A Necessidade da Manutenção do Conceito de Refugiado Ante a Perseguição Política

Thayná Gava Borges[1], Yolanda Maria de Menezes Pedroso Speranza[2]

[1]Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) – Mestrado em Direito Internacional, Santos-SP, Brasil
[2] Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) – Mestrado em Direito Internacional, Santos-SP, Brasil

E-mail: gavathayna@gmail.com

Resumo: O presente artigo versa sobre a necessidade de manutenção do conceito de refugiado conforme estabelecido pela Convenção Sobre o *Status* dos Refugiados de 1951, em conjunto com seu Protocolo Adicional de 1967, especialmente no tocante à perseguição política, dado o fato de poder implicar na perda de proteção legal daqueles a quem o citado regime se destina. Foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, de maneira a analisar a necessidade de manutenção do conceito convencional de refugiado ante as novas nuances dadas pela doutrina e comunidade internacional, para tanto, valendo-se dos métodos dialético e sistêmico para análise dos dados coletados. Verifica-se que a perseguição política ocasiona grande fluxo migratório internacional, o que demanda proteção específica por meio da concessão de refúgio às vítimas de tal perseguição, que podem sofrer com resistência dos Estados ou mesmo perda da proteção de refugiado ante a ampliação deste conceito.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; Conceito de refúgio; Perseguição política; Direitos Humanos.

The Need to Maintain the Concept of Refugee due to the Political Persecution

Abstract: This paper addresses the need to maintain the concept of refugee as it was established on the 1951 Convention on the Status of Refugees, combined with its Additional Protocol, created in 1967, especially regarding political persecution, given the fact that a conceptual change may imply in decrease of legal protection of those who benefit from the Regime. Bibliographical and documentary research was carried out in order to analyze the need to maintain the conventional concept of refugee, under the view of new nuances given by doctrine and the international community, therefore, using the dialectic and systemic methods to analyze the data collected. Political persecution is a relevant cause of international migratory flows, which demands specific protection, such as granting the refugee status to the victims of such persecution, who may suffer from the resistance of States to acknowledge these situations or even a decrease of protection that a conceptual extension would cause.

Keywords: International Refugee Law; Refugee Concept; Political Persecution; Human Rights.

Introdução

O conceito convencional de refúgio, aquele estabelecido pela Convenção Sobre o *Status* dos Refugiados de 1951, em conjunto com seu Protocolo Adicional de 1967, adota a

perseguição como requisito essencial para a concessão do refúgio, a qual pode ser motivada em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou ainda opiniões políticas. No entanto, com o surgimento de novas necessidades de migração forçada, muitos defendem que tal concepção seja ampliada para abranger, por exemplo, vítimas de graves violações de direitos humanos, de desastres ambientais e também os migrantes econômicos, aqueles que não detêm condições de subsistência em seu Estado de origem.

Assim, com a emergência dessas novas demandas, tem-se um fluxo massivo de refugiados de natureza mista, ou seja, pessoas que foram forçadas a emigrar de seus Estados de origem por uma série de razões que não necessariamente relacionam-se com a perseguição e não conseguem obter o *status* de refugiado. Ademais, a própria relevância da perseguição como principal causa da concessão do refúgio se perdeu, até mesmo dentro da atuação do Alto Comissariado sobre Refugiados da ONU, o qual vem empregando seus esforços na proteção de outras pessoas de interesse. Em contraste a esse aumento de fluxo, os Estados passaram a adotar políticas de isolamento e de maior proteção das fronteiras para impedir a entrada de pessoas, colocando em risco o regime como um todo e, consequentemente, enfraquecendo a proteção almejada.

Diante disso, o presente artigo parte da premissa de que o conceito convencional é ainda relevante para o regime dos refugiados, partindo de uma descrição do contexto atual da perseguição política no mundo. Para tanto, será utilizado como fonte o relatório "*Freedom in the World 2017"*, confeccionado pela Organização Não-Governamental *Freedom House*. Além disso, serão analisados os riscos da expansão conceitual, que pode sobrecarregar o regime e, consequentemente, diminuir a proteção prevista para aqueles que dela necessitam, utilizando-se como método a revisão bibliográfica e análise documental.

Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da manutenção do conceito Convencional de refúgio, ante a evidente necessidade de proteção dentro de tais parâmetros, especialmente com relação às perseguições políticas atuais, conforme comparação dos dados fornecidos pelos relatórios da organização *Freedom House* e da ACNUR (*Global Trends*). Ademais, pretende-se demonstrar, que a ampliação da caracterização de refúgio para migrações forçadas por motivações diversas do conceito convencional implicará em uma fragilização da proteção do regime existente.

Material e métodos

A presente pesquisa se vale de pesquisa bibliográfica, sendo utilizadas obras da doutrina internacional sobre a temática analisada, bem como documental, ao passo que foram estudados relatórios da ONU e da Organização Não-Governamental *Freedom House*.

Como metodologia de abordagem, foram utilizados os métodos dialético e sistêmico, de modo a ser analisado o fenômeno (conceito de refugiado) e suas variações presentes no cenário internacional atual, cotejando tais pontos com o atual sistema de refúgio positivado, visando com isso tecer estudo em relação sobre a necessidade da manutenção do atual conceito estabelecido pela Convenção Sobre o *Status* dos Refugiados de 1951, em conjunto com seu Protocolo Adicional de 1967, em detrimento de novas interpretações, com a finalidade de propiciar uma proteção mais efetiva àqueles que, de fato, necessitam de refúgio.

Resultados

No relatório elaborado pela organização *Freedom House* 2017[5], o ano de 2016 foi o 11º ano consecutivo com declínio da questão da liberdade em âmbito global. O retrocesso de direitos políticos e/ou de liberdades civis foi verificado, inclusive, nos países classificados como "livres" no documento, como é o caso do Brasil, da França e dos Estados Unidos.

A análise de 195 Estados identificou que 59 foram classificados como "parcialmente livres" e outros 49 como "não livres", sendo que as piores classificações se localizam na região do Oriente Médio e no Norte da África.

É possível relacionar a ocorrência de evasões de populações em decorrência de perseguições decorrentes da orientação política em Estados com déficit de garantias dos direitos políticos e das liberdades civis. Pelo comparativo do analisado no relatório da *Freedom House* com o *Global Trends* da ACNUR, Estados que possuem um *score* mais baixo no índice de liberdade, como é o caso da Síria, com pontuação agregada de -1, também se situam no topo do índice de Estados de origem.

Discussão

A Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados, adotada em 1951, nasceu a partir de uma ideia de exceção e exclusão: considerava-se refugiado somente aqueles que, em razão dos fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, foram perseguidos em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e, por conta disso, precisaram sair do país de sua nacionalidade, não podendo ou não querendo retornar a ele. Assim, verifica-se a existência de duas limitações: 1) temporal, tendo em vista a data estabelecida para definir quem fazia jus ao *status* de refugiado e os que não faziam, demonstrando, portanto, o caráter

de exceção; 2) geográfica, já que o período a que se refere é o da Segunda Guerra Mundial, a qual afetou principalmente o território Europeu, fazendo com que muitas pessoas saíssem de seus locais de origem.

Desta forma, foi apenas em 1967, com a criação de um Protocolo Adicional à referida Convenção, que as restrições foram excluídas, tornando a questão da perseguição como requisito principal, sem as condicionais temporais e geográficas. Assim, a partir do reconhecimento das condições previstas, o refugiado passa a contar com uma série de proteções e garantias como, por exemplo, direito ao trabalho, à moradia, à educação, à saúde, à assistência, entre outros. Vale ressaltar que, apesar do fim das restrições mencionadas, ainda assim o regime dos refugiados tinha aplicação apenas sobre uma parcela de pessoas com características específicas, sendo, portanto, ainda pautado pela ideia de exceção, tratando-se de um conceito burocrático, um "rótulo", o qual depende também das políticas dos Estados, que são os entes que concedem ou não tal *status* [1].

Assim, fala-se muito em ampliar o conceito consagrado na Convenção de 1951 e em seu Protocolo Adicional, para abarcar dentro do regime dos refugiados as pessoas que, apesar de não sofrerem perseguição, por uma série de razões são forçados a abandonar seus países de origem, pretendendo-se, portanto, a criação de novos rótulos. Shacknove [1] afirma que a ideia do refúgio parte da premissa de que existe uma ligação de proteção entre o Estado e os cidadãos, a qual pode ser rompida, sendo a perseguição apenas uma das formas pelas quais essa ruptura pode ocorrer. Além disso, o referido autor defende que o refúgio deveria ser concedido a todos aqueles que precisaram sair do seu país de nacionalidade em razão da incapacidade do Estado em cumprir seu compromisso de proteção em relação a seus cidadãos. Nesse sentindo, seria possível reconhecer o *status* de refugiado para os chamados "refugiados" ambientais, aqueles que foram forçados a migrar em razão de um evento ambiental, e também os econômicos, os que não detém meios de subsistência em seus países, por exemplo.

No entanto, conforme já demonstrado a partir da análise das condições da liberdade política no mundo, o conceito convencional de refúgio ainda se mostra bastante relevante, tendo em vista a existência de muitos governos autoritários, os quais limitam as liberdades dos cidadãos e violam seus direitos básicos. Shacknove menciona ainda que para eventual expansão conceitual, as políticas de proteção deveriam crescer proporcionalmente. No entanto, tal proposta soa um tanto utópica se analisado o momento atual. Vive-se uma grave crise migratória no mundo, com 65,6 milhões de pessoas em situação de deslocamento

forçado, incluindo perseguição, conflito armado, violência e violação de direitos humanos [2], e paralelamente a este cenário, verifica-se que as políticas adotadas por muitos Estados têm se baseado em promover uma maior proteção às fronteiras e barrar fluxos de refugiados. Não raras vezes essas pessoas são criminalizadas e, ainda que consigam cruzar a fronteira, não conseguem gozar dos direitos previstos na Convenção de 1951, por não se encaixarem no "rótulo", ficando à margem da sociedade, sem direitos básicos.

Portanto, tem-se que refúgio vem se tornando uma "espécie em extinção no Ocidente"[4], frente a dificuldade de ser reconhecido como tal pelos Estados, constituindo-se em um verdadeiro privilégio, considerando-se o número grande de pessoas que se encontram em situação de deslocamento forçado e não preenchem os requisitos. Por outro lado, apesar dessa situação, entende-se que não é o momento de propor uma expansão do conceito para abranger um número maior de pessoas, pois existe o risco de que se perda a proteção mínima existente para aqueles que se encaixam no conceito Convencional.

Conclusões

Por derradeiro, conclui-se que a manutenção do conceito de refugiado previsto no regime dos Refugiados é condição de demasiada importância para a efetivação dos direitos nele assegurados, visto que uma ampliação de tal conceito pode gerar a perda da referida proteção.

Não restam dúvidas acerca da necessidade de se proteger o maior número possível de pessoas que sofrem generalizadas violações de direitos humanos. No entanto, o que se discutiu neste trabalho foi a capacidade do Regime dos Refugiados em lidar com esse grande número de demandas. Sendo assim, as estratégias de proteção aos demais migrantes forçados devem ser pensadas de tal forma que não comprometam os ganhos que o regime dos refugiados já foi capaz de alcançar.

Referências bibliográficas

1. Zetter R (1991). Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. Journal of refugee studies. Volume 4; n. 1: 39-62.
2. Shacknove AE (1985). Who is a Refugee?. Ethics. Volume 95; nº 2: 274-284.
3. United Nations High Commissioner for Refugees. Global Trends; 2017. Site: http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf/ acesso em 02/10/2017.
4. Humphrey M (2003). Refugees: an endangered species?. Journal of Sociology. Volume 39; n. 1: 31-43.
5. Freedom House. Freedom in the world 2017. https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf/acesso em 02/10/2017.