menor, idosa ou em situação socioeconômica desfavorável, afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade.” *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* (1994).

<sup>107</sup> Art. 15(2): “Nada do disposto nesta Convenção será interpretado no sentido de desconsiderar outros direitos e obrigações dos Estados e das pessoas, nos termos do direito internacional, em particular a Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados”; (3): A toda pessoa que estiver detida ou com relação à qual se adote quaisquer medidas ou que estiver sendo processada nos termos desta Convenção será garantido um tratamento justo, inclusive o gozo de todos os direitos e garantias em conformidade com a legislação do Estado em cujo território se encontre e com as disposições pertinentes do direito internacional”. *Convenção Interamericana contra o Terrorismo* (2002). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos expressamente citou o *non-refoulement* como um direito humano fundamental na interpretação do tratado: “This includes, for example, implications of the right to personal liberty and security, the right to due process, and the non-refoulement principle for the apprehension, detention and prosecution or extradition of suspected terrorists”. CIDH, *Report on Terrorism and Human Rights*, 2002, para. 36.

<sup>108</sup> “Não se concederá a extradição nem se procederá à devolução da pessoa requerida quando houver suspeita fundada de que corre perigo sua vida, de que será submetida à tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou de que será julgada por tribunais de exceção ou ad hoc, no Estado requerente.” *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura* (1985), art. 13.

<sup>109</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, arts. I; IV; XIX; XXVII.

<sup>110</sup> *Declaración de Acción de San José*, “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”, Mesa Redonda de Alto Nivel, San José, Costa Rica, 7 de julio de 2016.

<sup>111</sup> *Declaración de San Pedro Sula como contribución regional al Pacto Mundial sobre los Refugiados*, San Pedro Sula, 26 de octubre de 2017.

<sup>112</sup> ACNUR, *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans* – Update I, May 2019.

ser observadas, como *soft law*, por Estados-partes da OEA e o escopo e conceitos nelas contidos também podem ser utilizados na defesa da proteção internacional do indivíduo pelos órgãos do sistema interamericano e por órgãos nacionais<sup>113</sup>. A Assembleia Geral da OEA, inclusive, aprovou resoluções, nos anos seguintes à assinatura de algumas das declarações supramencionadas, que recomendavam a adoção e o reconhecimento dos princípios contidos nestas declarações<sup>114</sup>.

Com essa estrutura, a literatura indica que o sistema interamericano desenvolveu uma robusta proteção em favor do indivíduo estrangeiro em necessidade de proteção internacional, particularmente no que concerne ao direito de entrada e de permanência em um Estado de asilo, tendo havido, inclusive, a tentativa de negociar uma convenção interamericana de refugiados pelo Comitê Jurídico Interamericano, órgão da OEA (CANTOR & BARICHELLO, 2012; ACNUR, 2011; MURILLO, 2007; PULIDO & BLANCHARD, 2004; D'ALOTTO, 2004)<sup>115</sup>. É de fundamental importância, portanto, entendermos, de forma mais aprofundada, o escopo e extensão do princípio do *non-refoulement* de acordo com o entendimento dos órgãos interamericanos. Nesse sentido, analisar-se-á o princípio mediante uma interpretação avançada e complementar do quadro regional de direitos humanos, na qual se faz presente as diversas conexões entre o direito internacional dos refugiados, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos.

---

<sup>113</sup> Como já vimos, o Brasil, antes mesmo da promulgação da Lei nº 9747/97 (Lei de Refúgio), recebeu cerca de 1200 angolanos vítimas da guerra civil entre os anos de 1992 e 1994, com base na Declaração de Cartagena (ALMEIDA & ARAÚJO, 2001, pp.155-159). Além disso, a Declaração de Cartagena é expressamente e exaustivamente citada nas decisões da Corte Interamericana e da Comissão Interamericana relativas a direitos dos migrantes. Até mesmo órgãos internos utilizam essas declarações para fundamentar a sua jurisprudência: como veremos no capítulo 4, a ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), negou o pedido liminar de fechamento da fronteira e de limitação de ingresso de venezuelanos no país feito pelo estado de Roraima e fundamentou a sua decisão citando expressamente a Declaração de Cartagena, a Declaração de San José de 1994 e a Declaração do Brasil (Cartagena +30) de 2014. STF, *Ação Originária Cível 3.121 Roraima*.

<sup>114</sup> OEA, Assembleia Geral, *Resolución AG/RES. 774 (XV-O/85)*, 1985; *Resolución AG/RES. 1336 (XXV-O/95)*, 1995. Dentre outras declarações da Assembleia Geral da OEA que incluem o direito à proteção internacional do indivíduo estão: *Resolution AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03)*, 2003 (The protection of refugees, returnees, and stateless and internally displaced persons in the Americas); *Resolution AG/RES. 1504 (XXVII-O/97)*, 1997 (The situation of refugees, returnees, and internally displaced persons in the hemisphere); e *Resolution AG/RES. 838 (XVI-O/86)*, 1986 (Inter-American action on behalf of refugees).

<sup>115</sup> Apesar dos avanços doutrinários de proteção dos direitos humanos na região, os órgãos interamericanos já foram alvos de críticas dos Estados devido à percepção de que aqueles buscam reduzir a influência destes na garantia dos direitos humanos na região (AMATO, 2012). A Comissão Interamericana, por exemplo, foi alvo de ataques de países como o Brasil, Venezuela, Colômbia e Equador, durante o Grupo de Trabalho Especial para refletir sobre as atividades da Comissão, em 2011-2012 (AMATO, 2012). Nesse sentido, a Venezuela, inclusive, denunciou, formalmente, o principal instrumento de proteção da região – a Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, *Secretario General de la OEA comunica denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de parte de Venezuela*, 2012). Segundo Cantor e Barichello (2012), portanto, a habilidade da Comissão Interamericana e da Corte Interamericana em oferecer um monitoramento e uma aplicação adequada da proteção dos direitos humanos dependerá do antagonismo que sofrer de certos Estados-partes da OEA.

Nos dois principais órgãos do sistema interamericano de direitos humanos – a Comissão e a Corte –, de fato, podemos identificar diversos casos, dentre julgamentos, opiniões consultivas, recomendações, relatórios e outros documentos, nos quais o escopo e a extensão do princípio do *non-refoulement* são abordados, em favor da garantia de uma ampla proteção internacional do indivíduo. Buscar-se-á, ainda, nas próximas seções deste capítulo, entender como essa jurisprudência reforça a noção de que o princípio do *non-refoulement* pertence ao domínio do *jus cogens* e é parte fundamental de um novo *jus gentium*, cuja unidade sistêmica básica não é mais o Estado, mas o ser humano.

## 2.2. O direito de asilo e o direito ao devido processo legal

Em conformidade com o entendimento do quadro regional de direitos humanos, será demonstrado agora que, no sistema interamericano, a proteção contra o *refoulement* é considerada parte essencial de dois direitos consagrados em instrumentos regionais: o direito de solicitar e receber asilo e o direito ao devido processo legal.

O direito de solicitar e receber asilo está consagrado na Declaração Americana de 1948<sup>116</sup> e na Convenção Americana<sup>117</sup>, entre outros instrumentos; e o direito ao devido processo legal também está consagrado na Declaração Americana<sup>118</sup> e na Convenção Americana<sup>119</sup>, entre outros<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, Artigo XVII: “Toda pessoa tem direito a ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais; Artigo XVIII: “Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente”.

<sup>117</sup> *Convenção Americana de Direitos Humanos*, Art. 22.7: “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 e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais”. Art. 22.8: “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 por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

<sup>118</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, Artigo XXVI: “Parte-se do princípio que todo acusado é inocente, até provar-se-lhe a culpabilidade. Toda pessoa acusada de um delito tem o direito de ser ouvida numa forma imparcial e pública, de ser julgada por tribunais já estabelecidos de acordo com leis preexistentes, e de que se lhe não inflijam penas cruéis, infamantes ou inusitadas”.

<sup>119</sup> *Convenção Americana de Direitos Humanos*, Art. 8.1: “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

<sup>120</sup> Para além dos instrumentos do sistema interamericano, o devido processo legal é exaustivamente citado em documentos internacionais, já que “não envolve somente o estabelecimento de um aparato de regulamentos

Na Comissão, destaca-se o *Caso 10.675*<sup>121</sup>, referente às medidas adotadas pelos Estados Unidos da América (EUA) para impedir que barcos que levavam haitianos entrassem em seu mar territorial. O país alegava que o princípio do *non-refoulement* não seria aplicável às pessoas objeto de interdição em alto mar, ou seja, este princípio só seria válido se elas tivessem de fato entrado em território estadunidense ou chegado à sua fronteira. Tendo em vista que a Suprema Corte Americana julgou o procedimento legal<sup>122</sup>, o caso foi levado à Comissão Interamericana, em 1990. Os petionários alegavam que, além de infringir o Protocolo de 1967 relativo aos Refugiados, que foi ratificado pelos EUA, a medida infringia uma série de instrumentos de direitos humanos, inclusive a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Na decisão, a Comissão concluiu que os EUA violaram o direito a procurar e receber asilo, de acordo com o artigo XXVII da Declaração Americana. A Comissão também destacou que não concordava com o julgamento da Corte Suprema Americana e endossou a argumentação de que “o artigo 33 [da Convenção de 1951] não reconhece limitações geográficas”<sup>123</sup>. Adicionalmente, no caso *John Doe et Al. V. Canada*, ao julgar uma petição contra a política canadense de “direct-back”<sup>124</sup>, a Comissão considerou, em sua recomendação, que o Canadá violou o direito de procurar e receber asilo e, também, violou o direito à justiça consagrado na Declaração Americana, segundo a qual “toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade [...]”<sup>125</sup>. Acrescentou, ainda, que a falta do devido processo legal na política de “direct-back” falhava em identificar e analisar riscos de *refoulement* por um terceiro Estado (“chain refoulement” ou *refoulement* em cadeia) e que, assim, violava instrumentos internacionais como a Convenção de 1951 e a Convenção

---

instrumentais que fornecem regras sobre a sequência de formalidades a serem cumpridas para aplicação do direito material; mas também a determinação de ferramentas fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana enquanto a pessoa figure como sujeito processual que persegue a realização de um direito material” (RAMOS & LEITE, 2021, pp.46-47).

<sup>121</sup> CIDH. *Relatório Anual 1996, Relatório No. 51-96. Decisão da Comissão sobre o Mérito do Caso 10.675*, Estados Unidos, 13 de março de 1997.

<sup>122</sup> *Ibid.*, para. 76.

<sup>123</sup> *Ibid.*, paras. 183, 188 e 157.

<sup>124</sup> Segundo a “direct-back policy”, os solicitantes de refúgio que chegavam no território canadense via Estados Unidos recebiam uma data para entrevista e procedimentos de elegibilidade, mas eram obrigados a retornar para o território norte-americano e lá permanecer até que chegasse a data prevista. Durante todo esse processo, o governo canadense não possuía qualquer acordo com o governo estadunidense nem procurava manter-se informado sobre se os direitos desses indivíduos estavam sendo respeitados, inclusive se a eles seria permitido o regresso ao Canadá, se sofreriam deportação ou devolução para o país de origem. CIDH, *Report N° 78/11, Case 12.586, Merits John Doe et Al. v. Canada*, July 21, 2011.

<sup>125</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, art. XVIII.

das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes<sup>126</sup>.

Já no caso *Wayne Smith, Hugo Armendariz et al v. United States of America*, a Comissão defendeu a observância do Artigo XXVI da Declaração Americana (direito a processo regular)<sup>127</sup>, segundo a qual, em casos de expulsão, o Estado deveria permitir que as supostas vítimas apresentassem suas defesas humanitárias e que um juiz de imigração competente e independente aplicasse um teste a casos individuais, devidamente considerando essas defesas<sup>128</sup>. A violação ao direito de procurar e receber asilo e ao direito do devido processo legal (ou direito a processo regular) que o *refoulement* provoca, bem como a gravidade de suas consequências, também são analisadas pela Comissão nos casos: *Rumaldo Juan Pacheco Osco y Otros v. Bolivia*<sup>129</sup>; *120 Cuban Nationals and 8 Haitian Nationals Detained in the Bahamas*<sup>130</sup>; *Rafael Ferrer-Mazorra et al. V. United States*<sup>131</sup>; e ainda em relatórios especiais e temáticos<sup>132</sup>.

Ainda sobre essa relação (*non-refoulement* – direito de asilo – direito ao devido processo legal), a Corte Interamericana reconhece que há uma complementaridade entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados e que o princípio do *non-refoulement* é uma parte essencial do direito de buscar e receber asilo e está imbuído no direito internacional consuetudinário<sup>133</sup>. A Corte, inclusive, já superou o entendimento histórico

<sup>126</sup> CIDH, *Report N° 78/11, Case 12.586, Merits John Doe et Al. v. Canada*, July 21, 2011, para. 128.

<sup>127</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, art. Artigo XXVI: “Toda pessoa acusada de um delito tem o direito de ser ouvida numa forma imparcial e pública, de ser julgada por tribunais já estabelecidos de acordo com leis preexistentes, e de que se lhe não inflijam penas cruéis, infamantes ou inusitadas.”

<sup>128</sup> CIDH, *Report N. 81/10, Case 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, et al. v. United States*, 12 July 2010, para. 67.

<sup>129</sup> CIDH, *Report N. 53/04 - Petition 301/02, Rumaldo Juan Pacheco Osco, Frida Pacheco Tineo, Juana Guadalupe Pacheco Tineo and Juan Ricardo Pacheco Tineo v. Bolivia*, 13 October 2004, para. 26.

<sup>130</sup> CIDH, *Report No 6/02, Admissibility Petition 12.071, 120 Cuban Nationals and 8 Haitian Nationals Detained in the Bahamas*, 27 February 2002, para. 53.

<sup>131</sup> CIDH, *Report N. 51/01, Case 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra et al. v. United States*, 4 April 2001, paras. 253, 254, 255.

<sup>132</sup> Em *Report on Immigration in the United States: Detention and Due Process* (CIDH, 30 December 2010, paras. 440 e 442), a Comissão recomendou que o país reduzisse o uso de remoção acelerada ao julgar solicitações de imigrantes, instando, em particular, a eliminação da remoção acelerada no caso de todos os grupos vulneráveis e requerentes de asilo que demonstram um medo crível no momento de sua primeira entrevista na fronteira ou ponto de entrada; recomendou, também, que os imigrantes detidos tenham a oportunidade de consultar um advogado antes de consentir com qualquer ordem de remoção. Em *Report on Terrorism and Human Rights*, (CIDH, 22 October 2002, para. 16), a Comissão defende, mais uma vez, que os Estados devem respeitar e garantir o direito de estrangeiros de buscar asilo contra perseguição de acordo com os padrões internacionais vigentes e por meio de procedimentos justos e adequados. Por fim, em *Haiti, 'Failed Justice or Rule of Law?' Challenges Ahead for Haiti and the International Community* (CIDH, 26 October 2005), o órgão interamericano faz uma análise da deportação de cidadãos haitianos de outros países e da detenção preventiva de estrangeiros, bem como os riscos à segurança que essas medidas causaram no Haiti.

<sup>133</sup> CorteIDH, *The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection*, Opinión Consultiva OC-25/18, paras. 132 e 179; CorteIDH, *Case of the Pacheco Tineo Family v.*

de que o asilo é uma “mera prerrogativa estatal”, afirmando que o direito de buscar e receber asilo<sup>134</sup> é um direito humano subjetivo<sup>135</sup>. Além disso, a Corte também reconheceu que o direito de buscar e receber asilo se estende, inclusive, a migrantes sem documentos, em conformidade com a necessidade de proteger a sua dignidade humana:

[...] sob o direito internacional, foram desenvolvidos certos limites à aplicação das políticas migratórias que impõem, no processo de expulsão ou deportação de estrangeiros, estrita observância das garantias do devido processo, proteção judicial e respeito pela dignidade humana, qualquer que seja a situação jurídica ou o estatuto migratório do migrante (tradução nossa).<sup>136</sup>

Em *The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants*, a Corte expressa que a necessidade de proteção da dignidade humana vem do reconhecimento de que migrantes sem documentos ou em situação irregular são identificados como um grupo em situação de vulnerabilidade, porque estão muito expostos a potenciais ou reais violações de seus direitos<sup>137</sup>. Essa condição de vulnerabilidade tem “uma dimensão ideológica e ocorre em um contexto histórico diferente para cada Estado, e é mantida por situações *de jure* (desigualdades entre nacionais e estrangeiros nas leis) e *de facto* (desigualdades estruturais)”<sup>138</sup>. Isso leva ao estabelecimento também de diferenças no acesso aos recursos públicos administrados pelo Estado. É preciso, portanto, fiscalizar a observância dos princípios fundamentais da igualdade e não discriminação, cuja natureza pertence ao domínio do *jus cogens* e que implicam obrigações *erga omnes* que vinculam todos os Estados<sup>139</sup>.

Já em *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration*, a CorteIDH ressaltou que o princípio do *non-refoulement* é a pedra angular da proteção internacional dos

---

*Plurinational State of Bolivia*, Judgment of November 25, 2013, Preliminary objections, merits, reparations and costs, para. 151; CorteIDH, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion OC-21/14, August 19, 2014, para. 211.

<sup>134</sup> Asilo no sentido amplo, isto é, asilo territorial, asilo diplomático e refúgio, incluindo a definição ampliada da Declaração de Cartagena. CorteIDH, *The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection*, Opinión Consultiva OC-25/18, para. 132.

<sup>135</sup> *Ibid.*, para. 131; *Case of the Pacheco Tineo family v. Bolivia*, para. 137; CorteIDH, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion OC-21/14, para. 73.

<sup>136</sup> “[...] under international law, certain limits have been developed to the application of migratory policies that impose, in proceedings on the expulsion or deportation of aliens, strict observance of the guarantees of due process, judicial protection and respect for human dignity, whatsoever the legal situation or migratory status of the migrant”. CorteIDH, *Case of the Pacheco Tineo Family v. Plurinational State of Bolivia*, Judgment of November 25, 2013, Preliminary objections, merits, reparations and costs, para. 129.

<sup>137</sup> CorteIDH, *The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants*. Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003, para. 114.

<sup>138</sup> *Ibid.*, para. 112.

<sup>139</sup> *Ibid.*, paras. 173(4) e 173(5).

refugiados, e a preocupação com os riscos de ameaça à segurança deveria ser interpretada rigorosamente e restritivamente<sup>140</sup>. Não se deveria, portanto, em nome da segurança estatal, suprir direitos de proteção do indivíduo, como o devido processo legal. Adicionalmente, a Corte afirmou que, embora o Tribunal tenha reforçado que os Estados são obrigados a não devolver uma pessoa que sofra de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações massivas de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública<sup>141</sup> – as circunstâncias reconhecidas da definição ampliada de Cartagena – não se deve considerar que o princípio do *non-refoulement* se aplica apenas a refugiados oficialmente reconhecidos. Nesse sentido, a Corte afirmou que:

[...] Tendo em vista a natureza declarativa da determinação da condição de refugiado, a proteção proporcionada pelo princípio de não repulsão se aplica a todos os refugiados, mesmo que ainda não tenham sido considerados refugiados pelas autoridades com base nos requisitos da definição de Artigo 1 da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 ou pela legislação interna. Por outras palavras, também se aplica aos requerentes de asilo, cujo estatuto ainda não foi determinado, e aos refugiados que ainda não foram oficialmente reconhecidos como tal. Também pode ser invocado por aqueles que desejam fazer valer o seu direito de solicitar e receber asilo (tradução nossa).<sup>142</sup>

### **2.3. O princípio do *non-refoulement* e o direito à vida, à liberdade, à família e ao trabalho**

Vimos, na seção anterior, como o princípio do *non-refoulement* recebe, no sistema interamericano, uma interpretação avançada e complementar do quadro regional de direitos humanos, no que se refere ao direito de asilo e ao direito do devido processo legal. Não se limita, entretanto, a estes direitos. Os órgãos interamericanos também têm utilizado o princípio, em suas decisões, para defender o direito à vida, à liberdade, à família e ao trabalho, dentre outros direitos fundamentais consagrados em instrumentos domésticos, regionais e internacionais.

<sup>140</sup> CorteIDH, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion OC-21/14, August 19, 2014, para. 211.

<sup>141</sup> *Ibid.*, para. 212.

<sup>142</sup> “[...] In view of the declarative nature of the determination of refugee status, the protection provided by the principle of non-refoulement applies to all refugees, even if they have not yet been deemed refugees by authorities based on the requirements of the definition of Article 1 of the 1951 Convention and its 1967 Protocol or by domestic legislation. In other words, it also applies to asylum seekers, whose status has not yet been determined, and to refugees who have not yet been recognized officially as such. It may also be invoked by those who wish to assert their right to seek and receive asylum”. *Ibid.*, para. 210.

Em relação ao direito à vida e à liberdade, a Comissão afirma, em diversos casos, a importância de sua relação com o princípio do *non-refoulement*, para garantir a integridade e a dignidade dos indivíduos, denunciando violações de direitos humanos e fazendo recomendações para Estados. O órgão já destacou, por exemplo, que o *refoulement* de estrangeiros em situação de refúgio em alto-mar viola o direito à vida<sup>143</sup>, de acordo com o Artigo I da Declaração Americana<sup>144</sup>, e que “ao exercitar o direito de expulsar tais estrangeiros, os Estados-membros devem ter em conta certas proteções que consagram valores fundamentais das sociedades democráticas”<sup>145</sup>, como uma política migratória que garanta para cada indivíduo o direito à vida, à integridade física e mental, entre outros<sup>146</sup>. A Comissão ainda observa que qualquer detenção de solicitantes de asilo deve ser evitada, exceto quando há uma extensiva análise anterior de todas as outras possibilidades, e que quanto maior a duração da detenção como medida preventiva, maior é a supressão dos direitos da pessoa privada de liberdade<sup>147</sup>.

Nesse sentido, a Corte Interamericana ressaltou que o princípio do *non-refoulement* “não é apenas fundamental para o direito de asilo, mas também o é para a garantia de diversos direitos humanos inderrogáveis, pois é justamente uma medida cuja finalidade é preservar a vida, a liberdade ou a integridade da pessoa protegida”<sup>148</sup>. Deve-se ter em mente, ainda, que graves violações de direitos, em situações de vulnerabilidade como a de trabalhadores migrantes sem documentos, afetam seriamente o direito à vida. Este direito, contudo, declarou a Corte, inclui “não apenas o direito de todo ser humano de não ser privado de sua vida arbitrariamente, mas também o direito de que ele não será impedido de ter acesso às condições que garantem uma existência digna”<sup>149</sup>.

No que concerne o direito à família, em casos envolvendo a detenção e remoção de pais estrangeiros de crianças nascidas no Canadá, incluindo, mas não se limitando, a solicitantes de asilo recusados, a Comissão declarou que deveria haver um mecanismo para garantir que os

<sup>143</sup> CIDH. *Relatório Anual 1996, Relatório No. 51-96. Decisão da Comissão sobre o Mérito do Caso 10.675*, Estados Unidos, 13 de março de 1997.

<sup>144</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, artigo I (Direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa): “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”.

<sup>145</sup> CIDH, *Report No. 63/08, Case 12.534, Andrea Mortlock*, Admissibility & Merits, United States, July 25, 2008, para. 78.

<sup>146</sup> CIDH, *Report N. 81/10, Case 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, et al. v. United States*, 12 July 2010, para. 50. Ver também: CIDH, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum seekers within the Canadian Refugee Determination System*, 2000.

<sup>147</sup> CIDH, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, February 28, 2000, para. 142.

<sup>148</sup> CorteIDH, *Opinión Consultiva OC-25/18*, 2018, para. 180. Ver também: CorteIDH, *Advisory Opinion OC-21/14*, 2014, paras. 211, 224, 225, 226 e 227.

<sup>149</sup> CorteIDH, *Case of the “Street Children” (Villagrán Morales et al.)*. Judgment of November 19, 1999, para. 144.

direitos e interesses dessas crianças fossem levados em consideração nos procedimentos de remoção<sup>150</sup>.

Em *Wayne Smith, Hugo Armendariz et al v. United States of America* (CIDH, 2010), o órgão recomendou “implementar leis para garantir que o direito dos residentes não cidadãos à vida familiar [...] seja devidamente protegido e para que recebam o devido processo legal em caso a caso [...] (tradução nossa)<sup>151</sup>”. Tanto no relatório sobre a situação no Canadá como em *Wayne Smith*, a Comissão declarou que a falta de consideração dos interesses da criança em qualquer procedimento de política migratória resulta em violação de diversos artigos da Declaração Americana, tais quais o artigo V (direito à proteção da honra, da reputação pessoal e da vida particular e familiar<sup>152</sup>); artigo VI (direito à constituição e proteção da família<sup>153</sup>); e artigo VII (direito de proteção à maternidade e à infância<sup>154</sup>), além de dispositivos da Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>155</sup>. A Corte Interamericana também já analisou o escopo dessa proteção, tendo afirmado que qualquer decisão estatal, social ou familiar que envolva limitação ao exercício do direito de uma criança deve levar em consideração o princípio do interesse superior da criança, em conformidade com a dignidade do ser humano, as inerentes características da criança e a necessidade de fomentar o seu desenvolvimento<sup>156</sup>. Acrescentou,

---

<sup>150</sup> O governo canadense declarava que a remoção só afetava os pais e que estes tinham a responsabilidade de tomar a decisão sobre qual curso de ação seria no melhor interesse de seu filho cidadão canadense. Cabia aos pais decidir se levariam a criança com eles para seu país de origem ou se a colocariam em um orfanato no Canadá. Segundo a Comissão, “onde a tomada de decisão envolve a separação potencial de uma família, a interferência resultante na vida familiar pode ser apenas justificada quando necessária para atender a uma necessidade urgente de proteger a ordem pública, e onde os meios são proporcionais a esse fim. A aplicação destes critérios por vários órgãos supervisores de direitos humanos indica que esse equilíbrio deve ser feito caso a caso, e que as razões para justificar a interferência na vida familiar devem ser muito sérias”. CIDH, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, February 28, 2000, paras. 158 e 166.

<sup>151</sup> “Implement laws to ensure that non-citizen residents’ right to family life, as protected under Articles V, VI, and VII of the American Declaration, are duly protected and given due process on a case-by-case basis [...]”. CIDH, *Report N. 81/10 - Case 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, et al. v. United States*, 12 July 2010, para. 73 (4).

<sup>152</sup> *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948, Artigo V: “Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra os ataques abusivos à sua honra, à sua reputação e à sua vida particular e familiar”.

<sup>153</sup> *Ibid.*, Artigo VI: “Toda pessoa tem direito a constituir família, elemento fundamental da sociedade e a receber proteção para ela”.

<sup>154</sup> *Ibid.*, Artigo VII: “Toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais”.

<sup>155</sup> *Convenção sobre os Direitos da Criança*, 1990, Artigo 9 (1): “Os Estados Partes deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao interesse maior da criança. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança”.

<sup>156</sup> CorteIDH, *Case of the Pacheco Tineo Family v. Plurinational State of Bolivia*, Judgment of November 25, 2013, Preliminary objections, merits, reparations and costs, paras. 217, 218, 219, 220. Ver também: CorteIDH, *Juridical Status and Human Rights of the Child*, Advisory Opinion OC-17/02, August 28, 2002, paras. 61, 62, 63, 64 e 65.

ainda, que “se um solicitante de refúgio receber proteção, outros membros da família, especialmente as crianças, podem receber o mesmo tratamento ou se beneficiar desse reconhecimento, baseado no princípio da unificação familiar”<sup>157</sup>.

Já no que refere ao direito ao trabalho, a Corte Interamericana, ao reconhecer desigualdades formais e estruturais entre nacionais e estrangeiros, expressou o reconhecimento de que “o status migratório de uma pessoa não pode constituir uma justificativa para privá-la do gozo e do exercício de direitos humanos, incluindo os de natureza laboral”<sup>158</sup>; afirmou, ainda, que “trabalhadores migrantes sem documentos possuem o mesmo direito ao trabalho de outros trabalhadores no Estado onde exercem alguma atividade, e a entidade estatal deve tomar as medidas necessárias para garantir que isso seja reconhecido e cumprido em prática”<sup>159</sup>. Nesse sentido, a Corte considera que o direito ao trabalho deve ser protegido, em observância ao princípio da igualdade e da não discriminação, que devem pautar qualquer objetivo de política pública, inclusive aquelas de caráter migratório<sup>160</sup>. Por fim, concluiu que:

Estados podem tomar medidas diferentes, como conceder ou negar autorizações gerais de trabalho ou autorizações para determinado trabalho específico, mas devem estabelecer mecanismos para garantir que isso seja feito sem qualquer discriminação, levando em consideração apenas as características da atividade produtiva e a capacidade individual dos trabalhadores. Desta forma, o trabalhador migrante tem garantida uma vida digna, está protegido da situação de vulnerabilidade e incerteza em que ele geralmente se encontra, e o local ou processo produtivo nacional é organizado de forma eficiente e adequada (tradução nossa).<sup>161</sup>

#### 2.4. O *refoulement* como crime contra a humanidade

Como vimos no primeiro capítulo, parte da doutrina defende que a determinação proveniente da proibição da tortura é exatamente de onde deriva o caráter imperativo do

---

<sup>157</sup> CorteIDH, *Case of the Pacheco Tineo Family v. Plurinational State of Bolivia*, Judgment of November 25, 2013, Preliminary objections, merits, reparations and costs, para. 225. Ver também: CorteIDH, *Juridical Status and Human Rights of the Child*, Advisory Opinion OC-17/02, August 28, 2002, paras. 61, 62, 63, 64 e 65

<sup>158</sup> CorteIDH, *The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants*. Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003, para. 173 (8).

<sup>159</sup> *Ibid.*, para. 173 (10).

<sup>160</sup> *Ibid.*, para. 173 (11).

<sup>161</sup> “States may take different measures, such as granting or denying general work permits or permits for certain specific work, but they must establish mechanisms to ensure that this is done without any discrimination, taking into account only the characteristics of the productive activity and the individual capability of the workers. In this way, the migrant worker is guaranteed a decent life, he is protected from the situation of vulnerability and uncertainty in which he usually finds himself, and the local or national productive process is organized efficiently and adequately”. *Ibid.*, para. 169.

princípio do *non-refoulement*. Isso porque o princípio do *non-refoulement* busca evitar o simples risco de um indivíduo ser submetido à tortura ou ao tratamento cruel, desumano ou degradante (resultante de uma extradição, deportação ou expulsão), em favor da sua integridade física e mental e do respeito à dignidade humana.

A ideia de que o princípio do *non-refoulement* está intrinsecamente associado à proibição da tortura e de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes<sup>162</sup> encontra reconhecimento no sistema interamericano. Nesse sentido, a Corte Interamericana afirmou que “esse princípio visa, acima de tudo, garantir a eficácia da proibição da tortura em qualquer circunstância e em relação a qualquer pessoa, sem qualquer discriminação” (tradução nossa)<sup>163</sup>; portanto, “é absoluto nessa área e também se torna uma norma peremptória no costume internacional, isto é, de *jus cogens*” (tradução nossa)<sup>164</sup>. A Comissão Interamericana também expressa a relação entre o *non-refoulement* e a proibição da tortura, ressaltando que um Estado é obrigado não apenas a evitar a remoção de um refugiado diretamente para um país onde é perseguido, mas também indiretamente através de um terceiro país (referido como “*refoulement* indireto” ou “*refoulement* em cadeia”)<sup>165</sup>. Em *John Doe et Al. V. Canada*, a Comissão considerou que o Canadá violou os direitos de proteção contra o *refoulement* em cadeia ao não realizar avaliações de risco individualizadas antes de retornar solicitantes de asilo para os Estados Unidos, violando, também, a Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes, entre outros instrumentos<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> Deve-se notar, entretanto, que a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura considera o direito à integridade física e não diferencia a tortura dos outros tipos – tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes: “Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por tortura todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica. Não estarão compreendidos no conceito de tortura as penas ou sofrimentos físicos ou mentais que sejam unicamente consequência de medidas legais ou inerentes a elas, contanto que não incluam a realização dos atos ou a aplicação dos métodos a que se refere este artigo”. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, 1985, Art. 2. A Corte, portanto, considera-os como tendo o mesmo grau de responsabilidade internacional. Ver: CorteIDH. *Case of Tibi v. Ecuador*, 2004.

<sup>163</sup> “This principle seeks, above all, to ensure the effectiveness of the prohibition of torture in any circumstance and with regard to any person, without any discrimination”. CorteIDH, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*. Advisory Opinion OC-21/14, August 19, 2014, para. 225.

<sup>164</sup> “[...] in this area is absolute and also becomes a peremptory norm of customary international law; in other words, of *jus cogens*. *Ibid.*, para. 225.

<sup>165</sup> CIDH, *Merits John Doe et Al. v. Canada*, July 21, 2011, para. 103.

<sup>166</sup> *Op. Cit.*, para. 128. Ver também: CIDH, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, February 28, 2000.

Com a relação entre o *non-refoulement* e a proibição da tortura sendo cada vez mais presente em decisões internacionais, particularmente na jurisprudência da Corte Interamericana, episódios de deportação, de devolução e de outros tratamentos degradantes que enfrentam os migrantes podem tornar-se seriamente controversos, sugerindo-se, por vezes, o seu enquadramento como crimes contra a humanidade<sup>167</sup>.

Cabe ressaltar aqui que a Corte Interamericana não julga indivíduos na esfera do direito penal internacional<sup>168</sup>, mas atua no âmbito da responsabilidade internacional, julgando violações de direitos humanos dos Estados. Entretanto, como parte de sua competência para interpretar a Convenção Americana, pode tomar conhecimento de crimes internacionais. Em seu voto fundamentado no caso *Gomes Lund e Outros vs. Brasil*, o juiz ad hoc Roberto de Figueiredo Caldas afirmou que, apesar de carecer da competência para julgar penalmente indivíduos, a Corte:

---

<sup>167</sup> O tipo penal de crimes contra a humanidade está expressamente previsto no art. 7 do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI): “1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por ‘crime contra a humanidade’, qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3o, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental”. No que concerne à deportação, ressalta-se que, na Austrália, em 22 de outubro de 2014, o deputado federal independente A. Wilkie solicitou ao Escritório do Procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) o início de uma investigação *proprio motu* sobre crimes contra a humanidade contra o Primeiro-Ministro australiano e 19 membros de seu gabinete, incluindo o Ministro da Imigração e Proteção de Fronteiras (MEDHORA, 2014). Outra situação remete à crise migratória no Mediterrâneo, na qual advogados solicitaram ao TPI a abertura de um inquérito contra líderes e autoridades da União Europeia por crimes contra a humanidade, denunciando as políticas migratórias europeias com “intenção de sacrificar vidas humanas”. O documento traz informações sobre a morte de milhares de migrantes no Mediterrâneo e que mais de 40 mil pessoas foram interceptadas no mar e levadas a campos de detenção. DW, *Juristas processam UE por mortes de migrantes*, 3 de junho de 2019. Ver também: BOWCOTT, 2019.

<sup>168</sup> Entende-se que a gênese do direito penal internacional é datada da Segunda Guerra Mundial, particularmente com a criação, pelas potências vencedoras, do Tribunal de Nuremberg e do Tribunal Militar Internacional de Tóquio, criados para julgar indivíduos pelas atrocidades cometidas durante o conflito. Tornou-se ainda mais premente com a aprovação de convenções, como Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), das quatro Convenções de Genebra (1949) e de seus dois Protocolos Adicionais (1977), da Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade (1968), e dos Princípios de Cooperação Internacional para Identificação, Detenção, Extradicação e Castigo dos Culpáveis de Crimes de Guerra ou de Crimes de Lesa Humanidade (1973). Posteriormente, na década de 1990, ainda houve a criação de tribunais penais *ad hocs*, como o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, e a criação do Tribunal Penal Internacional, com o Estatuto de Roma (MAZZUOLI, 2015, pp.1039-1064). Nesse sentido, [...] “a consagração do princípio da responsabilidade penal internacional dos indivíduos é, sem dúvida, uma conquista da humanidade [...] e vem sendo sedimentada ‘desde os tempos em que Hugo Grotius lançou as bases do moderno Direito das Gentes’”, contribuindo para o reconhecimento da personalidade jurídica do indivíduo no âmbito internacional (MAZZUOLI, 2015, p.1064).

terá a competência para analisar os fatos e a eles aplicar consequências em sua esfera de atuação, condenando o Estado que permitiu ou agiu para que os crimes fossem perpetrados. E ao conhecer da matéria, a Corte tem a obrigação de aplicar o Direito à espécie concreta, sob pena de injustificável omissão. E ao classificar um crime como de lesa-humanidade ou crime grave contra direitos humanos, a Corte faz de maneira incidental e não vinculante da esfera penal, nacional ou internacional.<sup>169</sup>

Cançado Trindade, em voto separado no *Caso Almonacid Arellano e Outros vs. Chile*, afirmou que os crimes contra a humanidade são a manifestação da consciência jurídica universal, cujo desenvolvimento vimos no primeiro capítulo. As normas que vieram a defini-los têm origem no direito consuetudinário, tendo se desenvolvido no âmbito do direito internacional humanitário, do direito internacional dos direitos humanos, e, finalmente, no âmbito de normas imperativas, isto é, *jus cogens*<sup>170</sup>.

Já no caso *Gomes Lund e Outros vs. Brasil*, a Corte interamericana ressaltou como o desaparecimento forçado impõe à vítima o completo estado de desproteção e vulnerabilidade, incluindo diversas violações de direitos humanos conexas, sendo ainda mais grave quando há a prática sistemática permitida ou feita por um Estado<sup>171</sup>. As violações conexas incluem, por exemplo, as violações à liberdade pessoal, à integridade pessoal, à vida<sup>172</sup>, e o impedimento do acesso à justiça e ao devido processo legal<sup>173</sup>. As consequências desse crime internacional, portanto, “acarretam uma pluriofensividade aos direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana”<sup>174</sup>, e, diante da natureza dos direitos lesionados, bem como do caráter de *jus cogens* atribuído a sua proibição, “configuram grave violação de direitos humanos e implicam um crasso abandono dos princípios essenciais em que se fundamenta o sistema interamericano”<sup>175</sup>.

Nesse sentido, Cançado Trindade, em *Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants*, afirmou que a responsabilidade objetiva internacional dos Estados corresponde, necessariamente, à noção de ilegalidade objetiva<sup>176</sup> e que atualmente:

<sup>169</sup> Voto fundamentado do juiz ad hoc Roberto de Figueiredo Caldas com relação à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos. CorteIDH, *Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentença de 24 de novembro de 2010, para. 28.

<sup>170</sup> CorteIDH, *Caso Almonacid Arellano e Outros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006, para. 99.

<sup>171</sup> CorteIDH, *Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentença de 24 de novembro de 2010, para. 122.

<sup>172</sup> *Ibid.*, para. 106.

<sup>173</sup> *Ibid.*, para. 107.

<sup>174</sup> *Ibid.*, para. 110.

<sup>175</sup> *Ibid.*, para. 105.

<sup>176</sup> CorteIDH, Advisory Opinion OC-18/03, Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade, para. 71. Sobre a relação entre *jus cogens*, obrigações *erga omnes* e crimes internacionais, ver mais em: HOOGH, 1991, pp. 183-214; BASSIOUNI, 1996, pp. 63-74.

[...] ninguém se atreveria a negar a ilegalidade objetiva de atos de genocídio, de práticas sistemáticas de tortura, de execuções sumárias e extralegais, de desaparecimento forçado de pessoas – práticas que representam crimes contra a humanidade –, condenados pela consciência jurídica universal, paralela à aplicação de tratados. Já na sua Opinião Consultiva de 1951 sobre as reservas à Convenção contra o Genocídio, a Corte Internacional de Justiça afirmou que princípios humanitários que fundamentam a Convenção eram reconhecidamente vinculantes para os Estados, ainda que sem nenhuma obrigação convencional. Igualmente, no âmbito do direito internacional dos refugiados, o princípio básico do *non-refoulement* foi reconhecido como *jus cogens* [...]. Eu entendo que ninguém se atreveria a negar que o trabalho escravo e a negação persistente das garantias mais elementares do devido processo legal afrontaria, da mesma forma, a consciência jurídica universal [...] (tradução nossa)<sup>177</sup>.

O direito penal internacional, contudo, foi concebido, principalmente, no contexto particular de conflitos armados e outras situações relacionadas à violência generalizada, e as exigências para desencadear a responsabilidade penal internacional são altas; portanto, sua transposição para o específico contexto de controle migratório não é tão óbvia (CHETAIL, 2016, p.918).

Por ter um escopo potencialmente maior e não exigir um nexos com conflitos armados<sup>178</sup>, a categoria de crimes contra a humanidade pode ser a mais relevante para criminalizar a deportação (CHETAIL, 2016, p.923); contudo, nem todas as medidas de deportação podem ser consideradas crimes contra a humanidade.

Segundo o Estatuto de Roma, por deportação ou transferência à força de uma população “entende-se o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional”<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> “[...] no one would dare to deny the objective illegality of acts of genocide, of systematic practices of torture, of summary and extra-legal executions, and of forced disappearance of persons, - practices which represent crimes against humanity, - condemned by the universal juridical conscience, parallel to the application of treaties. Already in its Advisory Opinion of 1951 on the Reservations to the Convention against Genocide, the International Court of Justice pointed out that the humanitarian principles underlying that Convention were recognizedly ‘binding on States, even without any conventional obligation’. Just as, in the ambit of the International Law of Refugees, the basic principle of non-refoulement was recognized as being of *jus cogens* [...]. I understand that no one either would dare to deny that the slave work, and the persistent denial of the most elementary guarantees of the due process of law would likewise affront the universal juridical conscience”. CorteIDH, *Advisory Opinion OC-18/03, Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade*, paras. 71 e 72.

<sup>178</sup> O próprio objeto e propósito do crime contra a humanidade é convencionalmente visto como uma implementação de normas de direitos humanos dentro do direito penal internacional (SCHABAS, 2010, p.139).

<sup>179</sup> *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*, 1998, Artigo 7º (2) (d).

No nexos causal dos crimes contra a humanidade, deve-se encontrar o contexto de um ataque generalizado ou sistemático<sup>180</sup> dirigido contra população civil. Nesse sentido, o TPI afirmou que o termo generalizado se refere a “ato massivo, frequente, realizado coletivamente com considerável seriedade e dirigido contra uma multiplicidade de vítimas” (tradução nossa)<sup>181</sup>, mas também ressaltou que a natureza generalizada de um ato pode ser inferida do “efeito cumulativo de uma série de atos desumanos ou o efeito singular de um ato desumano de extraordinária magnitude” (tradução nossa)<sup>182</sup>. Concluiu, ainda, que a natureza dos crimes contra a humanidade deriva de:

[...] um plano organizado em prol de uma política comum, que segue um plano regular padrão e resulta em uma prática contínua de atos ou como padrões de crimes, como que os crimes constituem uma repetição não acidental de conduta criminosa semelhante em um regularmente (tradução nossa).<sup>183</sup>

Sobre o fato de terem que se encontrar legalmente em determinado território, devemos lembrar que os refugiados (ou mesmo os solicitantes que ainda não tenham esse estatuto reconhecido por um Estado) são protegidos pelo princípio do *non-refoulement*, independentemente da sua entrada ou permanência irregular; por isso, mesmo indocumentados, ainda estão legalmente presentes no território de um outro Estado. Essa proteção, como vimos, foi até mesmo ampliada pelos órgãos interamericanos, ao reconhecerem a estrita observância das garantias do acesso à justiça, do devido processo legal e do respeito pela dignidade humana, qualquer que seja a situação jurídica ou o estatuto migratório do estrangeiro.

Já no que concerne ao elemento “sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional”, é salutar ressaltar que a deportação ou devolução de estrangeiros pode resultar em uma série de violações sob o direito internacional, como a deportação coletiva<sup>184</sup>, a falta do devido processo legal e de acesso à justiça, bem como dos direitos mais básicos – direito à vida,

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, Artigo 7º (1).

<sup>181</sup> TPI, *Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo*, 15 June 2009, para. 83.

<sup>182</sup> TPI, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, 31 March 2010, para. 95.

<sup>183</sup> “[...] an organised plan in furtherance of a common policy, which follows a regular pattern and results in a continuous commission of acts or as patterns of crimes such that the crimes constitute a non-accidental repetition of similar criminal conduct on a regular basis”. TPI, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Decision on the confirmation of charges, 14 October 2008, paras. 397 e 398. Ainda, dependendo das circunstâncias do caso, a natureza sistemática do crime pode ser estabelecida a partir de atos repetidos de deportação associada a outras ofensas subjacentes, como detenções arbitrárias de migrantes ou tratamentos desumanos.

<sup>184</sup> *Convenção Americana de Direitos Humanos*, 1969, Art. 22 (9): “É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros”; *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*, Art. 22 (1): “Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família não podem ser objecto de medidas de expulsão colectiva. Cada caso de expulsão será examinado e decidido individualmente”.

à liberdade, à família – relacionados ao respeito da dignidade humana. Além disso, como vimos neste capítulo e no capítulo anterior, o princípio do *non-refoulement* é absoluto ao proibir a deportação de um indivíduo para o Estado onde existe uma grave ameaça à sua vida ou à sua liberdade, estando consagrado em diversos instrumentos internacionais, bem como no costume internacional.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o princípio do *non-refoulement* se encontra presente no *draft* da Comissão de Direito Internacional, que, desde 2013, tem colaborado na temática de uma convenção para prevenir e punir os crimes contra a humanidade, que se juntaria às já existentes convenções contra o genocídio e contra crimes de guerra. Em seu artigo 5, o *draft* expressamente cita que:

1. Nenhum Estado deve expulsar, retornar (*refouler*), render ou extraditar uma pessoa para outro Estado onde há motivos substanciais para acreditar que ele ou ela estaria em perigo de ser submetido(a) a um crime contra a humanidade.
2. Para determinar se existem tais motivos, as autoridades competentes devem levar em conta todas as considerações relevantes, inclusive, quando aplicável, a existência no Estado em causa de um padrão consistente de violações brutas, flagrantes ou em massa de direitos humanos ou de graves violações de direito internacional humanitário (tradução nossa)<sup>185</sup>.

Por fim, ainda é necessário apontar que as deportações de estrangeiros, independentemente do seu status jurídico, não raramente, também são realizadas em contextos de abusos generalizados, como detenção arbitrária, tratamento discriminatório, tortura, perseguição, discriminação racial, apartheid, bem como outras instâncias de exploração, trabalho forçado e tratamento cruel, desumano e degradante<sup>186</sup>. Em alguns casos extremos, as

---

<sup>185</sup> 1. “No State shall expel, return (*refouler*), surrender or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to a crime against humanity. 2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations, including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights or of serious violations of international humanitarian law”. International Law Commission, *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, 2019. Alguns Estados, como EUA e Reino Unido, contudo, contestaram o disposto no artigo 5 como uma criação de nova obrigação de *non-refoulement* que vai além da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, sem avaliar a interação entre esse artigo e relevantes leis domésticas de extradição e fornecendo proteção contra o *refoulement* daqueles que estão envolvidos em conduta que levanta questões relacionadas à segurança e outras preocupações (como abuso de direitos humanos). Ver: International Law Commission, *Comments from the United States on the International Law Commission’s Draft Articles on “Crimes Against Humanity” as Adopted by the Commission in 2017 on First Reading*; 71st session of the International Law Commission, 2019. Ver também: AGNU, *Agenda item 81: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-ninth session*, New York, Held on 24 October 2017, 20 November 2017.

<sup>186</sup> Ressalta-se que o Estatuto de Roma também classifica como crimes contra a humanidade a “prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional” (art.

deportações podem fazer parte de um projeto mais amplo que equivale à perseguição ou apartheid, cuja natureza não envolve necessariamente violência física, podendo ser perpetradas como resultado de legislação ou política governamental (BULTZ, 2013, p.227; SCHABAS, 2010, p.153).

Em vista desses aspectos, no continente americano, há motivos razoáveis para se pensar na ocorrência de crimes contra a humanidade cometidos pela República Dominicana, por exemplo, em relação a sua política de deportação de migrantes haitianos. Órgãos de tratados da ONU expressaram regularmente suas preocupações sobre relatos recorrentes de deportações massivas, indiscriminadas e arbitrárias contra haitianos, baseadas em prisões, tratamento discriminatório, violência, revogação de cidadania e confisco de documentos, dentre outros tratamentos degradantes<sup>187</sup>. As conclusões desses órgãos sobre a situação na República Dominicana foram, ainda, corroboradas pela Corte Interamericana, que considerou, em diferentes ocasiões, que as deportações e outros maus tratos relacionados violaram uma ampla gama de direitos fundamentais, incluindo os direitos ao tratamento humano, à liberdade, ao devido processo legal, ao julgamento justo, à proteção da família, os direitos da criança, de nacionalidade, os princípios da igualdade e não discriminação, entre outros<sup>188</sup>.

Sabe-se que nem toda violação de direitos humanos constitui um crime internacional; entretanto, as políticas de deportação e de devolução podem ser consideradas como tal em determinados casos. Nesse sentido, entende-se que, ao embasar suas decisões na relação intrínseca entre violações do princípio do *non-refoulement* e violações da proibição da tortura e violações dos direitos mais básicos relacionados à dignidade humana, os órgãos interamericanos podem fazer avançar a noção de que a deportação ou retorno forçado de refugiados, em flagrante violação do direito internacional, podem se enquadrar na definição de

---

7º (e)); “tortura” (art. 7º (f)); e “outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental” (art. 7º (k)).

<sup>187</sup> Human Rights Committee (HRC), *Concluding Observations: Dominican Republic*, 2012, paras. 7, 20, 22 e 23; HRC, *Concluding Observations: Dominican Republic*, 2001, paras. 16 e 17; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *Concluding observations on the 13th and 14th periodic reports of the Dominican Republic*, 2013, paras. 19, 20, 21; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Dominican Republic*, 2008, para. 13; Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of the Dominican Republic*, 2013, para. 30. Ver também: UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related intolerance, Doudou Diene, and the Independent Expert on Minority Issues, Gay McDougall, Mission to Dominican Republic*, 2008, paras. 35-51 e 101-110.

<sup>188</sup> CorteIDH, *Benito Tide Méndez et al. v. Dominican Republic*, Report No. 64/12, Case 12.271, Merits, Benito Tide Méndez et al. v. Dominican Republic, March 29, 2012; CorteIDH, *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Judgment of November 23, 2006, para 156.

crimes contra a humanidade sob o Estatuto de Roma, desde que identificados os elementos contextuais analisados nesta seção.

## **2.5. A interpretação complementar do princípio do *non-refoulement* e a reafirmação da *raison d'humanité***

Os Estados são obrigados a não retornar ou expulsar uma pessoa para o território onde a sua vida ou a sua liberdade podem ser ameaçadas como resultado de perseguição por motivos específicos ou devido à violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações massivas de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; nem podem retorná-la para um terceiro Estado, onde possa, mais tarde, ser devolvida ao Estado em que sofre os riscos mencionados. Essa é a interpretação do sistema interamericano no que se refere ao *non-refoulement*, combinada à interpretação complementar de que o princípio está intrinsecamente relacionado com direitos fundamentais do ser humano, como o direito à vida, à liberdade, à família, ao direito a procurar e receber asilo (reconhecido, inclusive, como direito humano subjetivo, e não como uma prerrogativa estatal) e ao devido processo legal e acesso à justiça, entre outros. Adicionalmente, relaciona-se também com a proibição da tortura devido à sua dimensão preventiva, que busca evitar os riscos de qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante resultante de extradição, deportação ou expulsão.

Nesse sentido, entende-se que o princípio do *non-refoulement* é parte fundamental da proteção internacional de indivíduos, e é referência na preservação dos atributos da pessoa humana, na busca pela justiça social, e no respeito mínimo aos direitos essenciais do homem dentro do quadro das instituições democráticas do continente. Destaca-se, portanto, a sua relação com o princípio do tratamento humano, cujo objetivo é proteger pessoas em situação de vulnerabilidade e proteger o direito à dignidade humana, e que encontra extensivo reconhecimento no sistema interamericano<sup>189</sup>. Diante disso, reforça-se a natureza de *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* e o seu reconhecimento como uma obrigação *erga omnes*, cuja

---

<sup>189</sup> Ver: CorteIDH: *Case of Maritza Urrutia v. Guatemala*, Judgment of November 27, 2003 (Merits, Reparations and Costs), para. 87; *Case of Juan Humberto Sánchez v. Honduras*, Judgment of June 7, 2003 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs), para. 96; *Case of Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, Judgment of November 25, 2000 (Merits), para. 150.

violação pode resultar em crimes contra a humanidade sob os dispositivos do Estatuto de Roma, que busca proteger o ser humano dos mais graves crimes internacionais.

Em *The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants*, a Corte Interamericana se tornou o primeiro tribunal internacional a se pronunciar sobre a questão dos migrantes sem documentos como tema central de uma decisão<sup>190</sup>, ressaltando os fundamentos do princípio da igualdade e da não discriminação no direito internacional. Dentre outras decisões que ressaltam os direitos mais básicos do ser humano relacionados ao *non-refoulement*, podemos dizer que os órgãos interamericanos reafirmam, nesse sentido, a consciência jurídica universal, baseada na noção de solidariedade e sociabilidade humana do direito jusnaturalista – de unidade e universalidade do ser humano como espécie –, e vêm pavimentando o caminho para a concepção de um direito internacional universal imbuído no *jus gentium*. Isso corresponde ao primado da *raison d'humanité* sobre a *raison d'État* (CANÇADO TRINDADE, 2013, p.528), que configura uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano. Busca-se, assim, proteger pessoas das situações mais graves que provocam os deslocamentos forçados e que limitam a dignidade humana a níveis inaceitáveis.

Como sabemos, os deslocados forçados encontram-se em situações de extrema vulnerabilidade, devido às sucessivas violações de direitos básicos em seu país de origem e, não raramente, no país de recepção. Essa vulnerabilidade parece ter sido ampliada com os processos da globalização, como veremos no próximo capítulo, considerando as disparidades entre nações ricas e pobres, e a exclusão social e aumento da pobreza, que podem provocar diversos problemas transnacionais, como a exploração e o tráfico de pessoas (LENGELLÉ-TARDY, 1999, p.72-99). Nesse sentido, para tratar da questão dos deslocados forçados, é necessário construir e adotar uma verdadeira solidariedade humana para com estes (RUIZ DE SANTIAGO, 2001, pp.35-72), tanto no *corpus juris* internacional da proteção do indivíduo, como nas ações domésticas dos Estados.

Neste capítulo, do exposto, em linhas muito gerais, percebe-se uma expressiva manifestação do princípio do *non-refoulement* em diversos instrumentos regionais; a busca, na doutrina e na jurisprudência regional, por uma hermenêutica de intersecção entre as três vertentes de proteção da pessoa humana – direito internacional humanitário, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos –, e o

---

<sup>190</sup> *Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade*, para. 1, In: CorteIDH, *The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants. Advisory Opinion OC-18/03*, September 17, 2003.

fortalecimento da obrigatoriedade deste princípio, por meio de uma interpretação abrangente do quadro de direitos humanos e do seu reconhecimento como *jus cogens*, relativizando-se, assim, a discricionariedade da soberania estatal em relação à entrada de solicitantes de refúgio, por exemplo, em seu território. Acrescentou-se, ainda, que, por ter o princípio do *non-refoulement* o objetivo de proteger o ser humano das situações de extrema vulnerabilidade que enfrentam em movimentos transfronteiriços e de resguardar os direitos humanos mais básicos, sua violação pode ser considerada crime contra humanidade a depender da gravidade e de outros contextos de cada caso.

Apesar disso, no que concerne ao princípio do *non-refoulement*, os Estados ainda continuam sujeitando indivíduos a práticas migratórias restritivas e violações flagrantes do direito internacional. Assim, o que se pretende, doravante, é entender melhor essas práticas a que estão sujeitos os indivíduos que buscam proteção internacional fora do seu Estado de origem, e analisar como as principais características desse princípio se relacionam com essas práticas, buscando apontar caminhos para ampliar a proteção desses indivíduos. Introduzir-se-á, também, um conjunto de informações sobre o caso dos refugiados venezuelanos, as práticas dos Estados em face desses fluxos, que se aceleraram significativamente desde 2017, e a busca por fatores determinantes para solucionar ou atenuar essa questão transnacional no âmbito regional.

### **3. O princípio do *non-refoulement* e as práticas dos Estados: segurança, soberania e cooperação**

Nos capítulos anteriores, vimos como o *non-refoulement* está presente em diversos instrumentos internacionais, assim como na doutrina e na jurisprudência interamericana, de tal forma que se pode reconhecer o princípio como fundamento de uma consciência jurídica universal baseada na moralidade e na dignidade humana e de uma ordem jurídica global que possui o ser humano como unidade sistêmica básica.

Em tempos de crise, contudo, há, frequentemente, momentos de ruptura com qualquer estabilidade existente, que expõe contradições novas ou pré-existentes no que se refere a aspectos importantes de conformidade normativa (CHECKEL, 2001; FINNEMORE & SIIKKINK, 1998). No caso das migrações, o crescente número de pessoas em situação de vulnerabilidade na última década, resultante de conflitos, perseguições e violações generalizadas de direitos humanos, tem exposto as contradições dentro do regime de proteção de refugiados. Com isso, atores internacionais e domésticos têm a oportunidade de introduzir novas normas ou reforçar normas pré-existentes, favorecendo a proteção de refugiados e interesses humanitários mais amplos ou, alternativamente, favorecendo políticas restritivas destinadas a proteger a soberania do Estado.

No continente americano, e mais especificamente no contexto dos refugiados venezuelanos, podemos identificar diversos casos de práticas estatais que expõem essas oportunidades. Para se entender melhor esse processo, no presente capítulo, buscar-se-á analisar, de forma mais detalhada, a definição do princípio do *non-refoulement* no que concerne ao direito dos refugiados, e a relação entre sua natureza territorial e soberania, bem como o que isso significa para as práticas estatais. Objetiva-se, também, descrever os diversos tipos de medidas restritivas a que estão sujeitos os refugiados, buscando entender os principais mecanismos com os quais os Estados atuam, e analisar o desenvolvimento de processos de cooperação como medida fundamental para enfrentar intensos fluxos migratórios.

Por fim, analisar-se-á, mais detalhadamente, no capítulo 4, o caso dos refugiados venezuelanos em relação à aplicação do princípio do *non-refoulement* na região.

### 3.1. A natureza territorial do princípio do *non-refoulement* e os desafios à soberania estatal

O *non-refoulement*, como é descrito no artigo 33 da Convenção de 1951, é um direito ou proteção primária do refugiado, que necessita entrar e permanecer em um Estado de asilo. Essa é a necessidade mais urgente deste indivíduo: obter um acesso seguro a outro país para proteger a sua vida ou a sua liberdade. Assim, como se trata de um indivíduo em necessidade de proteção internacional, é salutar ressaltar que o refúgio tem natureza meramente declaratória, e a recusa de um Estado em reconhecer um refugiado como tal não denega a este o seu *status*<sup>191</sup> (MANORAJ, 2019, pp.3-4). Nesse sentido, segundo o ACNUR:

“Uma pessoa é considerada um refugiado dentro da acepção da Convenção de 1951 assim que cumpre todos os critérios contidos na definição. Isso ocorreria, necessariamente, antes do reconhecimento formal de seu *status* de refugiado. O reconhecimento de seu *status* de refugiado, portanto, não o torna um refugiado, mas o declara ser um. Ele não se torna um refugiado por causa do reconhecimento; ele é reconhecido porque é um refugiado.” (tradução nossa)<sup>192</sup>.

A proteção contra o *refoulement*, portanto, independe do reconhecimento do *status* de refugiado. Caso seja reconhecido, a proteção deve ser respeitada durante a sua vigência; entretanto, pode ter sua vigência cessada em função da negativa deste (MANORAJ, 2019; HATHAWAY, 2005).

Contudo, por se tratar de uma proteção oferecida por um Estado diferente daquele de origem do indivíduo, a natureza territorial do *non-refoulement* pode ser causa de diversas restrições de direitos. Essa natureza pode ser identificada expressamente logo no artigo 1º da Convenção de 1951, que define o refugiado como alguém que “se encontra fora do país de sua nacionalidade” ou “se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual”. Para se beneficiar da proteção internacional do *non-refoulement*, portanto, os refugiados precisam se

<sup>191</sup> A primeira proibição expressa contra o *refoulement*, contida na Convenção de 1933, apenas se referia a refugiados que tinham autorização para residir regularmente no Estado-parte em questão. Essa interpretação restritiva – a de que o direito ao *non-refoulement* dependeria de uma autorização prévia do Estado de asilo – chegou a estar presente nos *drafts* da Convenção de 1951, durante a sua negociação e elaboração, mas foi retirada do texto por iniciativa da França e do então Secretário-Geral da ONU (HATHAWAY, 2005, p.302).

<sup>192</sup> “A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not, therefore, make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee” (ACNUR, 1979, reedited 1992, para. 28).

encontrar dentro do território ou na fronteira de um outro Estado (ACNUR, 1977). A proteção contra o *refoulement* não garante, entretanto, que o Estado manterá o indivíduo em seu território, exceto enquanto se mantiver as causas que levaram ao deslocamento forçado. Esse critério emana da norma legal positivista da soberania estatal (MANORAJ, 2019, p.4; BARNETT, 2002) e, não raramente, é utilizado para restringir a proteção internacional dos refugiados contra o *refoulement*, como veremos na próxima seção.

A proteção internacional, entendida como o direito de entrada e permanência em um Estado de asilo, significa limitar a discricionariedade do ente estatal no controle do seu território. Isso faz com que os refugiados se tornem peças centrais no sistema internacional<sup>193</sup>, simbolizando a ruptura da hierarquia Estado-cidadão-território preconizada pelo sistema de Estados vestfaliano (HADDAD, 2008, p.60). Neste sistema, os Estados recém-constituídos delimitam o que é “nacional” e o que é “estrangeiro”, em busca da construção de uma identidade comum que fortaleça a sua autoridade (HADDAD, 2008, pp.48-50; BIERSTEKER & WEBER, 1996). As fronteiras são vistas, nesse sentido, como determinantes da identidade nacional (GOFF, 2000) e “a expressão primária dos poderes exclusivos do Estado” (WEBER, 2002, p.22), que busca traçar uma linha entre “nós” e “eles” (BAUMAN, 2004, p.68).

Essa dicotomia entre o nacional e o estrangeiro já resultava em grandes fluxos de deslocamentos forçados, antes mesmo do desenvolvimento do direito de proteção internacional dos refugiados<sup>194</sup>. Muito embora ainda não fossem considerados refugiados no sentido do moderno regime internacional, estes fluxos já desafiavam a ideia clássica realista do Estado nacional como único provedor de direitos básicos para os seus cidadãos (CARR, 1946; MORGENTHAU, 1948), já que estes buscavam os seus direitos em território estrangeiro.

Para os Estados, então, reequilibrar a ordem internacional significa reafirmar a hierarquia Estado-cidadão-território. Nesse sentido, repatriação, reassentamento ou naturalização – formas de reterritorialização – são algumas das soluções para se redefinir a

---

<sup>193</sup> Sistema internacional é entendido como a política de poder entre os Estados, resultante de uma ordem anárquica e da disputa pela balança de poder, especialmente em termos militares (BUZAN, 2001, p.473; WIGHT, 2002, pp.445-447). Já a noção de “sociedade internacional” é compreendida segundo a ideia de que tanto os indivíduos como os Estados são constituídos em sociedade, onde estes são obrigados a considerar o comportamento de outros Estados em suas políticas e buscam o diálogo para alcançar regras comuns na condução de suas relações (BUZAN, 1993). Analisando a perspectiva de proteção dos refugiados, não há consenso na doutrina sobre se um regime internacional, por ser temático, representa uma sociedade internacional; entretanto, do ponto de vista da Escola Inglesa, podemos considerar que os valores em comum e princípios legais aproximariam os Estados mais da sociedade internacional que do sistema internacional (SARFATI, 2005, p.124).

<sup>194</sup> Foi o que aconteceu com a fuga em massa dos calvinistas franceses para países vizinhos após a proibição do Protestantismo na França. Já no século XIX, as revoluções foram a grande causa dos deslocamentos em massa, como foram os casos dos *émigrés*, durante a Revolução Francesa, ou da Itália em 1848 (HADDAD, 2008, pp.51-6).

relação do refugiado com um espaço soberano (HADDAD, 2008, p.60). Até que os fatores causais sejam resolvidos, o refugiado operará, no âmbito internacional, sem laços diretos com um determinado Estado, representando, portanto, uma espécie de “anomalia” do sistema internacional (HADDAD, 2008, p.60). Essa situação faz com que os refugiados tenham uma relação quase simbiótica com o sistema internacional, e a reação dos Estados ao deslocamento destes seja uma espécie de “termômetro” das mudanças dentro do próprio sistema (BETTS & LOESCHER, 2011, p.7).

À relação entre soberania e territorialidade, foram lançados novos dilemas com o fenômeno da globalização<sup>195</sup> (GIDDENS, 1985; SASSEN, 1996, p.31). Diante dos processos de integração/fragmentação, homogeneização/diversificação e territorialização e desterritorialização (SANTOS, 2000; HIRST & THOMPSON, 2002), promovidos pela interconectividade das novas tecnologias de meios de transporte e comunicação, o fluxo de pessoas intra e transcontinentais se intensificou, e a migração internacional passou a ser caracterizada como um centro dinâmico da globalização, colocando a soberania dos Estados sob pressão ao desafiar sua capacidade de controlá-la (CASTLES & MILLER, 2009, p.3). Segundo Castles (2007), podemos perceber cinco tendências destes novos dilemas: os avanços tecnológicos, o aumento da circulação migratória, o desejo pela migração qualificada, uma elevada consciência transnacional e um aumento nas redes informais que debilitam as políticas de controle dos Estados. O aumento destas redes tem relação com a ideia de “hierarquia global da mobilidade”, segundo a qual alguns possuem direitos de entrada e de permanência, enquanto outros não (BAUMAN, 1998, p.69). Os refugiados estariam na última categoria desta hierarquia, rotulados como “fora do lugar”, “impróprios” e “indesejáveis” pela ordem e pelo progresso econômico (BAUMAN, 2004, p.58).

Com a globalização, portanto, cresceram os fluxos migratórios, e os refugiados – considerados “indesejáveis” na hierarquia global da mobilidade – tornaram-se motivo de apreensão para governos, que adotam medidas restritivas com o objetivo de conter a sua entrada ou permanência. Assim, ao serem despojados de parte de suas prerrogativas soberanas, os Estados desejam fortalecê-las reafirmando políticas de exclusão e policiamento de fronteiras (WONDERS, 2006; WEBER, 2006), e selecionam os alvos que podem, facilmente, dominar (BAUMAN, 2004, p.56). Ao mesmo tempo, utilizam-se de artifícios retóricos em seu favor,

---

<sup>195</sup> Não há uma definição consensual a respeito da globalização. Para este trabalho, contudo, é entendido como a crescente “conectividade internacional” (HIRST & THOMPSON, 2002).

destacando os refugiados como alvos de mecanismos de controle, já que estas iniciativas são, geralmente, consideradas populares entre os eleitores (BAUMAN, 2011).

É importante ressaltar, ainda, que, nestas redes informais, os refugiados, não raramente, utilizam as mesmas rotas e mecanismos de deslocamento que as pessoas em situação irregular que buscam melhores oportunidades econômicas<sup>196</sup> (BETTS, 2010, p.210; CASTLES, 2007, p.26). A dificuldade em lidar com estes fluxos mistos – de um lado, migrantes econômicos; do outro, os refugiados – é chamada na doutrina de “nexo asilo-migração”<sup>197</sup>. Segundo Castles (2007), este nexos seria explicado pela falta de limites claros entre estas duas categorias. Dentre os motivos para isso estão o fato de países com grande desigualdade e pobreza tenderem a apresentar governos autoritários, um debilitado aparato estatal e altíssimos níveis de violência e violações de direitos humanos; a utilização das mesmas rotas e mecanismos de deslocamento pelos dois grupos; as redes sociais<sup>198</sup> a que estes grupos recorrem em busca de ajuda (compatriotas que chegaram antes em determinado país); e, ainda, as medidas restritivas adotadas pelos Estados, que forçam os refugiados a usar redes de contrabando de pessoas (CASTLES, 2007, p.26). Destaca-se, então, a frequente incapacidade ou falta de vontade dos Estados em separar os refugiados, que possuem o direito à proteção internacional, dos migrantes econômicos<sup>199</sup>, aplicando, de forma indiscriminada, as mesmas medidas em resposta aos fluxos de ambos os grupos (BETTS, 2010, p.210).

---

<sup>196</sup> Trata-se dos chamados migrantes econômicos, que buscam por melhores oportunidades de vida e não se enquadram como refugiados de acordo com os principais instrumentos internacionais sobre a matéria. Parte da doutrina, entretanto, aponta que essas pessoas deveriam ser reconhecidas como refugiados porque a pobreza está intrinsecamente ligada à violação de direitos humanos. Adicionalmente, consideram que os direitos políticos e civis e os direitos sociais, econômicos e culturais são indivisíveis (FOSTER, 2007). Ver mais em JUBILUT (2007). Para conhecer mais as diferenças entre os dois grupos de migrantes, ver: JUBILUT (2005, pp.123-154).

<sup>197</sup> No ACNUR, o conceito do “nexo asilo-migração” foi apresentado com destaque em um dos documentos marco da organização, *Agenda for Protection* (ACNUR, 2003, p.12), com o objetivo de proteger os refugiados dentro de movimentos migratórios mais amplos. Em documento mais recente, o ACNUR apontou, novamente, este nexos para enfatizar os riscos que correm os refugiados, incluindo crianças desacompanhadas e separadas, de serem vítimas do tráfico de pessoas (ACNUR, *IOM-UNHCR Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking*, 2020, p.6).

<sup>198</sup> A migração se vincula a muitos riscos: segurança pessoal, conforto, renda, possibilidade de satisfazer as relações sociais, entre outros. Nos locais onde parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho já possuem contatos como possível destino, a confiança sobre as redes de informações interpessoais estabelecidas minimizam e diluem esses riscos. Nesse sentido, as redes migratórias compõem um conjunto de laços sociais que ligam comunidades de origem a específicos pontos de destino nas sociedades receptoras (MASSEY, 1990). Ver mais em MASSEY et al (1993).

<sup>199</sup> Nesse sentido, o ACNUR desenvolveu um Plano que objetiva responder a essas migrações mistas, enfatizando a cooperação para a coleta de dados, procedimentos de identificação do perfil e soluções para retorno. Ver ACNUR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, 2007. Para mais sobre os desafios que a temática dos fluxos migratórios mistos traz para a proteção dos refugiados, ver JAROCHINSKI SILVA, 2021.

Podemos concluir, portanto, que a globalização transformou a maneira com a qual os Estados respondem aos movimentos migratórios internacionais, desafiando a capacidade do Estado de exercer a soberania em seu território, o que resulta, frequentemente, na adoção de políticas migratórias restritivas. Tendo em vista a natureza territorial do *non-refoulement* e as tensões provocadas pela relação entre a obrigação de proteção internacional e o exercício da soberania, uma análise mais detalhada das medidas de restrição à entrada e à permanência de refugiados em um Estado de asilo se faz necessária na tentativa de busca por soluções duradouras que reforcem esta proteção.

### **3.2. Restrições ao princípio do *non-refoulement*: da extraterritorialidade às políticas de *non-entrée***

A aplicação de medidas restritivas à entrada e à permanência de refugiados está associada à vontade dos Estados de que os fluxos migratórios ocorram de forma ordenada e regular, ainda que sejam compostos por potenciais refugiados. Não consideram, todavia, que, muitas vezes, o Estado de origem impõe restrições à saída de seus nacionais<sup>200</sup>. Estas restrições foram, inclusive, reconhecidas na Convenção de 1951, cujo artigo 31 ressaltou a inaplicabilidade de regras migratórias gerais para os refugiados:

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.<sup>201</sup>

Como os Estados não podem aplicar os requisitos legais gerais para os refugiados, acabam adotando outros tipos de medidas de controle migratório, como as chamadas práticas de interceptação<sup>202</sup>. Dentre as principais razões para estas práticas estão a migração irregular

---

<sup>200</sup> ACNUR (2000, para. 24).

<sup>201</sup> Art. 31(1). Além disso, a Convenção explicita que “os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias”. Art. 31 (2).

<sup>202</sup> Adota-se, neste trabalho, a definição de interceptação promovida pelo ACNUR, que, destacando que não há uma definição internacional do termo amplamente aceita, afirma constituir a interceptação “todas as medidas

(diante da incapacidade ou da falta de vontade dos Estados em distinguir os refugiados dos outros migrantes); o combate ao tráfico de pessoas; o deslocamento irregular de refugiados que já encontraram proteção internacional em outro país; ou, ainda, o resgate de pessoas cuja vida está em risco, notadamente o caso de embarcações impróprias para o mar<sup>203</sup>. Em muitos casos, entretanto, estas práticas visam impedir a capacidade de solicitantes de refúgio de buscarem proteção internacional e violam o direito internacional. Dentre as estratégias mais conhecidas estão o exercício extraterritorial de soberania e a adoção de políticas de *non-entrée* (políticas internas de não entrada) que dificultem a entrada de refugiados (HATHAWAY, 2005; ACNUR, 2000).

As estratégias de exercício extraterritorial<sup>204</sup> do poder soberano configuram aquelas com as quais os Estados buscam a interceptação do refugiado previamente à sua chegada na fronteira ou território do país. Uma das estratégias mais comuns é a interdição de embarcações em alto-mar, ou seja, em águas internacionais, fora da jurisdição de qualquer Estado (TREVISANUT, 2014; GOODWIN-GILL, 2011; HATHAWAY, 2005). E por ser uma rota frequente de migrações, o mar também tem se mostrado uma das rotas mais perigosas<sup>205</sup>. Há, por vezes, inclusive, a destruição destas embarcações e a entrega desses indivíduos para o regime do qual eles sofrem perseguição<sup>206</sup>. Um dos casos mais notórios desta prática foi o de refugiados haitianos que fugiam do regime ditatorial do general Raoul Cédras, no início da década de 1990. Os Estados Unidos, então, repetidamente, destruíram embarcações em águas internacionais, para impedir a chegada destas embarcações em suas fronteiras, e retornaram os refugiados haitianos para o regime do qual sofriam perseguição<sup>207</sup>.

A ideia de que um Estado poderia controlar o movimento de pessoas fora do seu território vem de *gaps* no regime internacional dos mares, que podem ser explorados em seu benefício (GOODWIN-GILL 2011, p.448). Direitos como o da livre navegação e as restrições

---

aplicadas pelo Estado, fora do seu território nacional, para impedir, interromper ou parar o movimento de pessoas, sem a documentação necessária, que cruzam fronteiras internacionais por terra, ar ou mar, em direção ao país de destino” (tradução nossa) (ACNUR, 2000, para. 10).

<sup>203</sup> ACNUR (2000, paras. 14, 15 e 16).

<sup>204</sup> Sobre os diferentes modelos de exercício de jurisdição extraterritorial, ver MILANOVIC (2011, pp.118-228).

<sup>205</sup> Foram os casos de cerca de 1.500 mortos em travessias no Mediterrâneo apenas no ano de 2011. Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who is Responsible*, Resolution 1872, 2012.

<sup>206</sup> Um dos casos mais notórios desta prática é o de refugiados haitianos que fugiam do regime ditatorial do general Raoul Cédras, no início da década de 1990. Os Estados Unidos, então, repetidamente, destruíram embarcações em águas internacionais, para impedir a chegada destas embarcações em suas fronteiras, e retornaram os refugiados haitianos para o regime do qual sofriam perseguição (CIDH, *Decisão da Comissão sobre o Mérito do Caso 10.675*, 13 de março de 1997).

<sup>207</sup> CIDH, *Decisão da Comissão sobre o Mérito do Caso 10.675*, 13 de março de 1997.

aos direitos de visita, busca e apreensão em alto-mar ou águas territoriais são baseados na existência do interesse de outro Estado (o da bandeira ou costeiro); logo, quando este não tem interesse em proteger ou protestar contra a interceptação de embarcações, o regime dos mares parece não apresentar limitações claras à atuação estatal (GOODWIN-GILL 2011, p.448). Segundo o ACNUR, entretanto, a natureza territorial do *non-refoulement* não implica em uma limitação geográfica do princípio, e os Estados e seus agentes continuam tendo as mesmas obrigações dentro ou fora do seu território nacional<sup>208</sup>. Como vimos, esse posicionamento foi reafirmado pela CIDH, no *Caso 10.675*; e, adicionalmente, a CIJ ressaltou que um Estado deve respeitar o direito internacional onde quer que exerça sua jurisdição, *de jure* ou *de facto*, ainda que fora do seu próprio território<sup>209</sup>. Nesse sentido, a obrigação internacional do Estado para prevenir o *refoulement* persiste mesmo em alto-mar. Essa, inclusive, já era uma preocupação presente entre os negociadores da Convenção de 1951 em Comitê Ad Hoc. Em diversas fontes, os plenipotenciários argumentaram em prol da aplicação do *non-refoulement* no alto-mar, sendo este princípio um imperativo moral universal, cujo critério era sua humanidade e não a geografia (BEN-NUN, 2014, p.113). Em 2007, o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM)<sup>210</sup> adotaram um manual de boas práticas para situações que envolvam embarcações com migrantes em alto-mar, que pode ajudar na diminuição de riscos. Dentre as medidas protetivas estão: alertar um Centro de Coordenação de Resgate; contatar o ACNUR; proibição do desembarque no território de origem; e não compartilhar as informações pessoais dos indivíduos<sup>211</sup>.

Outra estratégia de interceptação muito utilizada é a instalação de pontos de controle em portos e aeroportos estrangeiros, onde oficiais de imigração do país de destino, com a cooperação do Estado de partida, proíbem o embarque de potenciais refugiados, mantendo-os neste Estado (TAYLOR, 2008; HATHAWAY, 2005). Apesar do critério territorial da Convenção de 1951 restringir a proteção internacional do refugiado neste caso, há a

---

<sup>208</sup> In: ACNUR (2000, para. 23). Sob os auspícios do ACNUR, uma resposta internacional foi organizada segundo princípios fundamentais que orientam o direito de resgate, adicionando-se a proteção internacional, bem como soluções – *non-refoulement*, desembarque, primeiro asilo, padrões mínimos de tratamento, e reassentamento (GOODWIN-GILL & McADAM, 2007, pp.277-84).

<sup>209</sup> CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 2004. Nesse sentido, a interceptação de barcos em águas internacionais é qualificada como um exercício de jurisdição *de facto*.

<sup>210</sup> Criada em 1953, a OIM foi incorporada ao Sistema ONU em 2016, após a adoção, por consenso de resolução na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em favor da mudança. O acordo, formalmente assinado em setembro de 2016, durante a Conferência das Nações Unidas para os Refugiados e Migrantes, pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban-Ki Moon, e pelo Diretor Geral da OIM, Willian Lacy Swing, reconheceu que a OIM é um ator indispensável no campo da mobilidade humana. Ver: OIM, *IOM Becomes a Related Organization to the UN*, NEWS-GLOBAL, 25 July 2016.

<sup>211</sup> ACNUR; OIM. *Rescue at Sea, A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees* (2007).

possibilidade de violação ao Pacto de 1966 sobre Direitos Civis e Políticos, segundo o qual “toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país”<sup>212</sup>. Nesse sentido, há de se pressupor que esta violação recairia sobre o Estado de partida, aquele que exerce a competência *de jure* de impedir a saída do indivíduo, ainda que em cooperação com um outro Estado. Entretanto, o Comitê de Direitos Humanos, órgão da ONU que monitora a implementação dos direitos contidos no Pacto, reconhece a responsabilização internacional dos Estados por ações extraterritoriais de seus agentes<sup>213</sup>; e a Corte Internacional de Justiça (CIJ), como vimos, reafirmou que a responsabilização internacional pode ser atribuída a um Estado quando este exerce jurisdição fora de seu território. Não está claro, contudo, se um Estado estaria exercendo a sua jurisdição apenas por meio de políticas que são inteiramente implementadas por agentes do Estado onde ocorrem as ações<sup>214</sup>. Tendo em vista essa jurisprudência, é salutar investigar, no caso concreto, se houve jurisdição efetiva de um Estado em território de outro Estado, para fins de responsabilidade internacional por atos extraterritoriais. Em geral, contudo, seja por meio de interceptações em alto-mar e mares territoriais ou de interceptações em território de outro Estado, ainda que com o consentimento deste, é possível a responsabilização internacional conjunta dos envolvidos diante de violações do direito internacional.

Um outro tipo de medida para a contenção de fluxos de refugiados é a adoção de políticas de *non-entrée* (políticas internas de não entrada), termo cunhado para descrever a gama de políticas legais adotadas pelos Estados para dificultar o acesso dos refugiados ao seu território (HATHAWAY, 1992). O mecanismo mais comum de *non-entrée* é a requisição de visto para nacionais de países com grande saída de refugiados, ao mesmo tempo em que reforça as sanções àqueles que transportarem pessoas que não possuem o visto (TAYLOR, 2008; HATHAWAY, 2005, p.291; FELLER, 1989). Com este mecanismo, os agentes do Estado não realizam tanto um controle extraterritorial com presença física quanto um controle migratório prévio. Falha, entretanto, em distinguir as pessoas que necessitam de proteção internacional dos

---

<sup>212</sup> Artigo 12 (2) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966). O Comitê de Direitos Humanos, órgão responsável pelo monitoramento do Pacto, estabeleceu que a liberdade de movimento é uma condição indispensável ao desenvolvimento de uma pessoa, sendo que o direito de sair livremente de qualquer país não pode depender de qualquer razão específica ou do período de tempo em que o indivíduo pretende ficar fora deste país, assim como a escolha do país de destino também é parte dessa garantia. Ver: UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 1999, paras 1 and 8.

<sup>213</sup> Ver: HRC, *Lilian Celiberti de Casariego v. Uruguay* (1981, paras. 10.1-10.3); HRC, *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* (2004), para. 10.

<sup>214</sup> Em sua opinião consultiva, a CIJ emitiu parecer acerca das ações militares de Israel em território palestino, isto é, sua presença física, não discorrendo sobre políticas extraterritoriais sem ação física em outro território. Ver: CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 2004.

migrantes em geral, ou ainda entre aqueles com condições de requerer asilo em outros países e aqueles sem nenhuma outra opção. Na maior parte dos casos, apenas os refugiados que mentem, ocultam informações ou apresentam documentos falsos em seu requerimento conseguem passar pela entrevista para obtenção de visto<sup>215</sup>. No caso dos refugiados venezuelanos, nos últimos anos, pode-se identificar diversas dessas medidas em países como Equador e Peru, que passaram a solicitar um passaporte válido ou um visto para permitir entrada de refugiados em seu território<sup>216</sup>. O Chile, por sua vez, com um caráter mais restritivo ainda, passou a exigir um visto especial, chamado de visto de responsabilidade democrática, que poderia ser adquirido em qualquer lugar do mundo<sup>217</sup>. Essas medidas serão analisadas mais detalhadamente no capítulo 4.

Um outro mecanismo de *non-entrée* é a evocação do princípio do “primeiro país de entrada” e de “um terceiro país seguro”, quando muitos refugiados e solicitantes de refúgio interceptados se movimentam de um país que não o seu de origem para outro (TAYLOR, 2008; HATHAWAY, 2005, p.293; TELOKEN, 1993). Neste mecanismo, os países argumentam que os pedidos de refúgio/asilo devem ser processados no primeiro país de entrada, restringindo a prerrogativa do refugiado de decidir onde buscar proteção internacional (ACNUR, 1989)<sup>218</sup>. Dentre as principais causas desse movimento irregular estão a ausência de perspectiva de emprego ou educação e não disponibilidade de soluções duradouras via repatriação voluntária, integração local ou reassentamento<sup>219</sup>. Por um lado, há de se considerar que o movimento irregular de refugiados que já conseguiram proteção internacional é uma grande preocupação dos Estados e que é possível o retorno para o “primeiro país de entrada” se este mantiver a proteção contra o *refoulement* e proporcionar padrões humanos reconhecidamente dignos de tratamento, até que uma solução duradoura seja encontrada<sup>220</sup>. Por outro lado, o movimento secundário do refugiado pode ter origem na deterioração de sua proteção no “primeiro país de entrada”, o que demanda um maior esforço de cooperação internacional, inclusive, para proporcionar a este país uma capacidade efetiva de proteção<sup>221</sup>.

---

<sup>215</sup> Ver casos em FELLER (1989).

<sup>216</sup> MIRANDA, Boris. *Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país*, BBC (2018); ESPAÑA, Sara. *Exigência de visto para entrar no Equador deixa a fronteira em colapso*, El País Internacional (2019); El Peruano. *Perú exigirá pasaporte y visa a los venezolanos* (2019).

<sup>217</sup> Reuters. *Chile offers 'democratic responsibility visa' to Venezuelan migrants* (2019).

<sup>218</sup> Nesse sentido, o direito internacional não obriga o refugiado a buscar proteção internacional no primeiro país de entrada, mas também não lhe concede o direito de escolher sem qualquer restrição o Estado que poderá prover essa proteção. Ver: ACNUR, 2003, para. 11.

<sup>219</sup> ACNUR (1989, (b)).

<sup>220</sup> ACNUR (2000, para. 26).

<sup>221</sup> *Ibid.*, para. 27.

Ainda assim, frequentemente, o país que evoca o princípio do “primeiro país de entrada” realiza o retorno do refugiado sem conhecer as condições de reentrada e de nova proteção do primeiro país, o que causa, não raramente, uma cadeia de sucessivas deportações, resultando no retorno do refugiado para o seu país de origem<sup>222</sup> (TELOKEN, 1993, p.40). Como vimos no capítulo anterior, a Comissão Interamericana considerou que a política canadense de “direct-back”, com a qual retornavam solicitantes de asilo que chegavam pelos Estados Unidos até que a sua data de entrevista de elegibilidade chegasse, violava o direito de procurar e receber asilo e o direito à justiça, e que a falta do devido processo legal falhava em identificar os riscos de *refoulement* por parte do primeiro Estado (“chain refoulement”, ou *refoulement* em cadeia). Ressaltou, também, que a gravidade da situação resulta, inclusive, na violação da Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes.

Há, ainda, um outro mecanismo no qual os Estados definem “zonas internacionais” dentro do seu próprio território, principalmente em portos ou aeroportos, nas quais o ente estatal exerceria autoridade, mas não se aplicariam tratados internacionais e nem, portanto, a responsabilidade internacional de proteção (HATHAWAY, 2005, p.298). Países como a França já utilizaram esse mecanismo para impedir o acesso de refugiados da Somália que chegavam da Síria, mas a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu que “[...] a detenção destes na zona internacional do aeroporto Paris-Orly tornavam-nos sujeitos às leis francesas. Apesar do nome, a zona internacional não possui um status extraterritorial” (tradução nossa)<sup>223</sup>.

Por fim, não apenas já é uma tarefa árdua para os refugiados o deslocamento espacial para outro país, esses indivíduos também enfrentam medidas de rechaço ou expulsão quando já estão no território ou na fronteira do Estado onde buscam proteção internacional. Dentre estas medidas, destaca-se a falta de preparo de oficiais no controle fronteiriço ou em centros de repatriação para o atendimento das necessidades dos refugiados (HATHAWAY, 2005, p.287).

---

<sup>222</sup> O princípio do “primeiro país de entrada” é um mecanismo que já foi aplicado por países europeus diversas vezes. No início da década de 1990, a Grécia promoveu uma política de retorno de refugiados para a Turquia, a Líbia e o Sudão, que acabaram deportando-os para o seu país de origem. A Noruega também deportou albaneses do Kosovo para a Suécia, onde seus pedidos de asilo já haviam sido negados, sabendo que a Suécia os deportaria de volta para a Sérvia (HATHAWAY, 2005, p.293-94).

<sup>223</sup> “The Court notes that even though the applicants were not in France within the meaning of the Ordinance of 2 November 1945, holding them in the international zone of Paris-Orly Airport made them subject to French law. Despite its name, the international zone does not have extraterritorial status”. European Court of Human Rights, *Amuur v. France* (1996).

Há diversos casos em que erros ou ocultamentos práticos de registro dos refugiados por oficiais de controle fronteiriço tornam o pedido de asilo/refúgio legalmente indeferível<sup>224</sup>.

Em relação à expulsão, também há casos de Estados que se utilizam do argumento da repatriação voluntária como pretexto para suspender a proteção dos refugiados em seu território, o que, geralmente, configura caso de coerção (HATHAWAY, 2005, pp.288-90). Nesse sentido, os países de asilo permitem a visita de agentes do Estado de origem para cumprir ordens de repatriação, sem a devida avaliação das condições de segurança neste Estado, ou submetem os refugiados a situações sanitárias e alimentícias inaceitáveis, recusando-lhes as necessidades mais básicas e fazendo com que os próprios refugiados optem por voltar ao país de origem<sup>225</sup>.

Sabemos que as consequências do retorno forçado de refugiados para o seu Estado de origem podem ser catastróficas, e, em muitos casos, houve o desaparecimento, a tortura ou a execução sumária destes indivíduos, mesmo após receberem algum tipo de anistia do governo de seu país de origem<sup>226</sup>. Há, portanto, um cenário de grande vulnerabilidade para refugiados à medida que os Estados expandem políticas restritivas para controlar a entrada de migrantes em território nacional (ver Figura 1 abaixo).

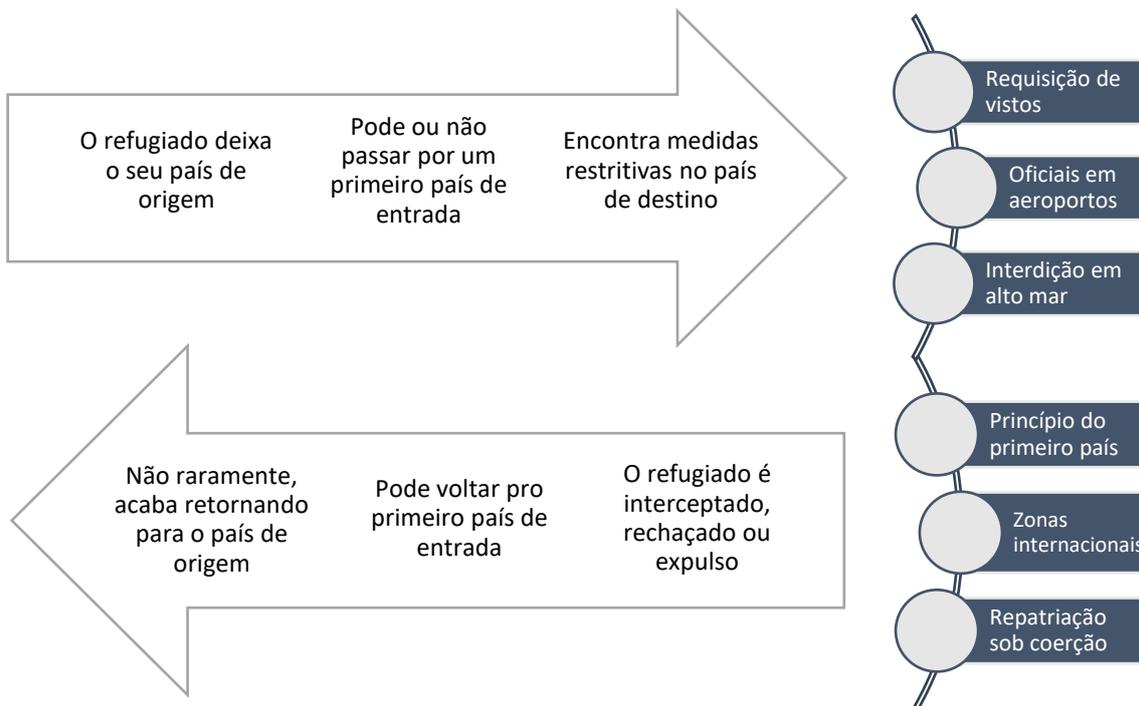
---

<sup>224</sup> Dois exemplos desta prática foram notados na Hungria e na África do Sul: neste país, em 2000, sua Comissão de Direitos Humanos identificou erros nos procedimentos de entrevista e elegibilidade de refugiados, e agentes estatais reclamaram, por diversas vezes, da inexistência de qualquer tipo de treinamento para o atendimento destas pessoas; naquele, em 1998, investigações de organizações não governamentais do país identificaram que refugiados cujos pedidos foram negados não haviam sido entrevistados seguindo os procedimentos adequados e as perguntas das autoridades de fronteira se resumiam à rota viajada por eles (HATHAWAY, 2005, pp.287).

<sup>225</sup> Dentre os métodos de coerção para repatriação estão a redução do acesso à alimentação e água, ameaças de encarceramento, estabelecimento de prazos e até mesmo o oferecimento de ajuda financeira para deixar o país (HATHAWAY 2005, p.287-90).

<sup>226</sup> Foi o que aconteceu com centenas de curdos iraquianos que voltaram ao Iraque sob a promessa de *no harm* ou após receberem anistia oficial. Amnesty International. *Iraqi Kurds: At Risk of Forcible Repatriation from Turkey and Human Rights Violations in Iraq* (1990).

**Figura 2. Medidas restritivas à entrada de refugiados**



### 3.3. Das medidas excepcionais à securitização da migração forçada

Como vimos, os Estados operam com uma grande variedade de medidas restritivas para controlar ou impedir a entrada de refugiados em seu território. Muitas dessas medidas são aplicadas no âmbito das exceções expressamente previstas na Convenção de 1951, que autorizam os Estados-partes a expulsarem ou rechaçarem os refugiados em determinadas circunstâncias. E quais são estas medidas? A Convenção de 1951 destacou que:

O benefício da presente disposição [a proibição da expulsão e do rechaço] não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”.<sup>227</sup>

Primeiramente, contudo, é salutar ressaltar que a adoção de medidas excepcionais para impedir a entrada de refugiados não nega o *status* destes; isto é, os Estados apenas não serão

<sup>227</sup> Art. 33, para. 2, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

responsabilizados em se abster da proteção internacional, mas os indivíduos continuam sendo considerados refugiados à luz do direito internacional (HATHAWAY, 2005, p.344; LAUTERPATCH & BETHLEHEM, 2003).

Em se tratando de “um perigo para a segurança do país” e uma “ameaça para a comunidade do referido país”, o artigo 33 da Convenção se refere a uma das prerrogativas fundamentais da soberania estatal – a segurança nacional. Garantir a segurança de sua população e do seu território contra ameaças internas e externas é uma das principais funções do Estado moderno<sup>228</sup>. Em consonância com o princípio da soberania, não há uma definição clara do termo, tendo cada Estado a capacidade de definir o seu próprio conceito e a sua atuação, para controlar, de forma centralizada, o seu povo e o seu território. Há, contudo, limites a serem impostos à essa atuação. Segundo o ACNUR (1997), as exceções relativas à segurança nacional, considerando as consequências gravíssimas que resultam do *refoulement*, devem compreender uma “[...] ameaça genuinamente e suficientemente grave às exigências das políticas públicas que ameace um interesse fundamental da sociedade [...] e não são apropriadas caso as ameaças à lei e à ordem sejam locais e isoladas” (tradução nossa)<sup>229</sup>,

Já no caso da expressão “crime ou delito particularmente grave”, é salutar ressaltar que o dispositivo não equivale àquele contido no artigo 1º da Convenção, segundo o qual “as disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que (...) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados”<sup>230</sup>. Nesse sentido, enquanto este dispositivo nega o status de refugiado a indivíduos que se crê (“razões sérias”, ou seja, sem uma condenação formal das acusações criminais) terem cometido, anteriormente, um grave crime comum; aquele não nega o *status* de refugiado e tem um fator limitante maior – permite o *refoulement* de refugiados condenados definitivamente por grave delito apenas se constituírem ameaça para a comunidade do país de asilo (HATHAWAY, 2005, p.343; LAUTERPATCH & BETHLEHEM, 2003, p.129). Nota-se, portanto, que, neste caso, o ato

---

<sup>228</sup> Este conceito de Estado traz consigo um problema de segurança baseado em três níveis: o primeiro é a segurança de seus cidadãos em relação de uns com os outros; o segundo é a segurança destes em relação ao Estado; e o terceiro é a segurança do Estado como ente soberano e mediador destas relações e da relação com a natureza (WALKER, 2006, pp.189-201).

<sup>229</sup> “[...] genuine and sufficiently serious threat to the requirements of public policy affecting one of the fundamental interests of society [...] are not appropriate in local or isolated threats to law and order” (ACNUR, 1997, (F)).

<sup>230</sup> Art. 1º, F, (b), Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). O dispositivo ainda traz mais duas exclusões: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

criminal anterior não é o fator mais relevante, mas sim a possibilidade de ameaça futura. Outra grande diferença é que o artigo 33, ao contrário do artigo 1º, não delimita o tempo e o espaço no qual ocorreu o grave delito em questão. Alguns renomados estudiosos, contudo, afirmam que se deve entender que, considerando todo o texto da Convenção, o delito grave previsto no artigo 33 deve ser entendido como aquele subsequente à aceitação do refugiado (LAUTERPATCH & BETHLEHEM, 2003, p.129; GRAHL-MADSEN, 1997, p.237; WEIS, 1990, p.343).

Por não se tratar de um fator de exclusão da condição de refugiado, como prevê o artigo 1º da Convenção, é importante destacar que alguns instrumentos internacionais consideram que um Estado deve ao menos enviar o refugiado para um “terceiro país seguro”, não admitindo, expressamente, o *refoulement* de indivíduos para zonas em que sua vida ou liberdade seja ameaçada; outros sequer preveem exceções ao *non-refoulement*<sup>231</sup>. Nesse sentido, algumas interpretações voltadas ao campo dos direitos humanos não admitem exceções ao *non-refoulement*; contudo, estas interpretações não encontram consenso na doutrina (LAUTERPATCH & BETHLEHEM, 2003, p.131-33). Apesar disso, como vimos, a jurisprudência interamericana faz avançar uma interpretação do *non-refoulement*, segundo a qual é necessária a estrita observância de outros direitos fundamentais do indivíduo, como o direito à vida, à liberdade e o acesso à justiça. Nesse sentido, portanto, não há como haver aplicação de *refoulement* em qualquer caso que envolva: ameaça de tortura ou tratamento ou punição cruel, inumano e degradante; ou ainda sem considerar outros princípios de direitos humanos não derogáveis; a estrita observância do devido processo legal antes da expulsão; e a possibilidade de admissão em um terceiro país seguro.

Um olhar histórico sobre a inclusão do parágrafo 2º do artigo 33 na Convenção nos permite entender o recuo na proteção dos refugiados que ele significou. As negociações da Conferência de Plenipotenciários, que aconteceram em meio aos temores de espionagem da Guerra Fria, dividiam-se entre Estados que visavam esforços mais humanitários e outros cujo objetivo era limitar a proteção (BEN-NUN, 2014, p.95). Nesse sentido, a inclusão do *non-refoulement* colocou em risco até mesmo as negociações de toda a Convenção e precisou de esforços significativos de delegados mais humanitaristas (BEN-NUN, 2014, p.94). Em sentido

---

<sup>231</sup> A Declaração sobre Asilo Territorial (1967, Art.3(3)) prevê exceções ao *non-refoulement* por razões fundamentais de segurança nacional, mas aponta expressamente que o Estado deve, antes, considerar o reassentamento para outro país seguro. Outros instrumentos internacionais, como a Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e a Declaração de Cartagena (1985) não trazem exceções ao *non-refoulement*. Ver: LAUTERPATCH & BETHLEHEM, 2003, p.131.

oposto, alguns Estados, como Austrália, avançaram emendas evocando o problema da segurança nacional para defender políticas migratórias seletivas. Curiosamente, estes países, em sua maioria, não recebiam muitos refugiados do pós-guerra, que se concentravam em países europeus; logo, as emendas eram utilizadas como pretexto para limitar a entrada de refugiados que o país não desejava (NEUMANN, 2004, pp.15-42)<sup>232</sup>. É salutar ressaltar, ainda, que, devido às particularidades da Guerra Fria, negociadores como Samuel Hoare, o delegado britânico, entendiam que a segurança nacional só poderia ser evocada por motivo de espionagem, em casos extraordinários e como última medida, e não poderia ser empregada como uma ferramenta para lidar com ameaças presumidas e decorrentes de etnias, religiões ou mudanças na composição demográfica de um Estado (BEN-NUN, 2014, p.113).

Essa posição, entretanto, não se sustentou. Em sentido contrário, mesmo com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da alta espionagem decorrente da ordem bipolar, os deslocamentos de refugiados passaram a ser crescentemente descritos como um problema de segurança internacional<sup>233</sup> pelos Estados, pela mídia e até mesmo pelo ACNUR<sup>234</sup> (HAMMERSTAD, 2011). Em 1994, por exemplo, o então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Sadako Ogata, declarou que estes deslocamentos já “ultrapassaram o domínio humanitário para se tornar um grande problema político, de segurança e socioeconômico, afetando a estabilidade regional e global, como as crises da antiga Iugoslávia, da Somália e de Ruanda demonstraram” (tradução nossa)<sup>235</sup>. Não é de se estranhar que o ACNUR tenha adotado este discurso, refletindo as mudanças também percebidas nos discursos dos Estados; afinal, o órgão depende do financiamento de Estados doadores, bem como de

---

<sup>232</sup> O recuo que estas emendas causaram na proteção dos refugiados foi ressaltado pelo plenipotenciário israelense na Conferência: “[...] nós participamos desta conferência e em outras anteriores, com o sincero desejo de alcançar uma convenção liberal e bem elaborada. Infelizmente, o processo de “desliberalização” das provisões substantivas da Conferência, que começou durante a segunda sessão do Comitê Ad Hoc, continuou inabalavelmente durante a Conferência. [...] Dentre os elementos mais importantes desta “desliberalização” estavam as inúmeras cláusulas e referências à segurança nacional [...]” (tradução nossa) (Robinson Final Plenipotentiary Report, point 5, p. 5, Apud: BEN-NUN, 2014, p.106). Ben-Nun (2014, p.107-108) afirma que, embora o parágrafo 2 do artigo 33 conste como uma proposta franco-britânica nos arquivos da ONU, o apoio inglês a este dispositivo foi negociado para evitar propostas de emendas consideradas ainda mais restritivas.

<sup>233</sup> O conceito de segurança internacional encontra diversas definições na doutrina. Aparece, contudo, associado, em grande parte, à “sobrevivência” (BUZAN, 1991, p.35).

<sup>234</sup> Hammerstad (2011) mapeia a mudança drástica no discurso do ACNUR, que, nas décadas anteriores, tratava o problema dos refugiados como não político e humanitário e definia o seu próprio papel como neutro e legal. Segundo a autora, a mudança para um discurso securitário ocorre no início dos anos 1990, quando o ACNUR passou a realizar ações operacionais durante conflitos e cooperar com órgãos tradicionais de segurança, como o Conselho de Segurança, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como com missões de paz. Essas ações operacionais durante conflitos, inclusive colocando em risco a vida de seus agentes, fez com o ACNUR reconhecesse a perspectiva de segurança que teria a migração.

<sup>235</sup> “Population displacement, whether internal or international has gone beyond the humanitarian domain to become a major political, security and socio-economic issue, affecting regional and global stability, as the crises in former Yugoslavia, Somalia and Rwanda have clearly shown” (OGATA, 1994).

autorização para atuar nos territórios de Estados receptores de fluxos de refugiados (HAMMERSTAD, 2011, p.247).

Nesse sentido, podemos ressaltar a proposta do então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Rudd Lubbers, que chegou a declarar, em 2002, que o órgão se comprometeria em negociar uma série de novos acordos (os quais ele chamou de *Convention Plus*), cujo objetivo seria construir um sistema efetivo de apoio para os refugiados dentro de suas regiões de origem, reduzindo os fluxos de movimento secundário (o deslocamento do país “de primeira entrada” para outro país) (ACNUR, 2002). Em troca, os países desenvolvidos dariam apoio financeiro em forma de fundos de desenvolvimento para o reassentamento e reintegração dos refugiados durante o conflito (em outros países) e pós-conflito (no país de origem) (ACNUR, 2002). Essa estratégia ia ao encontro das propostas de países ricos do *Intergovernmental Consultations on Refugees, Asylum and Migration Policies*, incluindo todos os membros da União Europeia, que demandavam a redução dos fluxos secundários e terciários fora das regiões de origem. (HATHAWAY, 2005, p.299).

Foi também no início da década de 1990 que outros órgãos tradicionais de segurança, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), passaram a discutir o impacto dos refugiados sobre a segurança dos Estados. A Resolução 688 do CSNU, por exemplo, expressou graves preocupações contra ameaças à paz e à segurança internacionais que podiam causar o fluxo de refugiados curdos na Turquia e no Irã em 1991<sup>236</sup>.

Pode-se perceber que a mudança para a perspectiva securitária da migração forçada fazia parte do novo contexto histórico dos anos 1990. Como vimos anteriormente, o fenômeno da globalização alterou significativamente a maneira com a qual os Estados lidam com os fluxos migratórios transnacionais; adicionalmente, Kaldor (2012) aponta que as chamadas “novas guerras”<sup>237</sup> da década de 1990 alteraram a política internacional e a resposta dos Estados aos deslocamentos forçados. Isso porque, por um lado, os deslocados destes conflitos – nos Bálcãs (Iugoslávia; Kosovo), no Cáucaso (Iraque) ou na África subsaariana (Ruanda) –, serviram como

---

<sup>236</sup> A Resolução 688 de 1991 não autorizou expressamente o *refoulement* dos curdos, mas acabou por sancionar uma política turca de fronteiras fechadas (ALLAIN, 2001, pp.533-558).

<sup>237</sup> As chamadas “novas guerras” envolvem redes de atores estatais e não estatais, sendo a maior parte da violência direcionada à população civil. Diferentemente das guerras civis, as “novas guerras” não possuem definições claras entre externo e interno e são, ao mesmo tempo, locais e globais, diferenciando-se, assim, tanto das guerras interestatais clássicas como das guerras civis. As “novas guerras” só podem ser entendidas no contexto do fenômeno da globalização e da crescente conectividade global, na medida em que apresentam contrariedades que envolvem integração/fragmentação e homogeneização/diversificação. Argumenta-se, então, que as “novas guerras” são uma consequência deste fenômeno, que, inclusive, pode ser visto como uma das causas para o fim da autarquia territorial pretendida pelo bloco comunista, resultando no fim da Guerra Fria. Isso gerou, portanto, uma espécie de vácuo de poder, típico de períodos de transição das relações internacionais (KALDOR, 2012, pp.2-5).

justificativa para intervenções humanitárias internacionais, delimitadas pelo capítulo VII da Carta da ONU, sob a justificativa de ameaça à paz e à segurança internacionais (KALDOR, 2012, pp.59-68). Por outro lado, o grande fluxo de deslocados internos – aqueles que permaneceram dentro do território nacional – chamou a atenção para um problema até então secundário, fazendo com que os Estados desejassem conter “possíveis” refugiados de forma preventiva (BETTS & LOESCHER, 2011, p.10)<sup>238</sup>.

Nesse período, então, os estudos de segurança ganharam novos contornos no chamado “debate amplo” (*widening debate*) (BUZAN, 1991; BALDWIN, 1997; KRAUSE & WILLIAMS, 1997; WALT, 1998), que desenvolveu perspectivas mais abrangentes sobre o conceito de segurança, para além da lógica tradicional Estado-cêntrica, isto é, a lógica da sobrevivência centrada em uma ameaça de guerra e no uso da força militar (WALT, 1998, p. 212).

A crítica à visão Estado-cêntrica baseia-se, principalmente, na ideia de que, por muito tempo, o Estado tem servido como protetor e opressor das pessoas, sendo, portanto, ao mesmo tempo, a fonte de ameaça e insegurança e a fonte de defesa da população (BUZAN, 1991, p.35). Nesta crítica, adota-se, então, uma agenda mais abrangente sobre a segurança e o que a define. As definições de ameaças passam a depender de referenciais distintos, que podem variar em diversos níveis de análise – militar, político, econômico, social, ambiental (BUZAN et al, 1998, p. 21-24). No nível político, por exemplo, as ameaças existenciais podem ser definidas em termos do princípio constituinte – soberania – do Estado; ou seja, quando esta pode ser ameaçada existencialmente por qualquer coisa que questiona o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governante (BUZAN et al, 1998, p. 22).

É exatamente durante esse debate que acadêmicos das relações internacionais começaram a estudar os refugiados sob o prisma da segurança (LOESCHER, 1992) e que podemos identificar um processo de “securitização”<sup>239</sup> dos movimentos migratórios pelos Estados (BUZAN et al, 1998; WAEVER et al, 1993). Esta securitização está intrinsecamente relacionada com o conceito abrangente de segurança, em detrimento da noção realista

---

<sup>238</sup> Dessa forma, Estados passaram a discutir propostas sobre o arrendamento de terras para abrigar refugiados ou até mesmo a fundação de santuários supervisionados dentro do Estado de origem dos grandes fluxos de deslocados, embora nenhuma dessas propostas tenha sido efetivamente implementada (FRELICK, 1992; SHACKNOVE, 1993).

<sup>239</sup> “‘Segurança’ é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas do jogo e enquadra o problema ou como um tipo especial de política ou como acima da política. ‘Securitização’, então, pode ser vista como uma versão mais extrema da politização”. Nesse sentido, securitizar significa apresentar um problema “como uma ameaça existencial, que requer medidas emergenciais e justifica ações fora dos limites normais do processo político” (tradução nossa) (BUZAN et al. 1998, pp.23-4).

caracterizada pelo risco de integridade territorial e pelo uso da força militar (WALT, 1991, p.212). Segundo Huysmans (2006, pp.30-42), a securitização da migração implica na utilização, pelos Estados, de diversas técnicas para obstruir os fluxos migratórios, como o desenvolvimento e a implementação de políticas restritivas; o discurso político ressaltando os riscos da migração forçada; e, finalmente, a construção da migração como um problema de segurança que exige respostas no mesmo nível.

Os atentados de 11 de setembro e a posterior política de Guerra ao Terror reforçaram, ainda mais, o processo de securitização da migração, resultando na alteração significativa da forma com a qual os Estados veem o sistema de refúgio/asilo (HAMMERSTAD, 2011; HUYSMANS, 2006, p.64; BLAKE, 2002, ZARD, 2002). Ainda em setembro de 2001, o CSNU aprovou a Resolução 1373, que expressamente previa “medidas apropriadas, em conformidade com o direito nacional e internacional [...], antes da concessão do status de refugiado, com o propósito de garantir que o solicitante não planejou, facilitou ou participou em atos terroristas” (tradução nossa)<sup>240</sup>. Para Zard (2002, p.32), a Resolução 1373 gerou uma série de leis e regulamentos que restringiram o direito de entrada e permanência em um Estado de asilo. Nesse sentido, também, Blake (2002, pp.445-7) afirma que as cláusulas excepcionais da Convenção de 1951 passaram a ser, após os acontecimentos do 11/09, cada vez mais evocadas com discricionariedade pelo poder Executivo dos Estados, sem o devido escrutínio judicial. Esse problema deriva da ideia de que o sistema de asilo/refúgio é um instrumento de regulação da livre circulação de pessoas e poderia contribuir para a circulação de criminosos e terroristas (HUYSMANS, 2006, p.64). Segundo Hammerstad (2011, p.252-54), portanto, os acontecimentos do 11 de setembro, juntamente com o aumento da migração ilegal e do tráfico de pessoas, levaram à confusão, no pensamento da população e na política de alguns Estados, entre os refugiados e outros indivíduos, como criminosos<sup>241</sup> e terroristas, resultando na crescente securitização dos movimentos migratórios e em um impacto significativo na proteção dos refugiados<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> “[...] appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts”. CSNU, *Resolution 1373* (2001), (3), (f). A Resolução 1373 não definiu, entretanto, o termo “terrorismo”, que ainda carece de definição universal. Leis nacionais podem prover uma definição ampla com base no uso da violência contra as instituições democráticas para se alcançar ambições políticas em uma sociedade que permite o uso pacífico de atividades e discursos políticos. (BLAKE, 2002, p.432).

<sup>241</sup> Segundo Garland (2001), métodos punitivos são utilizados para reforçar a habilidade do Estado em controlar o crime, destacando o estrangeiro como a principal fonte dos problemas sociais. O estrangeiro se torna, então, o criminoso e o pobre, que tomam a mesma forma (NEVINS, 2001, p.140).

<sup>242</sup> Dentre algumas das temáticas que influenciam neste processo de securitização dos fluxos de refugiados estão a segurança interna, a identidade cultural e as políticas de bem-estar (*welfare*) (HUYSMANS, 2006, p.64). A

No continente americano, é fundamental entendermos melhor esse processo, devido a instabilidades políticas e institucionais na região e ao crescente número de refugiados e solicitantes de asilo, tendo destaque a situação na América Central<sup>243</sup>; a situação de contínua crise e deterioração no Haiti<sup>244</sup>; o não cumprimento de diversos dispositivos do acordo entre o governo colombiano e as FARC, gerando novos embates e mais 210.000 deslocados desde a sua assinatura<sup>245</sup>; e, finalmente, o caso da Venezuela, com mais de 6 milhões de deslocados no exterior, incluindo mais de 900.000 solicitantes de refúgio<sup>246</sup>. É salutar ressaltar, ainda, que, durante a pandemia de COVID-19, a situação dos refugiados na região se agravou intensamente, e foi preciso coordenar esforços – entre governos, organizações internacionais (como o ACNUR e a OIM) e organizações da sociedade civil – para intervenções humanitárias mais críticas, na medida em que as restrições de movimento permitiam, para garantir o acesso a serviços de saúde básicos, higiene e abrigo<sup>247</sup>.

No que concerne aos refugiados venezuelanos, vimos como alguns países da região têm estabelecido medidas restritivas a sua entrada, como a solicitação de passaportes ou vistos como requisitos obrigatórios<sup>248</sup>, bem como vistos especiais, ainda mais restritivos, como aquele solicitado pelo Chile (chamado de visto de responsabilidade democrática)<sup>249</sup>. Nesse sentido, aponta-se que há um processo de “crescente securitização da migração, seguindo tendências de governança semelhantes às do Norte” (ESPINOZA et al, 2020), ao mesmo tempo em que

---

análise de Huysmans (2006) se baseia no contexto de integração europeia. Segundo o autor, “the construction of immigrants, asylum seekers and refugees into sources of societal fear follows from a much more multidimensional process in which immigration and asylum are connected to and float through a variety of important political debates covering at least three themes: internal security, cultural identity and welfare” (HUYSMANS, 2006, p. 64).

<sup>243</sup> O ACNUR estimou cerca de 470.000 refugiados e requerentes de asilo de El Salvador, Guatemala e Honduras (2019), um número que registrou um aumento de 33% em relação a 2018, tendo relação com a instabilidade política e econômica, guerra de gangues criminosas, violência, prostituição, violência de gênero e contra pessoas LGBTQIA+. Além desses números, também há novos deslocamentos da Nicarágua, devido a uma crise institucional e política no país, que começou em abril de 2018, resultando em mais 102.000 nicaraguenses que solicitaram proteção internacional. ACNUR, *Displacement in Central America*, 2020. A situação se agravou ainda mais em 2021, com cerca de recordes de pedidos de asilo no México, que podem ultrapassar 100.000 neste ano. ACNUR, *Unprecedented displacement in Central America and Mexico calls for urgent regional responsibility. Press Release*, 02 September 2021.

<sup>244</sup> Ver: TERRY, Kyilah. *New Haitian Migration Patterns End in Displacement*. UCLA International Institute, April 17, 2019.

<sup>245</sup> Ver: CASEY, Nicholas. *Colombia's Peace Deal Promised a New Era. So Why Are These Rebels Rearming?* New York Times, May 17, 2019.

<sup>246</sup> Ver: ACNUR, Refugee Data Finder: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Fe56pR> (acesso: 10/03/2022).

<sup>247</sup> ACNUR, *Report on UNHCR's Response to COVID-19*. March-September, 2020.

<sup>248</sup> MIRANDA, Boris. *Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país*, BBC (2018); ESPAÑA, Sara. *Exigência de visto para entrar no Equador deixa a fronteira em colapso*, El País Internacional (2019); El Peruano. *Perú exigirá pasaporte y visa a los venezolanos* (2019).

<sup>249</sup> Reuters. *Chile offers 'democratic responsibility visa' to Venezuelan migrants* (2019).

apresenta um costume regional extensivo voltado para o reconhecimento de asilo e refúgio (GRANDI, 2017).

### 3.4. A divisão de encargos e responsabilidades: o *burden-sharing*

Um dos grandes problemas deste processo de securitização dos fluxos migratórios é que ele favorece um “jogo de soma zero”, concebendo a questão como um “jogo altamente competitivo” no qual um Estado apenas pode se beneficiar em detrimento de outro (HUYSMANS, 2006, p.23). Isso porque a política restritiva de refugiados de um Estado aumenta a pressão sobre os outros Estados para absorver um número maior de refugiados; estes, por sua vez, acabam reformulando sua política de entrada de refugiados em direção a um regime mais restritivo.

Devido às relações antagônicas provocadas por um “jogo de soma zero”, a securitização da migração forçada resulta na deterioração do instituto da divisão de encargos e responsabilidades (*burden-sharing*), dificultando o processo de cooperação e a busca por interesses comuns (HAMMERSTAD, 2011, p.253). Esse instituto pode ser identificado no próprio texto da Convenção de 1951, ao expressar que:

[...] da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional<sup>250</sup>.

O instituto do *burden-sharing* se baseia, portanto, na noção de que a proteção dos refugiados é uma “responsabilidade coletiva”<sup>251</sup> de toda a comunidade internacional e vem sendo, cada vez mais, debatido nos organismos internacionais, tendo ganhado destaque na Declaração de Nova York Sobre Refugiados e Migrantes de 2016<sup>252</sup> e no Pacto Global Sobre

<sup>250</sup> Preâmbulo, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951.

<sup>251</sup> Expressão utilizada pelo Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres. In: ONU. *UN chief Guterres spotlights collective responsibility for refugee protection*, UN News (2017). É salutar ressaltar que, para Hammerstad (2011, pp. 249-255), a tendência de dessecuritização da migração forçada nos discursos do ACNUR foi acompanhada do desenvolvimento do conceito de Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to Protect*) no âmbito da ONU e foi mais acentuada com a chegada de Antonio Guterres à chefia da agência, em 2005. Houve, inclusive, mudanças institucionais, com a criação do cargo de Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR.

<sup>252</sup> “We underline the centrality of international cooperation to the refugee protection regime. We recognize the burdens that large movements of refugees place on national resources, especially in the case of developing

Refugiados de 2018<sup>253</sup>. Apesar de ambos os instrumentos serem juridicamente não-vinculantes, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Filippo Grandi, afirmou que a Declaração “marca um compromisso político com força e ressonância sem precedentes”<sup>254</sup> e que “um engajamento sem precedentes de novos atores, como agências de desenvolvimento, empresas privadas e indivíduos [...] não somente refletem, mas também exemplificam o espírito do Pacto Global sobre Refugiados”<sup>255</sup>.

Cabe destacar, contudo, que, ao contrário do extensivo quadro normativo e legal do direito de asilo, o instituto do *burden-sharing* não é desenvolvido em instrumentos internacionais (BETTS, 2011; THIELEMANN, 2003). Não há qualquer obrigação internacional nesse sentido: qualquer contribuição ou cooperação estatal para diminuir o fluxo de refugiados em um determinado país, como, por exemplo, com reassentamento, ou ampliar a ajuda humanitária é meramente discricionária.

Nesse sentido, deve-se considerar que um grande fluxo de refugiados acarreta encargos e problemas adicionais para o Estado que os recebe, considerando-se “ônus sobre os recursos, riscos à segurança nacional, encargos sobre a infraestrutura e o mercado de trabalho, ou ainda a exigência de uma redistribuição dos recursos domésticos para programas de bem-estar social e regulamentação de imigração” (tradução nossa) (MANORAJ, 2019, p.13). Esses encargos tornam-se ainda maiores quando analisamos os principais países receptores de refugiados e constatamos que os países menos desenvolvidos, já com recursos e infraestrutura escassos, são os que mais recebem essas pessoas. Sobre isso, o ACNUR afirmou que:

O alto preço que os principais países de acolhimento de refugiados, que estão entre os menos desenvolvidos, têm que pagar na concessão de asilo é agora amplamente reconhecido. No entanto, a retórica sobre solidariedade internacional e divisão de responsabilidades raramente se traduz em apoio tangível às áreas afetadas por refugiados. A resposta internacional tem sido

---

countries. To address the needs of refugees and receiving States, we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States” (*New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016, para 4.5). A Declaração foi adotada por todos os 193 países da Organização das Nações Unidas (ONU) na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes.

<sup>253</sup> Toda a Seção A do Pacto é dedicada a desenvolver formas de divisão de encargos e responsabilidades: “Countries that receive and host refugees, often for extended periods, make an immense contribution from their own limited resources to the collective good, and indeed to the cause of humanity. It is imperative that these countries obtain tangible support of the international community as a whole in leading the response” (*Global Compact on Refugees*, 2018, Section A, para. 14). O Pacto foi adotado por 181 países na Assembleia Geral da ONU.

<sup>254</sup> ONU. *Declaração de NY sobre migrantes e refugiados tem ‘força política e ressonância sem precedentes’, diz ACNUR* (2016).

<sup>255</sup> ACNUR, *Deslocamento global supera 70 milhões, e chefe da Agência da ONU para Refugiados pede maior solidariedade na resposta* (2019).

desigual e muitas vezes impulsionada por fatores políticos e econômicos considerações por parte de muitos doadores (tradução nossa).<sup>256</sup>

É importante destacarmos que, em torno dessa responsabilidade que se considera solidariamente internacional, a Comissão Interamericana também ressaltou que a abordagem relacionada aos direitos humanos deve ser aplicada à cooperação regional, para lidar com as implicações que grandes fluxos de refugiados podem causar nos Estados americanos. Relativo ao emblemático caso dos fluxos de refugiados haitianos na década de 1990, a Comissão observou que:

[...] os países membros da Organização dos Estados Americanos possuem uma obrigação, sempre que uma grande crise como a atual ocorre no hemisfério, para enfrentar os problemas resultantes em conjunto. As questões dos refugiados deram origem a graves problemas de direitos humanos que exigiram ações positivas de todos os Estados sujeitos às obrigações consagradas na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e na Convenção Americana de Direitos Humanos.<sup>257</sup>

Por fim, ainda no que concerne à essa cooperação, é salutar ressaltar que o Pacto Global sobre os Refugiados, de 2018, reafirmou a importância da dimensão regional para tratar das questões que envolvem os grandes fluxos de refugiados. Nesse sentido, os mecanismos regionais desempenham um importante papel em gerar respostas amplas, que abrangem, inclusive, as dimensões políticas das causas<sup>258</sup>. Estes mecanismos podem contribuir para aumentar a proteção de pessoas vulneráveis com necessidade de proteção internacional, por meio de conferências, de plataformas de acompanhamento ou ainda de outros arranjos institucionais, em busca de uma solução duradoura para o problema.

### **3.5. A cooperação na temática migratória e a vontade política dos Estados**

A cooperação em torno do tema migratório é cada vez mais essencial à medida que o número de conflitos e violações generalizadas de direitos humanos cresce no mundo. Em 2017,

---

<sup>256</sup> ACNUR, *Social and Economic Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Countries, as well as Other Countries: Addressing the Gaps* (1999, para. 2)

<sup>257</sup> CIDH, *Report on the Situation of Human Rights in Haiti* (1995, para. 239).

<sup>258</sup> *Global Compact on Refugees*, 2018, paras. 28-30.

ano em que o fluxo de refugiados venezuelanos se agravou, foram 68,5 milhões de deslocados em todo o mundo, vítimas de perseguição, conflitos ou violência generalizada<sup>259</sup>, sendo 117,1 mil venezuelanos que solicitaram asilo – o quarto maior volume no mundo, superior ao Congo, e próximo ao Afeganistão, ao Iraque e à Síria<sup>260</sup>. Já em setembro de 2018, a Organização Internacional para a Migração (OIM) anunciou que o número de refugiados e migrantes venezuelanos no mundo havia chegado a cerca de 2,6 milhões, sendo os países da América do Sul os receptores da maior parte deste fluxo<sup>261</sup>. Segundo essa organização, o êxodo venezuelano estava caminhando para um “momento de crise” comparável aos eventos no Mediterrâneo<sup>262</sup>.

Diante dessa situação, os governos da região iniciaram, em setembro de 2018, um processo de cooperação em busca de uma solução humanitária regional, que ficou conhecido como “o Processo de Quito”<sup>263</sup>. Logo em seguida, em dezembro de 2018, em uma resposta emergencial, 95 organizações de 16 países, em coordenação com agências da ONU, lançaram, em Genebra, o Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes, que possui foco em quatro áreas: assistência emergencial direta; proteção; integração socioeconômica e cultural; e o fortalecimento das capacidades dos países receptores<sup>264</sup>.

---

<sup>259</sup> ACNUR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, June 2018.

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> OIM, Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, *Regional Response: Situational update No1*, September 2018. A velocidade da deterioração da situação pode ser percebida pelo crescimento acentuado do número de refugiados e migrantes venezuelanos em um curtíssimo período. Em novembro de 2018, o número total de refugiados e migrantes venezuelanos foi atualizado para 3 milhões, sendo a Colômbia com o maior número de entradas (mais de 1 milhão), seguida pelo Peru (cerca de 500.000), Equador (cerca de 220.000), Argentina (130.000), Chile (100.000) e Brasil (85.000). Países da América Central e Caribe também registraram grande aumento no fluxo de venezuelanos, como o Panamá (94.000). IOM, News, *Number of refugees and migrants from Venezuela reaches three million*, November 2018. Na atualização de abril de 2019, o número chegou a 3,7 milhões. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform>. Acesso: 21/05/2019.

<sup>262</sup> Reuters, *U.N. agency sees Venezuelan exodus nearing a crisis point*, August 24, 2018.

<sup>263</sup> Representantes de 11 países da América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai – reuniram-se em Quito, Equador, em setembro de 2018, para dar o primeiro passo em direção a uma resposta regional à situação dos refugiados venezuelanos, resultando na assinatura da *Declaração de Quito sobre Mobilidade Humana de Cidadãos Venezuelanos na Região (“Quito I”)*.

<sup>264</sup> O Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes divide-se nas seguintes partes: uma visão estratégica regional; um Plano de Resposta do Brasil; um Plano de Resposta da Colômbia, um Plano de Resposta do Equador, um Plano de Resposta do Peru; um Plano de Resposta do Caribe; um Plano de Resposta da América Central e México; e um Plano de Resposta do Cone Sul. A estimativa de financiamento para a implementação do Plano na região é de cerca de 738 milhões de dólares em 2019. O objetivo é que os financiamentos beneficiem cerca de 2,7 milhões de pessoas em 16 países, dos quais 2,2 milhões são venezuelanos. IOM, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*, January-December, 2019, Press Release, 2019. É salutar ressaltar a atuação conjunta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para a Migração (OIM) na busca por um plano de emergência regional, inclusive com a nomeação de Eduardo Stein como Representante Especial Conjunto do ACNUR-OIM para refugiados e migrantes venezuelanos. ACNUR, *Joint statement by UNHCR and IOM on the appointment of Mr. Eduardo Stein, as a Joint Special Representative for Venezuelan refugees and migrants in the region*, 19 September 2018.

A aprovação do Plano Regional, em coordenação com agências da ONU, organizações não-governamentais e organizações da sociedade civil, vai, portanto, ao encontro da ideia de que a proteção dos refugiados é uma “responsabilidade coletiva” de toda a comunidade internacional.

Nesse sentido, a definição ampliada da Declaração de Cartagena tem sido de essencial importância para a aplicação do princípio do *non-refoulement* no caso dos venezuelanos. Em maio de 2019, o ACNUR reconheceu que a maioria dos venezuelanos são refugiados e precisam de proteção internacional, com base na ameaça às suas vidas, segurança e liberdade, resultante dos eventos que perturbam a ordem pública na Venezuela<sup>265</sup>, e apelou para o acolhimento dos refugiados venezuelanos entre os 15 Estados da região que já incorporaram a definição ampliada de refugiado a suas respectivas leis nacionais<sup>266</sup>, e, entre os Estados que ainda não o fizeram, mas que seguem as decisões da Corte Interamericana<sup>267</sup>, um órgão do sistema interamericano de direitos humanos.

Apesar disso, embora haja um processo de cooperação; uma expressiva manifestação do princípio do *non-refoulement* em diversos instrumentos internacionais e regionais; seu reconhecimento, na jurisprudência interamericana, como princípio moral fundamental para a proteção do indivíduo, adotando-se uma hermenêutica complementar de relação entre direitos básicos da dignidade humana e o *non-refoulement*, cuja natureza se encontra no domínio do costume internacional e do *jus cogens*; ainda verifica-se, no contexto dos refugiados venezuelanos, uma tendência à securitização migratória e à adoção de medidas migratórias restritivas diante da deterioração dos deslocamentos forçados na região, incluindo requisições de vistos, passaportes e documentos.

Como vimos, essas políticas violam a jurisprudência interamericana, que reconhece a subjetividade do direito de asilo para pessoas em necessidade de proteção internacional e a estrita observância das garantias do direito à justiça e do devido processo, qualquer que seja a situação jurídica ou o estatuto migratório do migrante. Assim, no próximo capítulo, analisar-se-á, mais detalhadamente, as medidas aplicadas a refugiados venezuelanos na região, no que concerne ao acolhimento desses indivíduos e ao princípio do *non-refoulement*.

---

<sup>265</sup> As exceções a esta diretriz são aplicadas para pessoas cujas vidas não estão ameaçadas pela perturbação da ordem pública, tais quais os indivíduos que ajudam a perpetuar tais perturbações, membros de organizações criminosas, e pessoas que se beneficiem materialmente da perturbação da ordem pública. ACNUR, *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans* – Update I, May 2019.

<sup>266</sup> Argentina, Belize (a definição ampliada da OAU), Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai. In: *Ibid.*

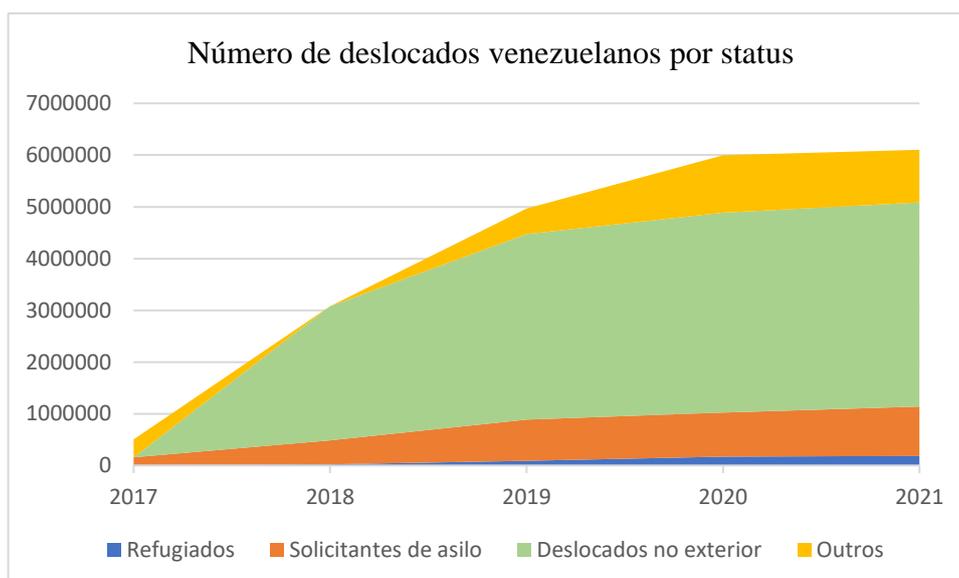
<sup>267</sup> In: *Ibid.*

#### 4. O princípio do *non-refoulement* no contexto dos refugiados venezuelanos

A situação dos refugiados venezuelanos é, sem dúvidas, sem precedentes na história moderna da região<sup>268</sup>. De acordo com o ACNUR, até 2021, mais de 6 milhões de venezuelanos eram deslocados forçados<sup>269</sup>. Esse fluxo se intensificou, principalmente, a partir de 2017, quando o número de refugiados e migrantes venezuelanos<sup>270</sup> disparou em direção a países da América do Sul, América Central e Caribe e América do Norte<sup>271</sup>.

Cabe destacar que, na região, um baixo número de venezuelanos tem recebido o estatuto de refugiado por parte dos Estados, sendo reconhecidos como “deslocados no exterior” (ver gráfico 3 abaixo), referente a outros tipos de regularização migratória.

**Gráfico 3. Número de venezuelanos deslocados separados por status**



\*Os dados de 2021 só estão disponíveis até a metade do ano. Fonte: ACNUR, Refugee Data Finder. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Fe56pR> (acesso: 10/03/2022).

<sup>268</sup> OIM, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*, January-December, 2019, Press Release, 2019.

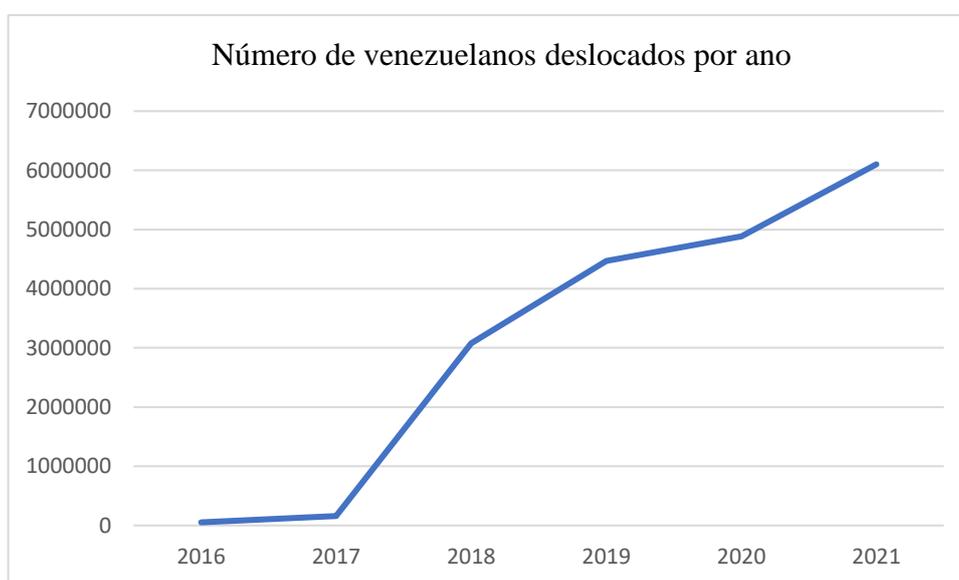
<sup>269</sup> Ver: ACNUR, Refugee Data Finder: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Fe56pR> (acesso: 10/03/2022).

<sup>270</sup> A expressão “refugiados e migrantes venezuelanos” é utilizada em documentos oficiais, particularmente do ACNUR, por se tratar de uma situação na qual a poucos venezuelanos se lhes concede a condição de refugiado pelos Estados. Segundo dados de 2020, por exemplo, havia 171.112 refugiados venezuelanos sob mandato do ACNUR; 851.265 solicitantes de asilo; e 3.862.102 “venezuelanos deslocados no exterior”. ACNUR, *Refugee Data Finder* (disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Fe56pR>; acesso: 10/03/2022).

<sup>271</sup> *Ibid.*

Diante dessa situação, a Venezuela passou a figurar como um dos principais países de origem de refugiados e pessoas em situação de proteção internacional no mundo, ficando atrás apenas da Síria no último relatório anual do ACNUR publicado em junho de 2021<sup>272</sup>. Os números oficiais, entretanto, estão quase sempre subestimados por ainda não contabilizarem pessoas que não fizeram solicitações ou não tiveram sua entrada registrada em outros países. No gráfico 4 abaixo, podemos notar a deterioração aguda desse processo:

**Gráfico 4. Número de venezuelanos refugiados, solicitantes de asilo e deslocados no exterior**



Fonte: ACNUR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Fe56pR> (acesso: 10/03/2022).

Nesta seção, portanto, objetiva-se entender as causas da situação dos refugiados venezuelanos, seu impacto na região, bem como as medidas adotadas pelos Estados fronteiriços que mais receberam esses indivíduos, particularmente no que concerne ao *non-refoulement*. Destacaram-se as leis e medidas do Brasil, juntamente com uma análise do direito migratório do país, na terceira subseção. Adotou-se, para o estudo das fontes, o marco temporal entre 2017, ano em que esses fluxos se intensificaram exponencialmente, e o ano de 2020, período de qualificação deste trabalho.

<sup>272</sup> ACNUR, *Global Trends: Forced Displacement in 2020*, June 2021.

#### 4.1. Antecedentes e contexto do país de origem

Os contínuos desenvolvimentos políticos e socioeconômicos na República Bolivariana da Venezuela causaram a saída de milhões de pessoas em necessidade de proteção internacional. Uma das causas desses desenvolvimentos foi o colapso econômico enfrentado pelo país, principalmente, a partir da queda brusca dos preços internacionais de commodities a partir de 2014, que resultou no déficit de divisas<sup>273</sup>. Entretanto, aponta-se também o conjunto de políticas monetárias e fiscais do governo venezuelano, desde os anos 2000, como a expansão do gasto sem controle, como uma das principais causas da hiperinflação<sup>274</sup>. Em 2018, ano em que o fluxo migratório já se acentuara, destacava-se que o Produto Interno Bruto (PIB) da Venezuela havia reduzido 50% (em comparação com os níveis de 2013)<sup>275</sup>, e a hiperinflação, segundo o FMI, atingiria 1.370.000% ao final daquele ano, com um prognóstico de aumento nos preços de 10.000.000% para 2019<sup>276</sup>. Nesse cenário, houve, então, uma crescente escassez de alimentos, insumos básicos, remédios, água e eletricidade<sup>277</sup>.

A pobreza extrema no país, causada pela deterioração da situação econômica e considerada superior a 60% da população em 2017<sup>278</sup>, é uma das causas dos fluxos de refugiados e migrantes venezuelanos; entretanto, outras causas também são apontadas, incluindo a perseguição, a violência generalizada, e o controle social e limitação de liberdades<sup>279</sup>. Segundo o Informe da Secretaria Geral da OEA e do Grupo de Peritos Internacionais Independentes, que inclui renomadas instituições como a Human Rights Watch,

<sup>273</sup> OEA, Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington, 8 de marzo de 2019.

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> LONG, Gideon. *Hollowed-out Venezuela counts the cost of crisis*. Financial Times, 8 September, 2018.

<sup>276</sup> Diario El Universal. *FMI prevé hiperinflación de 1.370.000% al finalizar 2018*. El Universal, 20 Diciembre, 2018.

<sup>277</sup> OEA, Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington, 8 de marzo de 2019.

<sup>278</sup> ESPAÑA, Luis Pedro & PONCE, Maria G. *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. IIES-UCAB, Febrero, 2018.

<sup>279</sup> OEA, Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington, 8 de marzo de 2019. Entende-se, nesta dissertação, que, muitas vezes, as causas/efeitos de uma crise humanitária podem ser resultado de um embate ideológico entre diferentes governos, que envolve questões de geopolítica relativas ao sistema internacional e que, não raramente, transcende o âmbito dos Estados e se reproduz no âmbito de organizações internacionais. Contudo, é salutar ressaltar que as causas apontadas para a crise migratória venezuelana são estudadas em diferentes documentos institucionais, seja de organizações internacionais, organizações não governamentais e grupos de peritos independentes e acadêmicos; portanto, apesar de não se considerar as questões de geopolítica neste estudo, entende-se que elas não podem ser descartadas completamente, principalmente como fator relevante da deterioração das condições econômicas e políticas na Venezuela.

foram documentados assassinatos durante protestos, execuções extrajudiciais, presos políticos, desaparecimento forçado de pessoas, arbitrariedade de detenções, cassação arbitrária de direitos políticos, ameaças e intimidações, anulação de documentos (como passaportes), entre outros<sup>280</sup>. Nesse documento, concluiu-se, ainda, que esses atos foram executados de maneira sistemática e generalizada e que, portanto, se enquadrariam como crimes contra a humanidade, sob o artigo 7 do Estatuto de Roma.

Outro fator considerado como causa do fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos é a violência generalizada no país, com altíssimas taxas de homicídio, crimes em geral e impunidade a níveis disruptivos da ordem pública<sup>281</sup>. Segundo o Observatório Venezuelano de Violência, em 2018, o país registrou uma taxa de homicídios de 81,4/100 mil habitantes, o que representa a taxa mais alta do continente americano e uma das mais altas do mundo<sup>282</sup>. Além disso, em 2019, a letalidade policial foi considerada como fator relevante na reprodução da violência no país, com uma média de 14,5 pessoas mortas por dia pelas mãos de forças de segurança<sup>283</sup>.

Também há a percepção de controle social e restrições a direitos por parte de políticas do governo, entre as quais se destaca, por exemplo, a instituição do “Carnet de la Patria” – um documento de identidade, criado em 2017, utilizado para pagamentos, acesso a programas sociais de renda, subsídios, medicamentos, combustíveis, educação, emprego e até mesmo pensões. O objetivo do documento, segundo o governo, é conhecer a situação socioeconômica da população e agilizar os programas de assistência social do governo. Contudo, os cidadãos se sentem obrigados a fazer o novo cartão para usufruir dos benefícios<sup>284</sup>, o que foi qualificado como discriminatório<sup>285</sup>. Ainda, apesar do discurso oficial de que o documento permite o governo a chegar ao lar de cada venezuelano<sup>286</sup>, há indícios de que o “Carnet” foi usado para

---

<sup>280</sup> OEA, *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela*. Washington D.C., 29 de mayo de 2018.

<sup>281</sup> OEA, Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington, 8 de marzo de 2019, p.12.

<sup>282</sup> Observatorio Venezolano de Violencia, *Informe OVV de Violencia 2018*, Diciembre, 2018.

<sup>283</sup> Observatorio Venezolano de Violencia, *Informe Anual de Violencia 2019*, Diciembre, 2019.

<sup>284</sup> El Nacional, *Ciudadanos se sienten obligados a sacar el carnet para recibir beneficio*, 18 December 2017.

<sup>285</sup> BBC News Mundo, *Qué es y cómo funciona el carnet de la patria que permitirá seguir comprando gasolina a precio subsidiado en Venezuela*, 14 agosto 2018.

<sup>286</sup> VENEZUELA, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MIPPCI), *Carnet de la Patria permitió al Gobierno llegar directamente a cada hogar venezolano*, 22 January 2018.

captura de base de dados, com o objetivo de exercer controle social e verificar a participação de cidadãos em eleições<sup>287</sup>.

Considerando a situação política, social e econômica da Venezuela, não se pode determinar uma única razão que levou cerca de 6 milhões de cidadãos a deixar seu país. Nesse sentido, em levantamento feito pela OIM para monitoramento do fluxo migratório venezuelano, foram apontados os seguintes fatores: questões econômicas e laborais; falta de acesso a alimentos e serviços médicos; violência e insegurança; razões familiares; e perseguições<sup>288</sup>. Por isso, as diversas causas são relevantes para que se considere os fluxos migratórios venezuelanos como mistos – aqueles que envolvem, por exemplo, refugiados e migrantes econômicos/laborais (JAROCHINSKI SILVA, 2021). Para além das necessidades básicas e comuns a quase todos como alimentação, saúde e trabalho, cada grupo tem suas particularidades e necessidades específicas e, assim, devem receber tratamento adequado pelos Estados da região. Por um lado, aos perseguidos políticos, é necessário garantir o direito à solicitação de refúgio, as proteções complementares de direitos humanos que acompanham o instituto do refúgio, como o direito ao devido processo legal e o acesso à justiça. Para os demais, pode-se adotar uma alternativa de regularização migratória mais adequada às suas necessidades, sem deixar de considerar as particularidades do grupo. É salutar ressaltar, ainda, que, diante da definição ampliada de refúgio na região, que inclui a violação generalizada de direitos humanos, estes fluxos também podem ser considerados como deslocamentos forçados (refugiados), como veremos a seguir no caso brasileiro.

#### **4.2. A resposta dos Estados da região: avanços e recuos**

Diante do acentuado fluxo migratório, destacaram-se as atividades do “Processo de Quito” e do *Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes*. Este foi o primeiro deste tipo nas Américas, configurando um plano operacional e um modelo de coordenação e estratégia<sup>289</sup>. Nesse sentido, envolve atividades operacionais no nível

---

<sup>287</sup> ANGUS, Berwick. *How ZTE helps Venezuela create China-style social control*. Reuters, 14 Noviembre, 2018; BRONER, Tamara Taraciuk & UZCÁTEGUI, Rafael. *Rehenes del hambre en Venezuela*. The New York Times, 14, Mayo, 2018.

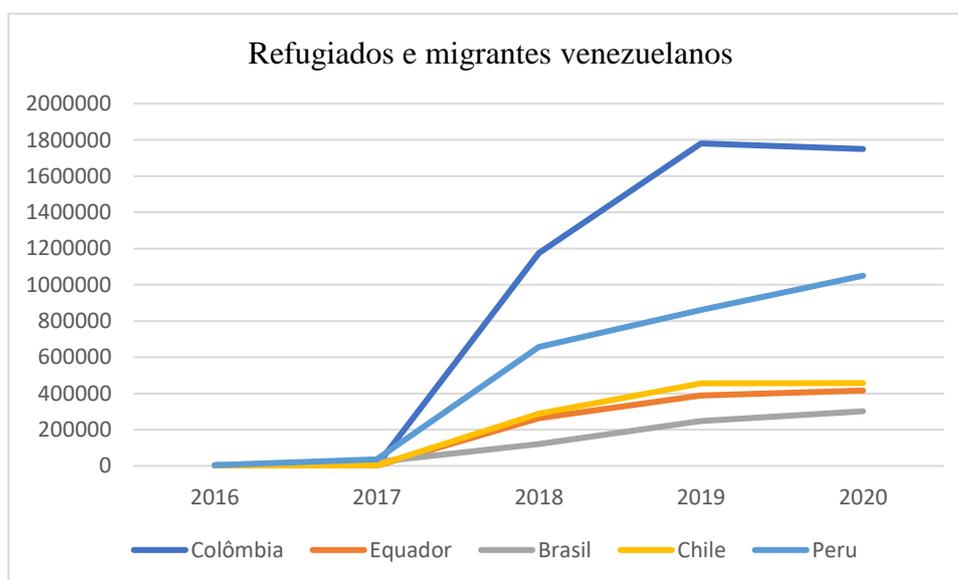
<sup>288</sup> OIM. *DTM Brasil – N. 1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano*, 2018.

<sup>289</sup> ACNUR. *Plano de emergência para refugiados e migrantes da Venezuela é lançado*. Nota para a imprensa, 14 de dezembro de 2018.

interagências (ACNUR-OIM), para complementar e fortalecer respostas abrangentes nacionais e regionais, em consonância com os princípios descritos na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (2016) e no Pacto Global sobre Refugiados (2018).

Já no *Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región*, esboçou-se, em 2018, uma série de prioridades regionais para lidar com a situação migratória de venezuelanos, incluindo: estabelecer mecanismos regionais para intercâmbio de informações; facilitar o reconhecimento de documentação; simplificação dos requisitos de documentação para uma situação regular; compromissos para reduzir custos do processamento de pedidos de regularização; integração laboral e medidas de proteção social; ações regionais contra a xenofobia e discriminação, bem como contra tráfico e contrabando de pessoas; prestar assistência às pessoas em situação de vulnerabilidade, focando em crianças, pessoas com necessidades especiais e pessoas com sérios problemas de saúde; avaliar o impacto dos fluxos e desenvolver opções financeiras<sup>290</sup>. O Plano foi uma resposta dos Estados da região à deterioração da crise econômica e política na Venezuela e aos fluxos de refugiados e migrantes que se acentuou, principalmente, a partir de 2017 (ver Gráfico 5 abaixo).

**Gráfico 5. Número de venezuelanos refugiados, solicitantes de asilo e migrantes venezuelanos deslocados no exterior, por país da região**



Fonte: ACNUR, Refugee Data Finder. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=K9fd9V> (acesso: 01/11/2021).

<sup>290</sup> *Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región*, Noviembre, 2018.

Em 2018, ano em que o número de refugiados e migrantes venezuelanos já ultrapassara 2 milhões, a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, afirmou que cada vez mais venezuelanos entravam em países como Equador, Colômbia e Brasil, e que:

movimentos transfronteiriços dessa magnitude não têm precedentes na história recente das Américas, e a vulnerabilidade daqueles que migram também aumentou: idosos, gestantes, crianças, incluindo menores acompanhados; e [...] o Alto Comissariado continua recebendo informações de violações de direitos sociais e econômicos – como casos de mortes relacionadas à desnutrição ou doenças que podem ser prevenidas – assim como de direitos civis e políticos, incluindo detenções arbitrárias, tratamento degradante e restrições à liberdade de expressão (tradução nossa).<sup>291</sup>

Com o alto número de venezuelanos se deslocando em direção aos países da América do Sul, nota-se que, apesar do acolhimento inicial de milhares dessas pessoas (particularmente a Colômbia) e os esforços para sua regularização, como veremos à frente, houve, em diversos países, um crescente número de medidas migratórias restritivas, na tentativa de conter a entrada de venezuelanos, à medida que a crise econômica e política do país caribenho se deteriorava e os fluxos de refugiados e migrantes se intensificavam. Nesse sentido, ressalta-se que as mudanças de política migratória, ao adotar um caráter mais restritivo, podem ser explicadas por fatores como o número e o perfil social dos migrantes, com uma tendência a níveis sociais, econômicos e educacionais mais baixos (FREIER & ESPINOZA, 2021).

Na Colômbia, país que mais recebeu refugiados e migrantes venezuelanos, houve a instituição, em 2 de agosto de 2018, de um *Permiso Especial de Permanencia – PEP*, documento que visa a regularização de venezuelanos no país<sup>292</sup>. Entretanto, o PEP demandava, como um de seus requisitos, a ausência de antecedentes judiciais a nível nacional ou requerimentos judiciais internacionais<sup>293</sup>, o que caracteriza uma categoria bastante ampla e que poderia prejudicar a solicitação de regularização de muitos migrantes. Nesse sentido, não

---

<sup>291</sup> “Cross-border movement of this magnitude is unprecedented in the recent history of the Americas, and the vulnerability of those who leave has also increased: elderly people; pregnant women; children, including unaccompanied minors; and [...] the Office has continued to receive information on violations of social and economic rights – such as cases of deaths related to malnutrition or preventable diseases – as well as on violations of civil and political rights, including arbitrary detentions, ill-treatment and restrictions to freedom of expression. Human Rights Council, *Opening Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet*, 39th session of the Human Rights Council, 10 September 2018.

<sup>292</sup> COLOMBIA, *Resolución n° 2.033, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018*, 2 de agosto de 2018.

<sup>293</sup> *Ibid.*

considerava as dificuldades operacionais e financeiras para os cidadãos venezuelanos retirassem esses documentos. A política de regularização migratória no país é urgente para que se possa proteger direitos fundamentais desses indivíduos. Em 2020, por exemplo, cerca de 60% dos refugiados e migrantes venezuelanos na Colômbia ainda não possuíam status regular, o que dificultava o acesso a direitos básicos, como saúde, educação e emprego<sup>294</sup>.

O Equador também foi um dos países que mais recebeu refugiados e migrantes venezuelanos na região. Entretanto, quando o fluxo se acentuou fortemente, o governo decretou o *Acuerdo Ministerial No 244*, de 22 de agosto de 2018, estabelecendo a exigência de passaporte ou de um documento de identidade reconhecido no país<sup>295</sup>. No ano seguinte, o governo equatoriano voltou a aprovar restrições, como a exigência de antecedentes criminais do país de origem<sup>296</sup>, sem levar em consideração fatores como a perseguição, inclusive judicial, de indivíduos, que gera a necessidade de proteção internacional de um refugiado. Em agosto de 2019, o Equador alterou a sua *Ley de Movilidad Humana* e instituiu a exigência de um visto humanitário<sup>297</sup>, dentre cujas exigências constam um passaporte válido, um certificado de antecedentes criminais e o pagamento de uma taxa de solicitação no valor de 50 dólares<sup>298</sup>. Uma situação que já era crítica, pois muitos migrantes venezuelanos não possuem acesso aos documentos e valores, tornou-se ainda mais precária quando o governo equatoriano anunciou o fim do prazo para requerimento do visto humanitário, em agosto de 2020<sup>299</sup>, e o retorno de vistos regulares.

Já no Peru, país que ultrapassou o número de 1.000.000 de refugiados e migrantes venezuelanos recebidos até 2020 (ver Gráfico 5 acima), aprovou, ainda em 2017, o *Decreto Legislativo 1.350*, que permitiu a estrangeiros, de forma extraordinária, realizar atividades diferentes das autorizadas com seu status de imigração aprovado, além de autorizar saídas ou ausências do país e incentivar a regularização de migrantes em situação irregular<sup>300</sup>.

<sup>294</sup> ACNUR. *UNHCR welcomes Colombia's decision to regularize stay of Venezuelans in the country*. Briefing Notes, 04 February 2020.

<sup>295</sup> ECUADOR, *Acuerdo Ministerial No 244*, 22 de agosto de 2018. A medida foi posteriormente suspensa por uma medida cautelar.

<sup>296</sup> ECUADOR, *Acuerdo Ministerial No 1*, 21 de enero de 2019.

<sup>297</sup> El Comercio, *Decreto 826 fija visa para ciudadanos de Venezuela y amnistía para inmigrantes que no han violado la ley en Ecuador*, 26 de julio de 2019. Para o debate a respeito das características e da proteção do visto humanitário, ver FREIER & LUZES (2021).

<sup>298</sup> ECUADOR, *Acuerdo Ministerial No. 103*, 26 de julio de 2019. Ver mais sobre o *Visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias* em: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/requisitos visa de residencia temporal de excepci%C3%B3n por razones humanitarias exterior ciudadanos venezolanos.pdf> (acesso: 20/07/2021).

<sup>299</sup> El Periodico, *Ecuador pone fin al plazo de visado humanitario para venezolanos*, Quito, 14 de agosto del 2020.

<sup>300</sup> PERU, *Decreto Legislativo 1.350. Decreto Legislativo de Migraciones*, Arts. 34, 35 e 36. Diario Oficial El Peruano, 7 de enero de 2017.

Posteriormente, contudo, o governo peruano passou a exigir a apresentação de passaporte válido às pessoas de nacionalidade venezuelana para fins de controle migratório de entrada no território nacional<sup>301</sup>. A medida foi tornada sem efeito pela Corte Superior de Justicia de Lima, cujo entendimento foi de que a exigência de apresentação de passaporte violava o direito a solicitar e receber asilo, o princípio da igualdade e da não discriminação e os direitos fundamentais de crianças e adolescentes<sup>302</sup>.

Apesar disso, em junho de 2019, o Peru instituiu a exigência de um visto humanitário para cidadãos venezuelanos, em cujos requisitos constavam a apresentação de passaporte e de certificado de antecedentes criminais da Venezuela<sup>303</sup>. É salutar ressaltar ainda que a pressão por políticas migratórias restritivas foi intensificada por discursos políticos e na mídia que associavam o aumento da criminalidade com a imigração, especificamente com os venezuelanos<sup>304</sup> (FREIER & PÉREZ, 2021). Por fim, em outubro de 2020, o país publicou um decreto de regularização migratória de estrangeiros, no qual se exigia a apresentação de passaporte vigente ou documento de identidade (desde que reconhecido como documento de viagem por acordos internacionais de que o Peru é parte), antecedentes criminais a nível nacional e internacional, e o compromisso de pagamento de multas e taxas migratórias quando aplicadas<sup>305</sup>.

No Chile, outro país que recebeu muitos refugiados e migrantes venezuelanos (mais de 400.000), foi instituído, em 2018, o Visto de Responsabilidade Democrática, com o qual estas pessoas poderiam aplicar, nos consulados do Chile localizados na Venezuela, para adquirir uma permissão temporária de residência (1 ano; prorrogável)<sup>306</sup>. Um ano depois, em junho de 2019,

---

<sup>301</sup> PERU, *Resolución de Superintendencia N° 000270-2018*, 24 de agosto del año 2018.

<sup>302</sup> Em 5 de outubro, a Corte Superior de Justicia de Lima julgou *habeas corpus* em que deixava sem efeito a Resolución N° 000270-2018. Ver: PERU, *Resolución 05-10-2018-1. Deja sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018*; en el extremo que dispone que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, Poder Judicial, 5 Octubre 2018. Ver mais em: IDEHPUC, *La exigencia del pasaporte a la población venezolana: ¿qué buscaba esta medida y qué implica su levantamiento?*, 15 de octubre de 2018.

<sup>303</sup> PERU, *Obtener visa para ingresar al Perú*. Ver: <https://www.gob.pe/1063-obtener-visa-para-ingresar-al-peru-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos> (acesso: 20/07/2021).

<sup>304</sup> A xenofobia e a associação de venezuelanos com a criminalidade levaram, inclusive, à criação de um projeto de lei para invalidar permissões de residência já concedidas a cidadãos venezuelanos. O projeto foi arquivado; contudo, se tivesse entrado em vigor, abriria a possibilidade de deportação massiva de migrantes venezuelanos (FREIER & ESPINOZA, 2021). A escalada da xenofobia e da questão migratória na política interna do Peru também se deveu à instabilidade política entre o Executivo e o Legislativo, que resultou na renúncia do presidente Kuczynski em 2018 e no posterior afastamento do presidente Vizcarra (SAID & JARA, 2020).

<sup>305</sup> PERU, *Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, Decreto Supremo No 010-2020-IN*, 22 de octubre de 2020.

<sup>306</sup> CHILE, *Oficio Circular No 96*, 9 de abril de 2018. In: CHILE. *Bases y Componentes de la Nueva Política y Reforma Migratoria en Chile*, 9 Abril 2018.

o governo chileno passou a exigir visto para todos os nacionais da Venezuela que pretendesse entrar no país, sem finalidade de imigração, residência ou desenvolvimento de atividade remunerada, devendo, então, aplicar para o visto de turista, cuja validade é de um período máximo de 90 dias<sup>307</sup>. Com o crescente número de imigrantes no país, a migração tornou-se, inclusive, um tema bastante politizado, com maior presença na agenda política (a “reforma migratória” do presidente Sebastián Piñera) e na mídia (ACOSTA et al., 2018; THAYER, 2019). Ao mesmo tempo, o governo reforçou a prática de deportações em massa<sup>308</sup> e o impedimento de entrada<sup>309</sup>, como elemento central de uma campanha que criminaliza a migração (STEFONI & BRITO, 2019).

Como vimos no capítulo 3, medidas como exigências de vistos e passaportes, entre outros documentos, constituem barreiras *de facto* à entrada legal de refugiados de nacionalidades específicas, e é o que pode ser percebido no Chile, Equador ou Peru, por exemplo. Essas medidas representam uma tendência à securitização migratória, como apontado por Espinoza et al. (2020).

É fundamental ressaltar que medidas migratórias restritivas, quase sempre, falham em evitar o fluxo de refugiados para determinado país; no caso dos venezuelanos, inclusive, essas medidas resultaram na escolha de rotas terrestres perigosas longe dos pontos de entrada oficiais (MAZZA, 2020, p.7), colocando em risco a vida de pessoas que já estão em situação de extrema vulnerabilidade. Em outras situações, como a que aconteceu em agosto de 2019, venezuelanos ficaram “presos” entre a fronteira do Equador e do Peru, após aquele instituir a exigência de um visto humanitário<sup>310</sup>. A situação ocorreu na esteira da decisão do Equador, o que resultou na tentativa de migrantes venezuelanos, localizados no Centro Binacional de Atención Fronteriza (Cebaf), de antecipar suas viagens ao Peru, Chile ou Argentina para evitar o processamento do visto; no entanto, a falta de visto para entrar no Peru, que também havia instituído essa exigência dois meses antes, mantinha muitas pessoas “presas” na fronteira<sup>311</sup>.

Em 2020, na América do Sul, a pandemia de COVID-19, que teve seu início declarado em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>312</sup>, agravou ainda mais a

---

<sup>307</sup> CHILE, *Decreto 237, Establece visto consular de turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela*, 22 de junio de 2019.

<sup>308</sup> Reuters. *Chile to expel more than 100 illegal immigrants as border crisis grows*, February 9, 2021.

<sup>309</sup> Reuters. *About 200 mostly Venezuelan migrants stuck at Chile-Peru border*, June 20, 2019.

<sup>310</sup> El Comercio, *Ciudadanos venezolanos ‘varados’ en la frontera entre Ecuador y Perú por nueva exigencia de visa*, 25 de agosto de 2019.

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> World Health Organization (WHO), *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 March 2020.

situação de migrantes e refugiados, com a falta generalizada de políticas de inclusão e respostas emergenciais entre os países da região (BENGOCHEA et al, 2020), inclusive com imigrantes sendo taxados como mais uma crise dentro da crise ou mesmo como responsáveis pela crise sanitária (MAZZA, 2020; ESPINOZA et al, 2020). Fechamento de fronteiras, com uso de forças militares (BENGOCHEA et al, 2020), quarentenas e crise econômica também foram fatores que acentuaram a vulnerabilidade de refugiados e migrantes durante a pandemia de COVID-19. No Chile, por exemplo, a digitalização de procedimentos migratórios não incluiu os pedidos de asilo, e a maioria deles está em espera porque os escritórios governamentais estão fechados, deixando os requerentes de asilo no “limbo”<sup>313</sup> (FREIER & ESPINOZA, 2021). Adicionalmente, acesso a políticas de transferência de renda, bem como outras políticas sociais, incluindo acesso à saúde, não raramente, excluem refugiados e migrantes em situação irregular, por não possuírem um documento de identidade expedido no país (FREIER & ESPINOZA, 2021; AMBIADO et al., 2020). Nesse sentido, segundo Berganza et al. (2020), os governos acabam transferindo a total responsabilidade de assistência a pessoas em necessidade de proteção internacional para organizações internacionais, sem qualquer estratégia ou monitoramento.

A migração venezuelana – já em níveis históricos – permaneceu relativamente estável durante os primeiros sete meses da pandemia de COVID-19 (MAZZA, 2020). Entretanto, a deterioração da economia dos países, as restrições de movimentação e as medidas migratórias restritivas levaram milhares de venezuelanos a retornarem para seu país; por vezes, a pé, devido à insuficiência de fundos para meios de transporte ou devido às próprias restrições de transportes causadas pelos *lockdowns*<sup>314</sup>. O governo venezuelano, por sua vez, permitia o retorno ao país apenas de 1.200 pessoas por semana, às segundas-feiras, às quartas-feiras e às sextas-feiras<sup>315</sup>. Além dos riscos causados pela repatriação voluntária sem melhoria das condições no país de origem – colocando em risco a vida e a liberdade de refugiados e migrantes –, os venezuelanos que retornavam ao seu país também eram submetidos a condições perigosas e discriminação. O presidente Maduro chegou a afirmar que esses migrantes foram

---

<sup>313</sup> Duas decisões judiciais obrigaram o governo a aceitar os pedidos de asilo de duas famílias por e-mail, mas as medidas foram realizadas apenas nesses dois casos concretos, sem resultar em mudanças na política de procedimentos de asilo do país durante a pandemia de COVID-19 (FREIER & ESPINOZA, 2021).

<sup>314</sup> NPR, *Thousands Of Migrants Head Back To Venezuela To Flee Colombia's COVID-19 Lockdown*, April 28, 2020; Infobae, *Unos 200 venezolanos dejaron Cali para volver a su país debido a la crisis por el coronavirus: “Si uno va a morir, que sea en su pueblo”*, 15 de Abril de 2020; GALLÓN, Natalie. *Refugiados venezolanos regresan a casa en medio de la pandemia de coronavirus*, CNN, 7 Abril, 2020

<sup>315</sup> VIVAS, Saverio. *Unos 74 Mil Venezolanos Han Regresado a Venezuela: Migración Colombia*, Punto De Corte, June 12, 2020,

“deliberadamente infectados” com o coronavírus<sup>316</sup>, e, segundo a Human Rights Watch, os centros de isolamento sanitário eram precários, superlotados, com relatos de pessoas detidas por meses até que pudessem viajar para casa<sup>317</sup>. Além disso, com exceção do “corredor humanitário” aberto para retorno de venezuelanos na fronteira Colômbia-Venezuela<sup>318</sup>, até outubro de 2020, a maioria das fronteiras terrestres na região ainda restringia a movimentação de migrantes estrangeiros devido à pandemia de COVID-19 (MAZZA, 2020). Essa situação intensificou o fluxo em rotas terrestres não oficiais e perigosas e aumentou a vulnerabilidade de refugiados e migrantes venezuelanos<sup>319</sup>.

Diante do exposto, pode-se perceber que as medidas restritivas a que esses indivíduos estão sujeitos – como, por exemplo, exigência de visto (de qualquer tipo), de passaporte e outros documentos que não são de fácil acesso para pessoas em necessidade de proteção internacional – constituem violações graves aos direitos de refugiados e migrantes venezuelanos na região. Como vimos, a jurisprudência dos órgãos interamericanos afirma que o *non-refoulement* não reconhece limitações geográficas e que, no que concerne a políticas migratórias, os países devem observar, estritamente, as garantias do direito de asilo, do devido processo legal e do acesso à justiça, com respeito pela dignidade humana, qualquer que seja a situação jurídica ou o estatuto migratório do migrante.

Alguns Estados da região instituíram medidas restritivas, como a exigência de vistos, de forma quase consecutiva, de modo a reagir às ações dos Estados vizinhos e conter o fluxo migratório para dentro do território nacional. Houve, inclusive, relatos de venezuelanos que ficaram “presos” na fronteira Equador-Peru. Nesse sentido, os Estados falharam em garantir direitos básicos dos refugiados, inclusive o direito à integridade física, e também em identificar e analisar riscos de *refoulement* por um terceiro Estado (*refoulement* em cadeia), violando tratados internacionais como a Convenção de 1951 e a Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes.

---

<sup>316</sup> POZZEBON, Stefano. *Covid-19 Forced Tens of Thousands of Venezuelans to Go Home but Crossing the Border is no Easy Task*. CNN, July 14, 2020.

<sup>317</sup> Human Rights Watch. *Venezuela: Abusive Treatment of Returnees, Poor Quarantine Conditions May Spread Covid-19*. Washington, D.C., Human Rights Watch, October 13, 2020.

<sup>318</sup> É salutar ressaltar que a migração de retorno de venezuelanos ainda é muito baixa, sem impacto relevante nos fluxos. Na Colômbia, por exemplo, país que mais recebeu refugiados e migrantes venezuelanos, a migração de retorno dessas pessoas constitui apenas 0,9% do total (cerca de 1,8 milhão). Ver: MAZZA (2020).

<sup>319</sup> The Guardian. *Humanitarian crisis looms on Chile-Bolivia border as migrants cross on foot*, 9 March 2021. Ver também: MAZZA, 2020.

### 4.3. O direito migratório no Brasil e os fluxos de venezuelanos

Já no que concerne ao Brasil, um dos países que mais recebeu refugiados e migrantes venezuelanos na região, também se adotaram medidas relacionadas a esses fluxos; contudo, é fundamental entendermos, mais detalhadamente, as principais fontes de direito migratório do país, e como estas podem aumentar ou ameaçar a proteção internacional desses indivíduos.

A Lei 6.815/1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro e um dos principais instrumentos de direito migratório nacional, vigeu entre 1980 e 2017, e o seu texto, aprovado durante o período autoritário da Ditadura Militar, sem consulta à opinião pública ou organizações da sociedade civil, refletia uma lógica securitária, sempre ressaltando os interesses nacionais em detrimento daquele que vem de fora – o “estrangeiro”<sup>320</sup>. Nesse sentido, alguns dispositivos da lei restringiam direitos do imigrante, como representações em sindicato, manter ou operar aparelho de radiodifusão, criar sociedades de caráter político, entre outros<sup>321</sup>, sempre tratando o estrangeiro como uma possível ameaça ao interesse nacional.

Fazia-se, então, fundamental desenvolver uma atualização da legislação migratória brasileira para que estivesse em consonância com os princípios internacionais consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente no que concerne ao artigo 5º, que prevê a igualdade entre nacionais e não nacionais, e com o léxico mais atual sobre o tema, como “migrante” ou “pessoa em mobilidade” (CAVALCANTI et al., 2017). Nesse contexto, com ampla consulta à sociedade civil, a nova Lei de Migração (Lei n. 13.445), que entrou em vigor em 21 de novembro de 2017, representou uma mudança de paradigma frente aos fluxos migratórios do país, refletindo a projeção nacional e internacional do Brasil como um país humanitário (HAMID, 2019). A Lei promove diversos princípios e diretrizes, tais quais universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; acolhida humanitária; inclusão social, laboral e produtiva do migrante; e cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino<sup>322</sup>. Assegura, também, direitos e garantias, como direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião

---

<sup>320</sup> Art. 1º: “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”. Art. 3º: “A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”. BRASIL. *Lei Nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

<sup>321</sup> BRASIL. *Lei Nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980, Arts. 106, 107, 108, 109 e 110.

<sup>322</sup> BRASIL. *Lei No 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração, Art. 3º.

familiar; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social<sup>323</sup>; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita, entre outros<sup>324</sup>. Seus princípios e diretrizes, portanto, estão alinhados com a interpretação complementar dos órgãos interamericanos sobre a relação entre o princípio do *non-refoulement* e direitos básicos do ser humano, como o direito à vida, à liberdade, à família e ao trabalho. Nesse sentido, André de Carvalho Ramos ressalta que essa Lei:

[...] atende a um pleito antigo e a uma necessidade urgente de revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980. Na era da intensa mobilidade humana internacional, surgem (i) oportunidades para o Brasil se beneficiar da diversidade e do multiculturalismo, bem como (ii) deveres de proteção para impedir a construção jurídica de vulnerabilidades e a superexploração de migrantes, em prejuízo à toda sociedade. [...] a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral.<sup>325</sup>

Dentre as inovações da nova Lei de Migração, uma das mais importantes foi a inclusão da acolhida humanitária em seus princípios e também como hipótese de “visto temporário”<sup>326</sup> e de “autorização de residência”<sup>327</sup>. Percebe-se que, com a autorização de residência (até mesmo para o visitante), a Lei desvinculou um elemento – a residência – de outro elemento – o visto, tornando possível, inclusive, a solicitação dos dois mesmo quando a pessoa já está em território nacional e independentemente de visto prévio ou de condição migratória regular<sup>328</sup>.

---

<sup>323</sup> O inciso VIII do Art. 4º, da Lei 13.445/2017 traz o direito de “acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”. Esse dispositivo formalizou um direito de imigrantes residentes no país, que encontravam diversas dificuldades para exercê-lo. O STF, no Recurso Extraordinário 587.970, entendeu que a assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais. Supremo Tribunal Federal (STF), *Recurso Extraordinário 587.970 São Paulo*, 20 de abril de 2017.

<sup>324</sup> *Ibid.*, Art. 4º.

<sup>325</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração*. Consultor Jurídico, 26 maio de 2017.

<sup>326</sup> BRASIL. *Lei No 13.445*, de 24 de maio de 2017, Art. 14. “O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: c) acolhida humanitária.”

<sup>327</sup> BRASIL. *Lei No 13.445*, de 24 de maio de 2017, Art. 30. “A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiro ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: c) acolhida humanitária.

<sup>328</sup> Nesse sentido, a Lei 13.445 eliminou a exigência de permanência do imigrante, para solicitar a autorização de residência. O imigrante pode, portanto, residir no Brasil, por tempo determinado ou indeterminado. Atualmente, todas as formas de autorização de residência são de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Até o final de 2018, essa competência era compartilhada com o Ministério do Trabalho através da Coordenação-Geral de Imigração e do Conselho Nacional de Imigração. Com a extinção do Ministério e a transferência destes dois órgãos para o MJSP, este passou a concentrar a competência sobre a matéria. A autorização de residência se concretiza através do Registro Nacional Migratório (RNM), que é o documento oficial de identidade do imigrante no Brasil (BRASIL. *Decreto n. 9.199/2017*, Artigo 63).

Dessa maneira, a nova Lei 13.445 possibilitou a ampliação do instituto da acolhida humanitária, que, até então, só existia em norma infralegal<sup>329</sup>.

A Lei 13.445, contudo, teve o seu Decreto Regulamentador Nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, aprovado em processo quase fechado e inacessível de elaboração e aprovação, com pouquíssimas possibilidades de consulta pública. No seu texto, o Decreto, muitas vezes, contradiz a Lei e confere a definição dos critérios e procedimentos a atos ministeriais futuros, o que impede a sua aplicação integral. No caso das autorizações de residência para reunião familiar, por exemplo, a dependência de publicação de uma normativa futura<sup>330</sup>, que veio apenas com a Portaria Interministerial n. 3, de 28 de março de 2018, impossibilitou a solicitação desse tipo de residência por migrantes entre essa data e a data de vigência da Lei 13.445 (21 de novembro de 2017). Além disso, o Decreto prevê que o visto temporário para fins de reunião familiar “não poderá ser concedido quando o chamante for beneficiário de visto ou autorização de residência por reunião familiar ou de autorização provisória de residência”<sup>331</sup>, violando a própria Lei 13.445, que prevê a reunião familiar como hipóteses de visto e de autorização de residência, além de tê-la como uma de suas diretrizes. É salutar ressaltar que essa proibição também viola o princípio da unificação familiar, e direito à constituição e proteção da família, consagradas em instrumentos interamericanos e no entendimento dos órgãos de direitos humanos regionais, como a CIDH e a CorteIDH. Ainda, o Decreto não trata de maneira expressa e detalhada sobre questões que deveria regulamentar, como estabelecer critérios claros para caracterizar expressões amplas da Lei 13.445<sup>332</sup> e diminuir a discricionariedade das autoridades em impor limitações de entrada e residência ao migrante. Por fim, o Decreto viola claramente o princípio da não criminalização da migração (Lei 13.335, artigo 3º, III), quando prevê, no seu artigo 211, que o delegado da Polícia Federal

---

<sup>329</sup> Conselho Nacional de Imigração, Brasil. *Resolução Normativa Nº 97*, 12 de janeiro de 2012: “Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti”. A Resolução, contudo, limitava a retirada do visto à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe e também estabelecia um limite 1.200 vistos por ano (art. 2, para. único).

<sup>330</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.199/2017*, Art. 45, § 1º: “Ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores poderá dispor sobre a necessidade de entrevista presencial e de apresentação de documentação adicional para comprovação, quando necessário, do vínculo familiar”; Art. 46, § 2º: “Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores estabelecerá outras hipóteses de parentesco para fins de concessão do visto de que trata o caput, além dos requisitos, dos prazos, das condições e dos procedimentos”. Outro exemplo é o da acolhida humanitária, sobre a qual Art. 36, § 1º do Decreto especifica que: “Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados”.

<sup>331</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.199/2017*, Art. 45, § 5º.

<sup>332</sup> Como os casos relativos a impedimento de ingresso (que pode configurar o *refoulement*) e o uso da expressão “contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição” (artigo 45, IX).

poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar em procedimentos de deportação ou expulsão<sup>333</sup>.

No que concerne ao refúgio, especificamente, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), considerada o marco moderno da proteção internacional, foi promulgada no Brasil apenas em 1961, por meio do Decreto n.º 50.215, que incluiu a já mencionada cláusula de limitação geográfica (considerava como refugiados apenas as pessoas que sofreram com os acontecimentos ocorridos em território europeu)<sup>334</sup>. O Brasil manteve essa cláusula até 1989<sup>335</sup>, mesmo com a promulgação do Protocolo de 1967 (que extinguiu a limitação temporal), em 1972<sup>336</sup>. Conforme a temática migratória avançava no país, entretanto, o Brasil passou, então, a contemplar os principais instrumentos regionais e internacionais, aprovando, em 1997, a Lei Nº 9.474 (Estatuto do Refugiado). O Estatuto, que é a principal normativa sobre refúgio no país, reconhece a definição ampliada de refúgio, ao estabelecer como refugiado aquele que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.<sup>337</sup>

Além de trazer a definição ampliada de refugiado, a Lei Nº 9.474 estabeleceu os mecanismos de implementação da Convenção de 1951 e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que atua nos processos de reconhecimento da condição de refugiado e edita resoluções normativas, com o objetivo de promover ações e políticas públicas que permitam a proteção dos solicitantes e dos refugiados já reconhecidos.

---

<sup>333</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.199/2017*, Artigo 211: “O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal”.

<sup>334</sup> BRASIL. *Decreto No 50.215*, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

<sup>335</sup> BRASIL. *Decreto No 98.602*, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

<sup>336</sup> BRASIL. *Decreto No 70.946*, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.

<sup>337</sup> BRASIL, *Lei Nº 9.474*, de 22 de julho de 1997, Art. 1º. Art. 2º: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Embora o Brasil tenha adotado uma legislação em conformidade com instrumentos internacionais, com um conceito de refúgio ampliado e abrangendo mais pessoas, segundo Castro et al. (2018, p. 93), a adoção da definição ampliada pode dificultar a solicitação na prática, porque o processo torna-se mais burocrático e demorado.

Podemos destacar, então, essas duas leis – a Lei 13.445 e a Lei 9.474 – no que refere a temática de refugiados e migrantes. Foi no mesmo ano da promulgação da Lei 13.445 (2017), inclusive, que houve o aumento exponencial do fluxo de venezuelanos no Brasil – entre 2015 e 2017, o aumento foi de 922%<sup>338</sup> – e esse grupo passou a figurar, pela primeira vez, em 2018, em primeiro lugar no número de registros no país<sup>339</sup>. Já entre janeiro de 2017 e agosto de 2020, o Brasil recebeu 609.049 venezuelanos, dos quais não permaneceram no território nacional 345.574<sup>340</sup>. Por fim, apresentou, em 2020, 301.363 refugiados e migrantes venezuelanos no país<sup>341</sup>.

A presença de milhares de migrantes, solicitantes de asilo e refugiados no Brasil, sobretudo com entrada pelo estado brasileiro fronteiriço de Roraima (concentrados nos municípios de Paracaima e Boa Vista) levou a um estado de emergência humanitária e sobrecarga dos serviços públicos locais, resultando em desafios para os formuladores e gestores das políticas públicas. Em agosto de 2018, o governo de Roraima, inclusive, solicitou a suspensão temporária do fluxo de venezuelanos em direção ao estado, mas o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido, afirmando que, além do fechamento de fronteiras ser ato de competência privativa do Presidente da República, o Brasil deveria cumprir o arcabouço normativo que envolve o tema do necessário acolhimento dos refugiados, citando expressamente as obrigações da Convenção de 1951 (especialmente o princípio do *non-refoulement*), o elástico do conceito de refugiado (Cartagena), compromissos regidos pelo princípio da solidariedade de acordo com a Declaração do Brasil (Cartagena+30), além dos princípios e diretrizes reafirmados na Lei Nº 13.445/2017 (Lei de Migração), como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), a acolhida humanitária (art. 3º, VI), o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural

<sup>338</sup> UNODC, *Relatório situacional Brasil: Tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos*, 2021.

<sup>339</sup> CAVALCANTI et. al, *Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal*. OBMigra2019, 2019. Ver também: UNODC, *Relatório situacional Brasil: Tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos*, 2021. Segundo dados do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais, foram registrados no Brasil, entre 2011 e 2019, 1.085.673 imigrantes, considerando todos os amparos legais (CAVALCANTI, OLIVEIRA & MACEDO, 2020). Destacam-se mais de 660 mil imigrantes de longo termo (cujo tempo de residência é superior a um ano), população composta principalmente por pessoas oriundas da América Latina, com destaque para haitianos e venezuelanos (*Ibid.*).

<sup>340</sup> UNODC, *Relatório situacional Brasil: Tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos*, 2021. É salutar ressaltar que o Brasil figura, em pesquisa realizada pela OIM durante o primeiro trimestre de 2018, com a população venezuelana em Roraima, como um importante país de trânsito, com 52% dos 3.516 entrevistados indicando como destino final um país diverso do Brasil, em especial a Argentina (58%), e apenas 48% indicaram o desejo de se fixar em território brasileiro (OIM, *DTM Brasil – N. 1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano*, 2018).

<sup>341</sup> ACNUR, Refugee Data Finder: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=ZJ7eaZ>.

dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (art. 3º, XIV) e a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito<sup>342</sup> e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante (art. 3º, XV)<sup>343</sup>.

Com o grande fluxo de venezuelanos, o governo brasileiro buscou uma alternativa à solicitação de refúgio como forma de regularização migratória: a primeira foi a Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017 (RN 126). É importante ressaltar que o documento não faz menção exclusiva aos nacionais da Venezuela (foi direcionado a nacionais “de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados”<sup>344</sup>), ainda que, na prática, objetivasse a regularização de venezuelanos. Isso reitera a ausência de políticas migratórias desenvolvidas especificamente para a situação dos refugiados venezuelanos (JAROCHINSKI SILVA, 2021; HAMID, 2019). A RN 126 teve vigência de um ano e concedia a possibilidade de residência temporária, pelo prazo de até 2 anos; contudo, era limitada a pessoas que entravam no território nacional pelo meio terrestre. Para fazer a solicitação de residência, o migrante ou refugiado precisava apresentar uma série de documentos, tais quais: o requerimento preenchido; fotos 3x4; cédula de identidade ou passaporte válido; certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular; certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil; declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem; e comprovante de pagamento de taxas<sup>345</sup>. Assim como ocorreu em outros países da região, como vimos na seção anterior, a exigência de alguns tipos de documentos e do pagamento de taxas desconsiderava a situação socioeconômica dos refugiados e migrantes venezuelanos bem como a situação do próprio país de origem, a Venezuela.

Em fevereiro de 2018, quase um ano após a publicação da RN 126, o governo brasileiro reconheceu a situação humanitária venezuelana por meio de três instrumentos: a Medida Provisória n. 820, que “dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a

---

<sup>342</sup> É salutar ressaltar que o Brasil figura, em pesquisa realizada pela OIM durante o primeiro trimestre de 2018, com a população venezuelana em Roraima, como um importante país de trânsito, com 52% dos 3.516 entrevistados indicando como destino final um país diverso do Brasil, em especial a Argentina (58%), e apenas 48% indicaram o desejo de se fixar em território brasileiro (OIM, *DTM Brasil – N. 1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano*, 2018). Nesse sentido, segundo dados publicados pela Polícia Federal, entre janeiro de 2017 e maio de 2019, 415.369 venezuelanos entraram em território brasileiro, dos quais 253.478 já deixaram o país neste mesmo período (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Tráfego Migratório*, 2019).

<sup>343</sup> Decisão da ministra Rosa Weber indefere tutela provisória. STF, *Ação Cível Originária (ACO) 3121 Roraima*.

<sup>344</sup> Conselho Nacional de Imigração, Brasil. *Resolução Normativa Nº 126*, de 2 de março de 2017.

<sup>345</sup> Conselho Nacional de Imigração, Brasil. *Resolução Normativa Nº 126*, de 2 de março de 2017, Art. 1º, Parágrafo único.

pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”<sup>346</sup>; o Decreto No 9.285, que “reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”<sup>347</sup>; e o Decreto No 9.286, que “define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”<sup>348</sup>.

Com a vigência da RN 126 próxima do fim, e diante das suas deficiências para regularização migratória, como a inflexibilidade da documentação exigida e o meio de entrada no país, o governo decidiu editar uma nova norma: a Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018. No que se refere às hipóteses de autorização de residência, essa Portaria não considerou a hipótese de acolhida humanitária, prevista na Lei 13.445/2017, mesmo tendo reconhecido a situação de crise humanitária na Venezuela, e baseou-se na hipótese de “a autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional”<sup>349</sup>, inexistente na Lei 13.445 e criada apenas pelo seu decreto regulamentador – o Decreto No 9.199/2017. A nova Portaria eliminou a especificidade da forma de entrada em território nacional, reconheceu as particularidades de comunidades indígenas inseridas nos fluxos migratórios, e flexibilizou a documentação exigida para indígenas e não indígenas<sup>350</sup>. A Portaria ainda se encontra em vigor, tendo sido apenas modificada pela Portaria Interministerial N° 15/2018 e pela Portaria Interministerial N° 2/2019 – ambas as normativas flexibilizaram ainda mais a documentação para o imigrante em situação de vulnerabilidade e impossibilitado de apresentar os documentos necessários, autorizando a

---

<sup>346</sup> BRASIL. *Medida Provisória N° 820*, de 15 de fevereiro de 2018. Convertida na Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018.

<sup>347</sup> BRASIL. *Decreto N° 9.285*, de 15 de fevereiro de 2018.

<sup>348</sup> BRASIL. *Decreto N° 9.286*, de 15 de fevereiro de 2018.

<sup>349</sup> Ministério da Justiça, Brasil. *Portaria Interministerial N° 9*, de 14 de março de 2018.

<sup>350</sup> Ministério da Justiça, Brasil. *Portaria Interministerial N° 9*, de 14 de março de 2018, Art. 2º, § 1º: “Caso o solicitante de autorização de residência seja indígena nacional de país fronteiriço e não possua os documentos elencados nos incisos III e IV, poderá ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, em virtude de sua situação de vulnerabilidade análoga às hipóteses previstas no § 2º do art. 68 do Decreto n° 9.199, de 2017”; Art. 2º, § 2º: “A autodeclaração de filiação de que trata o § 1º será antecedida dos cuidados previstos na Resolução Conjunta n° 01, de 09 de agosto de 2017, celebrada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Conselho Nacional de Imigração - CNIg e Defensoria Pública da União, publicada no D.O.U. de 18/08/2017, quando se tratar de imigrante menor de dezoito anos que esteja desacompanhado ou separado”; Art. 2º, § 3º: “As certidões de nascimento e casamento mencionadas no inciso IV poderão ser aceitas independentemente de legalização e tradução”; Art. 2º, § 4º: “Caso seja verificado que o imigrante esteja em situação de vulnerabilidade e impossibilitado de apresentar o documento previsto no inciso III, em casos análogos àqueles previstos no § 2º do art. 68 do Decreto n° 9.199, de 2017, tal documentação poderá ser substituída por sua cópia simples”.

dispensa destes e a filiação sob autodeclaração<sup>351</sup>. A Portaria Interministerial Nº 2/2019, contudo, expressamente, afirma que “a obtenção autorização de residência prevista nesta Portaria e o registro perante a Polícia Federal implicam desistência expressa e voluntária de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado”<sup>352</sup>. Como a hipótese de “a autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional” não está prevista em lei e segue normativa infralegal, implicar a renúncia da condição de refugiado pode servir de catalisador para perda de direitos dos refugiados e para situações de *refoulement*. Nesse sentido, embora a jurisprudência interamericana reconheça direitos fundamentais de qualquer migrante, independentemente de sua condição migratória, formas alternativas de residência não oferecem aos indivíduos as mesmas seguranças legais de proteção internacional que o reconhecimento do refúgio oferece<sup>353</sup>.

Podemos destacar que a Lei 13.445 reconhece expressamente alguns direitos específicos dos refugiados, como: a não concessão de sua extradição (caso seja beneficiário)<sup>354</sup>; e o fato de que a identificação civil de solicitante de refúgio e de asilo poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser<sup>355</sup>, independentemente de portaria ou outra medida. Além disso, o princípio do *non-refoulement*, expressamente citado na Convenção de 1951, da qual o Brasil é parte, e o Art. 7, § 1º da Lei 9.474 conferem mais uma proteção contra qualquer deportação de indivíduo para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada. Portanto, ainda que a condição de solicitante de refúgio gere incertezas e seja acompanhada de algumas dificuldades e limitações, a longo prazo pode ser o caminho mais adequado para o solicitante.

Cabe destacar ainda que, no início de 2019, os refugiados e migrantes venezuelanos encontraram mais uma dificuldade para migrar; dessa vez, oriunda do seu próprio país, quando o presidente Nicolás Maduro decretou o fechamento da fronteira com o Brasil<sup>356</sup>, o que não reduziu o fluxo migratório. Isso porque os migrantes venezuelanos cruzaram a fronteira por

---

<sup>351</sup> Ministério da Justiça, Brasil. *Portaria Interministerial Nº 15/2018*, Art. 1º, § 4º e § 5º; Ministério da Justiça, Brasil. *Portaria Interministerial Nº 2/2019*, Art. 1º, § 6 e § 7.

<sup>352</sup> Ministério da Justiça, Brasil. *Portaria Interministerial Nº 2/2019*, Art. 1º, § 4º.

<sup>353</sup> Dentre as causas que levam um indivíduo a preferir outros tipos de residência a dar entrada em uma solicitação de refúgio está o tempo de espera de análise do pedido para o CONARE. Em 2018, por exemplo, estima-se que havia 161 mil solicitantes de refúgio aguardando uma decisão do órgão (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019), o que vai muito além da sua capacidade processual.

<sup>354</sup> BRASIL. *Lei No 13.445*, de 24 de maio de 2017, Art. 82, IX.

<sup>355</sup> BRASIL. *Lei No 13.445*, de 24 de maio de 2017, Art. 20.

<sup>356</sup> O fechamento ordenado pelo presidente Nicolás Maduro respondia a disputas políticas, após a aceitação de do Brasil de convite por ajuda humanitária feito pelo presidente autoproclamado Juan Guaidó. *Jornal Nacional, Nicolás Maduro manda fechar fronteira da Venezuela com Brasil*, 21 de fevereiro de 2019.

pontos clandestinos de passagem, em trilhas abertas por dentro da vegetação e das pastagens (IPEA, 2021). Em termos de migração, o que mudou com o fechamento da fronteira foi o fato de que os venezuelanos que desejavam sair do país necessitaram se submeter a riscos maiores para chegar ao Brasil, e aumentou o movimento nas rotas clandestinas, com o bloqueio de guardas na BR-174, que liga o Brasil à Venezuela (IPEA, 2021, p.12). Apenas em maio, três meses depois, as fronteiras foram reabertas, após reuniões entre autoridades e forças armadas dos dois países, tendo o Vice-presidente econômico da Venezuela, Tareck El Aissami, afirmado que ambos buscavam “transformar essa zona em uma zona de paz, uma fronteira de paz”<sup>357</sup>.

Nesse mesmo ano, contudo, o novo governo de Jair Bolsonaro passou a adotar uma visão mais securitária da migração no país, particularmente com a retirada da assinatura do Pacto Global das Migrações (2018); a cessação do status de três refugiados paraguaios que sofriam perseguição política em seu país de origem<sup>358</sup>; e a publicação da Portaria MJSP nº 666 e da Portaria MJSP nº 770, que, segundo o governo, tinham o intuito de reduzir a criminalidade na fronteira, tratando das condições para impedimento de ingresso, repatriação e a deportação de “pessoa perigosa”.

A Portaria nº 666 regulou “o impedimento de ingresso, a repatriação, a deportação sumária, a redução ou cancelamento do prazo de estada de pessoa perigosa para a segurança do Brasil ou de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”<sup>359</sup>. A Portaria pode ser criticada por trazer a deportação sumária e repatriação de indivíduos “suspeitos de envolvimento” (art. 2º), contrariando princípios e diretrizes da nova Lei 13.445, como a não criminalização da migração e a não discriminação, e de preceitos fundamentais da CF/88, como a ampla defesa e o contraditório (CF/88, art. 5º, LV), o devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV) e a presunção de inocência (CF/88, art. 5º, LVIII). A então procuradora-geral da República, Raquel Dodge, chegou a apresentar ao STF

---

<sup>357</sup> G1, *Venezuela reabre fronteira com o Brasil*, 10 de maio de 2019.

<sup>358</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Ministério revoga refúgio de paraguaios acusados de extorsão e sequestro*. Brasil, 23 de julho de 2019.

<sup>359</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Portaria Nº 666*, de 25 de julho de 2019, Art. 1º, caput.; Art. 2º: “Para os efeitos desta Portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aqueles suspeitos de envolvimento em: I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e V - torcida com histórico de violência em estádios”.

uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pedindo a suspensão imediata da portaria por medida cautelar<sup>360</sup>.

Devido às críticas, o governo brasileiro publicou, em outubro de 2019, nova portaria – a Portaria MJSP nº 770/2019 – que revogou a portaria anterior e alterou algumas regras para deportação e repatriação de pessoas consideradas perigosas. Entretanto, apesar de retirar algumas contradições da Portaria nº 666, a Portaria nº 770 manteve uma série de violações a preceitos constitucionais e instrumentos internacionais dos quais o Brasil é parte. Em seu artigo 2º, a Portaria considera pessoa perigosa “aquela sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento”<sup>361</sup>, em violação flagrante ao princípio da presunção da inocência. Isso porque adota termos carregados de insegurança jurídica e inexatidão terminológica, como “razões sérias” e “indiquem envolvimento”, resultando na discricionariedade do agente estatal no momento de realizar qualquer ação contra o migrante<sup>362</sup>. Além disso, a Portaria nº 770/2019 expõe um sério risco de *refoulement* de solicitantes de refúgio, porque prevê que as medidas elencadas não serão aplicáveis aos residentes no país regularmente registrados, nos termos da Lei 13.445, e aos refugiados reconhecidos, nos termos da Lei 9.474, sem citar os solicitantes que ainda aguardam uma decisão do CONARE, nem aqueles que ainda não possuem qualquer registro no país, mas necessitam de proteção internacional. Sobre essa situação, o ACNUR observou que:

---

<sup>360</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria-Geral da República. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 619)*, Portaria N. 666. Pessoa perigosa por mera suspeita. Ofensa à dignidade humana, à igualdade, à presunção de inocência, ao devido processo legal, à legalidade e ao direito ao acolhimento. Brasil, 12 de setembro de 2019. O Conselho Nacional de Direitos Humanos também se pronunciou e recomendou a suspensão imediata da Portaria. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, *Recomendação Nº 16*, de 15 de agosto de 2019.

<sup>361</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Portaria Nº 770*, de 11 de outubro de 2019. Artigo 2º: “Para os efeitos desta Portaria, é considerada pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aquela sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento em: I - terrorismo, nos termos da Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013; I II - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; ou IV - pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil”.

<sup>362</sup> Sobre a gravidade da violação da presunção de inocência e, inclusive, do princípio da não discriminação, Raquel Dodge, na ADPF 619, ressaltou que “qualquer indivíduo – inclusive estrangeiro – apenas será considerado culpado pela prática de determinado delito após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. [...] Verifica-se que, quando se admite a mera suspeita, sem a necessidade de que a culpa do indivíduo seja demonstrada por provas requeridas pelo acusador (*in dubio pro reo*), impõe-se ao estrangeiro tratamento desigual em relação ao nacional brasileiro. A qualificação do estrangeiro como pessoa perigosa, enquanto suspeita de envolvimento nos atos listados na Portaria, dependerá de mero ato discricionário de autoridade do Poder Executivo, sem necessidade de produção probatória e demonstração razoável da presença de materialidade e indícios suficientes de autoria, reunindo-se em um mesmo ato as funções de acusador e julgador, de forma a submeter o estrangeiro a verdadeiro sistema inquisitivo imperativo”. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria-Geral da República. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 619)*, Portaria N. 666. Pessoa perigosa por mera suspeita. Ofensa à dignidade humana, à igualdade, à presunção de inocência, ao devido processo legal, à legalidade e ao direito ao acolhimento. Brasil, 12 de setembro de 2019.

Indivíduos que manifestam legítimo temor em voltar a enfrentar um risco de perseguição, ou outras graves formas de violação de direitos em seu país de origem, devem ser admitidos em território seguro, e possuem o direito de acesso a procedimentos justos e eficazes para a determinação da condição de refugiado. A recusa sumária de solicitantes da condição de refugiado em fronteiras, ou em outros pontos de entrada, pode violar o próprio direito de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, ou mesmo equivaler ao *refoulement* (devolução de pessoas que tem o direito de buscar asilo e proteção internacional). Além disso, pode impedir que pessoas refugiadas tenham suas necessidades de proteção internacional avaliadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados, tal como assegurado pela Lei 9.474/97. Da mesma forma, a repatriação ou deportação sumária de pessoas refugiadas ou solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, pode violar a proteção fundamental contra o *refoulement*, norma *jus cogens* de acordo com o direito internacional.<sup>363</sup>

Essas portarias, portanto, tratam de questões referentes ao controle migratório por uma perspectiva securitária, considerando medidas contra pessoas consideradas “perigosas para a segurança do país”; entretanto, resultam na diminuição e na restrição de direitos de migrantes, por meio de violações a direitos fundamentais consagrados na CF/88, na nova Lei de Migração, em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte e até mesmo da jurisprudência da Corte Interamericana, e podem facilitar casos de *refoulement* de refugiados pelo país, particularmente no que concerne aos venezuelanos.

Diante disso, a judicialização para garantia da não devolução e da não criminalização de refugiados tem sido de extrema importância e adotada exaustivamente no Brasil, incluindo a atuação destacada das Defensorias Públicas no Brasil<sup>364</sup> (OLIVEIRA, 2021). A judicialização do refúgio deve ser entendida como consequência do próprio conceito jurídico emanado da Convenção sobre os Refugiados de 1951 (JUBILUT, 2011, p. 173), reconhecendo-se um direito subjetivo diante de critérios legais identificados, que devem ser objeto de análise por parte do Poder Judiciário (MORAES, 2014; JUBILUT, 2011, p. 174). Portanto, segundo Oliveira (2021, p.209):

“o acesso à justiça tem por base o controle judicial do ato declaratório administrativo, garantido sob a perspectiva constitucional. Portanto, aplica-se o princípio do devido processo legal, já que este incide tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos”.

---

<sup>363</sup> ACNUR. *Observações do ACNUR sobre a Portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Brasil. Projeto de Lei nº 1928/2019, que altera a Lei de Migração*, 2019.

<sup>364</sup> Ver Oliveira (2021) e SQUEFF (2021) para uma análise detalhada de casos em que o Judiciário atuou nas garantias a solicitantes de refúgio e migrantes.

Cabe destacar, ainda, um avanço inédito na região: o CONARE reconheceu, em junho de 2019, a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela, nos termos do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474, de 1997<sup>365</sup>. Foi a primeira vez que o Brasil aplicou a definição ampliada de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena para analisar o reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos<sup>366</sup>. A decisão possibilitou a adoção de procedimentos simplificados no processo de determinação da condição de refugiado para nacionais venezuelanos, baseado na aprovação em bloco (*prima facie*<sup>367</sup>), mas não dispensa os interessados da entrevista de elegibilidade. O reconhecimento antes de 2019, contudo, era limitado a percepções institucionais e à “ausência de um instituto de proteção que constitua no longo prazo um maior compromisso por parte do Estado brasileiro” (JAROCHINSKI SILVA, 2021, p. 246). Não considerou, ainda, vulnerabilidades específicas, como grupo social, ou o caso dos indígenas, além de problemas em relação à aplicabilidade e à falta de clareza em relação aos processos adotados pelo CONARE para a análise dos pedidos. (JUBILUT & JAROCHINSKI SILVA, 2020).

No contexto da pandemia de COVID-19, o governo brasileiro, nas portarias relacionadas ao fechamento de fronteiras, que foram constantemente renovadas, não contemplou nenhuma exceção relacionada aos venezuelanos, “mesmo daqueles que já possuíam relações no Brasil, nas quais se declaravam que não seriam concedidas exceções aos nacionais da Venezuela, independentemente do estatuto migratório ou dos seus laços familiares no país” (JAROCHINSKI SILVA, 2021, p.247), em descumprimento às resoluções e medidas adotadas pelos órgãos interamericanos, como veremos a seguir.

#### 4.4. A atuação dos órgãos interamericanos

---

<sup>365</sup> SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. *Resumo Executivo – Refúgio em Números*, 6ª Edição, 2021. A decisão vai ao encontro dos resultados do Estudo de país de origem (Venezuela), realizado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, *Estudo de país de origem – Venezuela*, 2019.

<sup>366</sup> ACNUR, *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena*, 29 de julho de 2019.

<sup>367</sup> O ACNUR “incentiva os governos da região a reconhecer a condição de refugiado de pessoas venezuelanas por meio de determinações baseadas em grupos – a mesma abordagem *prima facie* agora adotada pelo Brasil. Tal apelo se faz necessário, pois a magnitude do fluxo atual revela desafios complexos e pode sobrecarregar os sistemas nacionais para a determinação de condição de refugiado”. ACNUR, *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*, 31 de janeiro de 2020.

Diante da situação política e econômica na Venezuela, do grande fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos na região, bem como das medidas adotadas por Estados que receberam ou rejeitaram esses indivíduos, os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos tiveram notável atuação.

Ainda em 2018, quando o fluxo de venezuelanos na região já ultrapassara 2 milhões, a CIDH adotou resolução sobre migração forçada e reconheceu que a séria crise política, econômica e social que afeta a Venezuela<sup>368</sup> persistirá, assim como as condições de graves violações de direitos humanos. Exortou, então, aos Estados a garantir o reconhecimento da condição de refugiado para os venezuelanos, baseando-se no fundado temor de perseguição, ou violações generalizadas de direitos humanos e perturbação da ordem pública, bem como a respeitar o princípio do *non-refoulement* e não adotar procedimentos de deportação, remoção ou qualquer outra ação contra venezuelanos<sup>369</sup>. Por fim, recomendou a adoção de procedimentos justos e eficientes para garantir a assistência e direitos básicos a esses indivíduos, permitindo, inclusive, o direito ao trabalho, para que consigam se sustentar durante a análise de seus pedidos. A CIDH também saudou as ações positivas de regularização de migrantes venezuelanos, como foi o caso da Colômbia, e pedia para que os Estados seguissem implementando medidas baseadas na responsabilidade compartilhada e nos direitos humanos<sup>370</sup>.

Já em 2019, um Grupo de trabalho da OEA lançou um informe sobre a situação migratória de venezuelanos, analisando as suas causas, as características específicas dos fluxos de venezuelanos e do financiamento internacional voltado para as comunidades receptoras<sup>371</sup>. Além de informar detalhadamente a situação no país de origem, o documento trouxe dados sobre o financiamento a países receptores, enfatizando a importância da cooperação internacional para lidar com grandes fluxos de refugiados e migrantes e proporcionar uma ajuda humanitária razoável. Nesse sentido, ressaltou-se que, no terceiro ano após intensificação dos fluxos, o caso da Venezuela recebeu cerca de 163 milhões de dólares em financiamentos, enquanto, nesse mesmo tempo, o caso da Síria havia recebido mais de 10 bilhões de dólares e o do Sudão do Sul cerca de 9,7 bilhões<sup>372</sup>. A possibilidade de receber ajuda financeira reforça

---

<sup>368</sup> Sobre a situação na Venezuela: CIDH, *CIDH presenta informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*. Comunicado de Prensa, 12 de febrero de 2018.

<sup>369</sup> CIDH, *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*. Bogotá, marzo de 2018.

<sup>370</sup> CIDH, *CIDH saluda medidas adoptadas por Colombia para regularización migratoria y acceso a derechos de personas venezolanas*. Comunicado de Prensa, 17 de agosto de 2018.

<sup>371</sup> OEA, Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington, 8 de marzo de 2019.

<sup>372</sup> *Ibid.*

a ideia de que os fluxos de refugiados são uma responsabilidade compartilhada da comunidade internacional, consagrada em diversos instrumentos internacionais, como a Convenção de 1951 e o Pacto Global sobre Refugiados (2018).

No que concerne a casos específicos, a Comissão agiu com medidas cautelares (que buscam evitar um dano irreparável) diante de medidas restritivas à entrada ou permanência de refugiados e migrantes venezuelanos nos países da região. Um dos casos foi relacionado com uma medida cautelar a favor de cidadã venezuelana em risco de ser deportada<sup>373</sup>. A situação ocorreu no Panamá, onde sua solicitação de asilo foi negada e uma ordem de expulsão foi emitida, baseando-se, ainda, em um decreto do país que considera pessoas portadoras do HIV como uma ameaça à segurança coletiva e à ordem pública<sup>374</sup>. Em sua decisão, a CIDH reforçou que os Estados devem respeitar o princípio do *non-refoulement* e o seu direito de não repulsão para o território venezuelano, devido ao risco de perseguição ou de outras violações graves de seus direitos humanos, incluindo um risco de danos graves à sua saúde ou vida devido a condições médicas, em concordância com o estabelecido na Convenção Americana e na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura<sup>375</sup>. Outro caso de medida cautelar da CIDH ocorreu contra Trinidad e Tobago, onde venezuelanos menores de idade foram deportados para águas internacionais e viajaram em embarcações precárias, tendo, inclusive, desaparecido em alto mar; contudo, foram localizados e retornaram para o país<sup>376</sup>. Nesse caso, a CIDH decidiu que Trinidad e Tobago tomasse as medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos menores<sup>377</sup>, e ressaltou, ainda, a jurisprudência da Corte Interamericana sobre o princípio do *non-refoulement* e o princípio do interesse superior da criança, inclusive a necessidade de se apurar o risco de violação de seus direitos fundamentais, como a falta de alimentos ou de serviços de saúde<sup>378</sup>. Os direitos das crianças migrantes ainda são ressaltados pela *Resolución 04/19* da CIDH, cujo princípio 51 traz, detalhadamente, o devido processo em casos que envolvam crianças e adolescentes: acesso ao território com qualquer documento que tenham; designação de um tutor; entrevista com funcionários capacitados; direito de ser

---

<sup>373</sup> CIDH, *Resolución 81/2018, Medida cautelar No. 490-18*. M.B.B.P.1 respecto de Panamá, 15 de octubre de 2018.

<sup>374</sup> *Ibid.*

<sup>375</sup> *Ibid.*, para. 17.

<sup>376</sup> Estado. *Trinidad e Tobago deporta 16 crianças venezuelanas e governo fala em “invasão imigrante”*, 25 de novembro de 2020.

Estado de Minas. *CIDH age para evitar deportação de menores venezuelanos de Trindad e Tobago*, 9 de dezembro de 2020.

<sup>377</sup> CIDH, *Resolución 93/2020, Medida Cautelar No. 1100-20*. Seis niños, niñas y adolescentes migrantes respecto de Trinidad y Tobago, 9 de diciembre de 2020, para. 38.

<sup>378</sup> *Ibid.*, para. 23. Ver também: CorteIDH, *Advisory Opinion OC-21/14*, 2014, para. 231.

notificado e escutado; assistência de advogado especializado e com experiência em casos envolvendo crianças; tratamento prioritário de solicitações; e contato com a família<sup>379</sup>.

Outra situação monitorada pela CIDH foi a do Equador, que passou a exigir diversos documentos, inclusive apostilados ou legalizados, assim como estabeleceu controles policiais e migratórios na Ponte Internacional Rumichaca, na fronteira com a Colômbia. O órgão destacou que o Estado equatoriano deveria garantir os direitos dos venezuelanos, em particular o direito de buscar e receber asilo, o direito à não devolução (*non-refoulement*), o direito à igualdade e à não discriminação<sup>380</sup>. Por fim, a CIDH também reconheceu os trabalhos de liderança do Equador no “Processo de Quito”, em cujo contexto os países da região firmaram a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana de Cidadãos Venezuelanos na Região e o Plano de Ação do Processo de Quito sobre a Mobilidade Humana de Nacionais Venezuelanos na Região; entretanto, ressaltou que os venezuelanos enfrentam diversas dificuldades para tramitar ou renovar os seus documentos, seja pela situação do país ou pelos altos custos, e que medidas migratórias não devem ir de encontro a normas e parâmetros interamericanos e internacionais<sup>381</sup>.

Outra atuação de destaque da Comissão foi relacionada à situação no país de origem da crise, a Venezuela, onde foram constatadas diversas execuções extrajudiciais. A CIDH, então, após realizar um relatório de mérito, submeteu o caso *Orlando Edgardo Olivares Muñoz e Outros (Mortes na Penitenciária de Vista Hermosa)* à Corte Interamericana em 1º de abril de 2019<sup>382</sup>. A CIDH considerava que este caso permitiria à Corte desenvolver e consolidar a sua jurisprudência sobre as obrigações dos Estados como consequência da sua posição especial de tutor dos direitos das pessoas privadas de liberdade, inclusive em situações de alteração da ordem pública em um centro de detenção e de uso da força. Em novembro de 2020, a Corte Interamericana reconheceu, em sentença de fundos, reparações e custos, que o Estado venezuelano havia violado o direito à vida, à integridade pessoal, e o direito a garantias judiciais e proteção judicial, em desacordo à Convenção Americana e à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, e dispôs que o país deveria reconhecer publicamente a sua

---

<sup>379</sup> CIDH, *Princípios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.

<sup>380</sup> CIDH, *CIDH expresa preocupación por novas medidas para responder à migração forçada de pessoas venezuelanas ao Equador*. Comunicado de Imprensa, 27 de fevereiro de 2019.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> CIDH, *CIDH apresenta caso sobre a Venezuela à Corte IDH*. Comunicado de Imprensa, 8 de abril de 2019.

responsabilidade internacional e pagar uma indenização por danos materiais e não materiais às famílias afetadas<sup>383</sup>.

Como vimos no capítulo 2, ainda é salutar ressaltar a *Opinión Consultiva OC-25/18 (La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano em el Sistema Interamericano de Protección)* da Corte Interamericana, solicitada pelo Equador, no contexto do intenso fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos na região. A *OC-25/18* apresentou a interpretação da Corte a respeito do instituto do asilo como direito humano no sistema interamericano e reconheceu que o direito de buscar e receber asilo é um direito humano subjetivo e não uma discricionariedade estatal. Adicionalmente, afirmou que o princípio do *non-refoulement* não se restringe ao instituto do refúgio ou do asilo, mas é fundamental para a garantia de diversos direitos humanos inderrogáveis, como o direito à vida, à liberdade ou à integridade da pessoa<sup>384</sup>, sendo uma obrigação derivada da proibição da tortura e que adquiriu natureza de *jus cogens*<sup>385</sup>.

Por fim, a pandemia de COVID-19 trouxe desafios sem precedentes para os Estados americanos, que, diante de sistemas sociais já precários, em sua maioria, tiveram que agir emergencialmente em prol da saúde pública. Muitas medidas restritivas foram, então, aprovadas rapidamente para conter a proliferação do Coronavírus. Nesse sentido, ainda em março de 2020, quando a pandemia foi decretada pela OMS, 10 Estados americanos notificaram o Secretariado da OEA sobre a suspensão de garantias<sup>386</sup> em acordo com o artigo 27 da Convenção Americana, que rege a interpretação e aplicações dessas suspensões<sup>387</sup>. Nota-se, entretanto, que a própria Convenção não autoriza a suspensão de determinados direitos nem das garantias indispensáveis a sua proteção. A Corte interamericana, inclusive, já se pronunciou sobre a matéria nas opiniões consultivas *Habeas Corpus in Emergency Situations* e *Judicial*

<sup>383</sup> CorteIDH. *Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de noviembre de 2020.

<sup>384</sup> CorteIHD, *Opinión Consultiva OC-25/18*, 2018, para. 180.

<sup>385</sup> *Ibid.*, para. 181.

<sup>386</sup> Guatemala, Equador, Colômbia, Bolívia, Panamá, Chile, Honduras, Argentina, Peru e República Dominicana. Ver: OEA, *Recent Suspensions of Guarantees regarding Multilateral Treaties*, Archive 2020.

<sup>387</sup> Convenção Americana, art. 27: “1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social. 2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados seguintes artigos: 3 (Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica); 4 (Direito à vida); 5 (Direito à integridade pessoal); 6 (Proibição da escravidão e servidão); 9 (Princípio da legalidade e da retroatividade); 12 (Liberdade de consciência e de religião); 17 (Proteção da família); 18 (Direito ao nome); 19 (Direitos da criança); 20 (Direito à nacionalidade) e 23 (Direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.”

*Guarantees in States of Emergency*; nessas ocasiões, a Corte afirmou que as garantias judiciais são entendidas como aquelas que efetivamente vão permitir o exercício dos direitos e liberdades previstos no Art. 27, para. 3º, da Convenção Americana, o que implica no “envolvimento ativo de um órgão judicial independente e imparcial com poder de avaliar a legalidade das medidas adotadas em um estado de emergência”<sup>388</sup>. Considerou, ainda, que o conceito de devido processo legal, como expressado no art. 8 da Convenção Americana<sup>389</sup>, deve ser aplicado, ainda que em situações regidas pelo art. 27, notadamente a de suspensão de obrigações<sup>390</sup>.

Diante dos desafios da pandemia de COVID-19, das medidas restritivas e das suspensões de garantias notificadas pelos Estados americanos à OEA, os órgãos interamericanos foram rápidos em responder à situação. Ainda em março de 2020, a Comissão interamericana lançou a *Rapid and Integrated Response Coordination Unit for COVID-19 Pandemic Crisis Management (SACROI COVID-19)*, uma unidade de monitoramento e defesa de direitos humanos fundamentais no contexto da pandemia de COVID-19, tendo como atribuições compilar evidências das práticas dos Estados, identificar casos urgentes no sistema de petições da Comissão que necessitem de medidas cautelares, propor à Comissão ações em relação aos Estados-membros, identificar oportunidades de assistência técnica, acompanhar recomendações, aprofundar o diálogo e articulação com organizações internacionais especializadas e organizações da sociedade civil<sup>391</sup>.

Em relação aos migrantes, particularmente, a Comissão expressou preocupação profunda com o impacto da pandemia na Venezuela e a crise humanitária sem precedentes no país, com a falta de alimentos, água potável, serviços básicos como eletricidade, além de um sistema de saúde precário<sup>392</sup>. O órgão avaliou o impacto desproporcional da pandemia na população venezuelana, e seus agentes visitaram a fronteira Colômbia-Venezuela, onde presenciaram a restrição de movimentos e o fechamento de fronteiras do lado colombiano<sup>393</sup>. Com isso, expressou a recomendação de que os Estados da região aceitassem os venezuelanos

---

<sup>388</sup> CorteIDH, *Judicial Guarantees in States of Emergency*, Advisory Opinion OC-9/87, para. 20. Ver também: CorteIDH, *Habeas Corpus in Emergency Situations*, Advisory Opinion OC-8/87, para 29.

<sup>389</sup> “1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”. *Convenção Americana de Direitos Humanos*, art. 8(1).

<sup>390</sup> CorteIDH, *Judicial Guarantees in States of Emergency*, Advisory Opinion OC-9/87, para. 29.

<sup>391</sup> OEA, *IACHR Implements Rapid and Integrated Response Coordination Unit for COVID-19 Pandemic Crisis Management*, Press Release, March 28, 2020.

<sup>392</sup> OEA, *IACHR and its SRESCER Deeply Concerned about the Impact of COVID-19 Pandemic on Venezuela, Call for Safeguards for the Rights of Venezuelans around the Americas*, Press Release, March 29, 2020.

<sup>393</sup> *Ibid.*

e os acolhessem em seus programas de assistência<sup>394</sup>. Adicionalmente, a Comissão reafirmou as provisões dos *Princípios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, que ressaltam o princípio da não discriminação no oferecimento de condições básicas para a dignidade humana, inclusive o direito à saúde, e outras obrigações de proteção dos direitos humanos<sup>395</sup>. O órgão ainda aprovou, em abril de 2020, a resolução intitulada *Pandemic and Human Rights in the Americas*, que contém extensivas recomendações a respeito dos impactos da pandemia nos direitos humanos e das obrigações internacionais dos Estados<sup>396</sup>.

A Corte interamericana também teve atuação de destaque diante das medidas restritivas que se proliferavam durante a pandemia. Em declaração de 9 de abril de 2020, a Corte ressaltou que os desafios deveriam sempre considerar a perspectiva dos direitos humanos e que as obrigações internacionais deveriam ser respeitadas, incluindo a garantia de direitos sociais e econômicos a todos aqueles sob a jurisdição de um Estado, sem discriminação, e, em especial, aos grupos de maior vulnerabilidade, incluindo migrantes refugiados e apátridas<sup>397</sup>. O direito à saúde, no contexto da pandemia, ainda foi ressaltado em decisão da Corte Interamericana no caso *Veléz Loor vs. Panamá*, em maio de 2020, quando o órgão concedeu medidas cautelares em favor do migrante equatoriano, devido a violações de direitos humanos resultante de sua detenção em condições precárias no Panamá<sup>398</sup>.

Pode-se, então, notar como os órgãos interamericanos desenvolveram (e continuam desenvolvendo) instrumentos que buscam aumentar a proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, particularmente no que concerne aos refugiados e migrantes. A adoção de informes, resoluções, medidas cautelares e, inclusive, opinião consultiva e sentença de custos

---

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> OEA, *The IACHR urges States to protect the human rights of migrants, refugees and displaced persons in the face of the COVID-19 pandemic*, Press Release, April 17, 2020. Ver: CIDH, *Princípios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, Resolución 04/19.

<sup>396</sup> Como evitar estratégias de detenção de migrantes, evitar deportações e expulsões sem o devido acompanhamento e verificação do estado de saúde dos indivíduos, preservando o direito à saúde; não adotar práticas que intimidem ou desencorajem migrantes a ter acesso a programas e serviços, garantir o direito de retorno do migrante ao seu país de origem. CIDH, *Pandemic and Human Rights in the Americas*, Resolution 1/2020, paras. 58-62.

<sup>397</sup> CorteIDH, *COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones Internacionales*, Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20, 9 de abril de 2020.

<sup>398</sup> CorteIDH, *Caso Veléz Loor vs. Panamá*, Adopción de medidas urgentes, Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2020. As medidas cautelares, contudo, foram estendidas a todas as pessoas detidas nas instalações La Peñita e Laja Blanca, que deveriam ser providas de materiais básicos de higiene, móveis e equipamentos necessários para um ambiente salubre e prestação médica adequada.

e reparações demonstra o engajamento desses órgãos com a busca em garantir direitos humanos fundamentais na região em um contexto de deterioração da situação venezuelana e aumento de fluxos de refugiados deste país.

#### 4.5. A cooperação é possível?

Ainda que haja diversas medidas restritivas ao fluxo refugiados e migrantes venezuelanos na região, também é possível destacar muitos avanços, seja na atuação dos órgãos interamericanos, como vimos na seção anterior, seja no acolhimento e regularização de refugiados e migrantes venezuelanos na região. Uma das principais ações é o processo de cooperação, conhecido como “o Processo de Quito”, como vimos, que envolve Estados e organizações internacionais e tem foco na assistência emergencial direta, na proteção, na integração socioeconômica e cultural, e no fortalecimento das capacidades dos países receptores.

O Brasil, inclusive, assumiu a presidência *pro tempore* do Processo, apresentando a iniciativa no 72º Comitê Executivo do ACNUR em Genebra, e pedindo apoio internacional para a região<sup>399</sup>. Ressaltou o compromisso dos países membros em implementar novos mecanismos e reforçar os existentes, para continuar promovendo princípios-chave como o reagrupamento familiar, fortalecer os serviços prestados (como centros de acolhimento e espaços de apoio), e consolidar as capacidades nacionais na luta contra o tráfico de pessoas<sup>400</sup>. Concluiu, ainda, com a importância do apoio e financiamento às plataformas regionais existentes, tais como o Plano de Resposta Regional para Refugiados e Migrantes na Venezuela, coordenado pelo ACNUR e pela OIM, para estender o apoio técnico e financeiro entre os países que mais recebem refugiados e migrantes venezuelanos na região<sup>401</sup>.

Sobre a cooperação técnica e financeira, um informe preliminar na OEA, como vimos, já destacou a necessidade de financiamento internacional para o caso venezuelano. Segundo a plataforma de rastreamento do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos

---

<sup>399</sup> Proceso de Quito. *O Brasil apresenta o Processo de Quito no Comitê Executivo do ACNUR*. Notas, October, 11, 2021.

<sup>400</sup> *Ibid.* Ver também: Proceso de Quito. *O eixo de Tráfico de pessoas implementa Formulário Digital (FUR)*. Notas, September 7, 2021.

<sup>401</sup> Proceso de Quito. *O Brasil apresenta o Processo de Quito no Comitê Executivo do ACNUR*. Notas, October, 11, 2021.

Humanitários, em 2020, os planos de resposta para a Venezuela totalizaram cerca de 181 milhões de dólares, oriundos de Estados, organizações internacionais, entre outros<sup>402</sup>. Dentre as áreas que mais se destacaram nos fundos recebidos estavam: Saúde, Proteção e Água/Saneamento/Higiene<sup>403</sup>.

Contudo, a meta dos planos de resposta desse ano era cerca de 762 milhões, isto é, apenas 23.8% do financiamento esperado foi recebido<sup>404</sup>. Assim como ressaltado pelo Brasil no 72º Comitê Executivo do ACNUR, o financiamento internacional é fundamental para a estruturação de respostas efetivas e adequadas para a proteção de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade; reflete, nesse sentido, a responsabilidade compartilhada dos Estados de assistência humanitária.

Ressaltou-se, também, nesta dissertação, como a região possui um notável costume regional voltado na temática de asilo ou refúgio, tendo aprovado a histórica Declaração de Cartagena, em 1984, cuja definição ampliada de refugiado já foi incorporada às legislações nacionais de 15 Estados da região. Além disso, cabe destacar, novamente, que a Comissão Interamericana possui jurisdição sobre todos os Estados-membros da OEA, e diversos Estados ratificaram a Convenção Americana e aceitam as decisões da Corte Interamericana, cuja jurisprudência reafirma a relação entre o *non-refoulement* e a dignidade da pessoa humana, e a proteção de direitos básicos do migrante, como o direito à vida e à liberdade.

No âmbito dos Estados, também houve avanços no acolhimento de venezuelanos. Na Colômbia, por exemplo, houve a instituição do PEP (espécie de programa de regularização migratória), que objetiva beneficiar milhares de venezuelanos a permanecer e trabalhar no país. Em fevereiro de 2021, o presidente Iván Duque avançou ainda mais e anunciou que concederá proteção legal por 10 anos a quase 1 milhão de migrantes venezuelanos, decisão que o Alto Comissário da ONU para os Refugiados, Filippo Grandi, chamou de “histórica”<sup>405</sup>. Cabe destacar, contudo, que o reconhecimento oficial da condição de refugiado seria o ideal, tendo em vista que diversos instrumentos conferem proteções internacionais adicionais, inclusive contra o *refoulement*.

Já no Brasil, em 2018, o governo deu início à Operação Acolhida, sob o comando do Ministério da Defesa, com o objetivo de ordenar a chegada de milhares de pessoas e oferecer

---

<sup>402</sup> Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), *Venezuela 2020*.

<sup>403</sup> *Ibid.*

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> CNN Brasil, *Colômbia regularizará 1 milhão de venezuelanos; ONU chama gesto de ‘histórico’*, 09 de fevereiro de 2021.

uma estrutura básica de acolhimento, como abrigos qualificados<sup>406</sup>. Segundo Oliveira (2019), a Operação possui três objetivos específicos: organização do fluxo migratório venezuelano; oferta de abrigo aos migrantes, assistência alimentar e médica; e posterior realocação dos migrantes para outros estados do Brasil, conhecido como processo de “interiorização”.

Houve, também, como vimos, um avanço inédito: o CONARE reconheceu, em junho de 2019, a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela. Essa mudança resultou no reconhecimento, já em dezembro de 2019, pelo CONARE, de uma só vez, da condição de refugiado a 21.432 venezuelanos, em um julgamento reconhecido como marco histórico<sup>407</sup>. O processo simplificado de análise para pedido de refúgio de venezuelanos tem sido prorrogado sucessivamente, resultando no reconhecimento, até agosto de 2020, de cerca de 46 mil refugiados venezuelanos<sup>408</sup> – esse número demonstra que o Brasil tem o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina<sup>409</sup>. Por fim, ainda cabe ressaltar que, nos processos de gestão local e assistência a solicitantes de refúgio no Brasil, 75 municípios possuíam instrumentos de cooperação com as demais esferas de governo na promoção e desenvolvimento das políticas públicas locais<sup>410</sup>.

Diante dos casos estudados sobre os fluxos de venezuelanos em grande escala, são importantes os avanços iniciais na política de acolhimento, com destaque para a Colômbia ainda em 2017. Contudo, à medida que os fluxos foram se intensificando, percebe-se uma crescente securitização da migração, com a introdução de medidas migratórias restritivas, que violam diversos instrumentos internacionais e a jurisprudência interamericana. Nesse sentido, de encontro à ideia de responsabilidade compartilhada (*burden-sharing*) que se prevê em diversos tratados e declarações políticas, inclusive a Convenção de 1951, a falta de solidariedade internacional, com destaque para o financiamento insuficiente, pode provocar uma piora contínua da situação na região.

---

<sup>406</sup> A operação está sob a responsabilidade da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira, em cooperação com outras agências municipais, estaduais e federais, com vistas à garantia da proteção dos migrantes, mediante apoio em áreas críticas, especificamente aquelas de política social, segurança e saúde.

<sup>407</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, *Conare concede refúgio para 21 mil venezuelanos*, 5 de dezembro de 2019. O reconhecimento da condição de grave generalizada violação de direitos humanos, análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos, foi prorrogada, novamente, até 2022. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Prorrogada até 2022 análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos*.

<sup>408</sup> ACNUR, *Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados*, 28 de agosto de 2020.

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. *Resumo Executivo – Refúgio em Números*, 6ª Edição, 2021.

Dada a magnitude dos fluxos de venezuelanos deslocados no exterior, que já atinge cerca de 5 milhões, somente uma abordagem abrangente e coordenada em nível regional entre os governos, com o apoio da comunidade internacional, inclusive com diversas fontes de financiamento para aumentar a capacidade de operação dos planos de resposta regionais, permitirá à região fazer frente à maior crise migratória do continente. Como já ressaltado pela Comissão Interamericana, diante de outra grande crise migratória no continente (a do Haiti):

“os países membros da Organização dos Estados Americanos possuem uma obrigação, sempre que uma grande crise como a atual ocorre no hemisfério, para enfrentar os problemas resultantes em conjunto. As questões dos refugiados deram origem a graves problemas de direitos humanos que exigiram ações positivas de todos os Estados”<sup>411</sup>.

---

<sup>411</sup> CIDH, *Report on the Situation of Human Rights in Haiti* (1995, para. 239).

## Conclusão

Com o grande número de conflitos, violações de direitos humanos e catástrofes humanitárias, há uma crescente preocupação sobre a proteção dos indivíduos afetados, particularmente refugiados, solicitantes de asilo e outras pessoas em necessidade de proteção internacional. Esses indivíduos compõem mais de 60 milhões de deslocados no exterior – uma cifra que dobrou na última década.

Diante disso, vimos, nesta dissertação, como a noção de proteção internacional do indivíduo, um conceito com origens no *jus emigrandi* derivado dos tratados da Paz de Vestfália, bem como no direito de asilo político, derivado dos acontecimentos da Revolução Francesa e da perseguição infligida por diferentes regimes, se desenvolveu no século XIX, com o surgimento do direito internacional humanitário, e, mais ainda, durante o século XX, com o moderno direito internacional dos direitos humanos e o reconhecimento da personalidade jurídica internacional do indivíduo.

Notamos que a evolução da proteção internacional do indivíduo é também parte da evolução do próprio direito internacional, considerando-se os processos históricos que resultaram em mudanças paradigmáticas, seja quando o direito de cooperação ganha ímpeto sobre o direito de coexistência vestfaliano, após a Primeira Guerra Mundial e a criação da Sociedade das Nações, ou quando àquele soma-se, por sua vez, o “direito da comunidade humana”, com a primazia do direito internacional dos direitos humanos. Com essa primazia no chamado “direito da comunidade humana”, o indivíduo passou a figurar como elemento central no processo de “humanização do direito internacional”, bem como unidade sistêmica básica da ordem jurídica global.

Nesse sentido, o princípio do *non-refoulement*, ao estabelecer obrigações mínimas para os Estados em relação à proteção da vida ou liberdade de indivíduos, só pode ser entendido como um elemento fundamental dessa ordem jurídica global. O seu reconhecimento expresso em diversos tratados de direitos humanos, inclusive o reconhecimento de sua natureza de *jus cogens* pela doutrina, pelos órgãos interamericanos, como a Comissão e a Corte Interamericana, e até mesmo por cortes nacionais (como foi o caso do STF no Brasil), soma-se ao reconhecimento de que o princípio deriva da proibição da tortura, buscando evitar o risco de um dano irreparável a qualquer indivíduo que possa ser submetido a tratamento cruel, desumano ou degradante resultante de uma não entrada, extradição, deportação ou expulsão.

Nesse sentido, o princípio do *non-refoulement* faz avançar noções como o princípio do tratamento humano, e o dever de respeitar a vida, a dignidade humana e a liberdade de cada pessoa, ressaltando-se o sentimento de humanidade, que permeia todo o *corpus juris* do direito internacional contemporâneo. Esse sentimento é um dos fundamentos do princípio do *non-refoulement*, na medida em que o seu objetivo principal é proteger o ser humano em situações em que sua vida ou liberdade está ameaçada, por qualquer razão. Assim, pensar em uma ordem jurídica global cuja unidade sistêmica básica é o ser humano e cujo objetivo maior é a proteção da vida e da dignidade humana, baseado no compartilhamento de valores universais, é pensar no princípio do *non-refoulement* como instrumento fundamental desta ordem.

Ao analisarmos o sistema interamericano de direitos humanos, percebemos uma expressiva manifestação do princípio do *non-refoulement* em diversos instrumentos regionais, como a Convenção Americana; a busca, na jurisprudência regional, por uma hermenêutica de complementaridade entre o princípio e o direito internacional dos direitos humanos; e o fortalecimento da obrigatoriedade deste princípio, por meio de uma interpretação abrangente do quadro de direitos humanos e do seu reconhecimento como *jus cogens*.

Os órgãos interamericanos, particularmente a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana, reconhecem que os Estados são obrigados a não retornar ou não expulsar um indivíduo para o território onde a sua vida ou a sua liberdade podem ser ameaçadas por atos de perseguição ou devido à violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações massivas de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; nem podem retorná-lo para um terceiro Estado, onde possa, mais tarde, ser devolvida ao Estado em que sofre os riscos mencionados. Essa interpretação é combinada à interpretação de que o princípio está intrinsecamente relacionado com direitos fundamentais do indivíduo, como o direito à vida, à liberdade, à família, ao trabalho, ao direito a procurar e receber asilo (reconhecido, inclusive, como direito humano subjetivo, e não como uma prerrogativa estatal) e ao devido processo legal e acesso à justiça. Adicionalmente, a relação do princípio com a proibição da tortura é reforçada pelos órgãos interamericanos devido à sua dimensão preventiva, que busca evitar os riscos de qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante resultante de extradição, deportação ou expulsão. Diante disso, apesar da Corte interamericana julgar Estados por violações de direitos humanos, no âmbito da responsabilidade internacional, este órgão tem feito análise objetiva dos fatos relacionados a crimes contra a humanidade (Caso *Gomes Lund vs. Brasil*).

Nesse sentido, ao se reconhecer ao princípio do *non-refoulement* a natureza de *jus cogens* e de obrigação *erga omnes*, sendo expressão de uma consciência jurídica universal, sua violação, se presentes determinados requisitos, poderia resultar no enquadramento como crime contra a humanidade sob os dispositivos do Estatuto de Roma, que busca proteger o ser humano dos mais graves crimes internacionais. Para ser considerado como tal, entretanto, as violações precisariam ser parte de um plano organizado, de uma política comum, com padrão regular e prática contínua de atos, constituindo crimes de repetição não acidental. É importante ressaltar que já foram realizados pedidos de abertura de inquérito ao Escritório da Promotoria do TPI contra a Austrália e contra a União Europeia, devido às políticas migratórias do país e do bloco e a casos de *refoulement*.

Assim, entende-se que os órgãos interamericanos contribuem para que o princípio do *non-refoulement* seja parte fundamental da proteção internacional de indivíduos, sendo referência na preservação dos atributos da pessoa humana, na busca pela justiça social, e no respeito mínimo aos direitos essenciais do homem dentro do quadro das instituições democráticas do continente. Nesse sentido, ressalta-se que há o reconhecimento no sistema interamericano de direitos humanos sobre a relação entre o princípio do *non-refoulement* e o princípio do tratamento humano, cujo objetivo é proteger pessoas em situação de vulnerabilidade e proteger o direito à dignidade humana.

Cabe ressaltar, ainda, que a Corte Interamericana se tornou o primeiro tribunal internacional a se pronunciar sobre a questão dos migrantes sem documentos como tema central de uma decisão, ressaltando diversas interpretações sobre os direitos desse grupo, particularmente no que se refere ao princípio da igualdade, da não discriminação e ao acesso à justiça. A estrutura de proteção jurídica aos refugiados no sistema interamericano de direitos humanos é, portanto, bastante avançada e tem desenvolvido soluções hermenêuticas importantes, embora ainda se identifiquem diversas violações ao princípio do *non-refoulement* no continente.

Ao analisarmos as práticas dos Estados referentes a questões que implicam *refoulement* de refugiados, vimos como a natureza territorial do princípio é essencial para entendermos a reação dos Estados diante da tentativa de preservação da soberania em seu território, em situações que desafiam a sua capacidade de exercê-la, tais quais os grandes movimentos migratórios que ocorrem de forma irregular e não ordenada. Com isso, frequentemente, são adotadas políticas migratórias restritivas, que refletem as tensões provocadas entre a obrigação

de proteção internacional, reconhecida em tratados, costume internacional, jurisprudência de cortes internacionais, entre outras fontes de direito, e o exercício da soberania estatal.

A adoção de diversas políticas migratórias restritivas resulta em um processo de securitização dos movimentos migratórios, na qual a securitização é entendida mediante o conceito abrangente de segurança, em detrimento da noção realista caracterizada pela ameaça à integridade territorial e pelo uso da força militar. A securitização, então, pode ser vista como uma versão mais extrema da politização, apresentando um determinado problema como uma ameaça existencial ao Estado que requer medidas emergenciais e justifica ações fora dos limites normais de sua atuação.

No que concerne aos refugiados venezuelanos, vimos como alguns países da região têm estabelecido medidas restritivas à sua entrada, como a solicitação de passaportes ou vistos como requisitos obrigatórios, como aconteceu no Equador e no Peru, assim como vistos especiais, como aquele solicitado pelo Chile (chamado de visto de responsabilidade democrática). Nesse sentido, já se aponta que há falhas graves na proteção dos refugiados e de diversos direitos humanos básicos em países da América do Sul, no que denota um processo de “crescente securitização da migração, seguindo tendências de governança semelhantes às do Norte” (ESPINOZA et al, 2020), embora os Estados da região apresentem um costume regional extensivo voltado para o reconhecimento do asilo e do refúgio e parte deles tenha internalizado as definições ampliadas de refúgio contida na Declaração de Cartagena.

Esse processo de securitização da migração também causa um jogo competitivo entre os Estados, comprometendo a cooperação internacional sobre a temática e deteriorando o instituto da divisão de encargos e responsabilidades, que ressalta a “responsabilidade coletiva” de toda a comunidade internacional na temática dos refugiados. Contudo, esse instituto, embora previsto na Convenção de 1951, não é desenvolvido em instrumentos internacionais e não apresenta um extensivo quadro normativo e legal assim como o direito de asilo possui, o que o deixa mais vulnerável às discricionariedades estatais.

Com isso, as medidas restritivas de um Estado aumentam a pressão sobre os outros Estados, que precisariam absorver um número maior de refugiados; os terceiros Estados, por sua vez, acabam, também, adotando políticas que remetem a um regime migratório mais restritivo. Foi o que aconteceu com a requisição de vistos por parte de país como Peru, Equador e Chile quase que de forma consecutiva. Em 2019, a exigência de um visto humanitário pelo Equador, por exemplo, somou-se à mesma exigência que o Peru havia instituído dois meses

antes, resultando em diversos refugiados venezuelanos “presos” entre as fronteiras dos dois países e agravando o estado de vulnerabilidade que esses indivíduos já se encontravam.

Já o Brasil, apesar de ter reconhecido a definição ampliada de refugiado na Lei Nº 9.474 (Estatuto do Refugiado) e de ter aprovado, em 2017, mesmo ano em que os fluxos de refugiados venezuelanos se intensificaram, uma nova Lei de Migração (Lei Nº 13.445), cujos princípios e diretrizes ressaltam a não criminalização da migração, a não discriminação e a cooperação internacional, passou a adotar uma visão mais securitária da migração, particularmente no governo de Jair Bolsonaro. Exemplos disso são a retirada do país do Pacto Global das Migrações, de 2018, e a publicação das Portarias MJSP nº 666 e MJSP nº 770, cujo intuito, segundo o governo, era reduzir a criminalidade na fronteira, mas que violavam diversos dispositivos constitucionais, como a ampla defesa e o contraditório e o devido processo legal, além dos princípios e diretrizes da nova Lei de Migração, de tratados internacionais dos quais o Brasil é parte e até mesmo, como vimos, do entendimento dos órgãos interamericanos.

Portanto, apesar da expressiva manifestação do princípio do *non-refoulement* em diversos instrumentos internacionais e regionais e de seu reconhecimento, pelos órgãos interamericanos, como princípio fundamental para a proteção do indivíduo, adotando-se uma hermenêutica complementar sobre a sua relação com a proteção de direitos humanos básicos e ressaltando-se sua natureza de *jus cogens*; ainda verifica-se, no contexto da situação migratória de venezuelanos, uma tendência à securitização migratória e à adoção de medidas migratórias restritivas diante da deterioração dos fluxos de refugiados na região, com a instituição e requisições de vistos (inclusive novos tipos, como o chileno), passaportes e documentos. Como vimos, essas políticas violam a jurisprudência interamericana, que reconhece a subjetividade do direito de asilo para pessoas em necessidade de proteção internacional e a estrita observância das garantias do direito à justiça e do devido processo legal, independentemente da situação jurídica ou do estatuto migratório do estrangeiro.

Cabe ressaltar, ainda, que, em 2020, a pandemia de COVID-19 agravou ainda mais a situação de migrantes e refugiados venezuelanos, com a falta generalizada de políticas de inclusão e respostas emergenciais entre os países da região. Não houve, contudo, diminuição dos fluxos de venezuelanos; observou-se o uso de rotas perigosas e não oficiais, o que agravava o risco de vida e contra a integridade física. Ressaltam-se, também, fechamento de fronteiras, uso de forças militares para lidar com questões migratórias, restrições de movimentação (quarentenas) e crise econômica – todos compõem fatores que acentuaram a vulnerabilidade de

desses indivíduos. Devido a essa situação, houve, inclusive, o retorno de pequena parcela de venezuelanos para o seu país de origem, sem que as condições neste houvessem melhorado.

Apesar das medidas restritivas e de uma tendência à securitização migratória, também houve marcos importantes de cooperação entre os Estados da região, no que concerne ao fluxo intenso de refugiados e migrantes venezuelanos em um contexto de violações generalizadas de direitos humanos no país de origem.

É importante destacar que, diante dessa condição de violência generalizada de direitos humanos, a definição ampliada de refúgio da Declaração de Cartagena tem sido de essencial importância para a aplicação do princípio do *non-refoulement* no caso dos venezuelanos, embora haja poucos destes com estatuto de refugiado reconhecido. Em maio de 2019, o ACNUR, inclusive, reconheceu que esses indivíduos são refugiados e necessitam de proteção internacional, com base na ameaça ao direito à vida, à segurança e à liberdade, resultante dos eventos que ainda insistem em perturbar a ordem pública na Venezuela. Apelou, então, para que o acolhimento dos refugiados venezuelanos ocorresse tanto entre os Estados da região que já incorporaram a definição ampliada de Cartagena a suas respectivas leis nacionais, quanto entre os Estados que reconhecem as decisões da Corte Interamericana.

Sobre a cooperação, destaca-se, por exemplo, o processo acordado entre os países da região, em setembro de 2018, em busca de uma solução humanitária regional para a crise, no que ficou conhecido como “o Processo de Quito”. Três meses depois, foi lançado, em Genebra, o Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes, com a participação de 95 organizações de 16 países, em coordenação com agências da ONU, como o ACNUR e a OIM, que possuía como um de seus principais pontos o fortalecimento das capacidades dos países receptores. A aprovação desse Plano, portanto, vai ao encontro da ideia de que a proteção dos refugiados é uma “responsabilidade coletiva” de toda a comunidade internacional. Nesse sentido, o Brasil, ao assumir a presidência *pro tempore* do Processo em 2021, apresentou a iniciativa no 72º Comitê Executivo do ACNUR em Genebra, e pediu apoio internacional para a região.

O apoio da comunidade internacional é de fundamental importância para lidar com os grandes fluxos de refugiados. Como vimos, um grupo de trabalho da OEA já apontou, em estudo de 2019, sobre a necessidade de aumento dos financiamentos para a situação dos refugiados venezuelanos. No mesmo sentido, dados do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, em 2020, apontam para o recebimento de apenas

23.8% do financiamento esperado para os planos de resposta da situação migratória de venezuelanos. É crucial que se aumente o financiamento internacional para se estruturar respostas efetivas e adequadas para a assistência humanitária e proteção de refugiados na região.

Os órgãos interamericanos, notadamente a Comissão e a Corte Interamericana, também tiveram atuação de destaque diante da deterioração dos deslocamentos forçados. Ainda em 2018, a Comissão se posicionou, por meio de resolução sobre migração forçada de venezuelanos, e exortou aos Estados a garantir o reconhecimento da condição de refugiado para esses indivíduos, baseando-se no fundado temor de perseguição, ou violações generalizadas de direitos humanos e perturbação da ordem pública, bem como a respeitar o princípio do *non-refoulement*. Esse órgão ainda agiu com relatórios de monitoramento, medidas cautelares e chegou a submeter um caso à Corte Interamericana relativo às graves violações de direitos humanos na Venezuela.

Já a Corte emitiu uma sentença de fundos, reparações e custos contra o Estado venezuelano devido à violações ao direito à vida, à integridade pessoal, e o direito a garantias judiciais e proteção judicial, em desacordo à Convenção Americana e à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, além de publicar a *Opinión Consultiva OC-25/18*, solicitada pelo Equador no contexto da situação de migrantes venezuelanos, na qual apresenta importantes interpretações, tal qual o direito de buscar e receber asilo como um direito humano subjetivo e não uma discricionariedade estatal, e reforça a relação entre o princípio do *non-refoulement* e a proibição da tortura, de onde deriva a sua natureza de *jus cogens*.

Os dois órgãos também atuaram com destaque e rapidez no contexto da pandemia de COVID-19. Ainda em março e abril de 2020, nos primeiros meses da emergência sanitária mundial, a Comissão interamericana emitiu diversos comunicados e resoluções, reafirmando a a proteção dos direitos humanos em conformidade com as obrigações internacionais dos Estados, bem como elencando uma série de procedimentos que deveriam ser adotados por estes, inclusive no âmbito específico do controle migratório. Por sua vez, a Corte emitiu declaração reafirmando a proteção de direitos sociais e econômicos, sem discriminação entre nacionais e não nacionais, e reconhecendo a vulnerabilidade maior de migrantes refugiados e apátridas. Adicionalmente, ainda enfatizou, em sentença de medidas cautelares, o acesso à saúde e a condições básicas da dignidade humana, estendendo a decisão não apenas à parte interessada, mas a todas as pessoas detidas em instalações de controle migratório no Panamá.

Por fim, também cabe ressaltar o acolhimento de milhões de venezuelanos na região, que, em 2021, chegara a 6 milhões. Destaca-se, o PEP colombiano (programa de regularização migratória), e o anúncio, em fevereiro de 2021, pelo presidente Iván Duque, de que o país concederá proteção legal por 10 anos a quase 1 milhão de migrantes venezuelanos. No Brasil, a Operação Acolhida objetiva ordenar a chegada de milhares de venezuelanos e oferecer uma estrutura básica de acolhimento, inclusive com a posterior realocação para outros estados do Brasil, que é o processo de “interiorização”. Houve, ainda o reconhecimento inédito pelo CONARE da situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela.

Diante disso, identifica-se, portanto, que o uso de medidas migratórias restritivas tem caracterizado, de fato, uma tendência de securitização da migração na região, particularmente com a exigência de documentos como vistos e passaportes e com a deportação sumária de venezuelanos em alguns casos. Contudo, há, também, avanços no acolhimento de refugiados venezuelanos por países da região, o desenvolvimento de processos internacionais de cooperação, que envolvem países e organizações internacionais, ressaltando-se a importância da cooperação internacional e da responsabilidade compartilhada no que se refere a situações que envolvam grandes fluxos migratórios de refugiados. Por fim, a atuação dos órgãos interamericanos, como a Comissão e a Corte Interamericana, também é um sinal de avanço, na medida em que monitoram a situação, tanto no país de origem como nos Estados receptores, e pressionam pela adoção de medidas que protejam os direitos mais básicos do ser humano.

Nesse sentido, no sistema interamericano, seja por meio dos órgãos da OEA ou dos Estados que lhe são partes, apresentam-se avanços e recuos no contexto regional que, de certa forma, refletem a coexistência entre um “direito da comunidade humana”, no qual a unidade sistêmica básica é o ser humano, e a vontade estatal presente nas teorias voluntaristas, destacando-se a tentativa de preservação da soberania por parte dos Estados.

## Referências Bibliográficas

### Tratados e declarações

Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and the Charter of the International Military Tribunal. Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic, and the Government of the Union of the Soviet Socialist Republics, Aug. 8, 1945. Disponível em: [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2\\_Charter%20of%20IMT%201945.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf) (acesso: 10/01/2021)

Carta das Nações Unidas, São Francisco, 26 de junho de 1945. Promulgada no Brasil pelo Decreto N° 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm) (acesso: 05/01/2021).

Convenção Americana de Direitos Humanos, San José da Costa Rica, 1969.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, 1994. Promulgada no Brasil pelo Decreto N° 1.973, de 1° de agosto de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm) (acesso: 20/06/2020).

Convenção Interamericana contra o Terrorismo, 2002. Promulgada no Brasil pelo Decreto 5.639, de 26 de dezembro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.639%2C%20DE%2026,3%20de%20junho%20de%202002](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.639%2C%20DE%2026,3%20de%20junho%20de%202002). (acesso: 02/09/2020).

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, 1985. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-51.htm> (acesso: 02/09/2020).

Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, Adoptada pela Resolução 45/158, de 18 de Dezembro de 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf> (acesso: 20/06/2021).

Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, Adis-Abeba, 1969.

Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes, 1984. Promulgada no Brasil pelo Decreto No 98.386, de 9 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm) (acesso: 06/10/2019).

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Genebra, 1951. Promulgado no Brasil pelo Decreto No 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm) (acesso: 09/05/2019).

Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm) (acesso: 10/01/2020).

Convention Relating to the International Status of Refugees, 28 October 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (acesso: 05/01/2021).

Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/380?OpenDocument> (acesso: 05/01/2021).

Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=BD48EA8AD56596A3C12563CD0051653F> (acesso: 20/01/2021).

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm) (acesso: 10/05/2020).

Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá, 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf) (acesso: 23/05/2019).

Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1967 [Resolução N.º 2312 (XXII)]. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial#:~:text=%C2%ABToda%20a%20pessoa%20sujeita%20a,de%20asilo%20em%20outros%20pa%C3%ADses%3B&text=Este%20direito%20n%C3%A3o%20pode%2C%20por%C3%A9m,aos%20princ%C3%ADpios%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.%C2%BB](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial#:~:text=%C2%ABToda%20a%20pessoa%20sujeita%20a,de%20asilo%20em%20outros%20pa%C3%ADses%3B&text=Este%20direito%20n%C3%A3o%20pode%2C%20por%C3%A9m,aos%20princ%C3%ADpios%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.%C2%BB) (acesso: 12/08/2019).

Declaração de Quito sobre Mobilidade Humana de Cidadãos Venezuelanos na Região (“Quito I”). Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68099> (acesso: 21/05/2019).

Declaración de Acción de San José, “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”, Mesa Redonda de Alto Nivel, San José, Costa Rica, 7 de julio de 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b5109d54.pdf> (acesso: 12/05/2021).

Declaración de San Pedro Sula como contribución regional al Pacto Mundial sobre los Refugiados, San Pedro Sula, 26 de octubre de 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b58d6904.pdf> (acesso: 12/05/2021).

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (acesso: 12/05/2021).

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Assembleia Geral da ONU, 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf) (acesso: 09/05/2019).

Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm) (acesso: 20/05/2021).

*Global Compact on Refugees*, New York, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html> (acesso: 29/05/2019).

*New York Declaration for Refugees and Migrants*. Resolution adopted by the UN General Assembly on 19 September. Disponível em: <https://www.unhcr.org/57e39d987> (acesso: 29/05/2019).

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto No 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) (acesso: 06/10/2019).

Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, Noviembre, 2018. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan\\_de\\_accion\\_de\\_quito.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf) (acesso: 20/08/2021).

Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967) (acesso: 10/10/2019).

*The Peace Treaty of Versailles*, June 28, 1919. Disponível em: <https://www.ungeneva.org/en/covenant-lon> (acesso: 05/01/2021).

## Documentos institucionais

ACNUR. **Unprecedented displacement in Central America and Mexico calls for urgent regional responsibility**. Press Release, 02 September 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/9/6130b14e4/unprecedented-displacement-central-america-mexico-calls-urgent-regional.html> (acesso: 05/10/2021).

\_\_\_\_\_. **Report on UNHCR's Response to COVID-19**. March-September, 2020. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/COVID-19%20progress%20report%20-%202004.10.20%20-%20FINAL.pdf> (acesso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados**, 28 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/> (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **IOM-UNHCR Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking**. June 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5ee22b4f4.html> (acesso: 01/08/2020).

\_\_\_\_\_. **UNHCR welcomes Colombia's decision to regularize stay of Venezuelans in the country**. Briefing Notes, 04 February 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/2/5e3930db4/unhcr-welcomes-colombias-decision-regularize-stay-venezuelans-country.html> (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**, 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/> (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Displacement in Central America**, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/displacement-in-central-america.html> (acesso: 10/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2020**, June 2021.

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2019**, June 2020.

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**, June 2019.

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2017**, June 2018.

\_\_\_\_\_. **Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela**. Last updated: 05 Nov 2019.

\_\_\_\_\_. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena**, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/> (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Deslocamento global supera 70 milhões, e chefe da Agência da ONU para Refugiados pede maior solidariedade na resposta**. 19 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/19/deslocamento-global-supera-70-milhoes/> (acesso: 20/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Observações do ACNUR sobre a Portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Brasil. Projeto de Lei nº 1928/2019, que altera a Lei de Migração**. Processo nº 08038.005538/2019-11, Documento nº 3152278, 2019.

\_\_\_\_\_. **Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans – Update I**, May 2019. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html> (acesso: 21/05/2019).

\_\_\_\_\_. **Plano de emergência para refugiados e migrantes da Venezuela é lançado**. Nota para a imprensa, 14 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/12/14/plano-de-emergencia-para-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-e-lancado/> (acesso: 10/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Joint statement by UNHCR and IOM on the appointment of Mr. Eduardo Stein, as a Joint Special Representative for Venezuelan refugees and migrants in the region**, 19 September 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2018/9/5ba262454/joint-statement-unhcr-iom-appointment-mr-eduardo-stein-joint-special-representative.html> (acesso: 21/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2017**, June 2018. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf> (acesso: 06/10/2018).

\_\_\_\_\_. **The Inter-American System for the protection of human rights and forced displacement**. Document prepared for the Joint Council of Europe/UNHCR Colloquium on the Role of Regional Human Rights Courts in Interpreting and Enforcing Legal Standards for the Protection of Forcibly Displaced Persons, held in Strasbourg, France, 15-16 June, 2011.

\_\_\_\_\_. **Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action**, 2007. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/migration/4742a30b4/refugee-protection-mixed-migration-10-point-plan-action.html> (acesso: 02/09/2020).

\_\_\_\_\_. **Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers** (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html> (acesso: 04/08/2020).

\_\_\_\_\_. **Agenda for Protection**. October 2003, Third edition. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html> (acesso: 07/06/2020).

\_\_\_\_\_. **Lubbers Proposes ‘Convention Plus’ Approach**. Public Information Section, 13 September 2002. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2002/9/3d81dfcb4/lubbers-proposes-convention-plus-approach.html> (acesso: 20/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Interception of asylum-seekers and refugees: the international framework and recommendations for a comprehensive approach**, EC/50/SC/CRP.17, 9 June 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d144/interception-asylum-seekers-refugees-international-framework-recommendations.html> (acesso: 02/08/2020).

\_\_\_\_\_. **Social and Economic Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Countries, as well as Other Countries: Addressing the Gaps**. Executive Committee, UN Doc. EC/49/SC/CRP.24, Sept. 3, 1999.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement**. November 1997. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html> (acesso: 10/06/2020).

\_\_\_\_\_. **The State of the World's Refugees 1997-8: A Humanitarian Agenda**. New York, Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law**. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> (acesso: 09/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Note on International Protection**. A/AC/96/830, September 7, 1994.

\_\_\_\_\_. **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. HCR/IP/4/Eng/REV.1, Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.

\_\_\_\_\_. **Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection**, No. 58 (XL), Executive Committee 40th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/44/12/Add.1), \_\_\_\_\_, 1989. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html> (acesso: 04/08/2020).

\_\_\_\_\_. **Conclusion No. 25 (XXXIII)**, A/AC.96/614, 1982.

\_\_\_\_\_. **Non-Refoulement**, No. 6 (XXVIII), Executive Committee 28th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/32/12/Add.1), 12 October 1977. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43ac/non-refoulement.html> (acesso: 03/07/2020).

ACNUR; OIM. **Rescue at Sea, A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees**, \_\_\_\_\_, 2007. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html> (acesso: 10/07/2020).

AGNU. **Agenda item 81: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-ninth session**, Sixth Committee, Summary record of the 19th meeting Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 24 October 2017, at 10 a.m, 20 November 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/C.6/72/SR.19> (acesso: 10/10/2021).

\_\_\_\_\_. **Question on Refugees, A/RES/8, 12 February 1946**. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f08614.html> (acesso: 23/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Responsibility of States for internationally wrongful acts, A/RES/56/83 adopted by the General Assembly** [on the report of the Sixth Committee (and corrected by document A/56/49(Vol.I)/Corr.4)], 12 December, 2001. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf) (acesso: 20/05/2021).

Amnesty International, **Turkey: Refoulement of non-European refugees – a protection crisis**, 1997.

\_\_\_\_\_. **Iraqi Kurds: At Risk of Forcible Repatriation from Turkey and Human Rights Violations in Iraq**, 1990.

BRASIL. **Decreto Nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm) (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Lei No 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração, Art. 3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm) (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidente Dilma Roussef na abertura da 70ª Assembleia Geral da ONU**. Nova Iorque, 28 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/setembro/28-09-2015-201ce-absurdo-impedir-livre-transito-de-pessoas201d-afirma-dilma-na-onu-sobre-refugiados> (acesso: 22/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm) (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Decreto No 98.602**, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d98602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm) (acesso: 10/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm) (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Decreto No 70.946**, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D70946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm) (acesso: 10/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Decreto No 50.215**, de 28 de janeiro de 1961 Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm) (acesso: 10/08/2021).

CHILE. **Decreto 237, Establece visto consular de turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela**, 22 de junio de 2019. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1133025> (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. Oficio Circular No 96, 9 de abril de 2018. In: CHILE. **Bases y Componentes de la Nueva Política y Reforma Migratoria en Chile**, 9 Abril 2018. Disponível em:

<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=157413&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> (acceso 20/07/2021).

**COLOMBIA. Resolución n° 2.033, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018, 2 de agosto de 2018.** Disponible em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b648c4e4.pdf> (acceso: 20/07/2021).

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **The IACHR urges States to protect the human rights of migrants, refugees and displaced persons in the face of the COVID-19 pandemic**, Press Release, April 17, 2020. Disponible em: [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/077.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/077.asp) (acceso: 20/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Pandemic and Human Rights in the Americas**, Resolution 1/2020, April 10, 2020. Disponible em: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf> (acceso: 20/03/2022).

\_\_\_\_\_. **IACHR and its SRESCER Deeply Concerned about the Impact of COVID-19 Pandemic on Venezuela, Call for Safeguards for the Rights of Venezuelans around the Americas**, Press Release, March 29, 2020. Disponible em: [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/064.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/064.asp) (acceso: 20/03/2022).

\_\_\_\_\_. **IACHR Implements Rapid and Integrated Response Coordination Unit for COVID-19 Pandemic Crisis Management**, Press Release, March 28, 2020. Disponible em: [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/063.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/063.asp) (acceso: 11/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Resolución 93/2020, Medida Cautelar No. 1100-20**. Seis niños, niñas y adolescentes migrantes respecto de Trinidad y Tobago, 9 de diciembre de 2020. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/93-20MC1100-20-TT.pdf> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas**. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **CIDH presenta caso sobre a Venezuela à Corte IDH**. Comunicado de Imprensa, 8 de abril de 2019. Disponible em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/092.asp> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **CIDH expressa preocupação por novas medidas para responder à migração forçada de pessoas venezuelanas ao Equador**. Comunicado de Imprensa, 27 de fevereiro de 2019. Disponible em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/047.asp> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución 81/2018, Medida cautelar No. 490-18**. M.B.B.P.1 respecto de Panamá, 15 de octubre de 2018. Disponible em:

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/81-18MC490-18-PN.pdf> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **CIDH saluda medidas adoptadas por Colombia para regularización migratoria y acceso a derechos de personas venezolanas.** Comunicado de Prensa, 17 de agosto de 2018. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/184.asp> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución 2/18, Migración forzada de personas venezolanas.** Bogotá, marzo de 2018. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **CIDH presenta informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela.** Comunicado de Prensa, 12 de febrero de 2018. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/025.asp> (acceso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Report N° 78/11, Case 12.586, Merits John Doe et Al.** vs. Canada, July 21, 2011. Disponible em: <https://www.refworld.org/pdfid/502b61572.pdf> (acceso: 20/04/2021).

\_\_\_\_\_. **Report on Immigration in the United States: Detention and Due Process,** OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78/10, 30 December 2010. Disponible em: <https://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/migrants2011.pdf> (acceso: 10/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Report N. 81/10, Case 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, et al. v. United States,** 12 July 2010. Disponible em: <https://www.refworld.org/cases,IACHR,502ccca62.html> (acceso: 30/10/2020).

\_\_\_\_\_. **Report No. 63/08, Case 12.534, Andrea Mortlock,** Admissibility & Merits, United States, July 25, 2008. Disponible em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008eng/USA12534eng.htm> (acceso: 20/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Haiti: Failed Justice or the Rule of Law? Challenges Ahead for Haiti and the International Community,** 26 October 2005, OEA/Ser.L/V/II.123. doc.6 rev 1. Disponible em: <https://www.refworld.org/docid/583ee3f34.html> (acceso: 11/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Report N. 53/04 - Petition 301/02, Rumaldo Juan Pachco Osco, Frida Pacheco Tineo, Juana Guadalupe Pacheco Tineo and Juan Ricardo Pacheco Tineo v. Bolivia,** 13 October 2004. Disponible em: <https://www.refworld.org/cases,IACHR,502cc6512.html> (acceso: 10/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Report on Terrorism and Human Rights.** OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 October 2002. Disponible em: <https://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/intro.htm> (acceso: 01/08/2020).

\_\_\_\_\_. **Report No 6/02, Admissibility Petition 12.071, 120 Cuban Nationals and 8 Haitian Nationals Detained in the Bahamas,** 27 February 2002. Disponible em: <https://www.refworld.org/cases,IACHR,4f3cfcf42.html> (acceso: 10/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Report N. 51/01, Case 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra et al. v. United States**, 4 April 2001. Disponível em: <http://cidh.org/annualrep/2000eng/chapteriii/merits/USA9903b.htm> (10/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System**, February 28, 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/50ceedc72.html#ch6> (acesso: 12/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 1996, Relatório No. 51-96. Decisão da Comissão sobre o Mérito do Caso 10.675**. Estados Unidos, 13 de março de 1997. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/96port/Caso10675a.htm> (acesso: 10/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Report on the Situation of Human Rights in Haiti**. OEA/Ser.L/v/II.88, Doc. 10 rev., 9 February 1995. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/EnHa95/EngHaiti.htm> (02/07/2020).

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), **Resolution 1373**, Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, 28 September 2001. Disponível em: [https://undocs.org/pdf?symbol=en/s/res/1373\(2001\)](https://undocs.org/pdf?symbol=en/s/res/1373(2001)) (acesso: 05/05/2020).

Conselho Nacional de Imigração, Brasil. **Resolução Normativa N° 126**, de 2 de março de 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043) (acesso: 20/08/2021).

Conselho Nacional de Imigração, Brasil. **Resolução Normativa N° 97**, 12 de janeiro de 2012.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, **Recomendação N° 16**, de 15 de agosto de 2019. Recomenda a suspensão imediata dos efeitos da Portaria n° 666 de 25 de julho de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon16SuspensodaPortaria666MJSP.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). **Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela**. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de noviembre de 2020. Sentencia adoptada en San José de Costa Rica por medio de sesión virtual. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_415\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_415_esp.pdf) (acesso: 05/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Caso Vélez Loor vs. Panamá**, Adopción de medidas urgentes, Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_01.pdf) (acesso: 20/03/2022).

\_\_\_\_\_. **COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones Internacionales**, Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20, 9 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_27\\_2020.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf) (acesso: 20/03/2022).

\_\_\_\_\_. **La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano em el Sistema Interamericano de Protección** (Interpretación y Alcance de los Artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18, 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador. Disponible em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_25\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf) (acceso: 12/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection**. Advisory Opinion OC-21/14, Requested by the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay, August 19, 2014. Disponible em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_eng.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf) (acceso: 12/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Case of the Pacheco Tineo family v. Bolivia**. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 25, 2013. Series C No. 272. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_272\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_ing.pdf) (acceso: 12/12/2019).

\_\_\_\_\_. **Benito Tide Méndez et al. v. Dominican Republic**, Report No. 64/12, Case 12.271, Merits, March 29, 2012. Disponible em: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/12.271merits.pdf> (acceso: 10/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**, Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf) (acceso: 10/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic**, Judgment of November 23, 2006 (Interpretation of the Judgment of Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs). Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_156\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_156_ing.pdf) (acceso: 20/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Caso Almonacid Arellano e outros versus Chile**. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), Série C Nº 154. Disponible em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf> (acceso: 10/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Case of Tibi v. Ecuador**. Judgment of September 07, 2004 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs). Disponible em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_114\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_ing.pdf) (acceso: 10/05/2020).

\_\_\_\_\_. **The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants**. Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003, Requested by The United Mexican States. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf) (acceso: 10/05/2020).

\_\_\_\_\_. **Case of Maritza Urrutia v. Guatemala**. Judgment of November 27, 2003 (Merits, Reparations and Costs). Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_103\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_103_ing.pdf) (acceso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Case of Juan Humberto Sánchez v. Honduras**. Judgment of June 7, 2003 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs). Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_99\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_99_ing.pdf) (acesso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Juridical Status and Human Rights of the Child**, Advisory Opinion OC-17/02, August 28, 2002. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_ing.pdf) (acesso: 12/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Case of Bámaca-Velásquez v. Guatemala**. Judgment of November 25, 2000 (Merits). Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_70\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf) (acesso 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Case of the “Street Children” (Villagrán Morales et al.)**. Judgment of November 19, 1999, Series C, No. 63. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf) (acesso: 20/05/2021).

\_\_\_\_\_. **Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 American Convention of Human Rights)**, Advisory Opinion OC-9/87 of October 6, 1987, Requested by the Government of Uruguay. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_09\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_ing.pdf) (acesso: 11/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2), 25(1) and 7(6) American Convention of Human Rights)**, Advisory Opinion OC-8/87 of January 30, 1987, Requested by the Inter-American Commission on Human Rights. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_08\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_ing.pdf) (acesso: 11/03/2022).

Corte Internacional de Justiça (CIJ). **Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)**, Judgment of 3 February 2012. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/143> (acesso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory**, Advisory Opinion of 9 July 2004. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf> (acesso: 04/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company**, Judgement of 24 July 1964 (Belgium v. Spain). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/050-19640724-JUD-01-00-EN.pdf> (acesso: 20/05/2021).

Council of Europe. Parliamentary Assembly. **Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?** Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Rapporteur: Ms Tineke STRIK, Netherlands, Socialist Group, March 2012. Disponível em: [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329\\_mig\\_RPT.EN.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf) (acesso: 23/07/2020).

Diário do Congresso Nacional. Seção I, Setembro de 1957, 6091, **Mensagens, No 355**, DPp-DAI-124-002,04, **Mensagem de exposição de motivos de José Carlos de Macedo Soares a Sua Excelência o Senhor Doutor Juscelino Kubistchek de Oliveira**, Presidente da República, 30 de julho de 1957. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06SET1957.pdf#page=11> (20/03/2021).

ECUADOR. **Acuerdo Ministerial No. 103**, 26 de julio de 2019. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo\\_Ministerial\\_0000103\\_2019.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo_Ministerial_0000103_2019.pdf) (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Acuerdo Ministerial No 1**, 21 de enero de 2019. Disponível em: [https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos\\_ElTelegrafo/Justicia/2019/enero/25-01-19/acuerdointerministerial.pdf](https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos_ElTelegrafo/Justicia/2019/enero/25-01-19/acuerdointerministerial.pdf) (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Acuerdo Ministerial No 244**, 22 de agosto de 2018. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo\\_ministerial\\_244\\_de\\_documento\\_de\\_identidad\\_venezolanos.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_de_documento_de_identidad_venezolanos.pdf) (acesso: 20/07/2021).

Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), **Venezuela 2020**. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/928/flows> (acesso: 21/08/2021).

European Court of Human Rights. **Sufi and Elmi v. the United Kingdom**, Application Nos. 8319/07 and 11449/07 (2004). Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-105434%22%5D%7D> (acesso: 28/08/2019).

European Court of Human Rights. **Amuur v. France**, 17/1995/523/609, 25 June 1996. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b76710.html> (acesso: 04/08/2020).

European Council. **Council Directive 2004/83/EC**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083> (acesso: 28/08/2019).

Human Rights Committee (HRC). **Concluding Observations: Dominican Republic**, 2012, UN Doc. CCPR/C/DOM/CO/5. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/726259> (acesso: 20/06/2020).

\_\_\_\_\_. **General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant**, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> (acesso: 02/08/2020).

\_\_\_\_\_. **Concluding Observations: Dominican Republic**, 26 April 2001, CCPR/CO/71/DOM. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3be11f544.html> (acesso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. **General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)**, 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html> (acesso: 02/06/2020).

\_\_\_\_\_. **Lilian Celiberti de Casariego v. Uruguay**, CCPR/C/13/D/56/1979, 29 July 1981. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,HRC,4028af854.html> (acesso: 03/07/2020)

Human Rights Council. **Opening Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet**, 39th session of the Human Rights Council, 10 September 2018. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E> (acesso: 10/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related intolerance, Doudou Diene, and the Independent Expert on Minority Issues, Gay McDougall, Mission to Dominican Republic.** UN Doc. A/HRC/7/23/Add.3, 18 March 2008. Disponível em: <https://www.refworld.org/country,,UNHRC,MISSION,DOM,,47e23b252,0.html> (acesso: 20/06/2021).

Human Rights Watch. **Venezuela: Abusive Treatment of Returnees, Poor Quarantine Conditions May Spread Covid-19.** Washington, D.C., Human Rights Watch, October 13, 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2020/10/13/venezuela-abusive-treatment-returnees> (acesso: 20/07/2021).

IDEHPUC. **La exigencia del pasaporte a la población venezolana: ¿qué buscaba esta medida y qué implica su levantamiento?**, Peru, 15 de octubre de 2018. Disponível em: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-exigencia-del-pasaporte-a-la-poblacion-venezolana-que-buscaba-esta-medida-y-que-implica-su-levantamiento/> (acesso: 10/10/2021).

International Law Commission. **Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity**, 2019. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/7\\_7\\_2019.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_7_2019.pdf) (acesso: 20/09/2021).

\_\_\_\_\_. **Comments from the United States on the International Law Commission's Draft Articles on "Crimes Against Humanity" as Adopted by the Commission in 2017 on First Reading**, 71st session of the International Law Commission, 2019. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/sessions/71/pdfs/english/cah\\_usa.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/71/pdfs/english/cah_usa.pdf) (10/10/2021).

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 (ICTY). **PROSECUTOR v. ZEJNIL DELALIC ZDRAVKO MUCIC also known as "PAVO", HAZIM DELIC ESAD LANDZO also known as "ZENGA"**, Judgement, 16 November 1998. Disponível em: [https://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116\\_judg\\_en.pdf](https://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf) (acesso: 20/03/2021).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, Brasil. *Prorrogada até 2022 análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos.* Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prorrogada-ate-2022-analise-simplificada-dos-processos-de-reconhecimento-da-condicao-de-refugiados-venezuelanos> (acesso: 01/11/2021).

\_\_\_\_\_. **Tráfego Migratório.** 2019. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-maio-2019/view> (acesso: 20/10/2019).

\_\_\_\_\_. **Estudo de país de origem – Venezuela**, 2019. Disponível em: [https://legado.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://legado.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf) (acesso: 10/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Conare concede refúgio para 21 mil venezuelanos**, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-refugio-para-21-mil-venezuelanos> (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Portaria Nº 770**, de 11 de outubro de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769> (acesso: 15/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Portaria Nº 666**, de 25 de julho de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569> (acesso: 15/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Ministério revoga refúgio de paraguaios acusados de extorsão e sequestro**. Brasil, 23 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1563897220.13> (acesso: 20/07/2021).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Brasil. **Portaria Interministerial Nº 2**, de 15 de maio de 2019. Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-15-de-maio-de-2019-145560854> (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial Nº 15**, de 27 de agosto de 2018. Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352) (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial Nº 9**, de 14 de março de 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694) (acesso: 20/08/2021).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria-Geral da República. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 619 (ADPF 619)**, Portaria N. 666. Pessoa perigosa por mera suspeita. Ofensa à dignidade humana, à igualdade, à presunção de inocência, ao devido processo legal, à legalidade e ao direito ao acolhimento. Brasil, 12 de setembro de 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/InicialADPF619\\_Portaria666vf.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/InicialADPF619_Portaria666vf.pdf) (acesso: 20/08/2021).

Observatorio Venezolano de Violencia. **Informe Anual de Violencia 2019**, Diciembre, 2019. Disponible em: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/> (acceso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Informe OVV de Violencia 2018**, Diciembre, 2018. Disponible em: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/category/informes/> (acceso: 10/07/2019).

Organização dos Estados Americanos (OEA). **Recent Suspensions of Guarantees regarding Multilateral Treaties**, Archive 2020. Disponible em: [https://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_suspension\\_guarantees\\_2020.asp](https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_suspension_guarantees_2020.asp) (acceso: 10/03/2022).

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabajo de la OEA. **Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos em la región**. Washington, 8 de marzo de 2019.

\_\_\_\_\_. **Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad em Venezuela**. Washington D.C., 29 de mayo de 2018. Disponible em: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf> (acceso: 10/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Secretario General de la OEA comunica denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de parte de Venezuela**. Press Release C-307/12, 10 September 2012. Disponible em: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-307/12](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-307/12) (acceso: 02/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Resolution AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03)**, “The protection of refugees, returnees, and stateless and internally displaced persons in the Americas”, 2003. Disponible em: [https://www.oas.org/dil/AG-RES\\_1971\\_XXXIII-O-03\\_eng.pdf](https://www.oas.org/dil/AG-RES_1971_XXXIII-O-03_eng.pdf) (acceso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolution AG/RES. 1504 (XXVII-O/97)**, “The situation of refugees, returnees, and internally displaced persons in the hemisphere”, 1997. Disponible em: [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_1504-XXVII-O-97\\_eng.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_1504-XXVII-O-97_eng.pdf) (acceso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución AG/RES. 1336 (XXV-O/95)**, “La situación de los refugiados, repatriados y personas desplazadas internas en el Hemisferio”, 1995. Disponible em: [https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_1336\\_XXV-O-95\\_spa.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1336_XXV-O-95_spa.pdf) (acceso: 11/10/2019).

\_\_\_\_\_. **Resolution AG/RES. 838 (XVI-O/86)**, “Inter-American action on behalf of refugees”, 1986. Disponible em: [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_838\\_XVI-O-86\\_eng.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_838_XVI-O-86_eng.pdf) (acceso: 20/03/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución AG/RES. 774 (XV-O/85)**, “La situación legal de los repatriados y personas desplazadas internas en el hemisferio”, 1985. Disponible em: [https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_774\\_XV-O-85\\_spa.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_774_XV-O-85_spa.pdf) (acceso: 11/10/2019).

\_\_\_\_\_. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 1948. Disponible em: [https://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-](https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-)

41 Carta da Organiza% C3%A7% C3%A3o dos Estados Americanos.htm (acesso: 10/03/2021).

Organização Internacional para a Migração (OIM). **Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, January-December, 2019**, Press Release, 2019. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/rmrp\\_venezuela\\_2019\\_onlineversion\\_final.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf) (acesso: 21/05/2019).

\_\_\_\_\_. **Number of refugees and migrants from Venezuela reaches three million**, News, November 2018. Disponível em: <https://www.iom.int/news/number-refugees-and-migrants-venezuela-reaches-three-million-0> (acesso: 21/05/2019).

\_\_\_\_\_. **DTM Brasil – N. 1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano**, 2018. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/MDH\\_OIM\\_DTM\\_Brasil\\_N1.pdf](https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf) (acesso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, **Regional Response: Situational update No 1**, September 2018. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/situation\\_reports/file/venezuela\\_sr\\_201809.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/venezuela_sr_201809.pdf) (acesso: 21/05/2019).

\_\_\_\_\_. **IOM Becomes a Related Organization to the UN**, News-Global, 25 July 2016. Disponível em: <https://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un> (acesso: 21/05/2019).

Organização das Nações Unidas (ONU). **ONU revela que mais de 80 milhões de pessoas foram deslocadas à força em 2020**. ONU News, 9 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1735542> (acesso: 20/08/2021).

\_\_\_\_\_. **UN chief Guterres spotlights collective responsibility for refugee protection**. UN News, 10 February 2017. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56151#.Wbl1EMiGPIU> (acesso: 06/10/2019).

\_\_\_\_\_. **Declaração de NY sobre migrantes e refugiados tem ‘força política e ressonância sem precedentes’, diz ACNUR**. Publicado em 19/09/2016, atualizado em 20/09/2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/declaracao-de-ny-sobre-migrantes-e-refugiados-tem-forca-politica-e-ressonancia-sem-precedentes-diz-acnur/> (acesso: 20/12/2019).

PERU. **Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras**, Decreto Supremo No 010-2020-IN, 22 de octubre de 2020. Disponível em: <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/10/22/1895950-4/1895950-4.htm> (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución 05-10-2018-1. Deja sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018**; en el extremo que dispone que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente

a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, Poder Judicial, 5 Octubre 2018. Disponible em: <https://www.refworld.org/es/docid/5bc664ca4.html> (acceso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Resolución de Superintendencia N° 000270-2018**, 24 de agosto del año 2018. Disponible em: [https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION\\_DE\\_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf) (acceso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo 1.350. Decreto Legislativo de Migraciones**. Diario Oficial El Peruano, 7 de enero de 2017. Disponible em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/#:~:text=Permite%20el%20ingreso%20y%20permanencia,pero%20sin%20%C3%A1nimo%20de%20residencia.&text=Permite%20%C3%BAnica%20entrada..pr%C3%B3roga%20por%20el%20mismo%20plazo> (acceso: 20/07/2021).

Proceso de Quito. **O Brasil apresenta o Processo de Quito no Comitê Executivo do ACNUR**. Notas, October, 11, 2021. Disponible em: <https://www.procesodequito.org/pr/o-brasil-apresenta-o-processo-de-quito-no-comite-executivo-do-acnur> (acceso: 20/08/2021).

Proceso de Quito. **O eixo de Tráfico de pessoas implementa Formulário Digital (FUR)**. Notas, September 7, 2021. Disponible em: <https://www.procesodequito.org/pr/o-eixo-de-traffic-de-pessoas-implementa-formulario-digital-fur> (acceso: 20/08/2021).

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 4ª edição, 2019. Disponible em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/> (acceso: 10/10/2019).

Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Cível Originária 3121**. Brasília, 2018. Disponible em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138> (acceso: 02/06/2020).

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 587.970 São Paulo**, 20 de abril de 2017. Disponible em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13649377&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20%20587970> (acceso: 20/08/2021).

Tribunal Penal Internacional (TPI). **Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya**. ICC-01/09, 31 March 2010, Pre-Trial Chamber II. Disponible em: <https://www.refworld.org/cases,ICC,4bc2fe372.html> (acceso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo**. ICC-01/05-01/08-424, 15 June 2009, Pre-Trial Chamber II. Disponible em: <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/05-01/08-424> (acceso: 25/06/2021).

\_\_\_\_\_. **The Prosecutor v. Germain Katanga, Decision on the confirmation of charges**. ICC-01/04-01/07-717, 14 October 2008, Pre-Trial Chamber I. Disponible em: <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/04-01/07-717> (acceso: 20/06/2021).

UN Secretary-General, Ban Ki-moon. **Remarks on Forced Displacement: A Global Challenge**. Washington, DC, April 2016.

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). **Concluding observations on the 13th and 14th periodic reports of the Dominican Republic**. 19 April 2013, Adopted by the Committee at its 82nd session, 11 February-1 March 2012, 19, CERD/C/DOM/CO/13-14. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/51ee44e64.html> (acesso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Dominican Republic**, 16 May 2008, CERD/C/DOM/CO/12. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4885cf9dd.html> (acesso: 20/06/2021).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **Relatório situacional Brasil: Tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos**, 2021. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/Relatorio\\_Situacional\\_Brasil\\_T4T.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/Relatorio_Situacional_Brasil_T4T.pdf) (acesso: 20/08/2021).

Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MIPPCI), **Carnet de la Patria permitió al Gobierno llegar directamente a cada hogar venezolano**, 22 January 2018. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/2018/01/carnet-de-la-patria-permitio-al-gobierno-llegar-directamente-a-cada-hogar-venezolano/> (acesso: 20/06/2019).

World Health Organization (WHO), **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**, 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (acesso: 20/06/2021).

### Artigos de jornal online

ANGUS, Berwick. **How ZTE helps Venezuela create China-style social control**. Reuters, 14 Novembro, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte/> (acesso: 20/07/2021).

BBC News Mundo, **Qué es y cómo funciona el carnet de la patria que permitirá seguir comprando gasolina a precio subsidiado en Venezuela**, 14 agosto 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45182511> (acesso: 20/07/2021).

BOWCOTT, Owen. **ICC submission calls for prosecution of EU over migrant deaths**. The Guardian, 3 June 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/law/2019/jun/03/icc-submission-calls-for-prosecution-of-eu-over-migrant-deaths> (acesso: 10/09/2020).

BRONER, Tamara Taraciuk & UZCÁTEGUI, Rafael. **Rehenes del hambre en Venezuela**. The New York Times, 14, Mayo, 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2018/05/14/espanol/opinion/opinion-taraciuk-uzcategui-rehenes-hambre-venezuela-elecciones.html> (acesso: 20/07/2021).

CASEY, Nicholas. *Colombia's Peace Deal Promised a New Era. So Why Are These Rebels Rearming?* New York Times, May 17, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/05/17/world/americas/colombia-farc-peace-deal.html> (acesso: 10/06/2021).

CNN Brasil. **Colômbia regularizará 1 milhão de venezuelanos; ONU chama gesto de 'histórico'**, 09 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/colombia-regularizara-1-milhao-de-venezuelanos-onu-chama-gesto-de-historico/> (acesso: 20/07/2021).

Diario El Universal. **FMI prevé hiperinflación de 1.370.000% al finalizar 2018**. El Universal, 20 Diciembre, 2018. Disponível em: <https://www.eluniversal.com/economia/28694/fmi-preve-hiperinflacion-de-1370000-al-finalizar-2018> (acesso: 10/07/2020).

DW. **Juristas processam UE por mortes de migrantes**, 3 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/juristas-processam-ue-por-mortes-de-migrantes/a-49036829> (acesso: 10/09/2020).

El Comercio. **Ciudadanos venezolanos 'varados' en la frontera entre Ecuador y Perú por nueva exigencia de visa**, 25 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ciudadanos-venezolanos-varados-fronteras-ecuador.html> (acesso: 20/07/2021).

\_\_\_\_\_. **Decreto 826 fija visa para ciudadanos de Venezuela y amnistía para inmigrantes que no han violado la ley en Ecuador**, 26 de julio de 2019. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/decreto-visa-ammistia-venezolanos-ecuador.html> (acesso: 20/07/2021).

El Nacional, **Ciudadanos se sienten obligados a sacar el carnet para recibir beneficio**, 18 December 2017. Disponível em: [https://www.elnacional.com/economia/ciudadanos-sienten-obligados-sacar-carnet-para-recibir-beneficios\\_215830/](https://www.elnacional.com/economia/ciudadanos-sienten-obligados-sacar-carnet-para-recibir-beneficios_215830/) (acesso: 20/06/2021).

El Periodico. **Ecuador pone fin al plazo de visado humanitario para venezolanos**, Quito, 14 de agosto del 2020. Disponível em: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200814/ecuador-pone-fin-plazo-visado-humanitario-venezolanos-8075087> (acesso: 20/07/2021).

El Peruano. **Perú exigirá pasaporte y visa a los venezolanos**. 7 de junho de 2019.

ESPAÑA, Sara. **Exigência de visto para entrar no Equador deixa a fronteira em colapso**. El País Internacional, 27 de agosto de 2019.

Estadao. **Trinidad e Tobago deporta 16 crianças venezuelanas e governo fala em "invasão imigrante"**, 25 de novembro de 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,trinidad-e-tobago-deporta-16-criancas-venezuelanas-e-governo-fala-em-invasao-imigrante,70003528118> (acesso: 05/09/2021).

Estado de Minas. **CIDH age para evitar deportação de menores venezuelanos de Trinidad e Tobago**, 9 de dezembro de 2020. Disponível em:

[https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/12/09/interna\\_internacional,1219037/cidh-age-para-evitar-deportacao-de-menores-venezuelanos-de-trinidad-e-tobago.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/12/09/interna_internacional,1219037/cidh-age-para-evitar-deportacao-de-menores-venezuelanos-de-trinidad-e-tobago.shtml) (acesso: 05/09/2021).

Infobae. **Unos 200 venezolanos dejaron Cali para volver a su país debido a la crisis por el coronavirus: “Si uno va a morir, que sea en su pueblo”**, 15 de Abril de 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/04/15/unos-200-venezolanos-dejaron-cali-para-volver-a-su-pais-debido-a-la-crisis-por-el-coronavirus-si-uno-va-a-morir-que-sea-en-su-pueblo/> (acesso: 10/06/2021).

G1. **Venezuela reabre fronteira com o Brasil**, 10 de maio de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/05/10/venezuela-anuncia-reabertura-da-fronteira-com-o-brasil.ghtml> (acesso: 20/07/2021).

GALLÓN, Natalie. **Refugiados venezolanos regresan a casa en medio de la pandemia de coronavirus**. CNN, 7 Abril, 2020. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/07/refugiados-venezolanos-regresan-a-casa-en-medio-de-la-pandemia-de-coronavirus/> (acesso: 10/06/2021).

Jornal Nacional. **Nicolás Maduro manda fechar fronteira da Venezuela com Brasil**. G1, 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/02/21/nicolas-maduro-manda-fechar-fronteira-da-venezuela-com-brasil.ghtml> (acesso: 20/07/2021).

LONG, Gideon. **Hollowed-out Venezuela counts the cost of crisis**. Financial Times, 8 September, 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/55bd21a8-b02e-11e8-8d14-6f049d06439c> (acesso: 10/07/2020).

MEDHORA, Shalailah. **Asylum-seekers: Andrew Wilkie takes Australia to International Criminal Court**, The Guardian, 22 October 2014. Disponível em: [www.theguardian.com/australia-news/2014/oct/22/asylum-seekers-andrew-wilkie-takes-australia-to-international-criminal-court](http://www.theguardian.com/australia-news/2014/oct/22/asylum-seekers-andrew-wilkie-takes-australia-to-international-criminal-court) (acesso: 10/06/2021).

MIRANDA, Boris. **Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país**. BBC, 17 de agosto de 2018.

NPR. **Thousands Of Migrants Head Back To Venezuela To Flee Colombia's COVID-19 Lockdown**, April 28, 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/04/28/846945447/thousands-of-migrants-head-back-to-venezuela-to-flee-colombias-covid-19-lockdown?t=1590155016322> (acesso: 10/06/2021).

POZZEBON, Stefano. **Covid-19 Forced Tens of Thousands of Venezuelans to Go Home but Crossing the Border is no Easy Task**. CNN, July 14, 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/07/13/americas/latam-venezuelamigrants-cucata-intl/index.html> (acesso: 10/06/2021).

Reuters. **Chile to expel more than 100 illegal immigrants as border crisis grows**, February 9, 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/chile-migrants-idUSL1N2KF225> (acesso: 10/07/2021).

\_\_\_\_\_. **About 200 mostly Venezuelan migrants stuck at Chile-Peru border**, June 20, 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-chile-venezuela-immigration-idUSKCN1TL320> (acesso: 10/07/2021).

\_\_\_\_\_. **U.N. agency sees Venezuelan exodus nearing a crisis point**, August 24, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-migration-un/crisis-moment-approaching-in-venezuelan-exodus-u-n-agency-idUSKCN1L91E3> (acesso: 21/05/2019).

TERRY, Kyilah. **New Haitian Migration Patterns End in Displacement**. UCLA International Institute, April 17, 2019. Disponível em: <https://www.international.ucla.edu/lai/article/202365> (acesso: 10/06/2021).

The Guardian. **Humanitarian crisis looms on Chile-Bolivia border as migrants cross on foot**, 9 March 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/09/chile-bolivia-border-crisis-migrants> (acesso: 10/07/2021).

VIVAS, Saverio. **Unos 74 Mil Venezolanos Han Regresado a Venezuela: Migración Colombia**, Punto De Corte, June 12, 2020. Disponível em: <https://puntodecorte.com/unos-74-mil-venezolanos-han-regresado-a-venezuelamigracion-colombia/> (acesso: 10/06/2021).

### **Produção bibliográfica**

ABRAMOVICH, Victor. “From Massive Violations to Structural Patterns: New Approaches and Classic Tensions in the Inter-American Human Rights System”. In: **Reflections on Strengthening the Inter-American Human Rights System**. Magazine of the Due Process of Law Foundation, 2012, No. 16, Year 5, p.25.

ACOSTA, D.; ESPINOZA, M. Vera & BRUMAT, L. **The new Chilean government and its shifting attitudes on migration governance**. MPC Blog, 2018. Disponível em: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/new-chilean-government-shifting-attitudes-migration-governance/> (acesso: 20/07/2021).

ALEXANDER, Amanda. **The Genesis of the Civilian**. Leiden Journal of International Law, Vol. 20, Issue 02, June 2007, pp.359-376.

ALLAIN, Jean. **The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement**. International Journal of Refugee Law, Vol. 13, 2001.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Proteção da Pessoa Humana no Direito Internacional: Conflitos Armados, Refugiados e Discriminação Racial**. São Paulo, Ed. CL-A Cultural, 2018.

ALMEIDA, Guilherme Assis de & ARAÚJO, Nádia de (orgs). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Introdução ao Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2008.

AMATO, Victoria. "Taking Stock of the Reflection on the Workings of the Inter-American Commission on Human Rights". In: **Reflections on Strengthening the Inter-American Human Rights System**. Magazine of the Due Process of Law Foundation, 2012, No. 16, Year 5.

AMBIADO, C.; ORREGO, C. & Lages, R. **Migración en tiempos de excepción: ¿con o sin papeles de identidad?** Chile, El Mostrador, 2020. Disponível em: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/04/09/migracion-en-tiempos-de-excepcion-con-o-sin-papeles-de-identidad/> (acesso: 20/07/2021).

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. London, Verso, 2006.

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

ARBOLEDA, Eduardo. **Refugee Definition in Africa and Latin America: Lessons of Pragmatism**. International Journal of Refugee Law, 1991, Vol. 3, No 2, pp.185-207.

ARENDT, Hannah. **Origins of Totalitarianism**. San Diego, CA, Harcourt Brace, 1973.

BALDWIN, David. **The Concept of Security**. Review of International Studies, vol. 23, no. 1, 5-26, 1997.

BALDWIN, Richard E. **A domino theory of regionalism**. National Bureau of Economic Research. Working paper series, n. 4465. Cambridge Massachusetts, p. 1-23, 1993.

BARNETT, Laura. **Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime**. International Journal of Refugee Law, Vol. 14, Issue 2 and 3, 2002.

BARNETT, Michael. & FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004.

BASSIOUNI, M. Cherif. **International Crimes: 'Jus Cogens' and 'Obligatio Erga Omnes'**. Law and Contemporary Problems, vol. 59, no. 4, 1996, pp. 63-74. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1192190> (acesso: 10/03/2022).

\_\_\_\_\_. **Normative Framework of International Humanitarian Law: Overlaps, Gaps, and Ambiguities**. Transnat'l L. & Contemp. Probs. Vol. 8, pp.199-276, 1998.

\_\_\_\_\_. **International Extradition and World Public Order**. Doobs Ferry, NY, Oceana Publications Inc, 1974.

BAUMAN, Z. **Collateral damage: social inequalities in a global age**. New York, Polity Press, 2011.

\_\_\_\_\_. **Wasted Lives – Modernity and its outcasts**. Cambridge: Polity Press, 2004.

\_\_\_\_\_. **Globalization: the human consequences**. New York: Columbia University Press, 1998.

BENGOCHEA, J.; CABEZAS, G.; GANDINI, L.; HERRERA, G.; LUZES, M.; MONTIEL, C., et al. “COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político-institucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina”. In: **Inmigrando: comprender Ciudades en Transición**. Editors F. Vera, V. Adler, and F. Toro, Buenos Aires, AR, BID, Vol. 3, 2020, 749-782.

BEN-NUN, Gilad. **The British–Jewish Roots of Non-Refoulement and its True Meaning for the Drafters of the 1951 Refugee Convention**. *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, Vol. 28, No. 1, 2014.

BERGANZA, I.; BLOUIN, C. & FREIER, F. L. **El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano**. *Revista Chilena de Derecho* 47 (2), 2020, pp.385-410.

BETTS, Alexander. “International Cooperation in the Refugee Regime”. In: In: BETTS, Alexander & LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. Oxford University Press Inc., New York, 2011.

\_\_\_\_\_. **Towards a ‘Soft Law’ Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants**. *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, Vol. 22, No. 2, 2010, pp. 209-236.

BETTS, Alexander & LOESCHER, Gil. “Refugees in International Relations”. In: BETTS, Alexander & LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. Oxford University Press Inc., New York, 2011.

BIERSTEKER, T. J. & WEBER, C. (eds). **State sovereignty as social construct**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BLAKE, N. **Exclusion from Refugee Protection: Serious Non-political Crimes after 9/11**. *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, no. 4, 2002.

BLAKESLEY, Christopher L. **The Practice of Extradition from Antiquity to Modern France and the United States: A Brief History**. 4 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 39, 1981.

BOANO, C. et al. **Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration**. RSC Policy Brief No 1, Oxford: RSC, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Unesp, 2003.

BULMER-THOMAS, Victor. **Regional Integration in Latin America and the Caribbean**. *Bulletin of Latin American Research*, 20:3, 2001.

BURGORGUE-LARSEN, L. et al. **The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary**. OUP, 2011.

BUZAN, Barry. **The English School: an underexploited resource in IR**. *Review of International Studies*, v. 27, 2001.

\_\_\_\_\_. **From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School.** *International Organization*, v. 47, n. 3, 1993.

\_\_\_\_\_. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era.** Chapel Hill: The University of North Carolina, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap De. **Security: a new framework for analysis.** Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica.** Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CAESTECKER, Frank. "The Transformation of Nineteenth-Century West European Expulsion Policy, 1880–1914". In: FAHRMEIR et al. (eds.). **Migration Control in the North Atlantic World.** New York, Berghahn Books, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **The Seven Decades of Projection of the Universal Declaration of Human Rights (1948-2018) and the Necessary Preservation of Its Legacy.** *Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais, Belo Horizonte*, n. 73, pp. 97-140, jul./dez, 2018.

\_\_\_\_\_. **International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium.** The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Second Revised Edition, Leiden, Boston, 2013.

\_\_\_\_\_. **Évolution du droit international au droit des gens: L'accès des individus à la Justice Internationale, le regard d'un juge.** A. Pedone, Paris, 2008.

\_\_\_\_\_. "Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI". In: MEDEIROS, A. P. Cachapuz (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo.** Brasília: Funag, 2007, p.207-321.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos (Volume III).** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

\_\_\_\_\_. **A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos.** *Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília*, v.46, n. 182, p. 27-54, jul./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.** San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.

\_\_\_\_\_. **The voluntarist conception of international law: a re-assessment.** *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol. 59, Genève, 1981.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gerard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de (orgs). **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana.** Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, San José, Costa Rica, 1996.

CANTOR, David James & BARICHELLO, Stefania Eugenia. **Protection of Asylum-Seekers Under the Inter-American Human Rights System**. SSRN Electronic Journal, 2012.

\_\_\_\_\_. **The Inter-American human rights system: a new model for integrating refugee and complementary protection?** Refugee Law Initiative and Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London, London, UK, 25 Sep 2013.

CAPLAN, Lee M. **State Immunity, Human Rights, and Jus Cogens: A Critique of the Normative Hierarchy Theory**. The American Journal of International Law, Vol. 97, Iss. 4, October, 2003.

CARENS, Joseph H. **Who Should Get In? The Ethics of Immigration Admissions**. Ethics and International Affairs, 17, 2003.

CASTLES, S. "The Migration-Asylum Nexus and Regional Approaches". In: KNEEBONE, Susan & RAWLINGS-SANAEI, Felicity. (eds) **New Regionalism and Asylum Seekers**. New York, Berghahn Books, 2007.

\_\_\_\_\_. **Migration and Community Formation under Conditions of Globalization**. International Migration Review, 36(4), 2002, pp. 1143-68.

CASTLES, S. & MILLER, M. **The age of migration: international population movements in the modern world**. New York, Guilford Press, 2009.

CASTRO F. R. et al. **Violação de direitos humanos para fins de refúgio: discutindo a definição ampliada de refugiado**. Lex Humana, Petrópolis, v. 10, n. 1, p. 81-98, 2018.

CAVALCANTI, L. et al. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 2017.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra2019, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a> (acesso: 20/08/2021).

CHECKEL, Jeffrey T. **Why Comply? Social Learning and European Identity Change**. International Organization, Vol. 55, No. 3 (Summer, 2001), pp. 553-588

CHETAIL, Vincent. **Is There any Blood on my Hands? Deportation as a Crime of International Law**. Leiden Journal of International Law, 2016, No. 29, 917-943.

\_\_\_\_\_. "Armed Conflict and Forced Migration: A Systemic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and Human Rights Law". In: CLAPHAM, A. & GAETA, P. (eds). **The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict**. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 700-734.

CHOW, Zi En. **Evaluating the Current International Legal Framework Governing the Status of Refugees in Light of Contemporary Refugee Crises: Making the Case for Granting Refugee Status to Persons Fleeing Generalised Violence**. Singapore Academy of Law Journal, Vol. 30, Issue 1, March 2018.

CRISP, Jeff. **Refugees and the Global Politics of Asylum**. Political Quarterly, n.74, 2003, pp.75-87.

D'ALOTTO, Alberto. "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina". In: FRANCO, Leonardo. (coord). **El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. 1ª ed, San José, Editorama, 2004.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. "The integration of the law in a politically fragmented world". VASCONCELOS, Álvaro (org). **Brasil nas ondas do mundo**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

DEMIN, Alexander. **Soft Law Concept in a Globalized World: Issues and Prospects**. Journal of the Higher School of Economics, Vol. 2018, Issue 4, 2018.

DINSTEIN, Yoram. **The Erga Omnes Applicability of Human Rights**, Archiv des Völkerrechts, 30, 1992, pp. 16-37.

ELLIS, J. **Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law**. Leiden Journal of International Law, No 2, 2012.

ESPINOZA, M. Vera; ZAPATA, Gisela P; GANDINI, Luciana. **Mobilidade dentro da imobilidade: migrantes diante da Covid-19 na América Latina**. Open Democracy, 27 May 2020. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/pt/democraciaabierta-pt/mobilidade-dentro-da-imobilidade-migrantes-diante-covid-19-na-america-latina/> (acesso: 01/09/2020).

FAWCETT, Louise. "Regionalism from an Historical Perspective". In: HETTNE, Björn, VAN LANGENHOVE, Luk & FARRELL, Mary. **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. Pluto Press, London, 2005, pp. 21-37.

FAWCETT, Louise & HURELL, Andrew. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

FELLER, Erika. **Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come**. International Journal of Refugee Law, Volume 18, Issues 3 and 4, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Evolution of the International Refugee Protection Regime**. JL & Pol'y, 129, 2001.

\_\_\_\_\_. **Carrier Sanctions and International Law**. International Journal of Refugee Law, Vol. 1, Issue 1, 1989, pp. 48-66.

FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change**. International Organization, Vol. 52; Iss. 4, 1998.

FOSTER, Michelle. **International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation**. New York, Cambridge University Press, 2007.

FRANCO, L. & NORIEGA, J. S. de. "Contribuciones del Proceso Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina". In: **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José, ACNUR, Editorama, 2004, pp. 92-119.

FREIER, L. F. & ESPINOZA, M. Vera. **COVID-19 and Immigrants' Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru**. *Front. Hum. Dyn.*, 10 March 2021, Disponible em: <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.606871> (acceso: 10/10/2021).

FREIER, L. F. & LUZES, M. "How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America". In: JUBILUT, L.; MEZZANOTTI, G. & ESPINOZA, M. Vera. **Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges**. New York, NY, Berghahn, 2021.

FREIER, L. F. & PÉREZ, L. **Criminalisation of south-south migration: the experience of Venezuelan forced migrants in Peru**. *Eur. J. Criminal Policy Res*, 2021.

FRELICK, B. **Preventive Protection and the Right to Seek Asylum: A Preliminary Look at Bosnia and Croatia**. *International Journal of Refugee Law* 439 4(4), 1992.

GAMBLE, Andrew & PAYNE, Anthony. **Regionalism and world order**. London: Macmillan, 1996.

GARLAND, David. **The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society**. Chicago, IL, University of Chicago Press, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A contemporary critique of historical materialism: The nation-state and violence**. East Essex, University of California Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **The Constitution of Society**. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

GILBERT, G. **Aspects of Extradition Law**. Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff, 1991.

GOFF, P. M. **Invisible Borders: Economic Liberalization and National Identity**. *International Studies Quarterly*, 44(4), 2000, pp.533-62.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. **Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions**. In: Académie de Droit International de La Haye, *Recueil des Cours*, vol. 172, 1981-III.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement**. *International Journal of Refugee Law* Vol. 23, No. 3, 2011, pp. 443-457.

\_\_\_\_\_. **The International Protection of Refugees: What Future?** *International Journal of Refugee Law*, 12, 2000.

GOODWIN-GILL, Guy S. & J. McAADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. Oxford University Press, 3rd edition, 2007.

GRAHL-MADSEN, Atle. In: ACNUR, **Commentary on the Refugee Convention 1951. ARTICLES 2-11, 13-37**, Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf> (acesso: 05/07/2020).

GRANDI, Filippo. **Foreword: Regional solidarity and commitment to protection in Latin America and the Caribbean**. Forced Migration Review, 56, 2017.

GREENWOOD, Christopher J. Historical Development and Legal Basis. In: FLECK, D. & BOTHER, M. (eds). **The Handbook of International Humanitarian Law**. Oxford University Press, 2008.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

HAMID, Sônia Cristina. **(Des) integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil**. Brasília: UnB, 2019.

HAMMERSTAD, Anne. “UNHCR and the Securitization of Forced Migration”. In: BETTS, Alexander & LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. Oxford University Press Inc., New York, 2011.

HARHOFF, F. “La consécration de la notion de jus cogens dans la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux”. In: TAVERNIER, P. & RENAUT, C. (eds.). **Actualité de la jurisprudence pénale internationale à l’heure de la mise en place de la Cour Pénale Internationale**, 2004.

HARRIS, D. J. & LIVINGSTONE, S. (eds), **The Inter-American System of Human Rights**. Clarendon, 1998.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **The Emerging Politics of Non-Entrée**. 91 *Refugees* 40, 1992.

\_\_\_\_\_. **The Law of Refugee Status**. Toronto, Butterworths, 1991.

\_\_\_\_\_. **The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950**. *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, Vol. 33, No. 2, pp. 348-380, Apr., 1984.

HATHAWAY, James C. & CUSICK, A. **Refugee Rights Are Not Negotiable**. Georgetown Immigration Law Journal, 2000, 4(2).

HATHAWAY, James C. & FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Cambridge University Press, 2nd Edition, 2014.

HERZ, Monica. Regional Governance. In: WEISS, Thomas G. & WILKINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. Routledge, New York, 2014.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. **The Future of Globalization**. Cooperation and Conflict, Volume: 37, Issue: 3, September 1, 2002, pp. 247-265.

HOBBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

HOLZER, Vanessa. **Refugees from Armed Conflict: The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law**. Intersentia, 2015.

HOOGH, A. J. J. de. **The Relationship between Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and International Crimes: Peremptory Norms in Perspective**. Austrian Journal of Public and International Law 42, 1991, pp. 183-214.

HUYSMANS, Jef. **The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU**. Abingdon: Routledge, 2006.

IPEA. **Imigração Venezuela-Roraima: Evolução, Impactos e Perspectivas**. Brasília, 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao\\_Venezuela\\_Roraima.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf) (acesso: 20/08/2021).

JACKSON, Robert. **The Global Covenant: Human Conduct in a World of States**. Oxford University Press, 2000.

JACKSON-PREECE, Jennifer. **National Minorities and the European Nation-States System**. Oxford, Clarendon Press, 1998.

JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. “Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto)”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**, Brasília, ACNUR Brasil, 2021.

JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. **As continuidades e mudanças na relação entre Estados e migrantes**. Leopoldianum, Ano 39, 2013, No 107/108/109, pp. 137-151.

JUBILUT, Liliana Lyra. “A judicialização do refúgio”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo, Ed. CL-A Cultural, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos do direito internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados.** V Anuário brasileiro de direito internacional. Belo Horizonte, n. 9, vol. 2, jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento brasileiro.** São Paulo, Método, 2007.

\_\_\_\_\_. “Migrações e desenvolvimento”. In: Alberto do Amaral Jr. (org.). **Direito internacional e desenvolvimento.** São Paulo: Manole, 2005.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. **El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado?** Revista Migraciones Forzadas. Oxford, n. 62, nov. 2020.

KADELBACH, Stefan. “Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The Identification of Fundamental Norms”. In: TOMUSCHAT, Christian & THOUVENIN, Jean-Marc (eds.). **The Fundamental Rules of the International Legal Order – Jus Cogens and Obligations Erga Omnes.** Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

KALDOR, M. **New and old wars: organized violence in a global era.** Cambridge, Polity Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2012.

KEOHANE, R.O. **International institutions and state power: essays in international relations theory.** Boulder, Westview, 1989.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy.** New York, Simon & Schuster, 1994.

KOHN, Hans. **Nationalism, its meaning and history.** Princeton, N.J., Van Nostrand, 1965.

KRAUSE, Keith & WILLIAMS, Michael C. **Critical security studies: concepts and cases.** London, UCL Press, 1997.

LAMBERT, Helene. **The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence.** International Journal of Refugee Law Vol. 25 No. 2, 2013.

LANGELLÉ-TARDY, M. **L'esclavage moderne,** Paris, PUF, 1999.

LAUTERPATCH, Hersch. **Regles générales du droit de la paix.** Académie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours, vol. 62, 1937-IV.

LAUTERPATCH, Elihu & BETHLEHEM, Daniel. “The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”. In: FELLER, Erika. (ed.); TURK, Volker; NICHOLSON, F. (eds.). **Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection.** Cambridge (United Kingdom); New York (NY); Geneva; Cambridge University Press; UNHCR, 2003.

LISTER, Matthew J. **Who are Refugees?** Law and Philosophy: Volume 32, Issue 5, 2013.

LOESCHER, Gil. **The UNHCR and world politics: a perilous path**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Refugee movements and international security**. Adelphi Paper No 268, London: IISS, 1992.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James H. S. **UNHCR: The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**. Taylor and Francis, Routledge, 2008.

LOESCHER, Gil & MILNER, J. (eds). **The politics, human rights and security dimensions of protracted refugee situations**. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

MANORAJ, Vani. **Refugee and the Non-Refoulement Obligation**. SSRN Electronic Journal, 2019.

MARRUS, M. R. **The Unwanted: European Refugees from the First World War through the Cold War**. Temple University Press, Philadelphia, 2002.

MARRUS, M. R. **The unwanted: European refugees in the twentieth century**. New York, Oxford, Oxford University Press, 1985.

MASSEY, Douglas S. **The Social and Economic Origins of Immigration**. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 510, World Population: Approaching the Year 2000, Jul., 1990), pp. 60-72.

MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquin; HUGO, Graeme; KOUAOUICI, Ali; PELLEGRINO, Adela & TAYLOR, J. Edward. **Theories of International Migration: A Review and Appraisal**. Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, Sep., 1993, pp. 431-466.

MATAS, D. "A History of The Politics of Refugee Protection". In: MAHONEY, Kathleen & MAHONEY, Paul. (eds). **Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge**. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1993.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MAZZA, J. **Venezuelan migrants under COVID-19: managing South America's pandemic amid a migration crisis**. Latin American Program Working Paper, Washington, Wilson Center, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 9ª edição, 2015.

McADAM, Jane. **Rethinking the Origins of "Persecution" in Refugee Law**. International Journal of Refugee Law, 2013, Vol. 25, No 4.

McCOUBREY, Hilaire. **International Humanitarian Law: Modern Developments in the Limitation of Warfare**. Aldershot, UK, Ashgate Pub., 1998.

MERON, T. **Extraterritoriality of Human Rights Treaties**. The American Journal of International Law, 1995, Vol. 89, No. 1.

MEYER, T. **Soft Law as Delegation**. Fordham International Law Journal, No 3, 2008.

MILANOVIC, Marko. **Extraterritorial Application of Human Rights. Treaties. Law, Principles and Policy**. Oxford University Press, 2011.

MILNER, James H. S. **Refugees, the state and the politics of asylum in Africa**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

MITTELMAN, James & FALK, Richard. "Global Hegemony and Regionalism". In: **Regionalism in the Post-Cold War World**. Ed. Stephen C. Calleya, Aldershot, Ashgate, 2000.

MOCH, Leslie P. **Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650**. Bloomington: Indiana University Press, 1992.

MORAES, Thaís Guedes Alcoforado de. **O papel do judiciário na proteção aos refugiados**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 32, (Volume especial – Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello), jan. 2014.

MOREAU-REIBEL, J. **Le droit de société interhumaine et le jus gentium - Essai sur les origines et le développement des notions jusqu'à Grotius**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 77, 1950.

MURILLO, J.C. **La Protección internacional de los Refugiados en las Américas**. In: XXXIII Inter-American Course of International Law, Inter-American Juridical Committee, OAS, Washington D.C., 2007. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacion\\_al\\_2006\\_Juan\\_Carlos\\_Murillo\\_Gonzalez.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacion_al_2006_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez.pdf) (acesso: 02/07/2020).

NASSER, Salem Hikmat. **Jus cogens: ainda esse desconhecido**. Revista DireitoGV, 2005, Vol. 1, No. 2.

NEVINS, Joseph. **Searching for Security: Boundary and Immigration Enforcement in an Age of Intensifying Globalization**. Social Justice, 28(2), 2001, pp.132-148.

OGATA, Sadako. **Preparing for the Future: Knowledge in Action** - Opening Speech for the 1994-95 Academic Year at the Graduate Institute for International Studies, by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 25 October 1994. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fbb20/preparing-future-knowledge-action-opening-speech-1994-95-academic-year.html> (acesso:09/08/2020).

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. "Judicialização do refúgio no Brasil: o papel das defensorias públicas". In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**, Brasília, ACNUR Brasil, 2021.

OLIVEIRA, G. A. G. **Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crisis**. *Military Review*, May-June, p. 94-108, 2019.

ORCHARD, Phil. **The Dawn of International Refugee Protection: States, Tacit Cooperation and Non-Extradition**. *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, 2016.

ORCHARD, Phil. **A Right to Flee: Refugees, States, and the Construction of International Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PASQUALUCCI, J. **The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. CUP, 2003.

PIGUET, E. **Climate change and forced migration**. UNHCR Working Paper No 153, Geneva: UNHCR, 2008.

PINTO, Monica. "Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección en el sistema interamericano". In: **Derecho internacional de los derechos humanos**. Montevideo, Comisión Internacional de juristas/Colégio de Abogados del Uruguay, 1993.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 5ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 13ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTER, B. **The Refugee Question in Mid-Victorian Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

PRICE, Matthew E. **Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits**. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

PULIDO, Maria Claudia. & BLANCHARD, Marisol. "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. (coord). **El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. 1ª ed., San José, Editorama, 2004.

RAE, Heather. **State Identities and the Homogenisation of Peoples**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

RAGAZZI, Maurizio. **The Concept of International Obligations Erga Omnes**. Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 201-202.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. Consultor Jurídico, 26 maio de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao> (acesso: 20/06/2021).

\_\_\_\_\_. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo, Saraiva, 2021.

\_\_\_\_\_. **Processo internacional de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo, Saraiva, 2019.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2019.

RAMOS, André de Carvalho; LEITE, Larissa. “Devido processo legal como garantia essencial ao direito dos refugiados”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**, Brasília, ACNUR Brasil, 2021.

RAWLS, John. **Law of Peoples**. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1999.

REIS, Rossana Rocha & MENEZES, Thais Silva. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado**. Revista de Sociologia e Política, 2012.

REIS, Rossana Rocha & MOREIRA, Julia B. **Regime Internacional para os refugiados: mudanças e desafios**. Revista de Sociologia e Política, 2010, Vol. 18, Nº 3.

REMÓN, Florabel Quispe. **The Protection of Human Rights in the Inter-American System: Evolution and Current Vision**. Anuario Espanol de Derecho Internacional, Vol. 32, 2016.

ROBERTS, Adam. **More Refugees, less Asylum: A Regime in Transformation**. Journal of Refugee Studies, 11, 1998.

ROSENAU, James N. **Governance in the Twenty-First Century**. Global Governance 1, no. 1, 1995.

RUFFERT, Matthias. **Pinochet Follow Up: The End of Sovereign Immunity?** Netherlands International Law Review, 48, Iss. 2, June, 2001, pp.171-195.

RUIZ DE SANTIAGO, J. “Derechos Humanos, Migraciones y Refugiados: Desafios en los Inicios del Nuevo Milenio”, **Memoria del III Encuentro de Movilidad Humana: Migrante y Refugiado**, San José of Costa Rica, ACNUR/IIDH, 2001.

SAID, Valeria Aron & JARA, Soledad Castillo. **Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration**. International Migration, 09 September 2020.

SANTANDER, Sebastian. **Globalization et néorégionalisme: déclin ou redéfinition du rôle de l'Etat sur la scène internationale?** Diplomatica, v. 63, n. 5, 2000, pp. 93-108.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SASSEN, S. **Sovereignty in an age of Globalisation**. New York, Columbia University Press, 1996.

SCELLE, Georges. **Regles générales du droit de la paix**. Académie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours, vol. 46, 1933-IV.

SCHABAS, William. **The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute**. Oxford Commentaries on International Law, 2010.

SCHUSTER, L. **The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany**. London, Frank Cass, 2003.

SEPÚLVEDA, M. “El tratamiento de solicitantes de asilo y refugiados basado en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y las normas del derecho internacional de derechos humanos”. In: **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José, ACNUR, Editorama, 2004, pp. 315-340.

SHACKNOVE, Andrew E. **From Asylum to Containment**. International Journal of Refugee Law, 516, (4), 1993.

\_\_\_\_\_. **Who Is a Refugee?** Ethics, Vol. 95, No. 2, Jan., 1985, pp. 274-284.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. Eight Edition, Cambridge University Press, 2017.

SHELTON, Dinah L. “The Inter-American human rights system”. In: HANNUM, Hurst (ed.), **Guide to international human rights practice**. 2<sup>nd</sup> Ed., Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Resumo Executivo – Refúgio em Números**, 6<sup>a</sup> Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for human rights: international law in domestic politics**. Cambridge University Press, 2009.

SINHA, S. Prakash. **Asylum and International Law**. The Hague, Martinus Nijhoff, 1971.

SKRAN, C. **Refugees in inter-war Europe: the emergence of a regime**. Oxford, Clarendon Press, 1995.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 99, p. 403-460, jan./dez., 2004.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo, Saraiva, 2008.

SOYSAL, Y. N. **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**. Chicago, University of Chicago Press. 1995.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. “A implementação da Convenção de 1951 sobre a condição de refugiado no Brasil: um estudo a partir dos julgados do TRF4”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **70 anos da**

**Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**, Brasília, ACNUR Brasil, 2021.

STEDMAN, S. J. & TANNER, F. **Refugee manipulation: war, politics, and the abuse of human suffering**. United Nations University Press, 2003.

STEFONI, C.. & BRITO, S. “Chile: un destino más en el mapa migratorio intrarregional”. In: **Migración en Chile. Evidencias y mitos de una nueva realidad**. Editors. N. R. Pedemonte, and V. José Tomás. Santiago, CL: LOM ediciones, 2019, pp.23-48.

STEVENS, D. **UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives**. London, Sweet & Maxwell, 2004.

STOREY, Hugo. **Armed Conflict in Asylum Law: The “War-Flaw”**. Refugee Survey Quarterly, 2012, Vol. 31, No 2.

STOREY, Hugo & WALLACE, Rebecca. **War and Peace in Refugee Law Jurisprudence**. The American Journal of International Law, (95), 2001.

SUNTINGER, W. **The Principle of Non-Refoulement: Looking Rather to Geneva than to Strasbourg?** Austrian Journal of Public and International Law, 49, 1995.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília, CICV, Escopo Ed., 1988.

SZTUCKI, Jerzy. “Who is a Refugee? The Convention Definition: Universal or Obsolete?” In: NICHOLSON, Frances & TWONEY (eds.). **Refugee Rights and Realities**. Cambridge University Press, 1999.

TAYLOR, Savitri. “Offshore Barriers to Asylum Seeker Movement: The Exercise of Power without Responsibility?”. In: McADAM, Jane (ed.). **Forced Migration, Human Rights and Security**. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008.

TELOKEN, Stefan. **The Domino Effect**. Refugees, December 1993.

TIEDEMANN, Paul. **Are There Moral Duties toward Refugees? Considerations in Legal Ethics**. *Laws*, 10: 4, 2021.

THAYER, L. E. “Causas y consecuencias de La irregularidad migratoria”. In: **Migración in Chile. Evidencias y Mitos de una nueva realidad**. Editors N. Rojas Pedemonte, and J. Tomás Vicuña, Santiago, CL, LOM Ediciones, 2019, pp.297-334.

THIELEMANN, E. **Between Interests and Norms: Burden-Sharing in the European Union**. *Journal of Refugee Studies* 16(3), 2003, pp.253-73.

TREVISANUT, Seline. **The Principle of Non-Refoulement And the De-Territorialization of Border Control at Sea**. *Leiden Journal of International Law*, 27, 2014, pp.661-675.

WAEVER, Ole. “Securitization and Desecuritization”. In: LIPSCHUTZ, Ronny (ed.). **On Security**. New York, Colombia University Press, 1995.

WALKER, R. B. J. “On the protection of nature and the nature of protection”. In: HUYSMANS, J; DOBSON, Andrew; PROKHOVNIC, Raia. (eds). **The Politics of Protection. Sites of Insecurity and Political Agency**. London, Routledge, 2006.

WALT, Stephen. **The renaissance of security studies**. Mershon International Studies Review, 1998.

WATSON, Adam. **The Evolution of International Society**. London and New York, Routledge, 1992.

WEBER, L. “The Shifting Frontiers of Migration Control”. In: PICKERING, S. & WEBER, L. (eds). **Borders, Mobility and Technologies of Control**. Dordrecht, Springer, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Detention of Asylum Seekers: 20 Reasons Why Criminologists Should Care**. Current Issues in Criminal Justice, 14(9), 2002, pp.9-30.

WEIS, Paul. In: ACNUR, **The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis**, 1990. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html> (acesso: 30/07/2020).

WIGHT, M. **A política do poder**. Brasília, Ed. Unb/Ipri, 2002.

WONDERS, N. “Global flows, semi-permeable borders and new channels of inequality”. In: PICKERING, S. & WEBER, L. (eds). **Borders, mobility and technologies of control**. Dordrecht, Springer, 2006.

WOOD, Tamara. **Expanding Protection in Africa? Case Studies of the Implementation of the 1969 African Refugee Convention’s Expanded Refugee Convention**. International Journal of Refugee Law, 2014, Vol. 26, No 4, pp.555-580.

ZARD, M. **Exclusion, Terrorism and the Refugee Convention**. Forced Migration Review, vol. 13, June, 2002.

ZOLBERG, Aristide R. **A Nation By Design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. Cambridge, Harvard University Press, 2006.

ZOLBERG, Aristide R. **The Formation of New States as a Refugee-Generating Process**. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 05 Vol. 467, Iss. 1, 1983.

ZOLBERG, Aristide R., SUHRKE, Astri Suhrke & AGUAYO, Sergio. **Escape From Violence**. New York, Oxford University Press, 1989.