

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

PAOLA CRISTINA NICOLAU

Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul

DOURADOS – MS

2018

PAOLA CRISTINA NICOLAU

Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Área de concentração: Interdisciplinar.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos,

Desenvolvimento e Integração Regional

Orientador: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva

DOURADOS – MS

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

N639h	<p>Nicolau, Paola Cristina Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul / Paola Cristina Nicolau. –2018. 169 f.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)– Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.</p> <p>1. Refugiados – Mercosul. 2. Mercosul - Acordos, Leis, Decretos, etc... I. Título.</p>
-------	---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFGD.

©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.



UFPGD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR **PAOLA CRISTINA NICOLAU**, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS (INTERDISCIPLINAR).

Aos vinte e nove dias do mês de junho de dois mil e dezoito, às 14:00 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "**HARMONIZAÇÃO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS DE REFÚGIO NO MERCOSUL**" apresentada pelo mestranda **PAOLA CRISTINA NICOLAU**, do Programa de Pós-Graduação em FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva/UFMS/UFPGD-PPG-FDH (presidente/orientador), Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto - UFPGD (membro titular), Prof.^a Dra. Ana Paula Martins Amaral - UFMS (membro titular). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer o candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada APROVADA, fazendo *jus* ao título de **MESTRE EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS**. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 29 de junho de 2018.

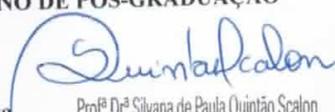
Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva (UFMS/UFPGD-PPG-FDH) _____

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFPGD-PPG-FDH) _____

Prof.^a Dra. Ana Paula Martins Amaral (UFMS) _____

ATA HOMOLOGADA EM: 04/07/2018, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFPGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa
Assinatura e Carimbo


Prof.ª Dr.ª Silvana de Paula Quintão Scalon
Pró-Reitora de Ensino de Pós-Graduação
e Pesquisa (em exercício)
Matr. nº 1323892
COPG/PROPP/UFPGD

*Somewhere there is danger,
Somewhere there is injustice,
Somewhere else, the tea is getting cold*

- Doctor Who, 1989

AGRADECIMENTOS

O mestrado marcou uma intensa transição em minha vida. A repentina mudança de cidade, que afetou diretamente minha vida pessoal, e o mergulho na interdisciplinariedade acadêmica, parte de uma nova fase da vida profissional, foram parte dessa trajetória. Ambas esferas, pessoal e profissional, hoje trazem um único sentimento: pertencimento. O título de mestra, tão real a cada dia, se transforma em algo meu e de todos e todas que fizeram parte dessa trajetória.

Primeiramente, reconheço o privilégio de estar entre a pequena porcentagem de brasileiras que estudam além do ensino básico. Agradeço à universidade pública e à CAPES por me permitirem estudar com o auxílio de uma bolsa, tão escassas nos dias atuais. Agradeço também aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos pela caminhada conjunta desde o início do programa, assim como pelos ensinamentos e direcionamentos.

Sigo agradecendo ao meu orientador, Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva, que demonstrou paciência, brandura e sabedoria nos momentos mais difíceis e, por vezes, confusos do processo de escrita das páginas dessa dissertação. Aos membros da banca, Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto, que me acompanhou nesses dois anos e auxiliou no polimento da pesquisa, e Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral, pelas contribuições no texto da defesa e as que virão em futuras colaborações. Aos colegas, agradeço a complacência em todos os momentos juntos na sala de aula e fora dela, em especial à sororidade das mulheres especiais que convivi.

Aos amigos e amigas que me acompanharam em desafios anteriores e permanecem me apoiando em todos os momentos, passando por Palmitos, Santa Maria e, também, por águas internacionais. À pessoa que tornou possível o sentimento de pertencimento em Dourados, Hermes Moreira Júnior, por permitir, através de atentos gestos e palavras, que eu me sinta capaz de fazer sempre mais. Por fim, à minha família, sem esquecer de nossos anjos peludos, reconhecendo em especial minha mãe, Iara Maria Schussler, por ser diariamente um exemplo de resistência e amor.

RESUMO

A criação do Mercosul ocorreu dentro de um processo de abertura comercial e integração econômica mais amplo que se desdobrou por toda a América Latina no início dos anos 1990. Desde a virada do século XXI, a agenda econômica foi atrelada a problemáticas sociais e a temática migratória e do refúgio passaram a ganhar espaço na instituição. Nesse sentido, o processo de harmonização de normas e procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado, foco dessa pesquisa, está estreitamente ligado ao aprofundamento da integração econômica e à ampliação da porosidade fronteiriça na região. Esta dissertação analisa como ocorreu a harmonização de normas e procedimentos de refúgio no âmbito do Mercosul e o processo de incorporação nos seis países que assinaram a Declaração do Rio de Janeiro no ano de 2000: Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia e Chile. A hipótese trabalhada era a de que o compromisso com a harmonização de normas e procedimentos de refúgio, estabelecido pelo Mercosul a partir da Declaração do Rio de Janeiro, ocasionou mudanças nas legislações de refúgio dos países-membros e associados signatários. Busca-se demonstrar como isso ocorreu a partir da análise das atas das reuniões do Foro Especializado Migratório (2000-2014) e da avaliação das legislações sobre refúgio nos respectivos países. A conclusão a que se chegou é que houve uma harmonização a partir de padrões normativos mínimos, presentes na legislação brasileira desde 1997, que foram incorporados pela Declaração do Rio de Janeiro e absorvidos pelos países-membros e associados signatários.

Palavras-chave: refugiados; Mercosul; harmonização legislativa; integração regional.

ABSTRACT

Mercosul's creation occurred within a broader process of trade and economic integration that unfolded throughout Latin America in the early 1990s. Since the turn of the 21st century, the economic agenda has been tied to social issues and matters of migration and asylum started to occupy a larger scope in the institution. Hereupon, the focus of this research is the harmonization process of norms and procedures for the recognition of refugee status, which is closely linked to the deepening of economic integration and the expansion of border porosity in the region. This dissertation analyzes how the harmonization of norms and procedures of asylum ensued in Mercosul and the unveiling of the incorporation process in the six countries that signed the Declaration of Rio de Janeiro in the year 2000: Brazil, Paraguay, Argentina, Uruguay, Bolivia and Chile. The depleted hypothesis was that the commitment to the harmonization of norms and procedures of asylum, established by the Mercosul since the Declaration of Rio de Janeiro, caused changes in the asylum legislations of the member and associate signatory countries. It's made an attempt to demonstrate how this occurred from the records analysis from the official meetings of the Specialized Migration Forum (2000-2014) and the assessment of asylum legislation in the respective countries. The results found showed that there was a harmonization based on minimum normative standards, regnant in the Brazilian legislation since 1997, which were incorporated by the Declaration of Rio de Janeiro and absorbed by the members and associate signatory countries.

Keywords: refugees; Mercosul; legislative harmonization; regional integration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do regime internacional dos refugiados (1926-2018)	37
Figura 2 – O instituto do refúgio na América Latina	50

LISTA DE ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CEDH – Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIREFCA – Conferência Internacional Sobre Refugiados da América Central

CMC – Conselho do Mercado Comum

CONARE – Comissão Nacional para os Refugiados

CPCM – Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

DADH – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social

FEM – Foro Especializado Migratório

FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul

GMC – Grupo Mercado Comum

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos

ISM – Instituto Social do Mercosul

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organizações Internacionais

OIM – Organização dos Estados Americanos

OING – Organizações Internacionais Não-Governamentais

OIR – Organização Internacional para Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

PAB – Plano de Ação do Brasil

PAM – Plano de Ação do México

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

PAQ – Programa Asilo de Qualidade

RMI – Reunião de Ministros do Interior

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SM – Secretaria do Mercosul

TAL – Tribunal Administrativo Laboral

TPR – Tribunal Permanente de Revisão

UE – União Europeia

UNRRA – Agência das Nações Unidas para o Auxílio e a Reabilitação

UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente

UPS – Unidade de Apoio à Participação Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – O INSTITUTO DO REFÚGIO DE NORTE A SUL	21
1.1 Ramificações conceituais de migração forçada	21
1.2 A evolução do regime internacional dos refugiados	25
1.3 O instituto do refúgio na América Latina	38
CAPÍTULO 2 – HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA E REFÚGIO NO MERCOSUL ..51	
2.1 O processo de harmonização legislativa	51
2.1.1 Harmonização de normas e procedimentos de refúgio	54
2.1.1.1 A experiência da União Europeia	57
2.3 A estrutura institucional e o compromisso com a harmonização no Mercosul	59
2.4 O tema do refúgio no Mercosul	64
2.4.1 O Foro Especializado Migratório: harmonização e refúgio	66
CAPÍTULO 3 – REFÚGIO À LUZ DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS	79
3.1 Considerações gerais das legislações	79
3.1.1 Cláusulas de inclusão	82
3.1.2 Cláusulas de exclusão, cessação e revogação	84
3.1.3 Direitos e deveres dos refugiados	85
3.1.4 Órgãos competentes	87
3.1.5 Procedimentos	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXOS	106
ANEXO A – Declaração de Cartagena	106
ANEXO B – Declaração do Rio de Janeiro	111

ANEXO C – Lei do Refúgio do Brasil	114
ANEXO D – Lei do Refúgio da Argentina	121
ANEXO E – Lei do Refúgio da Bolívia	131
ANEXO F – Lei do Refúgio do Chile	149
ANEXO G – Lei do Refúgio do Paraguai	152
ANEXO H – Lei do Refúgio do Uruguai	160

INTRODUÇÃO

A busca pelo refúgio e, posteriormente, a chegada em um novo país, afeta o território de origem do solicitante, o local que o acolhe e, conseqüentemente, os locais que agem de intermédio nessa trajetória. Todo esse processo requer observância e ação de diversos agentes, desde organizações internacionais, governos nacionais e sociedade civil, para que ocorra em conformidade com preceitos de direitos humanos. Os mecanismos de proteção do regime internacional dos refugiados, no entanto, caminham muitas vezes na direção contrária e não possuem os aportes necessários para garantir uma proteção plena. Se observado o espaço do Sul global, percebe-se que a figura do refugiado não é mais única e a aplicação internacional do instituto do refúgio permanece não sendo capaz de proteger a grande maioria de migrantes forçados nesses países.

O regime¹ internacional dos refugiados persiste desde a segunda metade do século XX, ao mesmo tempo que resiste à evolução de seus principais marcos normativos, a Convenção Relativa ao Status² dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. A primeira estabelece instrumentos legais internacionais preliminares e codifica os direitos dos refugiados na esfera mundial, limitando-os, em sua definição, dentro de uma esfera temporal (somente acontecimentos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográfica (território europeu). O segundo, apesar de manter a definição de refugiado estabelecidas em 1951, rompe com as reservas temporais e geográficas em consideração aos novos fluxos migratórios e a ascensão de novas categorias de refugiados. Instituições concebidas em âmbito internacional para proteção de pessoas refugiadas refletem essa resistência: todas foram criadas provisoriamente.

As dissensões presentes nos abundantes fluxos migratórios aprazados a partir da década de 1960 no continente africano e na região latino-americana, exigiram a adoção de definições mais abrangentes para o conceito de refugiado. Em 1969, a Organização da

1 Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricões específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012, p. 94).

2 No decorrer do texto opta-se por não traduzir a palavra “status” para “estatuto”, conforme as traduções oficiais dos documentos citados. A palavra “status” vem do latim, e significa “estado”, “situação” ou “condição”, diferente da palavra “estatuto” que significa “lei ou conjunto de leis que disciplinam as relações jurídicas que possam incidir sobre as pessoas ou coisas”. Mesmo a palavra “estatuto” sendo cabível ao discutirmos as normativas do direito internacional como um todo, a palavra “status” mantém o foco na no processo de reconhecimento da condição de refugiado, principal característica desses documentos, ao mesmo tempo que não reduz o texto a tão somente um apanhado de regras e procedimentos.

Unidade Africana (OUA) elaborou sua própria convenção regional relativa aos refugiados, que considerou em seu texto o contexto histórico dos países da África, da mesma forma que a Convenção de 1951 foi redigida para entestar a experiência europeia. Nos anos de 1970, a migração forçada nos países da América Central cresceu rapidamente como consequência do delineamento político e econômico da região e no Cone Sul com a ocorrência de diversos golpes de Estado.

A inoperância do direito internacional dos refugiados levou, mais uma vez, a elaboração de um instrumento de proteção regional, que considerasse as particularidades desses fluxos. A ampliação do conceito internacional de refugiado e sua caracterização como uma das categorias abrangentes pela migração forçada é manifestada através da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. O documento prevê o reconhecimento da condição de refugiado a vítimas de conflitos armados, agressão externa, graves violações de direitos humanos e violência generalizada como sujeitos. Ainda, o mesmo documento considera a necessidade de harmonizar e coordenar esforços entre os países da região para que a declaração seja aplicada sem contundências. Esse cenário prova que, junto com a África, a América Latina foi prógona ao se apropriar do instituto do refúgio para estender seus instrumentos de proteção a novas situações de migração forçada, principalmente a partir do reconhecimento dos fluxos migratórios mistos na região, carentes de amparo internacional³.

O aumento no número de solicitantes de refúgio é produto de amplos processos de mudanças sociais e econômicas que aprofundam as disparidades entre países do Norte e do Sul. No início da década de 1990, momento de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a origem de solicitantes de refúgio em países sul-americanos era majoritariamente de outros países da região. Foi somente na virada ao século XXI, com a perenização do conflito na Colômbia e o crescimento constante no número de deslocados internos, que se consolidou um novo grupo de pessoas carentes de proteção regional, sem amparo de seu próprio governo. Mais adiante, a chegada de fluxos migratórios mistos extracontinentais, principalmente de origens africanas e asiáticas, causou esmorecimento ao credo colocado em normas internacionais.

Os processos de integração na América Latina expõem o interesse da região em criar espaços de diálogo comuns, que se desvencilhem das amarras normativas internacionais

3 Segundo Sikkink (2015, p. 224), “o envolvimento da América Latina nessas iniciativas recentes [de direitos humanos], [...] não é um quebra-cabeça ou um resultado da liderança de grandes potências, mas uma continuação de tradições e ativismo muito mais longos em nome da proteção internacional dos direitos humanos e da democracia.

provenientes do Norte global e encontrem soluções próprias para problemáticas locais. Nesse contexto, a integração econômica do Mercosul insurge para suprir os anseios comerciais entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A trajetória utilizada para aprofundar a relação entre os países é tencionada através da harmonização legislativa em áreas que favoreçam esse processo, quanto maior for a convergência entre os ordenamentos jurídicos nacionais, maior é o nível de integração do bloco. A harmonização legislativa, ou jurídica, é desmembrada entre normas e procedimentos e estruturada a partir de três fases subsequentes: legislação, interpretação e procedimento.

O isolamento da agenda econômica do Mercosul das problemáticas sociais começa a ser dissolvido paralelamente à consolidação da onda rosa, ou guinada à esquerda, na América do Sul. O bloco ainda possui um nível de integração econômica baixo e no que tange à discussão de proteção de direitos humanos, especificamente nos temas de migração e refúgio, os compromissos assinados pelos Estados geram pouco impacto material. A falta de políticas regionais unificadas leva a dissuasões nas normas e procedimentos para reconhecimento da condição de refugiado, levando os Estados a optarem pela norma que os “beneficie” mais, isto é, que não conceda à maioria dos solicitantes o *status* de refugiado e impeça sua entrada em território nacional⁴.

O compromisso da harmonização de normas e procedimentos de refúgio é firmado com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio do ano 2000. Os países que participaram do processo de elaboração da declaração e posteriormente a ratificaram foram Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia e Chile. A partir desse momento, os debates sobre proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados evoluem por meio de trocas recorrentes de informações entre os países-membros. É criada uma arena de debates específica para a questão migratória dentro do Mercosul, o Foro Especializado Migratório (FEM). Nesse período, as mudanças nas legislações nacionais são construídas socialmente dentro do contexto regional e atendem às condições específicas dos fluxos de refugiados entrementes na América do Sul.

Nesse sentido, a pesquisa tem o propósito de responder uma pergunta geral: qual é o espaço ocupado pelo tema do refúgio no Mercosul?⁵ Logo, o engendramento da hipótese é

4 Os políticos preferem uma definição mais restrita e podem limitar o escopo desse conceito manipulando os requisitos processuais necessários para um solicitante cumprir os critérios e ser contemplado com o status de refugiado (HADDAD, 2008, p. 25)

5 Para Milner e Wojnarowicz (2017, p. 14), “ao contrário do contexto global do regime internacional dos refugiados, que agentes, procedimentos de decisão e instituições permanecem relativamente formais e estáveis, o contexto local é visto como uma *arena selvagem* de implementação, variando em áreas

pormenorizado pela seguinte pergunta: os compromissos firmados pela Declaração do Rio de Janeiro foram incorporados pelas legislações nacionais dos países-membros fundadores?

A hipótese principal dessa dissertação avalia que o compromisso com a harmonização de normas e procedimentos de refúgio, estabelecido pelo Mercosul a partir da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, harmonizou as legislações de refúgio dos países-membros e associados a partir de padrões mínimos. São seis legislações de seis países diferentes pormenorizadas no decorrer do texto, recortando os países que assinaram o documento oficial: Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Bolívia e Uruguai.

A análise realizada parte do pressuposto a proteção dos refugiados é construída a partir da interação de diversos agentes (Estados, OI, OING e sociedade civil), responsáveis pela criação de novas estruturas normativas internacionais⁶. A percepção construtivista coloca agentes internacionais e estruturas normativas em uma mesma arena onde interagem entre si e se constituem mutuamente⁷. O Mercosul é considerado agente, que fortalece as ideias do refúgio no espaço do FEM, e as normas emanadas desse concerto dos Estados encetam o processo de harmonização. Não obstante, as ideias propostas para a proteção dos refugiados surgem de interações anteriores, dirigidas por outros agentes.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul e sua incorporação nos seis países que assinaram a Declaração do Rio de Janeiro, são eles Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia e Chile. Por conseguinte, as partes que compõem a pesquisa estão dispostas entre três objetivos específicos: verificar o contexto e a evolução de normas internacionais e regionais referentes ao instituto do refúgio e, a partir delas, revelar critérios comuns concessão do refúgio; compreender a inserção do tema do refúgio na agenda do Mercosul e investigar como os processos de harmonização de normas e procedimentos são construídos; e, finalmente,

geográficas e contextos. É por causa desse alto grau de diferenciação local que uma análise micro-nível é importante para desvendar como a mesma política gera diferentes impactos [...]”.

- 6 O construtivismo auxilia na materialização de ideias (propostas por agentes) em normas (diretrizes coletivas) dentro da sociedade internacional. “O crescimento de normas internacionais de direitos humanos durante a última década é considerado o exemplo principal que demonstra a força de abordagens construtivistas [...]. A suposição de que as normas de direitos humanos desafiam interesses de um Estado-Nação implica, portanto, que as mudanças de norma não podem ser feitas por uma agência estatal, mas devem também decorrer da influência de agentes transnacionais não-estatais (CHANDLER, 2004, p. 32).
- 7 A relação mutual entre agente e estrutura é inferida a partir das contribuições teóricas do Construtivismo. Para isso, os autores Wendt (1987) e Adler (1997) fazem uma adaptação da Teoria da Estruturação da Sociologia para as Relações Internacionais, que percebe a pressão de agentes não-estatais sobre Estados como uma nova forma de associação internacional. Chandler (2004, p. 25) reitera que, “[...] no panorama construtivista, poder é algo inibido e interesses de Estados são moldados através de estruturas normativas internacionais criadas a partir das múltiplas interações entre agentes estatais e não-estatais dentro da sociedade civil global”.

analisar as mudanças nas legislações dos seis países do recorte e comparar o nível de harmonização presente entre elas.

A justificativa da escolha do tema é primeiramente embasada no aparecimento de novas lacunas de proteção a refugiados e solicitantes de refúgio na região, percebidas através do aumento de respostas *ad hoc* nos países da América Latina⁸. Segundo, há uma abundância de estudos que assestam a política migratória do Mercosul (PATARRA & BAENINGER, 2006; NOVICK, 2010; COUTINHO, 2013; CULPI, 2017), contudo, há uma lacuna analítica quanto a política do refúgio. Dentre as poucas pesquisas encontradas, a maioria realiza uma análise comparativa entre os países-membros e associados (LETTIERI, 2012), sem aprofundar o contexto regional e internacional que precede os processos.

Ainda, o foco interdisciplinar do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos condiz com a pluralidade de campos de estudo que podem ser utilizados para interpretar a proteção dos refugiados na esfera das migrações forçadas⁹. A dissertação parte da interligação entre áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Direito Internacional Público, percebidas como essenciais para uma investigação mais diligente do regime internacional dos refugiados.

O tema do refúgio e da harmonização no Mercosul são analisados especificamente a partir do documento da memória institucional do Foro Especializado Migratório (FEM), entre 2000 e 2014. Pesquisas recentes utilizaram versões desse documento para exemplificar a política migratória como um todo no Mercosul (CARRASCO, 2013; NICOLAO, 2015; LUNARDI, 2016), colocando a questão do refúgio em segundo plano. A dissertação utiliza majoritariamente fontes primárias de pesquisa. A análise documental realizada dispõe de um papel determinante para compreensão do tema do refúgio nos cenários internacional, regional e nacional. Considerando a facilidade de acesso à informação através da rede mundial de computadores, os principais documentos foram obtidos através dos sites do ACNUR¹⁰ e da

8 Iniciativas de caráter temporário dentro de uma única região retratam um nível baixo de integração regional, legitimado pela necessidade dos Estados criarem mecanismos individuais de proteção.

9 A análise de Voutira e Dona (2007, p. 166) considera o estudo de migrações forçadas dentro de um campo multidisciplinar e de uma abordagem interdisciplinar.

10 A página *Populations Statistics* (acesso em <http://popstats.unhcr.org>) possui um banco de dados dividido por ano, país hospedeiro, país de origem, e categoria de migração forçada (refugiados, ou pessoas em situações análoga a de refugiado, solicitantes de refúgio, refugiados que retornaram ao país de origem, deslocados internos que retornaram ao local de origem, apátridas e outros grupos vulneráveis). Também, o *Operational Portal* (acesso em <http://data2.unhcr.org/en/situations>) sintetiza dados sobre a situação atual de refugiados em oitenta e três países.

plataforma paralela RefWorld¹¹, OEA¹² e Mercosul¹³. Paralelamente, relatórios de organizações internacionais não-governamentais também são considerados e, finalmente, mas não menos importantes, normativas e procedimentos dos comitês nacionais de proteção aos refugiados dos países da amostra¹⁴.

Estabelecidos os objetivos e com intuito de responder objetivamente as perguntas expostas, o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “O instituto do refúgio de Norte a Sul”, busca contextualizar a elaboração das normativas internacionais de proteção aos refugiados. As ramificações conceituais de migração forçada são expostas, focando nas categorias que podem ser protegidas pelo instituto do refúgio. Destaca-se no cenário internacional, com ênfase na Europa pós-segunda guerra e na ONU, e na região latino-americana durante o andamento do processo de Cartagena.

O segundo capítulo, “Harmonização legislativa e refúgio no Mercosul”, busca explorar a evolução da pauta do refúgio no bloco e, a partir disso, verificar o rumo dos processos de harmonização de normas e procedimentos sobre o tema. A consolidação dos processos de integração regional na América Latina, especificamente na América do Sul, é colocada como ponto de partida para compreensão da estratégia de criação do bloco. Nesse contexto, notabiliza-se a prática de harmonização dentro do direito comunitário e da integração e seu papel como possível mecanismo de proteção aos refugiados dentro dos países do Mercosul.

Por fim, o terceiro capítulo, “Refúgio à luz das legislações nacionais”, evidencia casos de seis países-membros e associados do Mercosul quanto suas leis de refúgio, todos

11 Plataforma vinculada ao ACNUR, mas com autonomia de publicação, que serve como um banco de dados para documentos relativos ao tema de migrações forçadas (acesso em <http://www.refworld.org>).

12 Todos os documentos do processo de Cartagena, publicações pontuais sobre o tema e pronunciamentos foram obtidos através do site da OEA (acesso em <http://www.oas.org>).

13 A página do Mercosul disponibiliza os principais documentos do bloco, desde sua criação até as decisões e trâmites mais recentes (acesso em <http://www.mercosur.int>).

14 Durante a pesquisa feita sobre os quatro países em análise, percebeu-se que a Argentina já possui um site específico que disponibiliza informações sobre migrações com uma seção direta para refúgio, detalhando a legislação nacional, guia de procedimentos necessários para solicitação de refúgio e informações de contato de cada órgão responsável (acesso em <http://www.migraciones.gov.ar/conare>). No Brasil não há uma página sistematizada, existindo informações vinculadas ao Conare somente no site do Ministério da Justiça, sendo o acesso aos dados limitados e as informações passadas apenas através de perguntas e respostas preestabelecidas (acesso em <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/refugio>). O governo do Paraguai possui um site direcionado somente a questões migratórias que disponibiliza os marcos legais do país sobre migração e refúgio, mas não há uma seção específica para solicitantes tirarem suas dúvidas e acessarem os documentos necessários (acesso em <http://www.migraciones.gov.py>). No Uruguai não há sequer uma seção na página do Ministério das Relações Exteriores para tratar especificamente de normas e procedimentos de refúgio, o acesso à informação sobre refúgio no país é limitado a sites de organizações não-governamentais ou diretamente pelo ACNUR.

signatários da Declaração do Rio de Janeiro, buscando expor os pontos convergentes e divergentes em seus textos e aplicações. Todos os países analisados também são signatários das normas de proteção internacionais e participaram ativamente do processo de Cartagena, contudo, o processo de implementação das recomendações em suas legislações ainda é moroso.

CAPÍTULO 1

O instituto do refúgio de Norte a Sul

O capítulo se dedica a verificar o contexto e a evolução de normas internacionais e regionais referentes ao instituto do refúgio e, a partir delas, revelar critérios comuns de concessão do refúgio. A primeira parte visa compreender o que é a migração forçada e as categorias de indivíduos que estão em seu entorno. Então, posiciona-se o regime internacional dos refugiados e sua relação interdependente com o regime internacional de direitos humanos em um cenário de mudanças com o fim da Guerra Fria. Uma das variáveis que molda a compreensão da construção desses regimes é a permanência dos países do Norte na vanguarda da constante expansão da agenda de direitos humanos. Ao direcionar a análise para países do Sul, os marcos jurídicos que engendram o direito internacional dos refugiados e o contexto que os constroem são considerados pioneiros para compreensão das características regionais de proteção aos refugiados, especificamente no nicho latino-americano com o processo de Cartagena. Dessa maneira, o tema do refúgio no Mercosul, que será apurado em capítulos posteriores, age como uma extensão da postura da América Latina diante desses instrumentos de proteção e reafirma o compromisso central da região com a harmonização de normas e procedimentos de proteção aos refugiados.

1.1 Ramificações conceituais de migração forçada

O fim da Guerra Fria soltou as amarras da globalização e sua vasta expansão potencializou diversas mudanças na dinâmica da mobilidade humana. Esse fenômeno, fez com que as migrações internacionais fossem conduzidas pela diferenciação de regras e mecanismos que permitem o movimento de apenas algumas categorias de migração voluntária, ao mesmo tempo que previne ou restringe os movimentos de migração forçada (CASTLES, 2009, p. 181). A maneira que os Estados respondem a cada fenômeno é totalmente diferenciada, qualquer categoria que exija assistência e recursos internos é barrada antes mesmo de conseguir entrar em seus territórios.

Esse aumento da securitização é característico do século atual e faz com que cada vez menos pessoas consigam acesso a um refúgio de qualidade, sem que mais de seus direitos

humanos sejam violados. A evolução das normas de direitos humanos impulsionou o novo discurso sobre migração e como os rótulos de “refugiado” e “migrante” são constantemente formados e gerenciados no contexto da colonização e integração (ZETTER, 2007, p. 179). Novas categorias de migração voluntária se tornaram mais contumazes¹⁵, como a migração por *lifestyle* direcionada a países do Norte, e situações de migração forçada ascenderam entre países do Sul, como migração por sobrevivência, de crise e tráfico de pessoas.

A migração forçada inclui uma série de categorias legais ou políticas. Todas envolvem pessoas que foram forçadas a fugir de suas casas e buscar refúgio em outros lugares. O discurso popular costuma chamá-los todos de ‘refugiados’, mas essa é uma categoria legal bastante restrita. A maioria dos migrantes forçados foge por razões não reconhecidas pelo regime internacional de refugiados, e muitos deles são deslocados no seu próprio país de origem (CASTLES, 2009, p. 173).

Chimni (2008, p. 12) acredita que o próximo passo seria a aproximação dos estudos sobre migração forçada com os estudos de migração voluntária. A diferença entre os dois fenômenos é percebida apenas pelos diferentes graus de coerção e o exercício de agência de cada grupo ou indivíduo. Essa opacidade percebida entre as categorias é refletida pela noção desenvolvida pelo próprio ACNUR, que prevê a proteção de refugiados e soluções duradouras no contexto das migrações internacionais.

A transição do estudo sobre refugiados para o estudo das migrações forçadas é marcada pelo período pós-colonial. Os amplos processos de descolonização geraram êxodos em massa e pessoas carentes de assistência internacional detiveram-se em um estado de indefinição, sobre ‘o que’ eram e ‘quem’ deveria protegê-las. À vista disso, ficaram escancaradas as falhas do regime internacional dos refugiados, assim como foi reconhecido seu papel indispensável como parte da solução. Os países do Sul foram precursores em interpretar as novas faces dos fluxos migratórios em suas regiões e oferecer caminhos para conhecer e pensar sobre os eventos complexos e fluidos que moldaram as relações em torno deles, enfatizando os diferentes contextos de poder, identidade e valor. Na América Latina, a aplicação do instituto do refúgio e o reconhecimento da condição de refugiado estende às

15 A migração voluntária é caracterizada como um movimento que depende inteiramente da vontade e agência de um indivíduo. A partir desse conceito, foram estabelecidas quatro categorias: estudantes, turismo e *lifestyle*, migrantes laborais qualificados e migrantes irregulares. As implicações desse tipo de migração no cenário internacional estão limitadas aos migrantes irregulares, que, em larga escala, são vistos negativamente pelos Estados que os abrigam e podem ter seus direitos humanos violados nos processos de deportação.

categorias emergentes de migração forçada uma alternativa tangível de proteção, mesmo com os desafios ainda enfrentados na prática.

O espectro de migração reativa desenvolvido por Richmond (1988) dialoga diretamente com os debates sobre migração forçada. O autor afirma que eventos como desastres naturais, guerras civis, dificuldade de acesso à água potável e fome são variáveis dependentes de uma conjuntura social, política e econômica que geram novos fluxos migratórios. O estouro repentino de uma guerra civil ou situação de instabilidade política e econômica diminui a capacidade de uma população sobreviver sob as mesmas condições pré-crise e enaltece as vulnerabilidades de cada indivíduo.

Os conceitos de migração de sobrevivência e migração de crise podem ser relacionados com a exposição de Richmond (1988). A migração de sobrevivência ocorre quando há uma privação de direitos humanos básicos, como acesso à água, comida, saneamento básico e moradia. Isso ocorre, muitas vezes, em Estados frágeis ou falidos, que não possuem condições de sustentar as pessoas que vivem em seu território. Betts (2013, p. 23) desenvolveu o seguinte conceito para migrantes de sobrevivência: “pessoas que estão fora de seu país de origem por causa de uma ameaça existencial na qual não há acesso a uma solução doméstica”. Já a migração de crise, para Martin, Weerasinghe e Taylor (2013), afeta indivíduos que residem ou estão de passagem em outro país onde emerge uma situação de crise, seja por motivos políticos, econômicos, bélicos, naturais ou humanos. É um termo descritivo para todas pessoas que estão em movimento, e reflete a perpetrante realidade histórica da relação entre mobilidade humana e crises humanitárias.

As abordagens tradicionais de política internacional, em vez de expandir possibilidades de reconhecimento desses migrantes forçados sob a condição de refugiado, abastecem um sistema que os coloca em uma posição de exclusão irrevogável. Quando se trata de refugiados, o discurso político dos Estados tende sempre fazer a pergunta “de quem estamos falando?”, esperando que a resposta seja um conceito já lapidado, sem brechas para especulações na interpretação. Os motivos pelos quais as pessoas deixam suas casas e buscam pelo refúgio estão em constante mudança. O papel dos fluxos de refugiados é oscilante, dependendo do complemento e brechas entre legislações distintas para conseguir se inserir em uma sociedade sob a plena concessão de seus direitos.

O instituto do refúgio é construído por um conjunto de normas internacionais, regionais e nacionais. A proteção é concedida para pessoas reconhecidas como refugiadas por

um desses mecanismos. Esse processo de reconhecimento pode estar embasado em qualquer uma das normas estabelecidas, sendo algumas mais amplas e outras mais restritivas. Nesse sentido, a condição de refugiado pode ser reivindicada por outras categorias que necessitem de proteção internacional, ainda carentes de regulamentação.

Ao serem analisados os fluxos migratórios mistos, sua formação é composta por solicitantes de refúgio que contam com motivos claros de perseguição (*well-founded fear*)¹⁶ e outros migrantes forçados em situação latejante de vulnerabilidade. Nos casos em que o refúgio já é percebido como algo inatingível, a solicitação é feita aos órgãos competentes dos países para evitar deportações e garantir direitos básicos para sobrevivência no novo país. O ACNUR encaixa essas pessoas como em situações análogas a de refugiados, oferecendo proteção através de outros instrumentos de proteção internacional e garantindo que seus direitos humanos não sejam violados enquanto se encontrarem nessa condição.

Além dos refugiados, na interpretação restritiva do termo, outras categorias de migração forçada podem usufruir do escopo de proteção do refúgio: apátridas¹⁷, deslocados internos¹⁸ e pessoas traficadas¹⁹. É essencial ressaltar que o processo para solicitar refúgio pode, muitas vezes, exigir uma comprovação e documentação mais concludente para essas categorias, dificultando ou até mesmo dissuadindo muitas pessoas a levarem o processo adiante e permanecerem indocumentadas nos países em que estão.

16 Solicitantes de refúgio possuem direitos e deveres distintos de alguém que já teve sua condição de refugiado reconhecida. Após o pedido de refúgio ser verbalizado, esse *status* impede que a pessoa seja deportada, garante direitos trabalhistas e acesso a serviços básicos, como saúde e educação até que o processo seja julgado.

17 Em 1954, foi estabelecida a Convenção sobre o Estatuto dos Apátrida, que classifica a condição de apatridia como “toda pessoa que não seja considerada como nacional seu por nenhum Estado, conforme a sua legislação”. Ainda, o tratado é complementado pela Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia em 1961. Ambas são responsáveis por reger os direitos dos apátridas diante da comunidade internacional.

18 Quando é utilizado o termo “deslocados internos”, sem qualificação da expressão, refere-se a pessoas forçadas em sair de sua casa por motivos de guerra civil ou violência generalizada, mas que permanecem dentro do território de seu país. Em situações de crise, o Estado não consegue garantir a proteção dessas pessoas, ao mesmo tempo que não há uma convenção internacional específica que proteja os deslocados internos. Na prática, são utilizadas normas de direitos humanos e direito humanitário, capazes de dar assistência, mesmo que limitada.

19 Pessoas traficadas são inseridas em situações que envolvem recrutamento, transporte ou alojamento de pessoas através de ameaças, uso arbitrário da força e meios de coerção diversos. A finalidade desse processo usualmente envolve exploração sexual e trabalhos forçados. É importante ressaltar que a principal característica desse fenômeno é a falta de consentimento da vítima. Qualquer pessoa traficada tem o direito reservado de continuar no país em que foi encontrada como refugiada, retornar ao seu país de origem ou solicitar refúgio em uma terceira localidade. A diferença entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes é o consentimento da pessoa, uma transação financeira é firmada. A exploração nesse cenário pode ocorrer na trajetória até o local de destino. Todavia, migrantes contrabandeados não reservam o direito de solicitar refúgio quando chegam em outro país.

1.2 O instituto do refúgio no âmbito internacional

Entre os séculos XV e XIX, os fluxos de refugiados não eram considerados um imbróglia internacional e sim algo a ser resolvido individualmente pelos territórios que recebiam esses indivíduos ou por ações bilaterais. Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989, p. 08) afirmam que o primeiro grande fluxo de refugiados foi responsável por implantar o rótulo de “refugiado clássico” por ser constituído de indivíduos que fugiam devido a perseguições religiosas.

Até o final de 1910, a problemática dos refugiados dentro do continente europeu não possuía o alcance necessário para existir um regime jurídico específico a eles; os casos isolados da época “eram resolvidos com a simples concessão do asilo ou pelo procedimento de extradição, conjugado com Direito Penal Internacional” (ANDRADE, 1996, p. 20). Foi somente em 1912, com a Guerra dos Bálcãs, que os deslocamentos forçados começaram a se tornar mais frequentes e cada vez maiores, ocasionando em um segundo grande fluxo de refugiados formado por grupos de minorias étnicas daquela parte da Europa. Esses “novos refugiados” remetem às mudanças nas causas de deslocamento, isto é,

[...] os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram — nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol) (ARENDETT, 1998, p. 256).

Os Tratados das Minorias foram as primeiras tentativas em criar normativas internacionais para proteção de pessoas de diferentes nacionalidades que estavam fora de seus países de origem e conter o fluxo de pessoas oriundo da Europa Oriental. A maioria dos tratados foram firmados durante a Conferência de Paz de Paris em 1919 sob supervisão da Liga das Nações. Hathaway (2005, p. 81) faz críticas a falta de universalidade dos tratados, ao mesmo tempo que procura explicar o pioneirismo jurídico deles, responsáveis por conceber os primeiros padrões de tratamento de estrangeiros, criando um vínculo entre os refugiados ou deslocados com os países de acolhida²⁰. Um novo agente internacional é destacado em todo

20 A diferença entre refugiado e deslocado durante todo período da primeira metade do século XX era percebida pela possibilidade de cada indivíduo em retornar para seu país de origem. Haddad (2008, p. 134) diferencia que “[...] pessoas deslocadas eram considerados indivíduos que haviam sido movidos ou deportados forçadamente durante a guerra, mas que poderiam retornar ao seu país de origem agora que a [segunda] guerra havia chegado ao fim. As massas de indivíduos que se aglomeraram em campos para pessoas deslocadas após a guerra eram ditas em status de espera para a repatriação, considerando o campo

esse processo, a Liga das Nações é empoderada com capacidade legal para representar os refugiados conforme os acordos firmados nos tratados das minorias.

A experiência seguinte veio de uma solicitação de intervenção feita pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) à Liga das Nações sobre o número remanescente de deslocados que fugiram da Revolução Russa (1917). Esse número somava-se aos indivíduos já em movimento devido ao conflito nos Bálcãs e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que em 1926 chegou ao teto de 9,6 milhões de refugiados (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, p. 18). A resposta da Liga foi a nomeação de um “Alto Comissário em nome da Liga em conexão com os problemas dos refugiados russos na Europa” em 1921, posto ocupado por Fridtjof Nansen.

Na década de 1920, no entanto, “havia centenas de milhares de pessoas deportadas, perseguidas, desabrigadas e vítimas da fome e das enfermidades” (TRINDADE, 1997) e já existiam pessoas refugiadas de outras nacionalidades, sendo necessário expandir a jurisdição do escritório a gregos, búlgaros, armênios, turcos, romenos e outros grupos com menor expressão²¹. As tarefas exercidas pelo alto-comissariado eram consideradas temporárias pois eram conjecturadas apenas duas soluções para os refugiados daquela época: repatriação e naturalização (ARENDDT, 1998, p. 246). Os casos de naturalização ainda eram inferiores ao de repatriação. A repatriação, na época, era aplicada de maneira não-voluntária a quase todos os casos, ou seja, as pessoas eram deportadas de volta aos seus países de origem sem existir seu consentimento para o retorno.

Diversos textos preparatórios foram feitos entre 1926 e 1928 para garantir as atividades de Nansen²² que, mesmo não sendo vinculantes, estabeleceram padrões para o

como meio temporário de frear o deslocamento. O termo refugiado, por outro lado, foi reservado estritamente para indivíduos que não podiam ou não seriam repatriados e, como já vimos, esta categoria gradualmente cresceu de tamanho, pois ficou claro que muitos dos deslocados nunca poderiam retornar para casa com o início súbito da Guerra Fria”.

21 As palavras de Hobsbawm (1994, p. 47) ajudam sintetizar esse período de transição: “a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa forçaram milhões de pessoas a se deslocarem como refugiados, ou por compulsórias ‘trocas de população’ entre Estados. Um total de 1,3 milhão de gregos foi repatriado para a Grécia, sobretudo da Turquia; 400 mil turcos foram decantados no Estado que os reclamava; cerca de 200 mil búlgaros passaram para o diminuído território que tinha o seu nome nacional; enquanto entre 1,5 ou 2 milhões de nacionais russos, fugindo da Revolução Russa ou no lado perdedor da Guerra Civil russa, se viram sem pátria. Foi para estes, mais do que para os 300 mil armênios vítimas do genocídio, que se inventou um novo documento para aqueles que, num mundo cada vez mais burocratizado, não tinham existência burocrática em qualquer Estado: o chamado passaporte de Nansen da Liga das Nações, com o nome do grande explorador ártico que fez uma segunda carreira como amigo dos sem-amigos”.

22 Disposição que Rege a Emissão de Certidões de Identidade para Refugiados Russos e Armênios de 1926, Disposição Relativa à Extensão para Outras Categorias de Algumas das Medidas Tomadas em favor dos Refugiados Russos e Armênios e a Disposição Relativa ao *Status* Legal de Refugiados Russos e Armênios, ambas de 1928 (HATHAWAY, 2005).

reconhecimento da condição de refugiado, desassociada a situação do Estado de origem do indivíduo. As disposições também determinaram direitos de acesso à justiça, ao trabalho, de não-expulsão (o posterior princípio de *non-refoulement*) e a documentos de identificação de refugiado emitidos pela Liga das Nações (HATHAWAY, 2005, p. 86). O regime de proteção aos refugiados do período entre guerras perdurou entre 1921 e 1939 e foi análogo ao colapso de grandes impérios e, como consequência, da criação de novos Estados e da ascensão vertiginosa de regimes totalitários.

As mudanças decorrentes dos dez anos que precederam a Segunda Guerra Mundial limitaram o aprofundamento das relações multilaterais entre os países, interrompendo processos importantes de cooperação internacional, desde avanço em acordos econômicos até resoluções conjuntas para problemáticas de direitos humanos. A nomeação de um novo órgão de proteção em 1933, o “Alto Comissário em nome da Liga para os refugiados que saíram da Alemanha”, foi vetor de atrito entre os países. Mesmo sendo criado desvinculado da Liga para não expressar uma posição política contrária ao governo alemão, a Alemanha decidiu se retirar da organização²³. No mesmo ano, a Liga estabeleceu uma comissão intergovernamental e foi formulada a Convenção Relativa ao *Status* Internacional dos Refugiados²⁴, sendo o “primeiro exemplo de uma normativa internacional vinculante sobre questões de direitos humanos” (HATHAWAY, 2005, p. 87), que garantiu obrigatoriamente os direitos previstos nas disposições de 1928.

[A Convenção de 1933] tentou limitar a prática do repatriamento e conceder direitos de refugiados russos e armênios em seus países de asilo. Algumas garantias básicas que os refugiados tinham direito foram especificadas, incluindo educação, emprego no país de acolhimento e documentos de viagem. [Ainda], uma convenção semelhante foi promulgada em 1938 para o benefício de refugiados provenientes da Alemanha, que foi estendida em 1939 àqueles que fugiram da Áustria (LOESCHER, 1993, p. 38).

O desmantelamento da Liga das Nações ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em 1942, e o aumento da mobilidade entre as fronteiras europeias e a estagnação do regime internacional dos refugiados ficaram em evidência até o final do

23 “Esta medida *ad hoc* revelou implicações políticas do regime internacional emergente: o reconhecimento de um grupo como refugiados correspondeu a uma cobrança formal da comunidade internacional a um de seus membros. Para não ‘ofender’ o governo alemão, a Assembléia fez o Alto Comissário independente da Liga, responsável pelo próprio órgão, mas a Alemanha posteriormente renunciou à Liga, e o Alto Comissário foi novamente vinculado à Assembléia” (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, p. 20).

24 Após essa Convenção em 1933, foi elaborado uma Disposição Provisória sobre o Status dos Refugiados Oriundos da Alemanha em 1936, que gerou a Convenção sobre o Status dos Refugiados Oriundos da Alemanha em 1938 (HATHAWAY, 2005).

conflito²⁵. À vista disso, estabeleceram-se uma série de soluções temporárias: entre 1943 e 1946 vigorou a Agência das Nações Unidas para o Auxílio e a Reabilitação (UNRRA), criada pelas potências ocidentais e responsabilizada por processos de repatriação. A organização não havia sido criada para lidar exclusivamente com refugiados e sim assistir a todos indivíduos afetados diretamente pelo conflito (LOESCHER, 2001, p. 35).

O mandato da UNRRA era limitado e teve suas atividades substituídas pela Organização Internacional para Refugiados (OIR), com data de validade até junho de 1950. Mesmo a OIR contando com pleno apoio político e econômico dos países, as objeções à repatriação cresciam incessantemente e a ausência de uma definição sobre quem poderia ser considerado refugiado dificultavam o debate sobre novas soluções (HATHAWAY, 2005, p. 91-93). As limitações da OIR ficaram mais ostensivas, o que incentivou a não renovação de seu mandato e salientou a necessidade de instrumentos de proteção mais objetivos e, pela primeira vez, desde o pontapé inicial do regime internacional dos refugiados, “a comunidade internacional tornou a elegibilidade do refugiado dependente do indivíduo em vez do grupo e aceitou o direito do indivíduo a fugir de perseguição política” (LOESCHER, 2001, p. 37).

Nesse ínterim, a Segunda Guerra Mundial se direcionava a um trágico fim e o número de pessoas deslocadas na Europa era de 30 milhões em seu último ano, sendo 11 milhões refugiadas em outros países (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, p. 21). Esses números aumentaram conforme o desencadeamento de conflitos de países em processo de descolonização, decorrentes da tensão política ascendente entre EUA e URSS, marcando o início da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, uma tentativa de aprofundamento das relações internacionais foi feita com a Conferência de São Francisco no decorrer da primavera de 1945 para reestruturar a Liga das Nações e delinear a estrutura do que atualmente é a Organização das Nações Unidas (ONU). O documento redigido ficou conhecido como Carta das Nações Unidas, ou Carta de São Francisco, tendo como parte integrante o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, e foi assinado por cinquenta países considerados membros fundadores.

25 “[...] Os estadistas do mundo estavam impotentes para enfrentar os ditadores europeus, e a resposta ao problema dos refugiados pelos governos e organizações internacionais era inevitavelmente politizada e seletiva. Ao longo desse período [entre guerras], assistência e proteção eram temporárias e limitadas a determinados grupos. À medida que a eficácia política e a credibilidade da Liga declinaram - particularmente após a saída da Alemanha, do Japão e da Itália, e depois de não terem solucionado os conflitos manchurianos e etíopes -, a sua competência para lidar com os problemas de refugiados também diminuiu (LOESCHER, 2001, p. 34).

No artigo 1º da Carta, parágrafos 3 (três) e 4 (quatro), fica claro o comprometimento da organização em utilizar a cooperação internacional como meio de resolução para problemáticas comuns entre os países e, para tanto, harmonizar as condutas dos países em relação a situações perenes no cenário internacional, como a constância dos fluxos migratórios²⁶. Miller (2000, p. 27) considera esse momento de criação da ONU como o início de um período no qual as migrações internacionais tiveram sua maior influência nas relações internacionais.

Em 1948, após dois anos de processos de revisão, a versão final da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) externou em seu texto a possibilidade de pessoas perseguidas buscarem asilo em outros países²⁷. Decorridos mais dois anos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi formalmente estabelecido em substituição à OIR em 1950. A conjuntura na qual o ACNUR foi criado determinava a imediata proteção às pessoas refugiadas e deslocadas como consequência dos conflitos dos anos anteriores. O escritório possuía um limite de três anos para deslindar a situação dessas pessoas, isto é, reconhecê-las como refugiadas ou não²⁸.

Para tanto, na mesma reunião da Assembleia Geral que erigiu o ACNUR, com base na resolução nº 429 V, decidiu-se pela emergência de criação de um mecanismo para proteção internacional que definisse a condição jurídica dos refugiados. A partir da Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas em 1951, foi iniciada a redação da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados com o objetivo de estipular critérios de proteção e definir um conceito para refugiado, entrando em vigor em abril de 1954²⁹.

26 O texto do Artigo 1º afirma que o objetivo da organização é direcionado a “(3) conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e (4) ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (CARTA, 1945).

27 Artigo 14º da DUDH prevê que “toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”. É importante ressaltar que no âmbito internacional o conceito de “asilo” é considerado sinônimo de “refúgio”, apenas na América Latina esses dois termos remetem a situações distintas.

28 No período inicial da criação do ACNUR, “foram negados praticamente todos mecanismos disponíveis para efetivar a difusão de normas jurídicas internacionais das quais foi nomeado. Determinados a manter o ACNUR como uma agência estritamente limitada e restringir suas obrigações quanto ao reassentamento de refugiados, os Estados negaram ao Alto Comissário todos os recursos financeiros que excediam custos administrativos” (LOESCHER, 2001, p. 50).

29 Há recomendações e tratados que não são exclusivos à proteção dos refugiados, porém são utilizadas pelo Direito Internacional dos Refugiados para ampliar a segurança. Desses mecanismos, sobressaem-se “as Convenções IV e V de Haia relativa aos Direitos e Deveres das Potências e Pessoas Neutras no Caso da Guerra Terrestre de 1907 artigos 4.º e 6.º respectivamente); a Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948 (artigo 27184); a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (artigos 2.º, 3.º, 14, 18 e 21185), a Terceira Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 1949

Considerada a norma central do regime internacional dos refugiados, havia uma relação direta entre o clima político e o momento histórico em que a definição de refugiado foi adotada. Em seu primeiro artigo, a Convenção de 1951 determina que

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

A delimitação temporal presente no texto expõe claramente que o objetivo dos países com a criação do ACNUR era remediar situações passadas que sobejavam no território europeu. Nenhum dos artigos da Convenção prevê a possibilidade de surgimento de novos fluxos de refugiados, assim como o arremetimento de novas causas de deslocamento. A relação com o contexto histórico e a situação política da época é evidenciada pela percepção a curto prazo e de curto alcance geográfico presente no texto da Convenção.

Paralelamente ao processo de redação da Convenção, mecanismos complementares de proteção foram confeccionados em países do Sul global, em resposta a situações como a proclamação do Estado de Israel, que açulou na criação da UNRWA. O êxodo de palestinos era visto como algo fugaz, derivado especificamente dos confrontos iniciados em 1948, assim como a existência da UNRWA foi mantida prevendo sua exclusão. A perdurabilidade do conflito israelo-palestino, no entanto, foi um dos fatores que instigou mudanças no regime internacional dos refugiados por gerar um fluxo ininterrupto de refugiados³⁰.

(artigos 87, 100, 109 e 118186); a Quarta Convenção de Genebra sobre a Proteção de Pessoas Civas em Tempos de Guerra (artigos 44, 51, 70, § 2.º187); o Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949 (artigos 47, 51 § 6.º, 58, 73188); a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, de 1950 (artigo 14189); a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954; a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961; o Pacto Internacional de Direitos Civas e Políticos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (artigo 22, § 7.º190)” (JUBILUT, 2007, p. 89-91).

30 A dimensão do êxodo de palestinos foi sentida em regiões além da Europa. Mesmo a busca pelo refúgio tendo estabilizado a partir de 1949 com o armistício entre os países, a problemática permaneceu latente nas agências de proteção, piorando após a Guerra dos Seis dias em 1967. “O êxodo dos distritos que se tornaram parte do Estado de Israel, durante os meses que precederam e posteriores a proclamação da independência em maio de 1948, chegava a 700.000 a 800.000 pessoas, totalizando pelo menos três quartos da população árabe. Acelerado ao final de 1947 pela ruptura da autoridade britânica e aumento da violência na região, o movimento cresceu em abril de 1948 quando as forças militares sionistas lançaram ataques preventivos contra árabes potencialmente hostis e retaliaram ataques árabes em assentamentos judaicos e, novamente, em 15 de maio, quando Israel e seus vizinhos foram à guerra. Durante esse conflito, muitos foram expulsos de suas casas por motivos de segurança. Após o armistício, que deixou Israel com um território maior do que previsto na resolução de partição, mais pessoas foram expulsas ou fugiram para não viver sob autoridade

As falhas e limitações dos novos instrumentos internacionais de proteção tornaram-se evidentes na falta de consenso sobre definições da condição legal concedida aos refugiados. Em consequência dessas diversas perturbações regionais, novas lacunas na proteção dos refugiados foram enaltecidas e o aspecto mais alarmante era a violação da não-devolução (*non-refoulement*)³¹. Dessa forma, foram redigidos dois novos instrumentos de proteção, a Convenção sobre o *Status* dos Apátridas em 1954 e a Convenção para Reduzir Casos de Apatridia em 1961, ambas elevaram a discussão para novos grupos de pessoas forçadas para fora de seus territórios e que se encontravam em um limbo jurídico internacional.

Em pouco tempo foi elaborado também um documento complementar aos ditos da Convenção de 1951, o Protocolo Relativo ao *Status* dos Refugiados de 1967. A reunião da Assembleia Geral que aprovou o Protocolo, em 16 de dezembro de 1966, também foram materializados os direitos declarados na DUDH em tratados internacionais, a partir do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerados instrumentos de proteção complementares do regime internacional dos refugiados, responsáveis por garantir reconhecimento internacional a uma longa lista de direitos humanos.

O Protocolo possui apenas onze artigos, em comparação aos quarenta e seis da Convenção, e seu principal objetivo é romper com os limites temporais (acontecimentos antes de 1951) e geográficos (foco em deslocamentos no território europeu) e reiterar a necessidade de cooperação entre os países que o aderirem³². Ao ratificarem a Convenção e/ou o Protocolo (o Protocolo é um instrumento independente, ao qual os Estados podem aderir mesmo que não sejam parte na Convenção), os Estados signatários concordam em coordenar suas ações com as do ACNUR e auxiliar na supervisão da aplicação das provisões desses instrumentos. Nesse cenário, “o ACNUR também tem um papel importante na promoção e acompanhamento ao processo de adesão dos Estados à Convenção, permitindo-lhes a oferecer uma proteção adequada aos refugiados no seu território” (LOESCHER, 2001, p. 367). No entanto, os meios

israelense” (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, p. 23).

31 Segundo o ACNUR, o princípio de *non-refoulement* define que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (refouler) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. No artigo 33 da Convenção lê-se 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” (CONVENÇÃO, 1951).

32 “Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção [...] é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 01 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto” (PROTOCOLO, 1967).

utilizados para advertir posturas contrárias dos Estados ao cumprimento dos artigos da Convenção e do Protocolo são limitados.

O direito internacional dos refugiados não estabelece procedimentos padrão para determinar a condição de refugiado, o que o torna processualmente maleável. A não incorporação de um mecanismo de supervisão claro que tenha o intuito de promover conformidade de governos com tratados internacionais de direitos humanos coloca em xeque a efetividade de um regime de direitos (HURRELL, 2007, p. 141). O caminho para o consenso pode ser traçado através dos mecanismos regionais que regem as situações de migração forçada, no caso da Europa através da Convenção Europeia de Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH) de 1950, da África com a Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados de 1969, e da América Latina por meio da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, que constitui o tema central do próximo subtítulo.

Assim como a crise na África, as características dos fluxos de refugiados na América Latina não se enquadravam nas diretrizes da Convenção de 1951. Os acordos regionais latino-americanos e africanos foram responsáveis por inserir em seus textos as faces dos novos tipos de deslocamento, orientando sobre casos não acobertados pelo mandato original do ACNUR, como a situação de deslocados internos e a fuga de pessoas por violações maciças de direitos humanos. Tanto a CEDH quanto a Convenção da OUA sobre refugiados são documentos jurídicos vinculantes, isto é, impõem obrigatoriedade de cumprimento entre os Estados que os aderem. Já a Declaração de Cartagena possui apenas caráter recomendatório, sendo essa uma das razões das divergências em decisões nacionais dos países latino-americanos, que optam muitas vezes pela definição de refugiado da Convenção de 1951.

Entre 1950 e 1979 a descolonização em países do Sul, principalmente na África, foi responsável por moldar ações da ONU e transformar o debate sobre direitos humanos e, conseqüentemente, da proteção dos refugiados. Logo, a década de 1990, denominada como “década das conferências” (LINDGREN ALVES, 2001), veio junto com o encerramento das querelas entre EUA e URSS e o Sul foi responsável por trazer uma nova roupagem à DUDH. Conferências internacionais de direitos humanos foram responsáveis por externar algumas recomendações de proteção aos refugiados que, até o momento, estavam presentes somente em documentos regionais. Mesmo não consideradas instrumentos específicos do tema, a Conferência do Rio de Janeiro em 1992 inaugurou tópicos de discussão sobre a proteção do

meio ambiente, relevantes em um período que a recorrência dos desastres naturais começava gerar refugiados e deslocados.

Em seguida, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993 explanou seus resultados através da Declaração e Programa de Ação de Viena. O Artigo 21 (vinte e um) cita crianças deslocadas e refugiadas como prioridades para receber proteção internacional; o Artigo 23 (vinte e três) enfatiza violações graves de direitos humanos como uma das causas do deslocamento forçado e, ainda, eleva deslocados internos e vítimas de catástrofes naturais como possíveis solicitantes de refúgio³³; e o Artigo 28 (vinte e oito) discorre sobre violações a mulheres em situações de crise e mobilidade. Além disso, o documento complementou e garantiu, mesmo que a partir do Norte, espaço para as particularidades de países do Sul. Em seu Artigo 5 (cinco), expõe que cada Estado possui características próprias em seu âmbito doméstico e, ao mesmo tempo, regiões possuem afinidades políticas, econômicas e culturais que devem ser consideradas ao serem aplicadas normas de direitos humanos³⁴.

As questões expostas na Conferência de Viena foram aludidas em documentos posteriores. A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento em Cairo no ano de 1994, acrescenta a questão de apoio socioeconômico dos Estados acolhedores de famílias refugiadas em seu Capítulo V (cinco) e reserva o Capítulo X (dez) inteiro para discutir as repercussões das migrações internacionais, principalmente circunstâncias de migração forçada. É a primeira vez que um documento oficial internacional utiliza o termo “migração forçada” em seu texto. Lê-se na Ação 10.29 do Relatório:

[...] os problemas de refugiados e de pessoas deslocadas resultantes de **migração forçada**, inclusive seu direito de repatriação, devem ser resolvidos de acordo com os princípios pertinentes da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de outros instrumentos internacionais e de resoluções pertinentes das Nações Unidas (RELATÓRIO, 1994).

33 “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que as violações graves dos Direitos Humanos, nomeadamente em casos de conflito armado, se encontram entre os múltiplos e complexos fatores que conduzem à deslocação de pessoas. [...] À luz da abordagem global, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça a importância de se dar especial atenção, inclusivamente através de organizações intergovernamentais e humanitárias, e de se encontrarem soluções duradouras para as questões relacionadas com pessoas internamente deslocadas, incluindo o seu regresso voluntário e seguro e a sua reabilitação. Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Humanitário, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça ainda a importância e a necessidade da assistência humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais quer causadas pelo ser humano” (DECLARAÇÃO, 1993).

34 “[...] as particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais independentes de seus sistemas políticos e regionais” (DECLARAÇÃO, 1993).

Esse trecho comprova como a descolonização e, conseqüentemente, uma participação ativa de países do Sul nos debates sobre direitos humanos, foram responsáveis por instigar a necessidade de ir além dos termos preestabelecidos pelas convenções internacionais. O próprio ACNUR, ao aprofundar o diálogo com acadêmicos e colaborar com as conferências desse período, percebeu a necessidade de regulamentação internacional sobre situações emergentes de migração forçada. Logo, em 1995, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim inseriu o direito das mulheres na pauta internacional de direitos humanos. A violação de direitos da mulher refugiada ou deslocada esteve presente nos principais debates, considerando que essas mulheres estão em uma situação de maior vulnerabilidade por estarem em trânsito ou em um lugar que ainda não estão familiarizadas.

Ao final da década, e com o agravamento de conflitos em países não considerados ocidentais, foram desenvolvidos, em 1998, os Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno. A categoria de deslocados internos, não tão nova na prática, é elemento de *soft law*, parte do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Atualmente, a maior parcela da responsabilidade acerca da proteção de deslocados internos foi passada ao ACNUR, que vinha mudando sua forma de atuação nos anos anteriores³⁵. A expansão das responsabilidades atribuídas ao ACNUR envolve diretamente uma realocação de recursos da agência.

Conquanto, a ocorrência de atentados na virada do século foi um dos agravantes para violações de uma ampla gama de direitos humanos, principalmente os que se referem às migrações internacionais. O desgaste lento da ideia da repatriação não-voluntária, a assistência limitada concedida aos refugiados do Sul global, a cegueira política, a falência das instituições de proteção aos direitos humanos e as discussões vazias dos Estados sobre a substituição dos termos presentes na Convenção de 1951, marcam a complexidade de prevenir e remediar as novas situações contemporâneas de migrações forçadas (HURRELL, 2011, p. 94).

35 A tarefa da década de 1990 para o ACNUR é “demonstrar como a cooperação multilateral pode continuar a ser um meio mais eficaz para lidar com problemas de refugiados do que as alternativas unilaterais. O Alto Comissário deve primeiro persuadir os formuladores de políticas de que o problema global dos refugiados não é um problema humanitário que exige caridade, mas um problema político que exige soluções políticas. Além disso, não pode ser separado de outras áreas de interesse internacional como migração, direitos humanos, segurança internacional e assistência ao desenvolvimento. Essa abordagem levanta questões complexas de harmonização de esforços, determinação de responsabilidades institucionais, coordenação e alocação de recursos” (LOESCHER, 1993, p. 130).

Episódios de crise recorrentes e a necessidade de responder com prontidão às situações de deslocamento criaram uma parceria direta entre ONGs e o ACNUR, tornando-se mais íntima e frequente nos últimos anos, particularmente em situações de emergência complexas (NATSIOS, 1995, p. 411). A entrada da Organização Internacional para Migrações (OIM) no sistema ONU, reconhecida desde 2016 como Agência das Nações Unidas para Migrações, refletiu a importância dessas parcerias para responder de maneira coordenada e extensiva aos fluxos de mobilidade humana. O estreitamento da relação entre o ACNUR e a OIM é uma entre duas recentes tentativas internacionais em aproximar o regime internacional dos refugiados dos demais regimes migratórios. A OIM já vinha atuando como agência principal em diversos contextos de deslocamentos forçados, demonstrando conhecimento e capacidade para preencher o vácuo da falta de uma agência oficial da ONU para lidar com questões migratórias, principalmente as que se provam fora do alcance do mandato do ACNUR.

Uma segunda tentativa entre as duas agências foi feita a partir de uma nova declaração para responder aos fluxos de refugiados e migrantes. A Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes, adotada durante a Cúpula da ONU sobre Refugiados e Migrantes em San José no ano de 2016, materializa a evolução do regime internacional dos refugiados ao investir na promoção de ações mais abrangentes, sensíveis e sustentáveis para o tratamento de indivíduos e grupos fora de seus locais de origem. Princípios já colocados em prática anteriormente pela OIM, como práticas de gerenciamento de crises (desde sua prevenção, durante sua ocorrência e após seu término), e compromissos conjuntos de proteção, tanto para refugiados, quanto para migrantes, estão previstos no texto, assim como são consideradas as particularidades de cada grupo. Uma maneira de fomentar de soluções é a proposta do Marco de Resposta Integral para os Refugiados, direcionada para países que passam por recorrentes situações de crise, como Djibuti, Etiópia, Honduras, Uganda, Tanzânia e Somália – o último através de ações regionais.

O objetivo do marco é aliviar pressões sobre os países, ampliar a autossuficiência dos refugiados, expandir o acesso a soluções que envolvem países terceiros e apoiar as condições existentes nos países de origem com a finalidade de gerenciar um retorno de com mais segurança e dignidade. O primeiro compromisso firmado para refugiados e migrantes destaca a necessidade de garantir uma abordagem mais completa para identificação, tratamento e resolução de questões que envolvem os dois grupos:

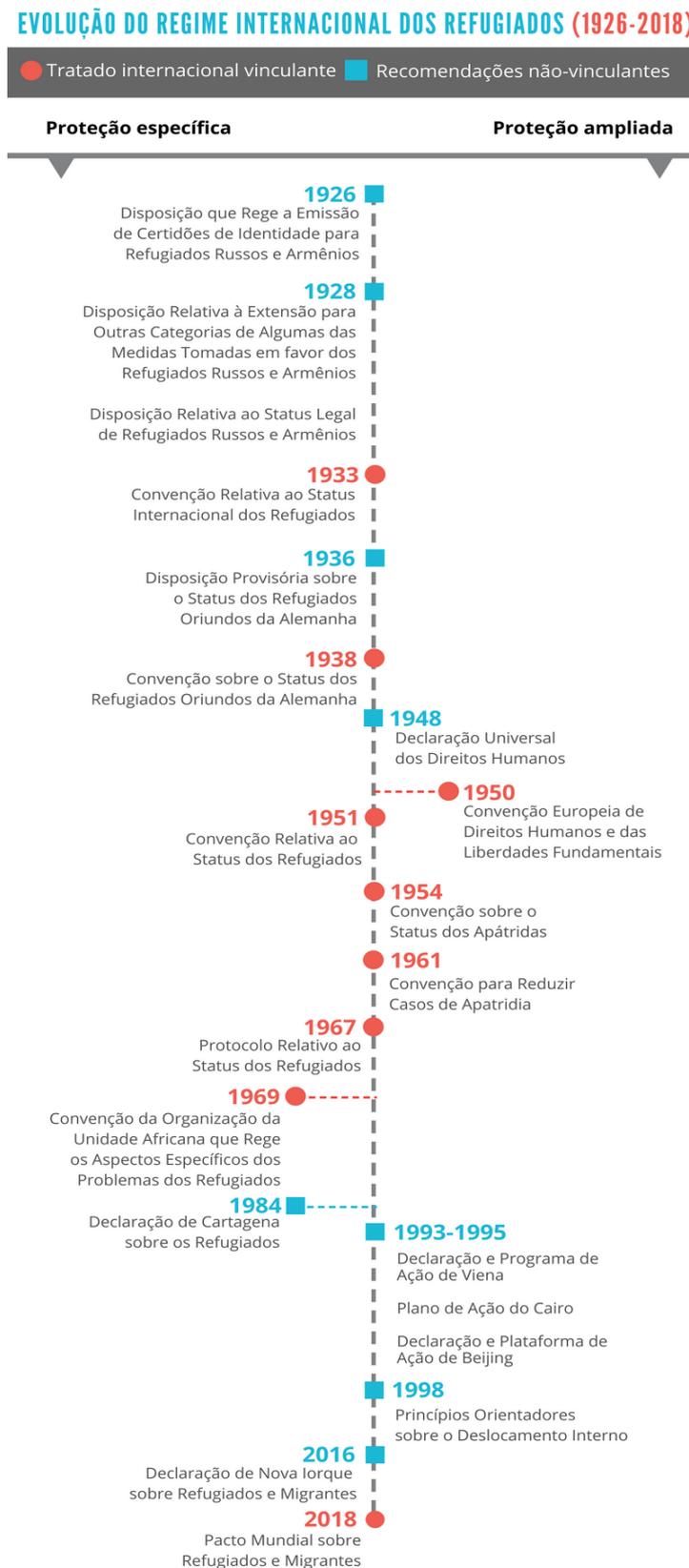
[...] considerando a importância de uma abordagem abrangente das questões envolvidas, asseguraremos uma recepção centrada nas pessoas, sensível, humana, digna, com questões de gênero esclarecidas e pronta para todas as pessoas que chegam em nossos países e, particularmente, àqueles em grandes movimentos, sejam eles refugiados ou migrantes. Também garantiremos o pleno respeito e proteção dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais (DECLARAÇÃO, 2016).

Todas recomendações firmadas no texto da declaração devem ser concretizadas no Pacto Mundial sobre Migrantes e Refugiados, que visa uma migração segura, ordenada e regular, previsto para ser concluído no ano de 2018. Caso o pacto seja ratificado por um número significativo de países, sua adesão resultará em mudanças pulsantes nas legislações nacionais de diversos Estados, principalmente em regiões que já possuem contumazes fluxos migratórios mistos como a América Latina.

Percebe-se que o regime vigente necessita de uma estrutura normativa revisada constantemente e que permaneça como uma opção de proteção sólida, seja para uma pessoa, seja para as atuais 65,6 milhões de pessoas em situações de deslocamentos forçados. Segundo dados do relatório de tendências globais do ACNUR (2017), contabilizados até o final do ano de 2016, os motivos de deslocamento vão desde perseguição política, guerras civis, violência generalizada, maciças violações de direitos humanos e desastres naturais. Desse montante, 22,5 já obtiveram o reconhecimento da condição de refugiado, estando 17,2 milhões sob responsabilidade do ACNUR e 5,3 milhões da UNRWA. Ainda, 40,5 milhões de pessoas estão deslocadas internamente e 2,8 se encontram na condição de solicitantes de refúgio. Em outras palavras, o regime internacional dos refugiados persiste esperançoso que se finde, tendo dificuldades em ir além de uma função meramente humanitária.

Enfim, para melhor exemplificar os instrumentos de proteção que auxiliaram na consolidação do regime internacional dos refugiados, a Figura 2 serve como guia para compreender o que foi abordado nos parágrafos anteriores. A figura, intitulada Evolução do Regime Internacional dos Refugiados (1926-2018), distingue documentos construídos especificamente para proteção de refugiados, instrumentos de direitos humanos e que compõem uma proteção complementar. Ainda, destaca-se a relevância de cada um no âmbito do direito internacional público, identificando quais são vinculantes, erigidos em tratados internacionais, e quais possuem caráter recomendatório.

Figura 1 – Evolução do Regime Internacional dos Refugiados (1926-2018)



Fonte: Elaboração própria.

1.3 O instituto do refúgio na América Latina

Falar de proteção aos refugiados na América Latina é falar de fluxos migratórios mistos. A região possui uma história singular em relação a outras regiões do sul global e a trajetória que traz o povo latino-americano até o presente é repleta de lutas políticas e sociais, resultado percebido através do grande número de pessoas que cruzam fronteiras diariamente em busca de novos meios de sobrevivência. A partir disso, as similaridades históricas, culturais, econômicas e políticas criaram um vívido sentimento de solidariedade entre os Estados da região, estendido a pessoas de outros lugares que a escolhem como destino de refúgio. No entanto, os desafios de acolhimento ainda são pulsantes no campo normativo e prático. A falta de um instrumento vinculante de proteção aos refugiados, divergências de interpretação de conceitos-chave e a ausência de harmonização de procedimentos aprofundam lacunas para aplicação comum e justa dos sistemas de refúgio nacionais.

Para compreender a evolução dos mecanismos de proteção aos refugiados na América Latina é necessário expor a tradição histórica que os países da região possuem com o instituto do asilo. Desde o final do século XIX, a prática regional de mesurar pessoas perseguidas ao oferecê-las o direito de asilo contribui progressivamente para a evolução do direito internacional dos refugiados na região (GONZÁLEZ, 2007, p. 419). Na maioria dos países latino-americanos as expressões asilo e refúgio determinam institutos distintos, cada um com suas respectivas particularidades, isto é, os dois estão sob a mesma perspectiva histórica, mas evoluem de maneira independente³⁶. O objetivo de ambos institutos é a proteção de indivíduos perseguidos, também são fundamentados em princípios de solidariedade e cooperação internacional, têm caráter humanitário e são assimilados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (JUBILUT, 2007, p. 49).

Até a metade do século XX o instituto do asilo era responsável por conceder proteção a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos. O instituto era dividido entre asilo diplomático e asilo territorial. Como consta no Artigo 1 da Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954, o asilo diplomático, também denominado asilo político, é uma proteção concedida em extensões de territórios nacionais, compostas por legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares. Já o asilo territorial também protegia perseguidos

36 Estados não pertencentes a essa região utilizaram e utilizam o asilo (especialmente o diplomático) esporadicamente, e normalmente para a “proteção a criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos Estados de onde se originavam as perseguições”, razão pela qual a maioria dos doutrinadores chega a afirmar que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina (JUBILUT, 2007, p. 39).

políticos, mas a proteção era concedida em território estrangeiro. No entanto, com a extensão dos fluxos migratórios latino-americanos e do aumento de solicitações de asilo no início da década de 1960, criou-se uma nova caracterização. O instituto do asilo passou a integrar somente o asilo diplomático e o asilo territorial foi assimilado pelo instituto do refúgio.

Percebe-se a importância dada ao instituto do asilo quando se observa essa pauta como recorrente durante seis décadas de incessantes conferências na América Latina. A grande maioria dos instrumentos que regem o asilo são vinculantes no âmbito do direito internacional público. Entre 1889 e 1954 ocorreram as Conferências Pan-Americanas, responsáveis por reger assuntos diversos comuns aos Estados americanos, sendo predominantes debates sobre temas de comércio internacional. O asilo, no entanto, foi um dos temas paralelos expostos nessas reuniões diplomáticas. A primeira, em 1889, estabeleceu o Tratado de Direito Penal Internacional, firmado na cidade de Montevidéu, caracterizado como o primeiro instrumento latino-americano de caráter multilateral que concebia bases para direito do asilo territorial e diplomático na região (SAN JUAN, 2004, p. 26). O asilo político ou diplomático foi discutido ainda em outras convenções intermitentes, entre elas a Convenção sobre Asilo em 1928, instrumento com a maior taxa de adesão de Estados latino-americanos sobre asilo, a Convenção sobre o Asilo Político em 1933 e a Convenção sobre Asilo Diplomático em 1954, ambas

As regulamentações sobre extradição estão diretamente ligadas com preceitos de asilo territorial, visto como predecessor para os tratados sobre refúgio na região. O Acordo Bolivariano sobre Extradição de 1911, por exemplo, foi assinado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em Caracas no ano de 1911, e criou precedentes para elaboração da Convenção Interamericana sobre Extradição em 1981. O asilo territorial é representado de maneira completiva através do Tratado sobre Asilo e Refúgio Político, instituído em Montevidéu em 1939, e especificamente pela Convenção sobre Asilo Territorial, estabelecida em Caracas em 1954. A primeira precede um regime para indivíduos buscarem refúgio em territórios estrangeiros e, nas palavras de Fernández (2004, p. 98), é responsável por criar a confusão conceitual entre asilo e refúgio na América Latina, desvendada posteriormente com a Declaração de Tlatelolco sobre Ações Práticas no Direito dos Refugiados na América Latina e Caribe de 1999.

Por conseguinte, a IX Conferência Pan-Americana de 1948 em Bogotá anteviu o fim desse período de cotejo, apenas para substituí-lo por uma nova fase. Durante sua celebração

foi estabelecido o tratado responsável pela criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), primeira organização intergovernamental em âmbito regional. Na mesma ocasião, foi assinada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH), que reconheceu em seu texto o direito de buscar e receber asilo como direito humano. Essa declaração precedeu a DUDH, aprovada em assembleia seis meses depois, mas não obteve a mesma reação de sua sucessora³⁷.

Nesse período, a conjuntura conflituosa da região apontou as falhas do instituto do asilo e a ineficácia dos instrumentos de proteção internacionais, incitando a necessidade de regulamentar práticas de refúgio próprias da América Latina. As similaridades entre os conflitos da região comportava os agentes envolvidos, forças militares e partidos políticos, o motivo dos conflitos, luta por mudanças sociais, e o resultado, a geração de fluxos migratórios mistos. Essa volatilidade foi reproduzida em todas as décadas posteriores, tanto na América Central como na América do Sul, e os movimentos populacionais transbordaram entre os países da região, principalmente com a Revolução Cubana em 1959, que gerou um êxodo de mais de 900.000 pessoas entre 1959 e 1980, a maioria em direção aos EUA e acelerou diversos movimentos de guerrilha em outros países. Também, a situação do Haiti após o início da ditadura em 1957³⁸, marcou o início dos fluxos de haitianos para países vizinhos e à América do Sul, que compila motivos de fuga até os dias atuais.

Dessa forma, em 1965, uma recomendação foi feita ao Comitê Jurídico Interamericano durante a Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro. A proposta era a redação de um projeto de convenção sobre refugiados para abarcar as novas solicitações de refúgio na região. Mesmo não sendo levada adiante, os debates iniciados na conferência determinaram a conformação atual de coexistência do instituto do asilo com o do refúgio ao incentivarem a adesão dos Estados à Convenção de 1951 (SAN JUAN, 2004, p. 28). No entanto, a redação de um tratado de direitos humanos latino-americano não tardou a vir. Em 1969, foi subscrita a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, enleando o

37 Os compromissos com os direitos humanos foram reanimados com a criação de dois órgãos, que hoje formam as bases do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Ambas criadas em 1959, foram responsáveis por estruturar respostas aos fluxos de refugiados nos próximos anos.

38 O regime ditatorial no Haiti perdurou até 1986, nesse período “[...] o Haiti foi governado por uma ditadura familiar que excluía atores políticos tradicionais e usava violência indiscriminada contra a maioria da população. O Estado ficou inerentemente fraco e, por esse motivo, fatores internacionais agravaram a situação no país. [...] Nos anos que estamos considerando, estima-se que cerca de um milhão de pessoas deixaram a ilha - uma das maneiras silenciosas de protestar” (ZOLBERG, SUHRKE & AGUAYO, 1989, p. 192).

sistema interamericano de direitos humanos. Mesmo entrando em vigor apenas em 1978, a certificação do direito de buscar e receber asilo, presente no Artigo 22.7 de seu texto, foi de suma importância para desembaraçar os acontecimentos da época.

Somente na década de 1960 Honduras, Brasil, República Dominicana, Panamá e Peru sofreram golpes de Estado. A instabilidade da região latino-americana perpetuou pelas próximas duas décadas e mais golpes vieram no pacote. Entre 1973 e 1976 grupos executaram golpes militares em mais três países sul-americanos: Chile, Uruguai e Argentina. A busca por asilo político nesses países foi maior que as solicitações de refúgio da América Central e, a grande maioria dos pedidos, era para países fronteiriços ou da América Latina. A Venezuela foi o principal destino dos asilados, estimou-se que cinquenta mil latino-americanos chegaram ao país, sendo apenas 737 reconhecidos na categoria de refugiados pelo ACNUR (ZOLBERG, SURHKE & AGUAYO, 1989, p. 199).

A década de 1980 na América Central é caracterizada por instabilidade política em Honduras, junto com conflitos armados em Nicarágua, El Salvador e Guatemala; intensa crise econômica nos demais países isentos de conflitos; e, posteriormente, políticas neoliberais de ajuste econômico (SANTOS, 1993, p. 64). O México deu asilo a mais de 100.000 guatemaltecos entre a década de 1980 e início de 1990 (ACNUR, 1997, p. 07). Nesse mesmo período, como meio para buscar respostas ao estouvamento centro-americano, aos asilados vindos do sul da América e aos deslocados internos colombianos, foi sediado na Cidade do México, nos últimos meses de 1981, o Colóquio sobre o Asilo e a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, que se dedicou à vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio e asilo na América Latina.

Esse colóquio ressaltou a importância de expandir a proteção internacional às pessoas que fogem de seu país por causa de agressões, ocupação ou dominação estrangeira, violação densa dos direitos humanos ou eventos que alterem profundamente a ordem pública, em todo ou em parte do território do país de origem. O evento foi o primeiro de muitos organizados pelo ACNUR na região e contou com a participação de representantes governamentais, ONGs, agências humanitárias e acadêmicos, além de servir como centro de discussão para a elaboração de um documento latino-americano de proteção aos refugiados.

Dessa forma, na Colômbia em 1984, o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados da América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, ou apenas Colóquio de Cartagena, utilizou do Direito Internacional dos Refugiados, dos Direitos

Humanos e do Direito Internacional Humanitário para lançar uma atmosfera dinâmica de proteção e humanitarismo (HURTADO, 2013, p. 04). Os debates resultaram na Declaração de Cartagena sobre Refugiados, emanada de encontros entre representantes governamentais e especialistas de dez países da América Latina³⁹.

O texto possui o intuito de complementar as normas internacionais de proteção a partir de uma visão própria da região latino-americana, inspirada principalmente na Convenção da OUA de 1969. A introdução do documento demonstra o cerne do compromisso regional de proteção aos refugiados, afirma-se que os desafios enfrentados “só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais” (DECLARAÇÃO, 1984).

Nesse meio de ações regionais, é importante destacar o papel desempenhado pela OEA ao criar os incentivos para a coordenação das práticas de refúgio na América Latina. Quando a declaração foi adotada, a maioria dos países latino-americanos não possuíam legislações específicas para proteção de refugiados ou procedimentos padrão para os solicitantes de refúgio. Logo, mesmo com caráter não vinculante, o texto serviria como ponto de partida para organizar juridicamente os Estados latino-americanos quanto ao instituto do refúgio. A terceira conclusão indica uma definição mais abrangente para o reconhecimento da condição de refugiado, o conceito engloba o texto da Convenção de 1951, a ressalva feita pelo Protocolo de 1967 e o primeiro artigo da Convenção da OUA⁴⁰, reconhecendo como refugiados

[...] pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO, 1984).

Essa nova definição inaugura critérios objetivos para o reconhecimento de refugiados e aumenta as possibilidades de uma pessoa ser reconhecida como tal. Para Jubilit (2014, p. 20), a partir desse conceito “[...] o exame de uma solicitação de refúgio não mais se baseia exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, mas também na situação

39 Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela.

40 “O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (CONVENÇÃO, 1969).

objetiva do país de origem a fim de se verificar se existe uma realidade de grave e generalizada violação de direitos humanos” (JUBILUT, 2014, p. 20). A ampliação do raio de proteção está diretamente relacionada com o alargamento da definição de refugiado, resultando em uma complementariedade em nível normativo e operacional (TRINDADE, 1997, p. 335). Essa alusão a uma proteção extensiva está presente também na Declaração de Cartagena, a nona conclusão remete à situação dos deslocados internos, latejante em muitos países da América Latina.

A redefinição do conceito de refugiado não pode ser considerada a única conquista presente entre as conclusões da declaração. Além desta, considera-se a promoção do estabelecimento e consolidação das práticas e princípios humanitários necessários para tratar da crise de refugiados na América Central; a centralidade da existência das normas internacionais e a necessidade de estabelecer um argumento básico em apoio à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967; o crescimento da interação dinâmica dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitários; o princípio de *non-refoulement* como um dos princípios fundamentais de proteção; e, como já dito, a nova definição de refugiado, elaborada para restringir as lacunas de proteção enfrentadas por milhares de pessoas forçadas a saírem de seus países de origem (HURTADO, 2013, p. 09-11).

Então, para avaliar o progresso feito com a adesão da Declaração de Cartagena, um processo de revisão é proposto aos Estados integrantes. A constante de revisão normativa age como medida de garantia de eficácia do documento e para gerar resultados a curto e longo prazo. A verificação constante dos conceitos apresentados no texto declaratório é configurado pelo processo de Cartagena, que aluda novas recomendações através de colóquios regionais a cada dez anos, além de outras arenas de debate interventoras.

Após Declaração de Cartagena ter entrado em vigor, os Estados signatários requisitaram um documento que contivesse orientação jurídica sobre os termos propostos nela. Assim, em 1989 na Cidade da Guatemala, a ONU patrocinou a Conferência Internacional Sobre Refugiados da América Central (CIREFCA), que aprovou um documento específico para a compreensão da Declaração e, além disso, brindou os cem anos da firmação do Tratado de Montevideu. O texto oficial resultante da CIREFCA se refere aos princípios e critérios relativos à proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados oriundos da América Central e espalhados pela América Latina. O objetivo específico do documento é “avaliar os progressos em princípios de proteção e assistência aos refugiados e repatriação

voluntária, para promover sua divulgação e seu cumprimento” (CONFERÊNCIA, 1989). Em seu prefácio, leva-se em conta os aspectos regionais distintos de cada país da região, caracterizando quadros de ação e iniciativas multilaterais relativas à temática da migração forçada.

A CIREFCA elucida o período de descolonização africana e suas consequências para os Estados e territórios, ao mesmo tempo que se propõe a expandir a proteção do instituto do refúgio para os casos omissos de deslocamento forçado na América Latina. As discussões durante a conferência e suas instruções posteriores criaram a necessidade dos governos impulsionarem “a progressiva harmonização de normas, critérios e procedimentos em matéria de refugiados, como também a necessidade de fomentar a plena observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo a propiciar seu desenvolvimento e tutela jurídica” (TRINDADE, 1997, p. 330). Ainda, sobre a definição de refugiado expandida pela Declaração de Cartagena, a CIREFCA vai mais à frente e afirma que

[...] a definição exige que as pessoas afetadas tenham duas características: por um lado, que exista uma ameaça à vida, segurança ou liberdade e, por outro lado, que a ameaça seja resultante de um dos cinco elementos listados no texto [violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças de direitos humanos e circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública]. Esses elementos foram intencionalmente amplamente redigidos para garantir que acobertem àqueles cuja necessidade de proteção internacional é evidente e **quem possa ser protegido e assistido como refugiado** (CONFERÊNCIA, 1989).

O contexto anterior ao primeiro processo de revisão de Cartagena era do fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Esse período trouxe consigo uma estabilidade, não imediata, no cenário internacional ao diminuírem os conflitos de alcance global e o perigo de confrontação atômica ser reduzido. Por conseguinte, no ano de 1994, em San José, foi realizado um colóquio comemorativo aos dez anos de vigência da Declaração de Cartagena. A participação de países latino-americanos foi alta e, pela primeira vez, representantes dos EUA estavam comprometidos com os temas que envolveram a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas⁴¹.

O Colóquio de San José serviu para reanimar e fortalecer o compromisso dos países do continente americano em relação a responsabilidade dos Estados de providenciar soluções

41 Estavam presentes representantes dos seguintes países: Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai.

ao problema dos deslocados internos. Um marco importante presente na décima segunda conclusão é a referência às mulheres em situações de deslocamento, com ênfase nas particularidades de mulheres indígenas, e a “inclusão de critérios baseados no gênero ao analisar as necessidades da condição de refugiado” (DECLARAÇÃO, 1994).

Devido a grande quantidade de declarações, conferências e planos operacionais desde o início do processo de Cartagena, a Declaração de Tlatelolco sobre Ações Práticas no Direito dos Refugiados na América Latina e Caribe, firmada na Cidade do México em 1999, adicionou à gama de causas das demais declarações, incorporando a “pobreza extrema, falta de oportunidades econômicas e de participação política, problemas demográficos e desastres naturais” como motivos que ocasionam em deslocamentos forçados (DECLARAÇÃO, 1999). Além disso, expôs a importância dos instrumentos não-vinculantes para garantir a proteção aos refugiados na região. Os resultados percebidos ocorreram devido a cooperação dos Estados e o ativismo recorrente de acadêmicos para adoção da definição da Declaração de Cartagena nas legislações nacionais.

Destarte, em 2004, a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (PAM) reiterou ao longo de quatro capítulos a necessidade da cooperação internacional e os princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, principalmente no acolhimento dos deslocados colombianos. Em seu primeiro capítulo há um resumo da situação da América Latina nos últimos dez anos que ressalta que alguns países recebem um número muito pequeno de solicitantes, enquanto outros possuem suas fronteiras saturadas. Essa conjuntura é perceptível ao serem comparados os números de refugiados reconhecidos nos países sul-americanos, por exemplo. O Brasil, que possui o maior território, é um dos países que menos acata solicitações de refúgio. Já Equador e Venezuela, mesmo possuindo territórios menores, recebem fluxos maiores e constantes ao longo dos anos. Ainda, o PAM evidencia o papel-chave que a América Latina possui perante o desenvolvimento progressivo do direito internacional dos refugiados, que se distingue do cenário internacional e de outras regiões.

Em 2014 Brasília foi palco para os trinta anos da Declaração de Cartagena. A Declaração e o Plano de Ação do Brasil (PAB) (“um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas, apátridas na América Latina e no Caribe”) formam as conclusões do evento denominado Cartagena +30. No período de dez anos desde o PAM, os movimentos migratórios mistos na América

Latina e no Caribe se caracterizaram por serem cada vez mais complexos e corresponderem a uma pluralidade de causas.

Ao longo do ano de 2014, foram realizados quatro encontros em diferentes localidades da região latino-americana, para finalmente abarcar todas as temáticas principais, tais como: proteção internacional, enfoque diferenciado de idade, gênero e diversidade, soluções duráveis e apatridia. A questão da idade mais avançada de solicitantes e da apatridia não estavam presentes nas revisões anteriores, o que destaca o pioneirismo brasileiro ao reconhecer temas pertinentes que cercam a busca pelo refúgio.

A primeira reunião aconteceu na Argentina e ressaltou o estabelecimento de mecanismos de proteção nas legislações migratórias ou de refúgio para responder aos deslocamentos provocados por mudanças climáticas e desastres naturais, também, determinou o fortalecimento da proteção a mulheres e crianças desacompanhadas, dando enfoque à questão de “diversidade-gênero-idade”. Em sequência, a segunda reunião no Equador, reafirmou a necessidade de adoção de políticas públicas para combater de modo eficaz os problemas enfrentados pelos migrantes, incluindo políticas envolvendo dois ou mais países, como a que existe atualmente entre Colômbia e Equador. Posteriormente, o encontro realizado na Nicarágua atentou para o problema do deslocamento forçado provocado pelo crime organizado (particularidade dos países do Triângulo do Norte). E antes do evento final, houve um encontro nas Ilhas Cayman, que apresentou propostas voltadas à proteção do mar, com a capacitação de comandantes de embarcações sobre como resgatar e proteger pessoas à deriva (JUBILUT, 2014, p. 27-28).

As propostas apresentadas em todos os encontros, uniram-se na elaboração do Plano de Ação do Brasil. No capítulo quatro, é exaltada a solidariedade com o complexo sub-regional do Triângulo Norte em busca da implementação de soluções duradouras e, no capítulo sete, a cooperação regional é apresentada como essencial para o desenvolvimento e aplicabilidade plena das medidas apresentadas na Declaração de Cartagena. Além disso, o Cartagena +30 reafirmou o compromisso com a consolidação da integração regional e visou o aprofundamento dos níveis de articulação, complementariedade, cooperação e convergência entre os mecanismos de integração regionais e sub-regionais. Ressalta-se, também, a contribuição positiva que os refugiados podem oferecer para o desenvolvimento de seus países de destino, o grande desafio das lacunas legislativas proporcionadas pelas legislações internas dos países e a estratégia sub-regional que engloba as realidades específicas do Caribe

(essa foi a primeira vez que os países do Caribe se juntaram aos processos revisionais da Declaração de Cartagena). Por conseguinte, o Plano de Ação do Brasil se consolida como o maior incentivador de ações multilaterais, enfatizando em seu texto o fortalecimento da cooperação entre os países de origem, trânsito e destino e promovendo mecanismos que criem novas soluções a partir das organizações e blocos econômicos regionais.

A América Latina tem se proclamado como pioneira em diversos assuntos relacionados aos refugiados, especialmente a partir dos avanços protetivos no enquadramento da Declaração de Cartagena, seus respectivos processos revisionais e da confluência dos institutos do asilo e do refúgio. Verifica-se, ainda, que a preocupação de estender a proteção dos refugiados às demais categorias de migração forçada demonstra um ideal solidário da região, refletido durante todos os instrumentos elaborados no decorrer do processo de Cartagena.

Como parte do processo de preparação do Pacto Mundial sobre Migrantes e Refugiados e considerando a relevância das ações de proteção aos migrantes e refugiados construídas pela região, eventos ocasionais vem sendo realizados desde 2016. Alguns deles merecem destaque por elaborarem documentos sub-regionais que pormenorizam as problemáticas referentes ao refúgio na América Latina. Em um evento paralelo aos debates que resultaram na Declaração de Nova Iorque, foi proposta a redação da Declaração de San José como meio de resposta regional para amenizar as consequências das situações de violência generalizada na América Central. Ao analisar a instabilidade permanente nos países do Triângulo Norte.

Até o momento, outras seis reuniões consultivas foram realizadas em países da América Latina e do Caribe. Cinco delas ocorreram no segundo semestre de 2017 em diferentes localidades. A primeira foi em Santiago do Chile e a principal contribuição veio a partir da fala da secretária-executiva da CEPAL, Alicia Bárcena, que destacou estudos e dados sobre como os países acolhedores de refugiados e migrantes conseguem extrair benefícios sociais e econômicos ao proporcionar meios para integração local dessas pessoas⁴². Os resultados dessa reunião foram expostos em um longo informe preliminar e um resumo executivo que expõem os principais temas debatidos.

O segundo encontro ocorreu na cidade de San Pedro Sula em Honduras. Os tópicos principais de discussão foram publicados através da Declaração de San Pedro Sula como

42 A CEPAL disponibilizou as transcrições de todas as falas e as apresentações dos debatedores em seu site (ver <https://www.cepal.org>).

Contribuição Regional ao Pacto Mundial sobre os Refugiados. Destaca-se a importância de uma resposta integral que remedeie as causas de deslocamento particulares da região e forneça proteção e assistência às pessoas refugiados e solicitantes da condição de refugiado. No segundo parágrafo do preâmbulo, frisa-se que

[...] os movimentos das pessoas na região são mistos e multicausais, com características e respostas específicas em cada país, de acordo com sua legislação nacional, que inclui fatores socioeconômicos, as consequências de catástrofes naturais e mudanças climáticas, bem como a violência e a insegurança causadas pelo crime organizado (DECLARAÇÃO, 2017).

Ainda, Honduras é classificado como um dos Estados que, em conformidade com a Declaração de Nova Iorque, condiz com os requisitos do Marco de Resposta Integral para os Refugiados. Dessa forma, durante a conferência regional de San Pedro Sula foi estabelecido o Marco Integral Regional de Proteção e Soluções (MIRPS), expandido o compromisso de proteção entre Belize, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá e Honduras. A mobilização de recursos para contenção e resolução de crises, assim como o preenchimento das lacunas de proteção encontradas nos instrumentos regionais devem ser encaixadas sob o princípio de responsabilidade compartilhada entre os Estados. Dessa forma, o MIRPS visa combater as divergências de proteção aos refugiados no nível operacional a partir do envolvimento de diversos agentes, desde organismos internacionais e regionais, governos, ONGs, universidades e sociedade civil.

O terceiro, o quarto e o quinto encontros regionais, considerados análogos ao processo de consultivo do Pacto Mundial sobre Migrantes e Refugiados, ocorreram respectivamente em Buenos Aires, Quito e Nassau. O foco principal dos três é a elaboração do informe trienal de progresso do PAB, referentes ao capítulo seis acerca do Programa Asilo de Qualidade e Erradicação da Apatridia, capítulo três sobre soluções integrais, compreensivas e duradouras e ao capítulo cinco de solidariedade com o Caribe.

O primeiro ressalta a importância da iniciativa Programa Asilo de Qualidade (PAQ) iniciada em 2012, que tem o objetivo de promover maior eficácia na determinação da condição de refugiado através da harmonização de normas e procedimentos nacionais para a proteção de refugiados na América Latina e no Caribe, “visando um processamento mais simples, eficiente e rápido dos pedidos de refúgio, com base nos princípios do devido processo e direitos humanos” (ACNUR, 2015, p. 292). Ainda, é reiterado o compromisso em erradicar a apatridia na região até o ano de 2024. O segundo discorre sobre a importância dos

mecanismos de integração regional para garantir os programas de reassentamento, combate à xenofobia e ao racismo e promover a integração do solicitante ou refugiado com a comunidade local. O terceiro expressa a importância da criação do Mecanismo Consultivo Regional para os países do Caribe, reitera a presença de fluxos migratórios mistos na região e o avanço das legislações nacionais e da disseminação dos Procedimentos Operativos Padronizados (POP) internacionais para proteção de refugiados.

A reunião mais recente aconteceu em Brasília em fevereiro de 2018 e contou com apoio do ACNUR, Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). Os debates resultaram na redação do documento dos 100 Pontos de Brasília que, em consonância com o PAB, contemplou os seguintes pontos: asilo e refúgio de qualidade, acesso à proteção internacional, registro e documentação, integração local, vias legais de admissão, reassentamento, prevenção e resposta à violência sexual e de gênero, respeito à diversidade e não-discriminação, direitos das crianças, prevenção da apatridia, proteção das pessoas apátridas e solução dos casos de apatridia. A amplitude do documento não extingue sua colaboração com o progresso do Plano de Ação do Brasil e do Pacto Mundial sobre Migrantes e Refugiados, principalmente quanto ao acesso à proteção internacional e a reafirmação do compromisso com o Programa Asilo de Qualidade para responder aos novos fluxos presentes na região.

Com intuito de demonstrar o soerguimento da proteção regional, a Figura 2 expõe através de uma ordem cronológica os instrumentos de asilo, direitos humanos e refúgio que formam a base de proteção aos refugiados na América Latina. O recorte temporal parte do Tratado de Montevideu de 1889 até as contribuições da reunião de Brasília em 2018 e abrange os demais documentos citados ao longo do subtítulo.

Figura 2 – O instituto do asilo e do refúgio na América Latina (1889-2018)



Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 2

Harmonização legislativa e refúgio no Mercosul

O presente capítulo tem como objetivo explicar como é construído o processo de harmonização de normas e procedimentos de refúgio nos espaços de diálogo do Mercosul. Primeiramente é analisado o processo de harmonização legislativa no âmbito do direito comunitário e da integração, a partir das ações de organizações internacionais de integração regional. Diferencia-se, então, como a harmonização pode ser aplicada para diminuir as assimetrias de legislações e procedimentos nacionais de refúgio. Para isso, a experiência da criação de um sistema comum de asilo na União Europeia⁴³ é demonstrada como parâmetro transversal para as desempenho do Mercosul nessa área. Logo, apresenta-se a estrutura institucional do Mercosul e o compromisso com a harmonização legislativa é apontado nos textos fundacionais e no papel dos órgãos institucionais. Como esse compromisso é refletido nas políticas refúgio forma a última parte do capítulo. Por fim, o tema do refúgio é abordado a partir da compilação das atas das reuniões do Foro Especializado Migratório, apontando as tentativas dos países em harmonizar suas normas e procedimentos a partir do ano 2000 com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio.

2.1 O processo de harmonização legislativa

Os processos de integração regional se concretizam através de acordos bilaterais ou multilaterais que, na maioria das vezes, são materializados em Organizações Internacionais (OI)⁴⁴. As OI são sujeitos secundários de DIP, isto é, possuem personalidade internacional e um ordenamento jurídico próprio. Sua capacidade decisória, no entanto, depende da autonomia concedida aos órgãos institucionais e das competências estabelecidas pelos Estados⁴⁵. Segundo Seitenfus (1997) e Herz & Hoffman (2004), a natureza das organizações pode ser intergovernamental, com abrangência internacional como a ONU ou regional como o

43 É importante lembrar que o termo “asilo” é considerado sinônimo de “refúgio” em países fora da América Latina.

44 Existem organizações internacionais que não dependem de acordos entre governos, Seitenfus (2016) as denomina Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING). As OING são iniciativas do terceiro setor, chamadas de ONG no âmbito doméstico, que possuem redes transnacionais de atuação. Médicos sem Fronteiras, Anistia Internacional e Greenpeace são alguns exemplos.

45 Segundo Kegel & Amal (2009, p. 55), a OI é uma “associação voluntária de Estados, dotada de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de administrar os interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros” [grifo próprio].

Mercosul, ou supranacional, como a UE. A finalidade das OI é cooperar em áreas de interesse comuns entre os países, podendo uma organização abranger uma amplitude de temas ou focar em uma questão específica.

As coalizões mais frequentes firmadas regionalmente regem temas de integração econômica. O anseio pela diminuição das barreiras comerciais fez com que os Estados criassem blocos econômicos recortados geopoliticamente e desenvolvessem trajetórias conjuntas para alcançar os objetivos firmados entre eles. São consideradas quatro etapas de integração econômica, sucessivas entre si: zona de livre comércio (ausência de aduanas nacionais e tarifas extras), união aduaneira (estabelecimento de uma tarifa externa única), mercado comum (livre mobilidade de capital, mão de obra, bens e serviços) e união econômica e monetária (adoção de uma única moeda e política monetária) (MALAMUD, 2011, p. 220). A cada passo dado em direção a uma nova etapa, mais barreiras são derrubadas e a relação entre os países é intensificada também no âmbito político e social.

A harmonização legislativa é intensificada de maneira proporcional ao aprofundamento das etapas de integração econômica regional⁴⁶. Os estudos que circundam o direito comunitário e da integração apontam diversas áreas que podem ser beneficiadas por um processo de harmonização de normas e procedimentos, temas que vão desde o direito tributário aos direitos humanos. A harmonização de legislações entre países de uma mesma região está vinculada a medidas de integração denominadas positivas, características das duas últimas etapas da integração econômica. A integração positiva é sequencial da integração negativa. Para chegar a um saldo positivo é necessário superar a etapa de acordos e procedimentos intergovernamentais, não necessariamente vinculados a um organismo regional, para consolidar regionalmente criação de um bloco ou organização que seja responsável pela elaboração e efetivação de normas conjuntas (MALAMUD, 2011, p. 221).

A intenção ao harmonizar legislações nacionais é suavizar as assimetrias entre elas para intensificar e acelerar os objetivos de desenvolvimento econômico e social estabelecidos conjuntamente pelos países. Para Andrade (2001, p. 84), o processo de harmonização é definido como um “esforço conjunto e total que engloba vontade política, legislativa e diplomática de Estados de uma região específica”. O trajeto a ser percorrido para alcançar

46 As expressões “harmonização legislativa”, harmonização jurídica”, “harmonização de legislações” e “harmonização de normas e procedimentos” são consideradas sinônimos. A pesquisa opta por “harmonização de normas e procedimentos” por expressar o objetivo final do processo de harmonização, que envolve uma legislação interna ou normas conjuntas, sua interpretação e os procedimentos cabíveis para aplicação, como descrito por Viegas (2004) ao exemplificar a gradação máxima da harmonização.

harmonia de normas e procedimentos é mediado por um organismo regional, seja supranacional ou intergovernamental. A harmonização pode ser construída a partir de dois métodos: análise comparativa de legislações nacionais a fim de identificar pontos de interesse para uniformizá-las e desenvolvimento de convenções em órgãos multilaterais que promovam uma nova legislação a ser incorporada pelos ordenamentos jurídicos domésticos (BASSO, 2000, p. 101). Os Estados, ao tornarem-se parte de organismos regionais, demonstram vontade política em colocar os objetivos firmados pela aliança multilateral acima dos interesses individuais. Para tanto, o processo de harmonização legislativa é o caminho principal para identificar e amenizar pontos de divergência entre ordenamentos internos que podem retardar a integração regional – serve inicialmente como mecanismo para evitar conflitos entre os países.

A flexibilidade para efetivar a harmonização jurídica está vinculada a realidade da região em questão, considerando o patamar em que os países se encontram e onde eles pretendem chegar. Cada país possui resoluções próprias para incorporar as normativas conjuntas em seu ordenamento jurídico, “a efetividade do conjunto de normas destinado a implementar os objetivos do acordo de integração depende, em grande medida, de sua receptividade nos sistemas jurídicos nacionais” (KEGEL & AMAL, 2009, p. 53). Se considerarmos a União Europeia, a imperiosidade do direito comunitário encurta o processo de implementação de resoluções e diretrizes construídas pela organização. O Mercosul, todavia, opera através de consenso entre os governos nacionais para qualquer decisão a ser tomada e não possui um órgão de solução de controvérsias que promova sanções efetivas aos países que não cumprirem com os acordos, fazendo com que o processo de harmonização não alcance os resultados esperados.

Segundo Viegas (2004, p. 629) a harmonização jurídica é gradativa, a legislação a ser harmonizada possui desde elementos que formam padrões mínimos até um conjunto de características que podem atingir um grau máximo de uniformidade. O grau mínimo constitui um processo de coordenação, o qual analisa a capacidade dos países em coalizão de atingirem objetivos comuns; o nível seguinte é caracterizado pela unificação dos elementos de conexão, podendo ser efetivada através de um tratado internacional ou pela escolha de uma lei modelo; avançando, o reconhecimento mútuo de legislações permite liberdade de circulação de bens, serviços e pessoas; e, por fim, a unificação legislativa é considerada o grau máximo a ser

alcançado pelo direito da integração, constituído por um corpo de regras idêntico, seja na fase de redação, interpretação ou aplicação.

A harmonização jurídica depende diretamente do método de aplicação das normas emanadas pela OI e como elas serão receptadas pelo ordenamento jurídico de cada Estado. A primeira situação dispõe de quatro possibilidades de implementação: independente da natureza da norma, há sempre dependência de decisões internas dos países para entrar em vigor (aplicabilidade mediata absoluta), a incorporação da norma depende de sua natureza, podendo ou não necessitar de uma decisão interna para entrar em vigor (aplicabilidade mediata moderada), a norma é incorporada no ordenamento interno sem necessidade de manifestações dos Estados (aplicabilidade imediata absoluta), a própria norma estabelece sua necessidade de incorporação pelos Estados (aplicabilidade imediata moderada). A segunda situação depende da autonomia de decisão concedida à OI pelos Estados, as normas elaboradas podem ser consideradas supranacionais, superiores a constituição de cada país; supralegais, superiores ao conjunto legislativo e inferiores a constituição; e legais, incorporadas como leis por procedimentos internos específicos⁴⁷ (KEGEL & AMAL, 2009, p. 61-62).

O ritmo da integração regional é, então, ditado pelas concessões de soberania dos Estados-membros em prol dos interesses coletivos. O processo de harmonização é beneficiado quanto menores forem as barreiras jurídicas impostas pelos Estados. A autonomia de uma OI é essencial para que as decisões tomadas conjuntamente pelos países sejam efetivamente incorporadas nos ordenamentos jurídicos internos. Mesmo ao considerar o método de aplicabilidade mediata, a existência de um órgão parlamentar regional sólido ajudaria a encurtar o trâmite do poder legislativo e executivo nacionais. Nesse sentido, para que a harmonização seja mais coesa possível é necessário que sejam considerados o alcance e as limitações da OI, o comprometimento político de cada Estado e as necessidades da sociedade civil, tanto no âmbito econômico quanto nas questões sociais.

2.1.1 Harmonização de normas e procedimentos de refúgio

Normas, regras e procedimentos ajudam na compreensão sobre a constituição de diversos agentes, quem e sobre o que pode agir. Embora solicitantes da condição de refugiado

⁴⁷ Os métodos de aplicabilidade imediata e conjunto com a supranacionalidade das normas são utilizados pela UE. Já a aplicabilidade mediante em conjunto com a legalidade das normas é utilizado pelo Mercosul, como será detalhado na próxima parte.

estejam excluídos das discussões e confrontações do regime internacional dos refugiados, eles sofrem as consequências de como essas políticas são implementadas por Estados e aplicadores nos contextos regionais e locais. Em regiões como a Europa e a América Latina, que possuem organizações regionais de integração já consolidadas, há uma busca por conformidade entre a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 com as normas regionais de refúgio, assim como sua aplicabilidade e interpretação a partir das particularidades legislativas de cada Estado.

No campo das relações internacionais, Betts e Loescher (2011, p. 06) afirmam que mudanças na forma como Estados respondem coletivamente à proteção aos refugiados servem como medidor para mudanças ainda mais amplas no cenário político doméstico. As causas dos fluxos de migração forçada estão no centro da política internacional contemporânea, assim como a maneira que os Estados respondem a esses fluxos está vinculada a política doméstica de cada um deles. Governos raramente atuam de maneira isolada no desenvolvimento de políticas de proteção aos direitos humanos, o que ocorre é uma reação devido a ações tomadas por outros Estados, as quais podem resultar em posteriores ações de cooperação internacional⁴⁸. Nesse contexto, a alternativa encontrada pelos governos para maximizar seus interesses e minimizar problemáticas sociais é a criação de espaços de diálogo regionais para pensar soluções conjuntas⁴⁹.

Um dos papéis mais importantes das organizações internacionais de integração regional é servir como campo de negociação para implementação de novas normas de direitos humanos e, conseqüentemente, de proteção a migrantes e refugiados. O tema do refúgio não pode ser desconectado dos instrumentos de proteção de direitos humanos. Tanto em âmbito internacional, com a DUDH, como no regional, através da CEDH e a DADH, uma parte significativa do arcabouço de proteção aos refugiados é forjada por esses instrumentos. Para Moravcsik (1995, p. 181), a dificuldade em torno da aplicação do direito internacional dos

48 A cooperação internacional é vista neste trabalho como ponto de partida para garantir proteção aos refugiados a longo prazo e ir de encontro com as diversas causas, já existentes e que estão por vir, de novos fluxos de migração forçada. Como observado por Betts e Loescher (2001, p. 01, tradução livre), “as causas dos movimentos de refugiados são sustentadas pelo conflito, o fracasso do Estado e as desigualdades da economia política internacional. As consequências dos movimentos foram associadas à segurança, à disseminação do conflito, ao terrorismo e ao transnacionalismo. Portanto, responder aos refugiados representa um desafio à ordem mundial e à justiça e à facilitação de cooperação internacional”.

49 Hurrell (2007, p. 60) afirma que, “nesse cenário de mudanças constantes na dinâmica institucional, ações de cooperação solidárias ajudaram a promover paz e segurança através de novos caminhos (aumento das restrições aos Estados sobre o uso da força, a evolução do direito internacional humanitário e arenas de troca de informações e respostas coletivas). Também, buscou resolução de problemas comuns a todos, como questões ambientais e econômicas, e promoveu princípios e valores comuns, como a autodeterminação dos Estados, direitos humanos e democracia”.

direitos humanos no âmbito doméstico dos Estados está relacionada com a falta de consenso sobre essas normas e não com a debilidade das instituições que as estabelecem. O direito internacional dos refugiados passa pelo mesmo impasse, apesar dos Estados de acolhimento adotarem, assinarem e ratificarem normas de refugiados amplamente similares, existe uma desconformidade significativa com o que ocorre na prática. Um dos caminhos para mediar essas dissensões normativas é traçado através das organizações de integração regional, que determinam como objetivo central a harmonização jurídica entre seus países-membros⁵⁰.

A harmonização regional deve englobar, principalmente, a legislação que define o termo refugiado, a interpretação do seu conceito e o procedimento para se determinar sua condição jurídica (ANDRADE, 2000, p. 78). As três etapas são interdependentes, o texto legislativo é responsável por fornecer o conceito adotado, e a interpretação e os procedimentos variam conforme suas determinações. Não há uma receita para efetivar esse processo, os caminhos a serem seguidos dependem das especificidades de cada OI. A primeira parte envolve diretamente um diagnóstico sobre as legislações vigentes em cada país do recorte, mas não determina qual dos métodos de harmonização deve ser seguido posteriormente. Já a interpretação é algo maleável por cada um dos ordenamentos jurídicos internos, mesmo considerando que divergências interpretativas podem não ser benéficas - regiões que recebem fluxos recorrentes podem encontrar barreiras ao aplicar a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados (NORTH & CHIA, 2006). Por fim, mudanças internas de procedimentos interferem nas tradições seguidas pelos países e mudanças profundas muitas vezes não são incorporadas internamente, tornando-se essa a etapa mais difícil de ser concluída.

Há demais que devotar atenção à coordenação adequada entre os múltiplos mecanismos de proteção, em nível global e regional. A questão se levanta sobretudo em relação ao sistema de petições (*providências para evitar conflitos jurisdicionais e duplicação de procedimentos*), mas também em relação aos sistemas de relatórios (diretrizes uniformes e padronização) e investigações (consultas e intercâmbio regular de informações), tendo sempre presente o fim último dos procedimentos coexistentes - a proteção eficaz dos direitos consagrados (TRINDADE, 1997, p. 311).

50 Para Andrade (1998, p. 392), as OI de integração regional objetivam complementar instrumentos de proteção internacionais, “[...] organizações regionais são, em geral, uma posição melhor para desempenhar um papel ativo na paz e na manutenção da paz, devido à sua representação geográfica equitativa, o que facilita a consecução do consenso. As iniciativas regionais, por sua natureza pragmática, facilitam a remoção das dificuldades e limitações que muitas vezes caracterizam as ações tomadas a nível universal”.

O processo de harmonização de normas e procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado está estreitamente ligado com o aprofundamento da integração econômica e com a diminuição dos controles fronteiriços entre eles, dentro de um recorte específico de países. A observância pelo cumprimento dos instrumentos internacionais ratificados pelos Estados, a exigência pela incorporação dessas normativas no direito interno e os esforços pela uniformidade de interpretação e aplicação desses documentos, principalmente os que constam termos subjetivos (exemplo da expressão “bem fundado temor de perseguição” presente na definição de refugiado da Convenção de 1951), fazem parte dos debates da UE e do Mercosul e os métodos de harmonização jurídica são utilizados como mecanismos de efetivação desse processo.

2.1.1.1 *A experiência da União Europeia*

A UE foi pioneira ao estabelecer o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e serve como referência para compreensão sobre como foi realizado o processo de harmonização em matéria de refúgio e quais foram os resultados alcançados, mesmo que parciais. A criação do SECA, em 1999, foi resultado da vontade política dos Estados-membros com a mediação do Parlamento Europeu que garantiu participação da sociedade civil no processo. Ainda, a existência de um Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) viabilizou o diálogo jurídico transnacional, permitindo com que fossem identificados os pontos divergentes nas legislações de cada país. A necessidade de estabelecer práticas comuns de refúgio foi justificado na prerrogativa de livre circulação de pessoas dentro da UE e devido a posição geográfica de alguns países, que sofrem maiores pressões externas.

A definição de refugiado da Convenção de 1951 foi adotada pelo SECA como conceito base para construir normas e procedimentos regionais uniformes. A primeira fase do processo, que findou em 2005, estabeleceu a harmonização das legislações nacionais de refúgio através de instrumentos de proteção específicos, três diretivas, sobre condições de acolhimento, o estatuto do refugiado e procedimentos de asilo⁵¹, e dois regulamentos, de Dublin e da Eurodac⁵². O Regulamento de Dublin é responsável por equilibrar o compromisso dos países de entrada quanto a análise do pedido de solicitação de proteção internacional com a capacidade de acolhimento de cada Estado-membro da UE. Essa mediação evita com que um país seja sobrecarregado e garante a partilha equitativa de responsabilidades entre os

51 Diretivas 2003/9/CE, 2004/83/C e 2005/85/CE.

52 Regulamentos (CE) n.º 343/2003 e n.º 2725/2000.

países, também chamada de *burden-sharing*. Já a base de dados Eurodac compartilha informações sobre solicitantes e beneficiários de proteção internacional para as autoridades de todos países da UE.

A segunda fase, prevista para ser concluída em 2012, pregava a importância da harmonização de procedimentos que cada país utilizava para conceder ou não a condição de refugiado. No primeiro período foram estabelecidos padrões mínimos de harmonização, permitindo que os Estados incorporassem apenas algumas recomendações em suas legislações nacionais. Esse assenso dificultou os objetivos propostos pela segunda fase, pois mesmo após o processo de harmonização legislativa ter sido concluído, algumas legislações eram mais amplas que outras, concedendo mais ou menos direitos aos refugiados e impedindo que fossem aplicadas práticas administrativas comuns.

As lacunas presentes no SECA foram percebidas pelas diferenças nos dados de cada Estado. Grandes quantidades de pessoas de uma mesma nacionalidade obtinham o reconhecimento da condição de refugiado em um país, ao mesmo tempo que suas solicitações eram indeferidas em outros (UE, 2008). Uma das consequências da falta de consenso nas práticas de refúgio entre países é a ascensão dos movimentos secundários. Após um solicitante ter sua condição de refugiado reconhecida em um país que inseriu em sua legislação apenas padrões mínimos de proteção, ele sai novamente em busca de refúgio em outro que oferece melhores condições de acolhimento, duplicando o procedimento de solicitação de refúgio, ocasionando gastos extras aos Estados-membros e indo de encontro com o princípio da igualdade de acesso à proteção em toda UE.

Com a aproximação do prazo para conclusão da segunda fase do SECA e o aumento exponencial do número de solicitantes de refúgio na Europa, diversos problemas relativos a sua execução foram destacados, principalmente divergências quanto à legislações e às práticas nacionais em matéria de asilo (UE, 2014, p. 06). A solução encontrada foi a revisão de todos instrumentos de proteção efetivados durante a primeira fase. A diretiva do estatuto do refugiado foi reformulada no ano de 2011 para definir novas condições para a proteção internacional⁵³. Também, em 2013, foram atualizadas as diretivas referentes aos procedimentos para concessão de asilo e acolhimento dos solicitantes de refúgio, além de pequenas alterações no regulamento de Dublin e da Eurodac⁵⁴.

53 Diretiva 2011/95/UE.

54 Diretivas 2013/32/UE e 2013/33/UE; Regulamentos (UE) n.º 603/2013 e (UE) n.º 604/2013.

Em suma, as alterações visaram corrigir as brechas deixadas pela redação dos textos anteriores e excluíram a prerrogativa de padrões mínimos dentro do processo de harmonização. Uma mudança significativa foi a substituição das expressões “status de refugiado” por “status de proteção internacional”, “requerentes de asilo” por “requerentes de proteção internacional” e “beneficiários de refúgio” por “beneficiários de proteção internacional”. Essa mudança de linguagem comprova que os novos solicitantes de refúgio, mesmo estando em situação de vulnerabilidade e fazerem parte de outras categorias de migração forçada, não são devidamente protegidos pelo instituto do refúgio. Com essa terminologia, a UE evitou o uso recorrente de medidas *ad hoc* para acolher grupos específicos de solicitantes e materializou o direito de proteção subsidiária como um mecanismo complementar e suplementar aos instrumentos de proteção internacionais⁵⁵.

2.2 A estrutura institucional e o compromisso com a harmonização no Mercosul

A criação do Mercosul ocorreu dentro de um processo de integração mais amplo que se desdobrou por toda a América Latina. Espaços de diálogo internacionais construídos de maneira vertical (entre governos) e horizontal (entre organizações intergovernamentais) foram engrandecidos e se desenvolveram de maneira vertiginosa, tornando-se a principal forma de integração da América Latina e do Caribe (SERBIN, 2011, p. 14). Os países latino-americanos desenvolveram uma diplomacia coletiva na ordem pós-Guerra Fria para gerar uma maior inserção internacional, o que interligou a região através de uma multiplicidade de acordos entre os países e da consolidação de organizações multilaterais independentes⁵⁶.

Nesse contexto, a partir da metade da década de 1980 até o início dos anos 1990, a experiência de cooperação vertical entre Argentina e Brasil refletiu diretamente na estruturação do Mercosul. Esse período também foi marcado pela onda de redemocratização

55 “Pessoa elegível para proteção subsidiária: o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15º, e ao qual não se aplique o artigo 17º, n.º 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país” (UE, 2011).

56 Entre 1964 e 2011 foram consolidadas as seguintes ações, materializadas em blocos econômicos e organizações intergovernamentais: Parlamento Latino-Americano (Parlatino) em 1964; Comunidade Andina (CAN) em 1969; Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1973; Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980; Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991; Parlamento Centro-Americano (Parlacen) em 1991; Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) em 2004; União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008; Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC) em 2010; e Aliança do Pacífico em 2011.

na América do Sul que incluía os quatro países-membros fundadores, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai⁵⁷. O bloco foi fundado pelo Tratado de Assunção (TA) de 1991, incorporado pelos ordenamentos jurídicos nacionais no mesmo ano e contou com um período de transição para seu estabelecimento até 1994. O artigo primeiro do TA descreve como um dos objetivos o “compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”. Entende-se por “áreas pertinentes” qualquer tema que aprofunde os objetivos estabelecidos pelo bloco nos acordos e tratados assinados, sendo questões econômicas o foco principal expressado pelo TA. A breve menção de harmonização legislativa é feita de maneira genérica pelo documento. Não há determinação de qual órgão do Mercosul ficará responsável por essa atividade ou quais mecanismos serão utilizados para efetivá-la.

Ao final desse intervalo de transição, foi ratificado o Protocolo de Ouro Preto (POP), responsável por sistematizar a estrutura institucional do Mercosul, concedendo ao bloco personalidade jurídica interna e externa, determinando o efeito jurídico das decisões, resoluções e diretivas emanadas nos órgãos estabelecidos e instituindo as competências dos respectivos órgãos (PEÑA, 1998). O POP demorou um ano para ser promulgado pelos Estados, entrando em vigor para todos em 1996. Para tanto, a partir do momento em que o Mercosul estava oficialmente em atividade, outros países da região sul-americana demonstraram interesse em fazer parte do bloco. Chile e Bolívia obtiveram status de membros associados em 1996, estando a Bolívia em processo de adesão desde 2012. Outros membros associados são Peru desde 2003, Colômbia e Equador desde 2004 e Guiana e Suriname desde 2013. A Venezuela iniciou seu processo de adesão em 2006, tornando-se membro efetivo em 2012 (suspensa desde dezembro de 2016). Ainda, o bloco conta com dois Estados na condição de observadores, México e Nova Zelândia.

Ainda em 1991, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias (PB) foi assinado com o intuito de sanar divergências em interpretação e aplicação das normas do bloco e, principalmente, garantir seu cumprimento. Os mecanismos de solução apresentados pelo documento iniciam em negociação direta entre os países na controvérsia e, caso não exista um entendimento entre os envolvidos, procedimento arbitral ante a um tribunal *ad hoc*. Conforme o processo de integração é aprofundado, o PB é aperfeiçoado pelo Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul (PO) em 2002. O PO estabelece o

57 Os quatro países foram governados por regimes militares: Argentina (1966-1973 e 1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguai (1954-1989) e Uruguai (1973-1985).

principal compromisso de “garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática” (MERCOSUL, 2002). A principal mudança de um para outro é a conformação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), regulamentado entre o 18º e o 23º art., equivalente a uma “segunda instância” para os procedimentos de arbitragem e como emissor de opiniões consultivas sobre os temas estabelecidos nos documentos oficiais.

O Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, assinado em 1998, é responsável por garantir a manutenção das instituições democráticas. O Protocolo de Ushuaia é relevante para compreensão da postura política dos Estados-membros, Bolívia e Chile, em períodos de instabilidade nas instâncias nacionais. Fica estabelecido no documento que a democracia é requisito medular para aprofundar a integração do bloco e considera que qualquer contravenção dos Estados-membros, Bolívia e Chile, que rompa com a ordem democrática e constitucional nacional implica na suspensão parcial ou total do país do Mercosul. Esse protocolo foi revisto em 2011, denominado Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, ou Ushuaia II, deixando claro em seu novo texto a relação entre a democracia e proteção de liberdades fundamentais e direitos humanos.

O arcabouço da estrutura institucional do Mercosul está dividido entre órgãos originados de textos fundacionais – descritos pelo TA, POP, PB e PO –, e órgãos criados por acordos sede, efetivados por órgãos de decisão. Sete são resultantes dos tratados e protocolos fundacionais e todos possuem participação no processo de harmonização de normas e procedimentos, alguns com maior protagonismo que outros. Dentre eles, três possuem capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). O CMC é o considerado o órgão superior, principal responsável por conduzir politicamente o processo de integração e concretizar os objetivos firmados pelo TA. Os temas sociais, dentre eles a questão migratória e do refúgio, estão vinculados ao CMC sob a institucionalidade das Reuniões de Ministros e Altas Autoridades (RMA).

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), Parlamento do Mercosul (Parlasul), Secretaria do Mercosul (SM) e Tribunal Permanente de Revisão (TPR), possuem caráter recomendatório. O FCES visa promover coesão econômica e social dentro do processo de integração e emite suas recomendações principais ao GMC. A SM desempenhou funções majoritariamente administrativas até 2002, quando foi transformada em uma secretaria técnica,

fornecendo assessoria aos demais órgãos. A SM e o TPR são previstos nos textos fundacionais, mas efetivados ou alterados também por acordos posteriores, contabilizando nos dois grupos. Com exceção dos dois órgãos citados, outros cinco foram firmados através de acordos sede, todos possuem um direcionamento específico para temas de cunho social e demonstram a importância da harmonização jurídica em áreas que vão além do comércio, são eles o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do Mercosul (ISM), Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) e o Tribunal Administrativo-Laboral (TAL)

O Parlasul merece destaque por ser um representante direto dos interesses da sociedade civil. Sua origem vem da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), citada como órgão coadjuvante do processo de harmonização no POP, incumbido de “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul” (MERCOSUL, 1994). A CPCM possuía capacidades para elaborar recomendações, disposições e declarações normativas conjuntas e averiguar o processo de assimilação nos ordenamentos jurídicos nacionais. Mesmo sendo essencial para o funcionamento do Mercosul, sua capacidade decisória estava vinculada aos três órgãos superiores, isto é, a CPCM não possuía competência legislativa, direito de iniciativa ou mecanismo de decisão, além de ser impedida de regular o próprio orçamento (MALAMUD & SOUSA, 2005, p. 400). Dentre os diversos fatores que cercearam a atuação da CPCM, o principal recai no isolamento do órgão legislativo pelos órgãos superiores executivos.

[...] as normativas produzidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) eram decididas sem nenhuma participação parlamentar, cuja atuação restringia-se a analisar as decisões para incorporá-las nas legislações nacionais sem capacidade de alterá-las, devendo simplesmente aprovar ou rejeitar as mesmas. [...] Internamente aos Congressos Nacionais, as seções da CPC não tinham mecanismos para fazer cumprir suas atribuições de agilização e harmonização das normativas Mercosul, e, portanto, estas deveriam seguir os trâmites ordinários nas duas Casas para sua aprovação, o que poderia levar anos para acontecer (MARIANO, 2015, p. 135).

Nesse ínterim, os temas sociais foram ganhando espaço e criou-se a necessidade de aprofundar o diálogo com a sociedade civil. Em 2005, então, o Parlasul substituiu a CPCM e moldou seus propósitos e princípios originais. Os estudos que levaram a instauração do Parlasul foram marcados por diversos acordos interinstitucionais, incumbindo o CMC a consultar o órgão parlamentar sobre qualquer decisão carente de aprovação legislativa

(MARIANO, 2015, p. 140). O compromisso do Parlasul com a harmonização de normas e procedimentos aparece no parágrafo 14, art. 4º, “elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados para harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, que serão comunicadas aos parlamentos nacionais quando consideradas” (MERCOSUL, 2005). A realização de estudos com a participação da sociedade civil é essencial para perceber novas pautas carentes de regulamentação pelo bloco. Para que isso ocorra na prática o órgão necessita maior autonomia de decisão no âmbito institucional e vontade política pelos Estados.

As limitações do Parlasul retardam o processo de integração e intensificam enraizamento de diversos problemas jurídicos. Ventura e Perotti (2004, p. 13-14) destacam como principais: incompatibilidade interna (entre as normas do Mercosul) e incompatibilidade externa (entre as normas do Mercosul e o direito interno de cada país-membro); dificuldade em gerir a incorporação das normas conjuntas nos ordenamentos internos e, como consequência, distintas situações de geometria variável; e ausência de interpretação e aplicação uniforme das normativas do Mercosul nos territórios nacionais. Para questões sociais, como a proteção aos refugiados, a interpretação e aplicação uniforme é de suma importância. Considera-se a necessidade de uma harmonização completa, que englobe normas e procedimentos uniformes para o reconhecimento da condição de refugiado.

O trâmite legislativo de uma normativa do Mercosul é iniciado a partir da elaboração de um texto compatível com os ordenamentos jurídicos nacionais. Segundo a Decisão do CMC nº 20/02, a fase de incorporação é iniciada após o consenso entre os países sobre o texto proposto, passível de sessenta dias para consultas internas e possíveis modificações. Caso a proposta seja oriunda de um órgão adjacente, o próximo passo é repassado a um dos órgãos tomadores de decisão, que repete a avaliação do texto entre os Estados e, após aprovação unânime e dentro do prazo estabelecido para implementação, aguarda o comunicado oficial à Secretaria do Mercosul de aprovação parlamentar da norma no direito interno.

A aplicação da normativa do Mercosul é feita através da interpretação de juízes nacionais, que não estiveram presentes durante o processo de elaboração. Esse fator acarreta em normativas destoantes entre si, menos eficazes. As consequências da ausência do Parlasul nesse processo e de respectivos estudos sobre debates que envolvem trâmites legislativos são percebidas na chegada da proposta normativa aos congressos nacionais, onde há dois caminhos a serem seguidos: ou a pauta é barrada por não ser do interesse da política

doméstica ou aprovada sem efetividade prática. Em ambos os casos há prejuízo, tanto para o bloco, quanto para a sociedade civil dos países.

O IPPDH, criado no ano de 2009 como órgão oficial da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), é concebido para suprir, parcialmente, a pregressa ausência de contato com a sociedade civil no que tange direitos humanos. O art. 3º da Decisão nº 14/09 do CMC coloca como um dos objetivos do instituto a contribuição para harmonização normativa em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos. Em alguns anos de atuação, constatou-se que a falta de coordenação entre os países causa um impacto regional negativo, tanto no grau de harmonização das diferentes perspectivas e orientações de cada Estado em relação às políticas de direitos humanos, como em sua capacidade de interação e articulação para a provisão de bens e serviços públicos locais e regionais para esse fim (MERCOSUL, 2012). As observações feitas pelo IPPDH são perceptíveis também nas questões econômicas, divergências jurídicas em relações de consumo, sanitárias e tributárias, por exemplo, são resistentes ao processo de integração.

Percebe-se, a partir da análise institucional do Mercosul, a importância do processo de harmonização de normas e procedimentos como mecanismo para fortalecer a integração regional, explicitada nos documentos fundacionais e como objetivo dos principais órgãos institucionais. Todavia, os poucos órgãos que possuem capacidade decisória não priorizam as pautas de órgãos secundários e o baixo interesse dos Estados por legislar temas comuns no âmbito do Parlasul exclui cada vez mais a sociedade civil do debate regional. Também, o excesso de burocracia no processo de incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais mantém um distanciamento entre os Estados, criando brechas legislativas em temas já regulamentados pelo bloco. A solução pode vir da aprovação da proposta de vigência imediata das normativas do Mercosul, que está em negociação desde 2003. Isso caracterizaria um processo legislativo próprio ao bloco, minimizaria os problemas expostos e permitiria uma condução mais enfática do processo de integração regional.

2.3 O tema do refúgio no Mercosul

A temática migratória aparece agregada ao desenvolvimento da agenda social do Mercosul⁵⁸. Não é difícil perceber, através de uma breve análise dos documentos fundacionais

58 “[...] apreende-se que a evolução da temática migratória se deu de forma lenta no Mercosul, com uma preocupação nos primeiros dez anos em garantir a circulação na região com relação a temática do turismo ou o controle das fronteiras. Não havia uma preocupação em expandir e harmonizar os direitos dos imigrantes

do bloco, que o objetivo inicial de criação do Mercosul era puramente acelerar o processo de desenvolvimento econômico através da diminuição das barreiras comerciais. O frágil compromisso com questões sociais é comprovado pelo aparecimento da palavra “social”, timidamente precedida pela palavra “justiça”, apenas uma vez no decorrer das dezessete páginas do TA.

A inclusão de problemáticas sociais é aprofundada a partir da virada do século XXI, com a ascensão de forças de esquerda em vários países da América do Sul⁵⁹. O anseio por uma maior convergência política entre os dois maiores Estados, Argentina e Brasil, foi escancarado pela assinatura do Consenso de Buenos Aires, em 2003. O documento atestava o compromisso de ambos países em “[...] impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural”.

O compromisso com os direitos humanos foi visivelmente encetado através da criação de novos órgãos na estrutura institucional do Mercosul. Segundo Mariano (2015, p. 143), “uma vez que a integração no Mercosul pressupõe alguma forma de integração também na esfera social, isto exigiria maior informação e criação de canais de participação social, possibilitando maior governança sobre o processo”. As principais mudanças compreenderam a criação e regulamentação do Tribunal Administrativo-Laboral (2003), a renovação do Parlasul (2005), a criação do Instituto Social do Mercosul (2007) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (2009). Além disso, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (2004), com o objetivo de financiar programas que promovam convergência estrutural e coesão social entre os países. O Protocolo de Ushuaia (2011) foi revisto e o compromisso com a ordem democrática foi vinculado à proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais para garantir o desenvolvimento do processo de integração.

Questões relativas a proteção dos refugiados não tardaram a aparecer. A preocupação dos países do Mercosul estava direcionada aos fluxos de refugiados provenientes da Colômbia, deslocados pelo conflito interno no país. A maioria dos colombianos cruzava a

ou combater a ilegalidade. As decisões tomadas visavam atender questões conjunturais, o que demonstra que esse comportamento dos Estados refletia a identidade do bloco, que, além de se concentrar em fomentar a livre circulação para atingir o almejado mercado comum, carecia de uma interdependência maior, de um destino comum e de homogeneidade” (CULPI, 2015, p. 430).

59 Esse processo começa em 1999 com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela. O ápice desse momento ocorre em 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil e Néstor Kirchner na presidência da Argentina. Posteriormente, a vitória de Tabaré Vázquez na presidência do Uruguai em 2005 e Evo Morales na presidência da Bolívia em 2006 completam o ciclo (PEREIRA DA SILVA, 2015).

fronteira com a Venezuela, mas, com a falta de condições de acolhimento do país, estavam se direcionando aos demais países vizinhos, entre eles o Brasil. Em 2000, o ACNUR revelou um número de 7.600 de pessoas deslocadas forçadamente na região sul da América do Sul, em sua maioria colombianos, cubanos e peruanos. A situação no Peru nesse período estava instável devido a gama de medidas antidemocráticas aplicadas pelo presidente Alberto Fujimori, deposto nesse mesmo ano.

Fluxos extraterritoriais também começavam se direcionar para a região. O processo de descolonização de vários países africanos resultou em constantes guerras civis nesses países, solicitantes de refúgio vindos do Congo, Libéria, Serra Leoa e Angola estavam entre a maioria. Esses movimentos eram de caráter misto, assim como pequenos fluxos do leste europeu, consequentes do fim da URSS e dos movimentos separatistas. O aumento das solicitações de refúgio nos países do Mercosul contou com a participação ativa do ACNUR, que registrou seu compromisso com a harmonização de legislações e práticas administrativas comuns para o reconhecimento da condição de refugiado.

2.3.1 O Foro Especializado Migratório: harmonização e refúgio

A Memória Institucional do Foro Especializado Migratório (MI-FEM) coleta dados sobre os aspectos mais relevantes acerca da temática migratória, presentes nas atas dos encontros da Reunião de Ministros de Interior (RMI) e, posteriormente, do próprio FEM. O objetivo principal do documento é retratar a evolução da política migratória no Mercosul, demonstrar quais pautas foram mais relevantes e analisar a incorporação das recomendações pelos Estados-membros e associados. A MI é dividida em dois períodos, fendidos pela criação do FEM em 2004 (a institucionalidade do FEM está vinculada a RMI). As informações compiladas foram coletadas diretamente das atas das reuniões de trabalho do Mercosul. A análise entre 1998 a 2003 possui informações da Comissão Técnica e da Subcomissão de Acompanhamento e Controle, retiradas em especial das discussões do Grupo Migratório. Já o período a partir de 2004 refere-se às abordagens adotadas pelo FEM em suas reuniões periódicas.

O resumo das atas é realizado pelo FEM e a publicação é atualizada regularmente (a última versão estende-se até o final de 2014). As informações fornecidas detalham o órgão responsável, data, local e o número referente à ata de cada reunião. As questões discutidas são separadas por pontos temáticos e cada um deles recebe uma breve descrição, que expõe o

conteúdo abordado, o país que estabeleceu a pauta e colaborações dos demais países. Isoladamente as informações parecem carecer de aprofundamento, no entanto, a contemplação do documento como um todo, observando-se a cronologia dos debates e sua continuidade, em paridade com os textos das declarações e normativas emitidas pelo bloco, engendra uma perspectiva sistemática sobre o tema do refúgio e as implicações da harmonização legislativa no Mercosul.

O recorte adotado para análise da MI-FEM compilou 85 (oitenta e cinco) menções da palavra “refúgio”, 79 (setenta e nove) de “refugiado” e 1 (uma) de “refugiada”⁶⁰, encontradas na descrição de 56 (cinquenta e seis) atas. Além disso, o compromisso com a harmonização legislativa de políticas de refúgio é destacado como uma preocupação recorrente das delegações ao longo das reuniões.

Ambos temas ganham visibilidade no Mercosul a partir da reunião da Comissão Técnica de Trabalho da RMI, que se reuniu no Rio de Janeiro nos dias 08 e 09 de novembro de 2000 para preparar a declaração ministerial sobre o instituto do refúgio. É a primeira referência a refúgio presente nas atas da memória institucional (Ata 03/00), que iniciam no ano de 1997, exatamente um dia antes da publicação da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, em 10 de novembro de 2000, durante a VIII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul.

A Declaração do Rio de Janeiro demarca o recorte temporal dessa pesquisa. A partir dela que o processo de harmonização de normas e procedimentos de proteção aos refugiados é medrado, estabelecido como objetivo principal para garantir um acolhimento mais justo e humano. Seu texto concebe a proteção internacional sob o instituto do refúgio, estendida a pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social, opinião política ou vítimas de violação grave e generalizada de direitos humanos. Os primeiros critérios são provenientes da definição de refugiado da Convenção de 1951 e o último é fruto da Declaração de Cartagena de 1984⁶¹. É indicado pela declaração a adição da expressão “violação grave e generalizada de direitos humanos”, seguindo o modelo da Lei do Refúgio

60 Reitera-se que a única menção da palavra “refugiada” não está vinculada a questões específicas e proteção às mulheres refugiadas e sim refere-se apenas a expressão “población refugiada”. Cabe lembrar que as necessidades de proteção de mulheres refugiadas são distintas dentro do processo de deslocamento e, muitas vezes, envolvem crianças. A trajetória em busca do refúgio não é algo tenro e para as mulheres os tormentos podem ser maiores, o que acarreta em uma assistência particular, com apoio médico e psicológico diferenciados.

61 A Declaração de Cartagena considera também como refugiados pessoas que tiveram sua vida, segurança ou liberdades ameaçadas por agressão estrangeira, conflitos internos e outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública.

do Brasil (9.474/1997), como uma das causas para solicitações de refúgio nas legislações nacionais.

1. *É inteiramente conveniente que os Estados Partes do MERCOSUL e da Bolívia e Chile, como países associados, tenham uma norma jurídica específica sobre refúgio, com disposições tendentes a estabelecer procedimentos harmoniosos sobre o tema.*
2. *A legislação deve contemplar os princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, consagrados nos instrumentos internacionais.*
3. *Os Estados Partes e Associados estudarão a possibilidade de contemplar na definição de refugiado a proteção para vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos.*
4. *Os Estados Partes e Associados não aplicarão, a quem tenha sido reconhecido como Refugiado por outro Estado Parte ou Associado, medidas de retorno forçado ao país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por razões de raça, nacionalidade, grupo social, opinião política ou violação grave e generalizada direitos humanos, de acordo com as normas internacionais que rege sobre a matéria.*
5. *Na medida do possível, os Estados Partes e Associados devem ter um órgão nacional, com a participação da sociedade civil, para implementar sua política de refugiados (DECLARAÇÃO, 2000).*

Os Estados que estiveram presentes durante a elaboração e em assinatura da Declaração do Rio de Janeiro foram Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. A premência da declaração é embasada na necessidade de regulamentar disposições e procedimentos comuns para solicitantes de refúgio e refugiados, aspirada através de instrumentos normativos harmônicos. As legislações nacionais são instruídas a contemplar um padrão mínimo de proteção, que conceba princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, proíba medidas de retorno forçado (princípio do *non-refoulement*) e estabeleça uma instância nacional de proteção que permita a participação da sociedade civil.

Em 2001, no âmbito da comissão técnica de Ministros do Interior, realizada em 06 de abril na cidade de Assunção, representantes do ACNUR solicitaram a elaboração de um documento regional que enfatizasse a distinção entre migrante econômico e refugiado. Propuseram, também, a realização de um seminário para discussão do tema. Tal seminário ocorreu durante as atividades do Grupo Especializado de Trabalho Migratório da reunião de Ministros do Interior do Mercosul, também em Assunção, em maio de 2001, com uma apresentação do Escritório do ACNUR para o Cone Sul. O Brasil apresentou um projeto de

declaração, mas as demais delegações optaram por se ocupar com medidas operativas e estabelecer intercâmbio de dados e estatísticas sobre o tema.

Em nova reunião da comissão técnica dos Ministros do Interior do Mercosul, ocorrida entre os dias 28 e 30 de agosto de 2001, em Montevideu, Uruguai, Jane Rasmussen representou o ACNUR e alertou a respeito da relação entre tráfico de pessoas e refúgio. Diante disso, as delegações dos países do Mercosul acordaram a inclusão do princípio dessa diferenciação nos documentos sobre tráfico de pessoas. O ACNUR também ofereceu assessoria para agilizar a conferência de processos de refúgio e, assim, evitar petições abusivas.

Na reunião do grupo especializado de trabalho migratório de 3 e 4 de outubro de 2001, realizada em Montevideu, Argentina e Chile promoveram intercâmbio de informações ao apresentarem suas estatísticas sobre solicitações recebidas ao longo do ano de 2001. O Uruguai informou ter recebido apenas um único caso neste ano, ao passo que as demais representações se comprometeram a entregar os respectivos dados em breve. As representações também debateram o projeto de um Protocolo Regional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, no qual ficaria acordada a incorporação de um parágrafo resguardando as normas sobre direitos humanos e refugiados contidas na Convenção de 1951, e nos termos do Protocolo de Palermo, de 2000.

Na reunião da comissão técnica dos Ministros do Interior do Mercosul, de 20 e 21 de março de 2002, em Buenos Aires, a Argentina entregou às demais delegações dois documentos de trabalho para iniciar a determinação a respeito da responsabilidade pelo exame das solicitações de refúgio entre os estados parte e associados do bloco. Um dos documentos baseado na experiência internacional já acumulada sobre o tema, e o outro documento com uma série de recomendações feitas pelo ACNUR. Em continuidade, na reunião da comissão técnica, em 22 de março, foi retomada a discussão a respeito do Acordo Regional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, em razão de seus eventuais alcances em matéria de refúgio. As delegações que estiveram presentes aprovaram provisoriamente, de forma consensual, o texto. Por proposta chilena, as delegações concordaram em ampliar o artigo sobre medidas de prevenção e cooperação, com o objetivo de tornar o acordo mais operativo. Assim, acordaram compartilhar as modificações e inclusões que considerassem pertinentes antes da próxima reunião do grupo especializado de trabalho migratório. Ademais, a Argentina apresentou novo documento sobre a determinação de responsabilidade pelo exame das solicitações de refúgio

entre os estados parte e associados do Mercosul, desta vez diretrizes desenvolvidas pela União Europeia. Enquanto isso, a delegação brasileira solicitou a incorporação das propostas para o tema previamente apresentadas à comissão técnica pelo Brasil. Por fim, o Escritório de Buenos Aires do ACNUR disponibilizou um documento com recomendações para que o tema da segurança seja abordado sem prejuízo à proteção dos refugiados.

Na reunião do Grupo de Trabalho Especializado Migratório, ainda em 22 de março de 2002, em Buenos Aires, argentinos, paraguaios e chilenos apresentaram suas estatísticas sobre solicitações de refúgio dos anos de 2001 e 2002. A delegação brasileira informou que faria o envio de seu levantamento de dados às demais delegações por e-mail. Nesta reunião, os representantes do grupo de trabalho começaram a discutir detalhadamente o documento sobre a responsabilidade do exame solicitações de refúgio, tendo como norte a importância para a região do compromisso sobre o intercâmbio de informações a respeito do instituto do refúgio.

O Grupo Especializado de Trabalho Migratório voltou a se reunir em Buenos Aires nos dias 24, 25 e 26 de abril de 2002 para analisar o anteprojeto do Acordo sobre determinação da responsabilidade sobre o exame de solicitações de Refúgio entre os estados parte e associados do Mercosul. As delegações se comprometeram a aprofundar o estudo do texto e trocar impressões na próxima reunião da comissão técnica. Argentina e Paraguai aproveitaram a ocasião para apresentar suas listas com informações de petições iniciadas, outorgadas e rejeitadas desde novembro de 2001. O Chile por sua vez entregou dados referentes a 2001 e 2002. Por sua vez, o Brasil relatou o modus operandi que chineses e paquistaneses vinham adotando da figura de “refugiado” para ingressar e assentar em território nacional.

Na reunião da comissão técnica dos Ministros do Interior do Mercosul, realizada em 30 de maio de 2002, novamente em Buenos Aires, as delegações continuaram o estudo do anteprojeto sobre petições de refúgio, considerando as modificações sugeridas pela delegação brasileira. Desse modo, nova proposta de projeto para o Acordo Sobre a Responsabilidade dos Estados no Tratamento das Petições de Refúgio foi apresentado pela Argentina, dessa vez na reunião da comissão técnica dos Ministros de Interior de 30 de agosto de 2002, em Porto Alegre, no Brasil.

A delegação brasileira destacou a importância do estabelecimento, no instrumento, da responsabilidade do primeiro Estado a receber a solicitação de refúgio, pois assim impediria que eventuais solicitantes se dirigissem com o mesmo pedido a outros países da região em

razão de ausência de resposta. O tema voltou à pauta na reunião do Grupo de Trabalho Especializado Migratório, que ocorreu em 11 de outubro de 2002, em Curitiba, Brasil. Nesta reunião os representantes das delegações expressaram preocupação com a possibilidade das normas do Anteprojeto do Acordo Sobre a Responsabilidade dos Estados no Tratamento de Petições de Refúgio na Região não estabelecerem de forma clara a responsabilidade pela análise das petições. Desse modo, o grupo de trabalho decidiu recomendar que a comissão técnica solicitasse ao ACNUR assessoria para a reformulação do projeto no sentido de estabelecer claramente a responsabilidade dos Estados na redação das normas. Na reunião da comissão técnica dos Ministros do Interior do Mercosul, que aconteceu entre os dias 5 e 7 de novembro de 2002, em Salvador, foi decidido que estaria suspensa a análise do anteprojeto até que fosse realizada a consulta ao ACNUR, conforme recomendado pelo Grupo de Trabalho Especializado Migratório. Desse modo, o tema da responsabilidade dos Estados sobre as petições de refúgio ficaria para a agenda do próximo semestre. As delegações ficariam, responsáveis, no momento, por compartilhar as formas de tratamento dado por cada Estado aos refugiados, tais como a legislação interna existente, os documentos concedidos aos refugiados e os procedimentos para a expedição de passaportes, bem como a respeito de viagens para o exterior.

Nos dias 08, 09 e 10 de abril de 2003 o Grupo de Trabalho Especializado Migratório voltou a se reunir, dessa vez na cidade de Assunção, Paraguai. O representante regional do ACNUR realizou uma exposição técnica sobre os trabalhos da instituição e entregou um documento relativo à consulta feita ao organismo acerca de possíveis sugestões de normas para o Acordo de Responsabilidade dos Estados no reconhecimento das Petições de Refúgio. As delegações se comprometeram a estudar a proposta e incorporá-la às discussões já realizadas e normativas existentes. Argentina e Chile entregaram, mais uma vez, suas estatísticas sobre refugiados e os números de visto negados e expulsões. Já as delegações de Brasil e Paraguai se comprometeram a apresentar seus dados em breve.

Montevideu recebeu as duas reuniões subsequentes, da comissão técnica dos Ministros do Interior do Mercosul, em 11 de setembro de 2003, e do Grupo de Trabalho Especializado Migratório, entre 08 e 10 de outubro de 2003. As delegações presentes na reunião da comissão técnica se encontraram para dar continuidade ao estudo das propostas apresentadas pelo ACNUR para o projeto de Acordo de Responsabilidade dos Estados sobre Petição de Refúgio. Já o grupo de trabalho migratório acordaram apresentar um informe escrito sobre as alterações

no projeto do Acordo, aceitando alterar o conteúdo do que vinha sendo discutido no âmbito do grupo em virtude das contribuições oriundas do ACNUR. Ademais, as delegações argentina, uruguaia e chilena apresentaram suas estatísticas nacionais sobre refúgio, expulsão e recusa de solicitações de residência, ao passo que os brasileiro, mais uma vez, se comprometeram a apresentar seus dados posteriormente. Ademais, Argentina e Chile fizeram a entrega das legislações sobre refúgio vigentes em seus respectivos Estados.

Entre os dias 14 e 16 de abril de 2004, Buenos Aires sediou a I reunião do Foro Especializado Migratório, que se reuniu novamente, na mesma cidade, em 10 e 11 de maio e 09 e 10 de junho de 2004. Nestas primeiras reuniões do Fórum avançaram no tratamento dado ao projeto de Acordo sobre a Responsabilidade de Exame das Solicitações de Refúgio. Definiu, ainda, que cada delegação deveria submeter o anteprojeto do documento a seus organismos especializados em matéria de refúgio, para que realizassem exaustivo exame do conteúdo. Ademais, procurariam novamente o ACNUR com o intuito de agendar um encontro entre os membros do órgão e do Fórum Especializado Migratório.

Nesse ínterim, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios foi assinada durante a reunião extraordinária de ministros do interior do Mercosul, que aconteceu em Santiago do Chile no dia 17 de maio de 2004, com a presença dos representantes da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile e Peru. O documento foi considerado um instrumento de proteção complementar aos refugiados por declarar o compromisso dos Estados com a temática do refúgio e a de um tratamento justo e humanitário para migrantes em situação de irregularidade, na maioria das vezes parte de fluxos de migração forçada.

A cidade de Manaus recebeu a reunião do Foro Especializado Migratório que aconteceu entre os dias 01 e 03 de setembro de 2004. Nela, a coordenadora geral do Comitê Nacional para Refugiados do Brasil (CONARE) realizou uma exposição, seguida de debate, sobre o tema do refúgio. As delegações presentes concordaram sobre a importância e necessidade de harmonizar suas legislações. Nas duas últimas reuniões do ano de 2004, de 20 a 22 de outubro no Rio de Janeiro e de 22 a 24 de novembro em Brasília, as delegações se prepararam para o endossar a Declaração de Santiago. Ademais, reconheceram a importância da realização de cursos de capacitação na temática de refúgio para o pessoal encarregado do desenvolvimento de trabalhos nas regiões de fronteira. As delegações de Argentina e Paraguai se dispuseram a apresentar propostas de cursos nas próximas reuniões.

Na reunião do Foro Especializado Migratório que ocorreu entre os dias 16 e 18 de março de 2005, em San Bernardino, no Paraguai, fora apresentado pela delegação argentina um projeto para cursos de capacitação sobre Determinação da Condição de Refugiados a ser dirigido a funcionários dos governos dos Estados partes e associados do Mercosul. Ademais, a delegação paraguaia informou que oficializaria o contato – informalmente iniciado pela delegação argentina – com o ACNUR para colaboração nos cursos mencionados. Até a reunião que ocorreu entre os dias 27 e 29 de abril de 2005, em Assunção, a delegação paraguaia ainda não havia recebido retorno do ACNUR a respeito do pedido de colaboração no curso sobre refúgio para os funcionários dos governos. Decidiram, também, solicitar apoio à Organização Internacional para as Migrações. Contudo, na reunião do Fórum que ocorreu entre os dias 31 de maio e 02 de junho a delegação paraguaia informou o retorno por parte do ACNUR para a realização dos cursos de capacitação em matéria de refúgio, a serem desenvolvidos na cidade de Assunção, no mês de agosto.

A XI reunião do Foro Especializado Migratório de 2006, em Mar del Plata, é destacada pela proposição da delegação argentina sobre o intercâmbio de normativas migratórias de cada Estado parte, descrito como “ponto de partida para a realização de iniciativas de harmonização efetivas”. Na reunião seguinte, em Buenos Aires no mês de maio de 2006, a delegação argentina circulou documento para detalhar o objetivo buscado com a harmonização e solicitou que as delegações que ainda não tivessem compartilhado seu material com as demais, o fizessem para dar continuidade à elaboração do documento de harmonização. A elaboração do documento de harmonização continuou na pauta das reuniões do fórum ao longo do ano de 2006, com os insistentes pedidos argentinos para que as demais delegações compartilhem seus dados de legislação e normativas migratórias para que pudessem avançar no processo.

O tema do refúgio retorna às reuniões do Foro Especializado Migratório quase dois anos depois, novamente no Paraguai, em Assunção, na reunião que ocorre entre os dias 29 e 31 de maio de 2007. Nela a delegação uruguaia realiza exposição os principais pontos de sua nova lei migratória, que se encontrava sob apreciação do parlamento nacional, além de apresentarem a nova lei de refúgio, de 09 de dezembro de 2006.

No dia 28 de março de 2008, durante a XXIII reunião do Foro Especializado Migratório que foi realizada entre os dias 26 e 28, ocorreu o Seminário sobre Políticas de Asilo: Refugiados, Direitos Humanos e Segurança. Organizado pelo Ministério do Interior,

Ministério da Justiça, Seguranças e Direitos Humanos, e pelo Ministério das Relações Exteriores da Argentina, com apoio do ACNUR, o evento foi promovido para os funcionários do Foro Especializado Migratório do Mercosul, para a Comissão Técnica de seguranças da Reunião de Ministros do Interior, e para a reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias.

Na mesma linha, nas reuniões do Foro Especializado Migratório de setembro de 2008 em Florianópolis e de outubro de 2008 em Brasília, tiveram destaque os preparativos para o Seminário de Refúgio e Migração a ser promovido em Porto Alegre. Desse modo, entre os dias 18 e 20 de novembro de 2008, durante a XXVIII reunião do Foro Especializado Migratório, se desenvolveu o Seminário sobre Refúgio e Migração, com participação de representantes do Ministério da Justiça do Brasil e do ACNUR. O seminário propôs a manutenção do tema no âmbito do fórum com o objetivo de promoção de intercâmbio de experiências e boas práticas. Tônica reforçada na Declaração de Porto Alegre de 21 de novembro de 2008, durante a XXIV Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados, em que os ministros destacam a importância do intercâmbio de experiência e boas práticas entre os países-membros e associados como maneira de maior garantia de respeito aos direitos humanos para migrantes e refugiados.

Já no ano de 2009, durante a reunião do Foro Especializado Migratório dos dias 04, 05 e 06 de março, em Assunção, a delegação argentina sugere a constituição de um painel com especialistas para o diagnóstico dos padrões comuns e para o intercâmbio de normativas e boas práticas na área de refúgio no âmbito do Plano de Ação Bianual sobre Segurança Pública com Cidadania do Mercosul. Em consonância com tal proposta, na reunião do Foro Especializado Migratório entre 26 e 28 de maio de 2009 foi discutido o modelo de funcionamento e financiamento do Painel Refúgio no Mercosul: Sistema de Proteção Internacional e Boas Práticas. Os desdobramentos para a realização desse painel durante o Foro Especializado Migratório foram repassados para a XXV reunião de Ministros do Interior do Mercosul, realizada no dia 29 de maio de 2009, também em Assunção.

A reunião do Foro Especializado Migratório de agosto de 2009, em Montevideu, serviu como preparativo para acertar os últimos detalhes do Painel realizado nos dias 28 e 29 de setembro de 2009, com especialistas e integrantes das comissões que compõem o fórum vindos dos diferentes países-membros e associados. Dali foi acolhida a proposta da delegação argentina de promoção de cursos de capacitação virtual em matéria de refugiados.

Na primeira reunião do Foro Especializado Migratório de 2010, entre os dias 03 e 05 de março, foram apresentados os detalhes do curso virtual de capacitação do Mercosul sobre proteção internacional para refugiados. O ACNUR foi convidado a compor a equipe de formação do conteúdo e objetivos do curso. Assim, na reunião do Foro Especializado Migratório dos dias 04, 05 e 06 de maio de 2010 as delegações elaboraram um projeto de Acordo Ministerial para a criação de cursos de formação em matéria migratória e de proteção internacional de refugiados, além de informes estatísticos a respeito de ingresso, egresso, residências temporárias, permanentes e solicitação de refúgio por parte da Argentina nos últimos cinco anos. Ademais, o Chile apresentou nesse momento sua nova lei nacional (Nº 20.430, de 15 de abril de 2010), que estabelece dispositivos sobre a proteção de refugiados.

Em Buenos Aires, a 06 de maio de 2010, na Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados, foi aprovado o Acordo para a Criação de Cursos de Formação em Matéria Migratória e de Proteção Internacional de Refugiado, com respaldo dos ministros no que diz respeito à importância dos processos de capacitação e intercâmbio de informações como predicados indispensáveis para o êxito na harmonização das legislações entre as partes, com vistas à consolidação do processo de integração.

O balanço dos cursos de capacitação foi tema das reuniões do Foro Especializado Migratório realizadas nos dias 01 e 02 de setembro, na cidade de Foz do Iguaçu, e nos dias 20, 21 e 22 de outubro, em Brasília. A delegação argentina apresentou, também, a iniciativa de avanço na elaboração de ferramentas para avaliar os resultados dos programas executados através de indicadores comuns de gestão e resultados.

Entre 31 de maio e 02 de junho de 2011, em reunião do Foro Especializado Migratório, foi defendida a inclusão da agenda do fórum no plano estratégico de ação do Mercosul. Fora também defendida a criação de um Instituto Regional para a formação e capacitação de funcionários que trabalham com temas vinculados às migrações e/ou proteção internacional para refugiados, bem como possa realizar pesquisas que subsidiem a formulação e execução de políticas públicas.

Na reunião seguinte de Ministros do Interior de Estados parte e associados do Mercosul, em 03 de junho de 2011, em Assunção, foi reconhecida – pelos ministros presentes – a importância de avançar na construção da cidadania como parte fundamental do aprofundamento e fortalecimento da integração regional.

Nos dias 22 e 23 de novembro de 2011, em Montevideu, a delegação argentina presente à reunião do Foro Especializado Migratório manifesta interesse em retomar uma agenda que incluía a temática de proteção internacional dos refugiados no bloco regional, levando em conta os avanços normativos e as boas práticas compartilhadas, principalmente com a incorporação das sugestões advindas do painel de Refúgio, que incluem os indicadores de gestão.

Já, a partir da reunião do Foro Especializado Migratório dos dias 29, 30 e 31 de Agosto de 2012, realizado em Brasília, a delegação brasileira apresentou a proposta de participação dos presidentes dos Conselhos Nacionais de Refugiados dos Estados-partes e associados nas rodadas de reuniões do fórum. A delegação brasileira sugeriu, ainda, a criação de um estatuto para os refugiados no Mercosul. Temas específicos também atraíram a preocupação das delegações que demandaram propostas de harmonização. A discussão sobre apatridia remeteu à ausência de procedimentos específicos de proteção e foi recomendado o intercâmbio de experiências para que fossem criados procedimentos comuns para o bloco.

Ainda em Brasília, na reunião do Foro Especializado Migratório de 26 a 28 de setembro de 2012, além de apresentar boas práticas e estatísticas sobre refúgio e reassentamento, a delegação do Brasil apresentou o projeto de Declaração de Princípios para a Proteção de Refugiados do Mercosul, produzida com base na Declaração de Santiago sobre princípios migratórios, na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio e na Convenção de 1951, bem como em outros instrumentos internacionais e regionais. Também, a harmonização foi pregada a partir do tema de mobilidade de pessoas em regiões fronteiriças, uma vez que o aprofundamento da integração fronteiriça entre os membros do bloco gerava a necessidade de práticas administrativas comuns e, principalmente, legislações harmônicas.

Na reunião do Foro Especializado Migratório de 19, 20 e 21 de Novembro de 2012, ocorrida em Fortaleza, Brasil, a delegação brasileira apresentou as respostas ao questionário anteriormente elaborado sobre o funcionamento do sistema de proteção de refugiados. Nela ainda, a delegação argentina sugeriu a inserção de novos parágrafos na Declaração, a fim de registrar a importância da cooperação regional para o fortalecimento institucional dos organismos competentes para abordar temas de refúgio.

Assim, estava preparado o terreno para a Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados de 23 de novembro de 2012 que discutira os temas de refúgio, reassentamento e apatridia na Declaração de Fortaleza, assinada na mesma data por Argentina,

Brasil, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile⁶². Após doze anos da assinatura da Declaração do Rio de Janeiro, a Declaração de Fortaleza firmou objetivos similares, com um delineamento mais ambicioso. O texto inicia com as assomas da importância em harmonizar as legislações dos Estados-membros e da implementação de políticas de direitos humanos que concedam plena proteção e respeito aos refugiados e suas famílias. Ao mesmo tempo, reconhece, pela primeira vez em um documento oficial, o apoio dado pelo ACNUR no processo de fortalecimento de proteção aos refugiados no Mercosul.

A declaração concede aos refugiados direitos iguais aos estrangeiros residentes nos países, reconhece a reunificação familiar como fundamental para a estabilidade do refugiado e reserva a necessidade de assistência diferenciada para mulheres, crianças e adolescentes e ressalta a colaboração dos refugiados ao país de acolhimento quando devidamente integrados na sociedade. A participação da sociedade civil é considerada essencial para, junto com o órgão nacional responsável, implementar políticas públicas de integração. Ainda, considera as particularidades dos movimentos migratórios mistos, desde a importância de identificar fluxos de migração forçada, elaborando instrumentos nacionais de proteção complementares, até a facilitação da regularização migratória de migrantes voluntários.

A definição de refugiado adotada é ampliada em relação a Declaração do Rio de Janeiro. O documento considera o conceito presente na Declaração de Cartagena em sua totalidade, reconhecendo critérios de inclusão objetivos para o reconhecimento da condição de refugiado. Os demais instrumentos de proteção do processo de Cartagena também são exaltados, em especial o Plano de Ação do México, que lançou os programas de fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário. É destacada a proposta de um programa de reassentamento no âmbito do Mercosul, que pretende evitar a estadia de refugiados em um local que não oferece condições próprias para o seu acolhimento. Enfim, o fortalecimento institucional dos CONAREs e outros órgãos responsáveis, assim como a capacitação dos funcionários, é a orientação final da declaração.

Na reunião do Foro Especializado Migratório entre 19 e 21 de março de 2013, as delegações se comprometeram a enviar à presidência informes estatísticos sobre refugio, reassentamentos e apatridia, compromisso reforçado durante a reunião dos dias 04, 05 e 06 de junho de 2013 em Montevideu. Nela, a delegação brasileira propôs a criação da reunião das

62 O Paraguai não esteve presente na assinatura da Declaração de Fortaleza por se encontrar suspenso no período entre junho de 2012 e junho de 2013. A suspensão ocorreu pela alegação de rompimento da ordem democrática na destituição do então presidente Fernando Lugo. Nesse mesmo período, a Venezuela foi incorporada como membro do bloco.

comissões nacionais de refugiados. Este tema volta a ganhar força na reunião do Foro Especializado Migratório que ocorreu nos dias 03, 04 e 05 de setembro de 2013 em Caracas, na Venezuela⁶³, quando a delegação brasileira apresentou uma proposta de regulamento para as reuniões dos respectivos CONARES. Também foi solicitado aos participantes que convidassem os representantes do órgão para a reunião preparatória do trigésimo aniversário da Declaração de Caratagena, culminando em na Declaração e Plano de Ação do Brasil, Cartagena+30, a ser lançado na cidade de Brasília em novembro de 2014.

Antes disso, em Buenos Aires, entre 10 e 12 de setembro de 2013, na reunião do Foro Especializado Migratório, as delegações presentes optaram pela manutenção das reuniões técnicas entre as autoridades dos CONARES ou organismos similares em função de sua competência técnica específica. Por fim, no ano de 2014, o debate se deu em torno da tentativa da Venezuela de transferir a discussão dos refugiados para outro espaço, mais político, dentro do Mercosul, situação que foi frontalmente rechaçada pelos demais países-membros e associados.

Finalmente, dois acontecimentos importantes, que não constam na MI-FEM, devido ao recorte temporal do documento, é a realização da I Reunião de Presidentes dos Comitês Nacionais para Refugiados, que ocorreu em paralelo à RMI em Florianópolis na data de 12 de junho de 2015, e o Memorando de Entendimento entre o Mercosul e o ACNUR em matéria de cooperação técnica internacional de 08 de junho de 2017.

É preciso ressaltar, também, que o documento não especifica as delegações presentes em cada reunião. Portanto, o engajamento político dos quatro membros fundadores, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi avaliado a partir da somatória das menções de cada um dos Estados em apresentações, compromissos, manifestações de interesse, proposições, considerações e outros tipos de participação ativa descritas nas atas. No entanto, a participação ativa dos Estados nas reuniões e a assinatura das declarações pode não interferir na política interna.

Enfim, o discurso de uma região acolhedora não reflete diretamente a realidade dos sistemas de asilo nos Estados-membros. Para encontrar os resultados do processo de harmonização proposto no decorrer dos catorze anos de reuniões do FEM, é necessário analisar a realidade das legislações de cada um dos países e como suas similaridades e assimetrias interferem na agenda do Mercosul.

63 A Venezuela somente começa participar das reuniões em 2005. O Chile e a Bolívia participam desde a primeira reunião analisada.

CAPÍTULO 3

Refúgio à luz das legislações nacionais

O objetivo desse último capítulo é analisar as mudanças nas legislações dos seis países signatários da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, sendo eles Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia. É feita uma comparação para, posteriormente, compreender o nível de harmonização entre elas e entender como o processo do reconhecimento da condição de refugiado é efetivado em cada um dos países. O foco da análise são as legislações de refúgio mais recentes de cada país, separadas por cláusulas de inclusão, cláusulas de perda (exclusão, cessação e revogação), os princípios de proteção firmados pelo direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados, os direitos e deveres que competem ao solicitante de refúgio e ao refugiado já reconhecido, os órgãos responsáveis pela proteção e os respectivos processos administrativos em cada país e, por fim, o trâmite dos procedimentos adotado por eles.

3.1 Considerações gerais

Desde a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio em 2000, novas leis de refúgio surgiram nos países que estiveram presentes na assinatura do documento oficial, entre eles Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia. Nesse recorte, a Lei 9.474 do Brasil, também conhecida como Lei do Refúgio ou Estatuto dos Refugiados, entrou em vigor em 22 de julho de 1997, sendo a única que teve seu processo de elaboração e entrada em vigor em um período anterior

O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a incluir determinações da Declaração de Cartagena de 1984 em seu direito interno. Seu texto foi reconhecido internacionalmente por conter cláusulas de inclusão abrangentes e criar um órgão público específico para analisar as solicitações de refúgio que vinham chegando. A lei brasileira, então, foi utilizada como lei modelo para os demais países, que ainda careciam de regulamentação própria sobre o tema.

É necessário reconhecer o papel pioneiro do Brasil. Naquele momento, os demais países da América do Sul não contavam com legislações específicas de proteção aos refugiados, apenas decretos em concordância com a Convenção de 1951, muitas vezes sem considerar o fim das barreiras geográficas expressas no Protocolo de 1967. Seu pioneirismo,

todavia, não deve ser percebido como algo impérvio. A estrutura proposta na lei brasileira foi responsável por estabelecer padrões mínimos de proteção, refletidos no texto da Declaração do Rio de Janeiro.

A conjuntura histórica por trás da elaboração da lei brasileira do refúgio tem as mesmas raízes na maioria dos países da América do Sul. Entre a metade da década de 1960 até confins da década de 1980, os países da região estavam sendo governados por regimes militar, entrando em um paulatino processo de redemocratização, paralelo ao aprofundamento das relações internacionais devido ao fenômeno da globalização nos anos posteriores.

No Brasil, a instalação do escritório do ACNUR em 1958 marcou um início tímido do engajamento do país com a causa dos refugiados. Em pouco tempo, o governo brasileiro promulgou a ratificação da Convenção de 1951 e, posteriormente, do Protocolo de 1967, respectivamente nos anos de 1961 e 1972. Nesse ínterim, o governo foi tomado pelos militares em 1964, período caracterizado por uma política externa direcionada ao quadro mais amplo do sistema mundial (MYIAMOTO, 2013, p. 08), ocorrendo um distanciamento de temas que envolviam a proteção de indivíduos sob o regime internacional dos direitos humanos. Perto do final desse período, entrou em vigor o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980, responsável por controlar restritivamente a migração no país (essa lei esteve vigente até 2017, quando foi substituída pela Nova Lei de Migração nº 13.445).

O fim do regime militar, em 1985, e o estabelecimento da nova Constituição Federal (1988) marcaram um momento de renovação na política brasileira. A criação do Mercosul em 1991 elevou o multilateralismo como uma opção para dissolução de vários temas comuns entre os países e tanto o Brasil quanto a Argentina demonstraram grande influência política sob as pautas a serem adotadas pelo bloco. De acordo com Vizentini (2007, p. 83-84), diversas questões que predominavam no modelo de política externa anterior foram substituídas dentro da agenda internacional e temas de direitos humanos, meio ambiente e programa nuclear foram integradas.

Nesse cenário de mudanças que a Declaração do Rio de Janeiro é proposta. A partir de sua assinatura, o primeiro país que cumpriu com as determinações firmadas foi o Paraguai, a partir da Lei 1.938 de 13 de junho de 2002⁶⁴. Os eventos que precederam essa legislação são nebulosos. Entre os anos de 1954 e 1989 o Paraguai era governado pelo regime militar, sob o mandato de Alfredo Stroessner. Esse período foi repleto de violações de direitos humanos,

64 Não consta na memória institucional do FEM o devido informe da delegação paraguaia quanto a nova legislação de refúgio adotada.

assim como nos demais governos militares da região, mas também mascarou interesses políticos ao ser regulamentada nacionalmente a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, através da Lei 136 de 11 de outubro de 1969.

O processo de redemocratização no Paraguai foi o mais tardio e mais instável. Em quatro anos ocorreram quatro eleições, sendo duas de presidenciais, além da redação da nova constituição nacional. Em 1996 foi criada a Lei de Migração, ou Lei 978, que foi utilizada como mecanismo de proteção complementar até que fosse estabelecido um marco jurídico específico. A criação do Mercosul ocorreu em um ano de novas eleições, em um ambiente ainda volátil, e a cláusula democrática em 1998, instaurada através do Protocolo do Ushuaia, tinha o objetivo imperativo de impedir que novos golpes de Estado ocorressem entre os países-membros e associados.

Os próximos dois países que seguiram a deixa paraguaia foram Argentina, com a Lei 26.165 e Uruguai com a Lei 18.076, respectivamente publicadas em 01 de dezembro de 2006 e 05 de janeiro 2007. Ambos países também tiveram um período de incoerências militares. A Argentina, não obstante, contou com períodos intermitentes entre regimes militares e períodos democráticos. Antes dos de instabilidade política, o governo argentino ratificou a Convenção de 1951 no mesmo ano que o Brasil, por meio da Lei 15.869 de 1961, e, posteriormente, a Lei 17.463 confirmou a adesão ao Protocolo de 1967.

Os anos de 1966 a 1973 marcaram um período de exceção, com vívidas violações de direitos sociais, civis e políticos. Durante o breve período entre 1973 e 1976, o governo de Isabel Perón foi caracterizado por ações de conciliação com os anos precedentes para, então, ser deposto novamente por uma junta militar, que permaneceu no poder até 1983. Em complemento às normativas já estabelecidas, a insurgência da redemocratização e a releitura da postura de acolhimento do país, levou a criação do Comitê de Elegibilidade para Refugiados, através do Decreto 464 do ano de 1985, e modificado a partir da lei de 2006. É importante destacar que anterior a lei do refúgio, a Argentina elaborou a Lei 25.871 referente a migrações, modificada recentemente pelo Decreto 70 de 2017.

O Uruguai incorporou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 no ano de 1970, previsto pela Lei 13.777. O início das discussões para a criação de uma lei específica de proteção aos refugiados ocorreu em um contexto que diversas normativas de direitos humanos estavam sendo aprovadas no Uruguai (PEDEMONTE, 2012, 482). A elaboração da Lei

18.076 conformou diversas discussões de direitos humanos, como questões de gênero e etnia, não presentes nas demais.

Além da lei do refúgio, o direito interno uruguaio forma uma aura de proteção mais ampla, sendo composto por outras duas leis de proteção complementar, a Lei 18.250 de 06 de janeiro de 2008, que garante tratamento igualitário entre refugiados, migrantes e nacionais, e a Lei 18.382 de 17 de outubro de 2008, referente ao Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados entre a República do Uruguai e o ACNUR.

O penúltimo país a deliberar uma lei específica de proteção aos refugiados foi o Chile. O país ratificou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 respectivamente em 25 de abril e 27 de abril de 1972. Desde aquele momento, o Chile demonstrou um forte compromisso com os direitos humanos, tornando o ordenamento jurídico interno consoante com vários tratados internacionais. Em 15 de abril de 2010, então, a Lei 20.430 foi criada, incorporando aos instrumentos de proteção aos refugiados internacionais e regionais.

Enfim, a Bolívia ratificou tardiamente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Foi somente em 14 de abril de 2000 pela Lei 2.071, poucos meses antes da Declaração do Rio de Janeiro, que ambos instrumentos internacionais foram incorporados pelo direito interno boliviano. Apenas em 20 de junho de 2012, através da Lei 251, que foi devidamente regulamentada a lei de proteção a pessoas refugiadas. Essa lei substituiu o Decreto 28.329, de 01 de setembro de 2005, que já regulamentava a existência da Comissão Nacional de Refugiado e determinava os procedimentos para concessão do refúgio.

3.1.1 Cláusulas de inclusão

Há três pontos comuns entre as seis leis analisadas. Todas contém como uma das cláusulas de inclusão a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, reproduzindo o texto original em sua completude. A ausência de nacionalidade de um indivíduo, isto é, estar em condição de apatridia, também é considerado critério susceptível para buscar proteção sob o instituto do refúgio. Ainda, todos garantem que o processo de concessão do refúgio, em casos de imprecisão quanto a interpretação ou aplicação da legislação, será determinado pela interpretação que esteja a favor do solicitante de refúgio (baseado no princípio *pro homine*⁶⁵).

65 “[...] por força do princípio ou regra *pro homine* sempre será aplicável (no caso concreto) a que mais amplia o gozo de um direito ou de uma liberdade ou de uma garantia. Materialmente falando, portanto, não é o

As divergências referentes ao conceito de refugiado, no entanto, podem parecer pequenas. Partindo da ordem cronológica de criação das leis, a lei brasileira é a primeira a incorporar critérios da definição de refugiado da Declaração de Cartagena. A expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos” é adotada em seu artigo 1º como causa evidente de fuga e, conseqüentemente, de busca por refúgio em outro país⁶⁶.

Nos demais países, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, há uma ampliação do excerto adotado pela lei brasileira. Os cinco países inserem a definição de refugiado completa dada pela Declaração de Cartagena, não apenas um dos critérios. Entre eles, a lei uruguaia adiciona um novo critério particular, o terrorismo, ou ações terroristas, como ameaça à vida, segurança ou liberdade dos potenciais solicitantes de refúgio.

Já a lei chilena e boliviana acrescentam, como possíveis solicitantes de refúgio, migrantes que sofreram violações de seus direitos no trajeto entre seu país de origem e seu país de destino⁶⁷. Grande parte dos indivíduos que possuem seus direitos violados durante o processo de migração são provenientes de países que não são capazes de garantir condições básicas de sobrevivência. A alternativa de fuga desses lugares é oferecida através de coiotes ou outros meios irregulares de trânsito, fazendo com que seus direitos sejam violados durante o trajeto.

Outros termos que chamam a atenção entre as definições de cada legislação, é a presença das palavras “sexo”, “gênero” e “étnico” em alguns textos⁶⁸. A lei brasileira não elenca como motivo a perseguição por sexo, gênero ou etnia (e em nenhum momento do texto cita questões relacionadas). A lei argentina menciona a palavra gênero (artigo 53) quanto ao tratamento diferenciado concedido a mulheres, crianças e menores desacompanhados que necessitem de assistência psicológica especializada durante o procedimento de solicitação de

status ou posição hierárquica da norma que vale, sim, o seu conteúdo (porque sempre irá preponderar a que mais assegura o direito)” (GOMES, 2008, p. 198).

66 Em 2017 entrou em vigor no Brasil a Nova Lei de Migração, nº 13.445 de 24 de maio de 2017, que oferece uma alternativa para suprir as lacunas da lei do refúgio, em grande parte devido a incorporação parcial da definição da Declaração de Cartagena e pela débil aplicação da expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos”. A Nova Lei de Migração prevê a concessão de um visto temporário para fins de acolhida humanitária. Esse visto pode ser concedido “ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma do regulamento”.

67 O texto da Lei 20.430 do Chile, refletido posteriormente na Lei 251 da Bolívia, “aqueles que, no momento da saída de seu país de nacionalidade ou residência habitual não possuam a condição de refugiado, satisfazem plenamente as condições de inclusão como consequência de eventos ocorridos após sua partida”.

68 Há uma diferenciação entre sexo e gênero, assim como raça e grupo étnico. Sexo é um termo biológico e gênero é refere-se a uma questão psicológica e cultural. Já raça é caracterizada por semelhanças entre o físico das pessoas e a etnia por aproximação ou unidade cultural.

refúgio e, também, quanto a postura das organizações não-governamentais colaboradoras do CONARE referente a não discriminação de populações, seja por motivos de raça, origem étnica, religião, sexo e outras vulnerabilidades (artigo 33).

Por conseguinte, a lei chilena inclui sexo como um dos fatores a serem respeitados dentro do princípio da não discriminação e a lei boliviana expressa que a definição de refugiado será aplicada de maneira que considere questões de gênero, idade e diversidade da solicitante ou do solicitante de refúgio (artigo 16). As duas remanescentes se destacam das demais e demonstram, como parte do conceito de refugiado, perseguição por motivos de sexo, na lei paraguaia, e gênero e grupo étnico, na lei uruguaia.

Finalmente, a condição de refugiado devidamente reconhecida pode ser estendida para finalidade de reunificação familiar, desde que não se aplique nenhuma das cláusulas de exclusão à pessoa ou às pessoas destinatárias. Essa extensão determina que a condição de refugiado é extensiva a cônjuges ou quando exista afinidade emocional comprovada (com exceção da lei brasileira), a ascendentes e descendentes, parentes de primeiro grau e demais grupos familiares que dependam economicamente do refugiado (a lei uruguaia estende a condição para consanguinidade de quarto grau e afinidade de segundo grau).

3.1.2 Cláusulas de exclusão, cessação e perda

As seis legislações apresentam critérios comuns de exclusão da proteção do instituto do refúgio. Não é reconhecida a condição de refugiado a pessoas que tenham cometido crimes contra a paz, contra a guerra e contra a humanidade⁶⁹. Também há um consenso quanto a não elegibilidade de indivíduos que cometeram quaisquer crimes de teor hediondo e que sejam considerados culpados de atos que se opõem aos propósitos e princípios da ONU.

A legislação brasileira é a única que se distancia das demais. O benefício da condição de refugiado não é considerado aplicável a pessoas que tenham participado de atos terroristas ou tráfico de drogas. A intenção principal dos termos presentes nas cláusulas de exclusão é impedir que a concessão do refúgio seja utilizado como um instrumento de impunidade, mesmo que, às vezes, a aplicação interna possa expandir a exclusão de pessoas que cometeram delitos mais leves.

69 Ver Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998).

Quanto as cláusulas de cessação, segundo Jubilit & Apolinário (2009), sua aplicação reforça a conexão entre a situação do país de origem ou de residência habitual do solicitante com o reconhecimento e mantimento da condição de refugiado. Em todas as leis são considerados que direitos e benefícios vinculados ao reconhecimento da condição de refugiado cessarão em casos que o indivíduo voltar a obter proteção de seu país de origem, recuperar de maneira voluntária a nacionalidade perdida, valer-se da proteção de uma nova nacionalidade, retornar voluntariamente ao seu país de origem e quando não existem mais as circunstâncias que motivaram sua saída (preceito válido também para pessoas apátridas).

Conquanto, na lei de proteção a pessoas refugiadas da Bolívia há uma ressalva quanto ao retorno de indivíduos que não sejam mais reconhecidos como refugiados em casos de não existirem mais circunstâncias motivadoras em seus países de origem. Segundo art. 18º, III, “uma pessoa que deixou de ser refugiada pode receber um status legal que autorize sua permanência no país, levando em conta o tempo de permanência e o grau de integração de seus familiares e dependentes [...]”. Essa disposição garante a refugiados que já estejam integrados na sociedade do país acolhedor não sejam forçados a retornar para seus países, mesmo sob circunstâncias mais amenas.

Implicará a perda da condição de refugiado por renúncia individual, desde que a decisão seja tomada após fornecidas todas as informações pertinentes, quando for comprovada falsificação de provas e documentos requisitados para a instituição da proteção sob o instituto do refúgio e, enfim, quando o refugiado realizar as atividades descritas nas cláusulas de exclusão.

3.1.3 Princípios, direitos e deveres

Todas solicitações de refúgio impõem aos Estados obrigatoriedades. É imperativo que sejam respeitados alguns princípios de proteção, presentes em tratados internacionais de direitos humanos e direito internacional dos refugiados, e garantir que esses direitos sejam assegurados aos solicitantes de refúgio ou refugiados, assim como os refugiados têm o dever de respeitar o ordenamento jurídico do país de acolhida.

O princípio presente em todas as legislações é o da não-devolução, ou *non-refoulement*, certificado na Convenção de 1951. Estabelece-se que nenhuma autoridade terá o direito de devolver, expulsar, extraditar ou aplicar quaisquer medidas quem impeçam a

entrada do refugiado em território nacional e, logo, mande-o de volta para o território em que se sinta inseguro ou ameaçado. O Brasil, no entanto, condiciona que o benefício da não-devolução não deve ser aplicado a refugiados considerados perigosos para a segurança do país. A questão que fica quanto a essa determinação é: quais são os critérios para avaliar se uma pessoa é perigosa para a segurança nacional?.

Logo, com exceção do Paraguai, os demais países apresentam características comuns. O princípio da não-rejeição na fronteira impede que qualquer autoridade, localizada em postos de controle fronteiro, negue a entrada de indivíduos que manifestarem intenção de solicitar refúgio. Essa medida é válida durante todo o período em que o solicitante não possuir a documentação necessária que comprove seu pedido de refúgio ou reconheça sua condição de refugiado. A aplicabilidade de sanções penais ou restrições de trânsito a solicitantes que entrem nos países por meios irregulares será barrada conforme a formalização do pedido de refúgio. Caso o pedido seja deferido pelo órgão competente, quaisquer penalidades serão excluídas.

Ainda, todas as informações recebidas pelos órgãos responsáveis são protegidas pelo princípio da confidencialidade, que só pode ser relevado mediante autorização expressa e escrita da pessoa envolvida ou resolução judicial. Por fim, a unidade familiar, já explicada como extensiva às cláusulas de inclusão, também é considerado um princípio de proteção aos refugiados.

O princípio de tratamento e interpretação favoráveis são expressados de maneiras distintas pelos países. O Paraguai considera a interpretação e aplicação favorável prevalecidas pelo espírito de solidariedade nacional, além de prever tratamento diferenciado para mulheres e crianças. O Brasil afirma que os preceitos da lei serão interpretados em harmonia com o direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados e demais instrumentos de proteção ratificados pelo governo brasileiro.

A Bolívia apresenta disposições que consideram o tratamento mais favorável possível ao solicitante. O Uruguai e a Argentina preveem a aplicação do princípio *pro hominis*, sendo que a lei argentina também garante atenção psicológica especializada para mulheres e crianças. E o Chile procura assegurar a interpretação da lei conforme os instrumentos de proteção internacionais e o tratamento mais favorável, assim como aplicado aos demais estrangeiros. Também, a lei chilena concede assistência psicológica e social às vítimas de violência sexual e de gênero.

Seguindo, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia compartilham de um princípio extra dentre seus artigos. O princípio da não-discriminação é aplicado a qualquer pessoa que discrimine o solicitante de refúgio ou refugiado dentro dos respectivos territórios nacionais a partir de algum dos motivos de fuga, previstos nas cláusulas de inclusão de cada uma das leis.

Os direitos concedidos aos solicitantes de refúgio e aos refugiados reconhecidos, além dos embasados nos princípios anteriores, variam internamente conforme o ordenamento jurídico de cada país, assim como há dever de cumpri-los, há direitos avalizados. Durante os procedimentos administrativos, todas as leis antecipam a possibilidade de existir um intérprete e da disponibilização de assistência jurídica durante todo processo. O direito da gratuidade desses processos, todavia, é garantido apenas em Brasil, Argentina, Chile e Bolívia.

Enfim, a Argentina e o Uruguai antevêm a dificuldade de acesso a alguns certificados, documentos, títulos ou outros atos administrativos (art. 17 e art. 45 respectivamente). Caso o solicitante de refúgio se sinta constrangido ou ameaçado para requisitar os serviços consulares de seu país de origem, as autoridades responsáveis pelo processo devem tomar medidas condignas à assistência plena e facilidade processual ao solicitante ou refugiado, respeitando seu direito de não tratar diretamente com funções oferecidas por seu país de origem.

3.1.4 Órgãos competentes

No Brasil, o órgão responsável por fornecer proteção aos refugiados é a Comissão Nacional para os Refugiados (CONARE), regulamentada pelo Ministério da Justiça. O CONARE brasileiro é constituído por sete representantes com poder de voto e um sem, sendo a maioria derivados de órgãos nacionais superiores, entre eles Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto e Polícia Federal (PF). O penúltimo dos representantes é escolhido entre organizações não-governamentais, que atuam no país no acolhimento de refugiados, caracterizando a ampla participação da sociedade civil nesse quesito. Finalmente, o último representante, que apenas possui capacidade de fazer recomendações, é o ACNUR.

Conforme os ditos da Lei 9.474, as decisões tomadas pelo CONARE são caracterizadas como uma primeira instância. Suas competências giram entorno da condição de refugiado e vão desde analisar o pedido e declarar o reconhecimento, decidir cessação,

determinar perda, orientar e coordenar ações necessárias à eficácia de proteção, fornecer assistência e apoio jurídico aos refugiados e aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da lei. Todos esses processos são determinados por um quórum mínimo de quatro membros, que possuam direito a voto, e as decisões acatadas por maioria simples.

No Paraguai, a competência para o reconhecimento dos refugiados também é incumbida a Comissão Nacional de Refugiados (CONARE), dessa vez vinculada a Secretaria de Assuntos Consulares e Gerais do Ministério das Relações Exteriores. Seus membros integrantes, que possuem direito de votar, fazem parte de diferentes ministérios, sendo eles o Subsecretário de Assuntos Consulares e Gerais do MRE como presidente, ou com direito a indicar alguém, Subsecretário de População e Relações com a Comunidade do Ministério do Interior, ou a pessoa por si designada, Diretor Nacional de Migrações, Subsecretário de Direitos Humanos ou Diretor de Direitos Humanos do MRE, um representante do Ministério da Justiça, do Trabalho e da Seguridade Social, um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Senadores, um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados.

Dentre os integrantes do CONARE paraguaio sem direito a voto estão um representante de uma organização não-governamental e um enviado oficial designado pelo ACNUR. O órgão possui autonomia para examinar e resolver solicitações de refúgio, determinando um prazo máximo de 90 dias para análise; resolver sobre exclusão, cessação e revogação da condição de refugiado; solicitar informações de organismos públicos com o objetivo de assegurar uma ampla proteção; propor políticas públicas; assegurar confidencialidade dos procedimentos; analisar reunificação familiar; coadjuvar processos de repatriação voluntária; cumprir a legislação para garantir proteção de solicitantes e refugiados; ditar seu próprio regulamento interno e o da Secretária Executiva; e, enfim, solicitar ao representante governamental o reassentamento refugiados no território nacional.

As reuniões devem ocorrer pelo menos duas vezes ao mês e quaisquer decisões tem de ser tomadas por um quórum de maioria simples, assim como os votos necessários para resolver alguma solicitação. Dentre os votantes, não são permitidas abstenções e as decisões possuem até cinco dias para serem devidamente publicadas. Todas as solicitações devem passar pelo Secretário-Executivo do CONARE, indicado pelo Ministro das Relações Exteriores por um período de três anos prorrogáveis. As funções do secretário incluem iniciar o pedido de solicitação de refúgio, informar direitos e obrigações, auxiliar com a

documentação, providenciar um intérprete, se necessário, juntar as informações para análise e, após a tomada de decisões, notificar o resultado.

A Argentina também segue a nomenclatura dos demais e cria a Comissão Nacional para os Refugiados (CONARE). Vinculada ao Ministério do Interior, conta com cinco membros: um representante do Ministério do Interior, um representante do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, um do Ministério da Justiça e Direitos Humanos, um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e um representante do Instituto Nacional Contra a Discriminação e Xenofobia. Cada organismo indica o membro por um mandato de quatro anos, prorrogáveis pelo mesmo tempo. Ademais, a comissão também conta com um representante do ACNUR e com um representante de organizações não-governamentais, ambos sem direito a voto. A CONARE estabelece seu próprio regulamento.

A CONARE tem como competências: a proteção de solicitantes e refugiados sob a jurisdição da Argentina; a resolução sobre reconhecimento e cessação da condição de refugiado; a análise de pedidos de reunificação familiar e reassentamento, assim como de planos de repatriação voluntária e reassentamento de refugiados de um terceiro país; a convocação de autoridades para coordenar ações de proteção, assistência e integração; a elaboração de planos de ação, relatório anual, edição do regulamento interno e planos de contingência para reforçar as tarefas da Secretaria Executiva em casos de sobrecarga.

Suas reuniões ocorrem uma vez ao mês, convocadas pelo presidente e por membros via presidente, com a necessidade de Quórum de 2/3 dos membros com direito a voto. As decisões podem ser tomadas por maioria simples, tendo o presidente a prerrogativa do voto de desempate. Já a Secretaria Executiva é responsável por: iniciar o pedido de solicitação da condição de refugiado; entrevistar os solicitantes, providenciando intérprete quando necessário; juntar os documentos em um informe técnico com informações da situação do país de origem; conceder certificados de residência temporária por 90 dias renováveis; informar direitos e obrigações; oferecer atenção psicológica especializada a mulheres vítimas de violência e outras circunstâncias; notificar decisões aos solicitantes; preparar e registrar atas, compilar dados estatísticos, bem como exercer demais funções administrativas.

No Uruguai a função de deliberação sobre a condição de refugiado está no Comitê de Refugiados (CORE), que é diretamente vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. O órgão é composto por um Representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante da Direção Nacional de Migração a ser designado pelo Ministro do Interior, um

representante de universidade pública a ser designado pelo Conselho da Faculdade de Direito entre os docentes da Cátedra de Direitos Humanos, um representante do poder legislativo, um representante de organização não-governamental designado pelo responsável do ACNUR, um representante de organização não-governamental designado pela Associação Nacional de ONGs, e um representante do ACNUR, apenas esse último sem direito a voto. O quórum para a realização de reuniões é de três membros com direito a voz e voto. As decisões podem ser tomadas por maioria simples.

O CORE tem por competência: reconhecer a condição de refugiado; aplicar exclusão, cessação, revogação e anulação da condição; apreciar solicitações de reunificação familiar; apreciar solicitações de reassentamento; planificar, promover e coordenar políticas públicas em matéria de refúgio; elaborar na promoção de políticas educativas para difundir informações sobre direitos e deveres de refugiados e ditar e aprovar seu próprio regulamento e o regulamento da Secretaria Permanente. O prazo máximo para respostas do CORE é de 90 dias. Por sua vez, a Secretaria Permanente deve tomar conhecimento das solicitações de refúgio, analisar os processos de refugiados e familiares, ouvir o depoimento do solicitante, garantir a confirmação e provas dos fundamentos da solicitação, proporcionar dados estatísticos para estudos, produzir informes, bem como outras atividades administrativas.

No Chile, a outorga, negativa, suspensão, cancelamento ou revogação da condição de refugiado é definida pelo Ministério do Interior através de Resolução do Subsecretário de Interior, seguindo as recomendações apresentadas pela Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado (CRCR), responsável por assessorar o Ministério no provimento de informações. Ademais, o chefe do Departamento de Estrangeiros e Migrações terá a sua disposição uma Secretaria Técnica, responsável por oferecer assistência aos trabalhos da Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado.

A CRCR é composta pelo chefe do Departamento de Estrangeiros e Migrações, dois representantes do Ministério del Interior e dois representantes do Ministério de Relaciones Exteriores. Os indicados para estas posições são nomeados pelos respectivos ministros, com a presidência da comissão sendo exercida pelo chefe do Departamento de Estrangeiros e Migrações. Além destes cinco membros, todos com direito a voto, um representante do ACNUR poderá participar das reuniões. Para entrar em funcionamento, as reuniões dependem da presença de quórum mínimo de três de seus membros com direito a voto, e suas decisões serão aprovadas com, pelo menos, três votos.

Com efeito, a CRCR apresenta como atribuições: propor ao Ministério do Interior o reconhecimento ou rejeição da condição de refugiado, bem como a exclusão, cessação, cancelamento ou revogação do estatuto de refugiado; considerar a concordância ou rejeição das solicitações de reunificação familiar de refugiados reconhecidos; solicitar os expedientes que compreenda serem convenientes para sua função de assessoria aos organismos públicos competentes; planejar, promover e coordenar políticas em matéria de proteção de refugiados e solicitantes da condição de refugiados, relacionando-se diretamente com qualquer instituição pública nacional, internacional ou estrangeira; contribuir para a implementação de soluções duradouras para os refugiados e editar e aprovar seu regulamento interno.

A lei do refúgio da Bolívia criou a Comissão Nacional do Refugiado (CONARE), instância competente no país para determinar a condição de refugiado, bem como para proceder com sua exclusão, cessação, cancelamento, revogação ou expulsão. A CONARE está conformado a partir de três níveis: um executivo, um consultivo e um operativo.

Compõem o nível executivo, representante, respectivamente, do Ministério de Governo, do Ministério da Justiça, e do Ministério das Relações Exteriores, a quem cabe a presidência da comissão e sua representação institucional. A nível consultivo ainda há o representante do escritório do ACNUR, que assessora a comissão nos aspectos técnicos de casos específicos submetidos a sua apreciação. Por sua vez, o nível operativo fica a cargo da Agência Implementadora dos Programas do ACNUR na Bolívia, que através de um convênio interinstitucional firmado com a CONARE executa ações necessárias para proporcionar a integração das pessoas refugiadas. Contudo, apenas os representantes do nível executivo possuem direito a voto dentro da comissão.

Os membros da CONARE serão designados pela autoridade máxima da instituição à qual representam. A comissão possui as seguintes atribuições: deliberar sobre as solicitações de refúgio que se apresentam a sua apreciação; outorgar e renovar documento temporário que reconheça à pessoa solicitante sua condição de refugiada; apreciar os casos de exclusão, cessão, cancelamento, revogação e expulsão; convocar representantes de outras entidades públicas ou privadas para as reuniões da CONARE; apreciar as solicitações de reunificação familiar de pessoas refugiadas; acompanhar os casos de abandono e desistência das solicitações de refúgio; requerer de entidades públicas e privadas, bem como de órgãos administrativos, informações, documentos ou certificações necessárias ao cumprimento de seus trabalhos; convocar para entrevista o solicitante ou seus familiares em caso de dúvida

sobre as declarações prestadas; assegurar a imparcialidade e a confidencialidade de todas as suas atuações e garantir que as demais autoridades estatais presentes no processo de proteção e documentação de pessoas refugiadas também observem esta conduta; solicitar ao ACNUR assessoria específica; promover a defesa e proteção dos direitos de toda pessoa refugiada em território boliviano; promover e difundir atividades de sensibilização social sobre a dimensão humanitária da pessoa refugiada.

Já a Secretaria Técnica da CONARE tem por função promover e estimular o procedimento de determinação da condição de pessoa refugiada e oferecer assistência aos membros da comissão.. O cargo de Secretário Técnico será exercido por servidor público designado pelo Ministério de Relações Exteriores de acordo com suas funções dentro dessa estrutura. Suas funções serão as de receber as solicitações de condição de pessoa refugiada no país; informar o solicitante a respeito de seus direitos e deveres, proporcionando o auxílio necessário; outorgar, por instrução da CONARE, certificação temporária ao solicitante até que se defina sua situação; entrevistar o solicitante, efetuando diligências pertinentes para a interpretação sempre que houver juízo sobre sua necessidade; emitir pareceres técnicos a respeito das solicitações da condição de refugiado; organizar as reuniões da comissão e produzir suas atas; notificar os solicitantes sobre as decisões da comissão; coordenar, com outras autoridades migratórias e de fronteira, o acesso ao procedimento de pessoas solicitantes à condição de pessoa refugiada; emitir certificações e documentações legais à pessoa refugiada;

3.1.5 Procedimentos

Os países expressam similaridades processuais no trâmite das solicitações de refúgio. Utilizando a lei brasileira como base, percebe-se pontos comuns. Em todas as leis, as autoridades que recebem a manifestação de pedido de refúgio devem informar imediatamente o órgão competente, seja CONARE, CORE ou CRCR. Todas solicitações devem conter dados completos do solicitante e, se cabível, dos familiares que também se encontram em território nacional, os motivos que levaram a solicitação de refúgio, oferta de provas documentais ou quaisquer outros tipos de provas que possam ajudar fundamentar a solicitação.

Também, são previstos procedimentos extraordinários que podem ser regulamentados pelos devidos órgãos em casos de ingresso massivo de refugiados nos territórios nacionais,

com a finalidade de garantir uma proteção integral. Outro ponto comum é referente à extradição, que é suspensa quando oficializado o pedido de refúgio, sendo retomada para análise somente no final do trâmite do processo. O benefício da dúvida quanto a falta de documentação apresentada por solicitantes é algo previsto na legislação da Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, o que demonstra um comprometimento maior com a proteção do refúgio a partir do princípio *pro homine*.

No Brasil, o procedimento de solicitação de refúgio segue a apresentação à autoridade competente e manifestação do pedido de refúgio, então notifica-se o solicitante de sua regularização migratória temporária e os dados são repassados ao ACNUR. Após o devido preenchimento do formulário de solicitação de refúgio e da abertura do processo, é emitido um protocolo pela PF, enviado ao CONARE para análise. Esse protocolo já permite a estadia do solicitante durante todo período de trâmites processuais, emissão de carteira de trabalho provisória e aplicação dos termos da lei de migração para o novo residente. O CONARE, então, após devida análise, encaminha a discussão para ser enquadrada em uma das reuniões oficiais.

A partir do deferimento ou indeferimento da solicitação de refúgio, devidamente fundamentado, notifica-se novamente a PF e, somente então são aplicadas medidas administrativas. Em caso de deferimento, é feito um registro junto a PF e são concedidos novos documentos, carteira de identidade específica, carteira de trabalho e documento de viagem. No caso de indeferimento, cabe recurso ao Ministério da Justiça em até 15 dias da notificação do resultado, passando pelo trajeto de informe da decisão ao CONARE e a PF. No caso de recusa definitiva, o ex-solicitante permanece em território nacional como estrangeiro, enquanto permanecerem as circunstâncias de ameaça a sua vida, liberdade e segurança.

As demais leis diferem pouco do que ocorre no Brasil, mudando apenas os órgãos deliberativos federais. No Paraguai, após concessão do refúgio, é concedida uma estadia temporária de três anos, podendo ser renovada ou convertida em permanente. O refugiado tem permissão de documento de identidade, mas o direito ao documento de viagem não é garantido a todos, apenas mediante análise. É facilitado também a revalidação de diplomas e certificados. Caso a decisão seja indeferida, recursos podem ser administrados através de pedido de reconsideração ao Secretário-Executivo e após apelação elevada ao MRE, com prazo máximo de 30 dias.

Na Argentina, além do apoio dado pelo CONARE, o órgão prevê a possibilidade de coordenar a proteção com o auxílio de organizações não-governamentais, de acordo com a Lei de Procedimentos Administrativos 19.349, as Conclusões do Comitê Executivo do ACNUR e as recomendações do Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado do ACNUR. Há um prazo máximo de vinte dias após o registro da solicitação para legalizar a residência temporária e trinta dias para expedição da carteira de trabalho. Nesse ínterim, o solicitante tem direito a ajuda humanitária básica, desde alojamento, alimentação, saúde e educação. Caso seja negado o reconhecimento da condição de refugiado, a legislação argentina concede dez dias para recurso, feitos diretamente para a Secretaria Executiva e elevados ao Ministério do Interior.

Por conseguinte, no Uruguai, o prazo máximo de para o trâmite da solicitação dentro da Secretaria Permanente é limitado a noventa dias. Após esse período, a análise será feita pelos membros do CORE e deve ser informada ao solicitante em até três dias. A lei uruguaia considera solicitações de crianças e adolescentes como prioritárias para análise, feita independente das manifestações das pessoas que exercem sua representação legal. Caso seja concedido o reconhecimento da condição de refugiado, o Ministério das Relações Exteriores permite a emissão de documentos de viagem com validade de dois anos, renováveis enquanto o refugiado permanecer com sua condição.

No Chile, é competência da Secretaria Técnica levantar informações do país de origem dos solicitantes a fim de verificar a veracidade dos fatos apresentados na solicitação. A residência temporária até o devido reconhecimento do solicitante é concedida de oito em oito meses, prorrogáveis pelo mesmo período. Assim como o Uruguai, a legislação chilena estabelece procedimentos especiais para o reconhecimento de crianças e adolescentes, e também tratamento especial quando envolvem mulheres vítimas de qualquer tipo de violência.

Enfim, a Bolívia compete a Secretaria Técnica até noventa dias para repassar a solicitação aos membros do CONARE. Os procedimentos especiais a crianças e adolescentes são feitos exclusivamente sem a presença do tutor. Após a solicitação ser feita à Secretaria, será emitido um documento para residência temporária com validade de sessenta dias prorrogáveis. Após a emissão da ata de entrevista e a avaliação técnico-jurídica dos documentos é possível que uma entrevista complementar seja marcada, para clarear alguns pontos e ampliar outros. Recursos podem ocorrer em até quinze dias do resultado, feito

diretamente à Comissão de Impugnação, formada por representantes dos Ministérios. Caso o recurso seja negado, a pessoa possui um prazo de trinta dias para abandonar o país ou regularizar sua situação por outros meios. Segundo a lei boliviana, quem é reconhecido como refugiado possui permanência indefinida. O documento de identidade concedido possui a validade mais longa entre os países, cinco anos prorrogáveis. Assim como o Brasil, a saída do país requer que informações sejam concedidas ao CONARE para que a condição de refugiada seja mantida, caso ocorra saída não avisada, a condição de refugiado será perdida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do regime internacional dos refugiados é marcada por diversas particularidades históricas, políticas e econômicas. O cenário mundial pós-Segunda Guerra Mundial revelou o caráter despontante dos fluxos de refugiados e sua relação causal com privações de direitos humanos. Como resultado, o sentimento de solidariedade internacional foi amplamente difundido no processo de elaboração da DUDH e o direito do asilo garantido como fundamental em seu texto e outros instrumentos de proteção internacionais.

As determinações presentes na Convenção de 1951, e a impugnação das reservas geográficas e temporais do Protocolo de 1967, foram absorvidas por diversas regiões. O conceito de refugiado previsto, que havia começado a ser esculpido na época das perseguições religiosas, parecia finalmente completo e capaz de proteger os mais diversos fluxos. A criação do ACNUR nesse mesmo período também fez com que o tema dos refugiados fosse considerado solucionável em um suposto cenário de esperança e, mais que tudo, passageiro.

Sem demora, regiões que antes eram consideradas marginalizadas e dominadas pelos países do Norte foram libertadas e novas demandas entraram na agenda internacional. Perspectivas africanas e latino-americanas conquistavam respaldo político, isto é, voz e vez para apresentarem suas realidades e questionarem anos de silêncio. Nesse contexto, respostas regionais surgiram como alternativa complementar aos instrumentos de proteção idealizados pela Europa. A Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena compuseram novos marcos de proteção, criados a partir das ditas particularidades apresentadas pelo regime internacional dos refugiados.

Ambos instrumentos de proteção regionais foram responsáveis por expandir o conceito de refugiado, considerando a ascensão dos fluxos inter-regionais. Os países do Sul foram precursores em interpretar as novas faces dos fluxos migratórios em suas regiões e oferecer caminhos para conhecer e pensar sobre os eventos complexos e fluidos que moldaram as relações em torno deles, enfatizando os diferentes contextos de poder, identidade e valor. Na América Latina, a nova definição da Declaração de Cartagena foi acatada pela maioria dos países e, posteriormente, incorporada nas legislações nacionais.

No recorte dos países do Mercosul, todos consideram pelo menos um dos motivos em suas leis de refúgio. Isso faz parte do objetivo firmado com a Declaração de Cartagena pela harmonização da proteção aos refugiados em toda região, presente também em todos os

documentos de revisão posteriores. O desafio principal ao ser considerada a interpretação da definição de refugiado presente na Declaração de Cartagena é que ela não seja restritiva ao ponto de negar proteção a pessoas que claramente necessitam, ao mesmo tempo que não seja tão ampla a ponto de se tornar um meio de entrada para migrantes voluntários, o que ocasionaria na escassez dos limitados recursos direcionados a refugiados e solicitantes de refúgio.

Como foi demonstrado, o compromisso do Mercosul com a harmonização jurídica está presente em grande parte de seus textos fundacionais, regulamentos institucionais e documentos oficiais. As atas da memória institucional do FEM demonstram como esse tema ganhou espaço na agenda migratória e do refúgio, como também expressam a falta de vontade política dos países. A descrição dessas atas pode transmitir um sentimento de fadiga ao leitor, mas a real intenção serve como um aviso para o desvelo dos países com a temática migratória e do refúgio, tão essenciais para compreensão dos fluxos atuais.

Nesse processo, observou-se que a falta de vontade política é, muitas vezes, unilateral, por um país mais influente condicionar a postura do outro. A lei do refúgio do Brasil, mesmo possuindo uma tradição de proteção aos refugiados elogiada internacionalmente, determinou um padrão mínimo através de sua contribuição como lei modelo na Declaração do Rio de Janeiro de 2000. As legislações posteriores, materializaram internamente o que foi assinado no âmbito regional, ao mesmo tempo que o Brasil permaneceu tomando decisões arbitrárias na prática, se escondendo atrás de procedimentos administrativos afanosos e individualizados. Assim que o indivíduo não é reconhecido como refugiado, a responsabilidade passa para outro órgão, exigindo documentações distintas e retardando a integração desse imigrante com o país de acolhimento.

Conclui-se, então, que a ambição mercosulina em harmonizar as normas e procedimentos de refúgio, demonstrada desde o ano 2000 por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, ocorreu a partir de padrões mínimos, com normas e procedimentos já presentes na legislação brasileira desde 1997. Tais padrões foram refletidos no texto da própria Declaração do Rio de Janeiro e absorvidos pelos mesmos países postos em análise nessa pesquisa.

As diferenças apresentadas pelas legislações do recorde dos países do Mercosul, mesmo que similares em diversos pontos, ainda apresentam assimetrias entre si. Em nível político, diferenças significativas de interpretação, aplicação e procedimentos podem distorcer

decisões sobre onde os solicitantes estariam inclinados a buscar proteção, o que vai de encontro com o compromisso da Convenção de 1951 acerca da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados.

Novas cláusulas de inclusão que viabilizam o reconhecimento da condição de refugiado de um indivíduo demonstram que ainda é possível ir além do que foi estabelecido pela legislação brasileira. Nesse mesmo cenário, pode ser até considerado ingênuo acreditar que tão somente o processo de harmonização de normas e procedimentos das políticas de refúgio seja capaz de representar uma apreciação completa de um contexto de mobilidade humana em constante mudança. No entanto, demonstra-se um equilíbrio de ideias, na maioria das vezes passíveis de avanços conjuntos por meio pontos de convergência entre as legislações dos países supracitados.

Finalmente, se utilizadas as arenas de debates já proporcionadas pelo Mercosul e, consequentemente, ampliar o poder de decisão da instituição como um todo, é possível que as decisões tomadas no espaço do FEM comecem a sair do papel. As redes de pesquisa sobre migrações internacionais, forçadas ou não, podem ser fortalecidas dentro de espaços já existentes, gerando um impacto real no acolhimento de solicitantes de refúgio, desde sua saída do país de origem, até o processo de integração em nosso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emmanuel. *O construtivismo no estudo das Relações Internacionais*. Lua Nova, n. 47, 1999.

ANDRADE, José Augusto Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José Augusto Fischel de. *Regional policy approaches and harmonization: a Latin American perspective*. Oxford University Press, 1998, pp. 389-409.

ANDRADE, José Augusto Fischel de. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br>.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BASSO, Maristela. *Harmonização do direito dos países do Mercosul*. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 33, 2000, pp. 99-108.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford University Press: New York, 2011.

BETTS, Alexander. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press, 2013.

BLACK, Richard. *Fifty years of Refugee Studies: from theory to policy*. International Migration Review, Vol. 35, No. 01, Mar. 2001, pp. 57-78.

CASTLES, Stephen. *The international politics of forced migration*. Socialist register, 2003, pp. 172-192.

CHANDLER, David. *Constructing global civil society: morality and power in International Relations*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2004.

CHIMNI, B. S. *The birth of a 'discipline': from Refugee to Forced Migration Studies*. Journal of Refugee Studies, Vol. 22, No. 01, Fev. 2009, pp. 11-29.

COUTINHO, Beatriz Isola. *Migração internacional e integração regional: diálogos entre o Mercosul e a Unasul*. Cadernos de campo: Revista de Ciências Sociais, n. 17, 2013, pp. 59-71.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. *Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)*. Tese de doutorado, 2017. Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.weebly.com>.

FERNÁNDEZ, Jaime Esponda. *La tradición latinoamericana de asilo y protección internacional de los refugiados*. In: FRANCO, Leonardo (coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José: Editorama, 2004.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*. 2007. Disponível em: <http://www.oas.org>

GOODWIN-GILL, Guy; LAMBERT, Helene. *The limits of transnational law: refugee law, policy harmonization and judicial dialogue in the EU*. Cambridge University Press, 2010.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HATHAWAY, James. *The rights of refugees under international law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. *The law of refugee status*. 2ª ed. Cambridge University Press, 2014.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HURRELL, Andrew. *On global order: power, values and the constitution of international society*. New York: Oxford University Press, 2007.

HURRELL, Andrew. *Refugee, international society and global order*. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford University Press: New York, 2011, pp. 85-104.

HURTADO, Michael Reed. *Legal and Protection Policy Research Series: The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. UNHCR, 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org>.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. Battisti e o Direito Internacional dos Refugiados. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/battisti-direito-internacional-refugiados>.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André Lima de. *Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30*. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Vol. 22, No. 43, Jul./Dez. 2014.

KEGEL, Patrícia Luísa; AMAL, Mohamed. *Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul*. Rev. bras. polít. int.[online]. 2009, vol.52, n.1, pp.53-70.

KRASNER, Stephen. *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

LOESCHER, Gil. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. Oxford University Press, 1993.

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and world politics: a perilous path*. Oxford University Press, 2001.

LUNARDI, Thamirys Mendes. *A política migratória do Mercosul: entre discurso e efetividade (1991-2014)*. Dissertação de mestrado, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br>.

MALAMUD, Andres; SOUSA, Luís de. *Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância*. *Contexto int.* [online]. 2005, vol.27, n.2, pp.369-409.

MALAMUD, Andres. *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. Norteamérica, ano 6, número 2, julho-dezembro de 2011, pp. 219-249.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *Parlasul: o difícil equilíbrio entre discurso e prática*. In: *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e experiência do Mercosul* (online). São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 129-163.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. *What is crisis migration? Forced Migration Review*, Vol. 45, Fev. 2014, pp. 05-09.

MILNER, James; WOJNAROWICZ, Krystyna. *Power in the global refugee regime: understanding expressions and experiences of power in global and local contexts*. *Canada's Journal on Refugees*, Vol. 33, N. 01 (2017).

MILLER, Mark. *International migration in post-cold war international relations*. In: GHOSH, Bimal (ed.). *Managing migration: time for a new international regime?*. Oxford University Press, 2000.

MYIAMOTO, Shiguenoli. *Política externa brasileira: 1964-1985*. *Carta Internacional*, vol. 8, n. 2, jul./dez. 2013, p. 03-19.

MORAVCSIK, Andrew. *Explaining international human rights regimes: liberal theory and Western Europe*. European Journal of International Relations, 1995, v. 1, n. 2, jun. 1995, pp. 157-189.

NATSIOS, Andrew. NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?. Third World Quarterly, Vol. 16, No. 03, 1995.

NICOLAO, Julieta. *Las migraciones en la agenda del Mercosur: el rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio*. Revista Electrónica de de Estudios Internacionales, 2015.

NORTH, Anthony; CHIA, Joyce. *Towards convergence in interpretation of the refugee convention*. In: SIMEON, James. Critical issues in international refugee law: strategies towards interpretative harmony. New York: Cambridge University Press, 2010.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. *Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, fev. 2006, pp. 83-102.

PEÑA, Félix. *El desarrollo institucional del Mercosur*. Revista Comunidade Andina y Mercosur, 1998.

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. *Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço*. Revista SURES. Número: 5, fev, 2015, pág. 67-94.

PEDEMONTE, Olga Díaz. La protección de los refugiados en Uruguay. In: LETTIERI, Martín. (ed.). *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, 2012.

PIZARRO, Jorge Martínez (ed.). *Migración internacional en América Latina y el Caribe: nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

RICHMOND, Anthony. *Sociological theories of international migration: the case of refugees*. Current Sociology, Vol. 36, No. 02, Jun. 1988, pp. 07-25.

SAN JUAN, César. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. In: FRANCO, Leonardo (coord.). El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. San José: Editorama, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SERBIN, Andres. *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2011.

SIMEON, James. *Critical issues in international refugee law: strategies towards interpretative harmony*. New York: Cambridge University Press, 2010.

SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *Alternative Approaches to International Theory*. In: SMITH, Steve (ed.). *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, 2008, pp. 174-91.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (Volume I). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo del Mercosur*. Konrad Adenauer Stiftung: Montevideo, 2004.

VIEGAS, Vera Lúcia. *Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos*. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 9, n. 3, set./sez. 2004, pp. 617-654.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul*. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 1, Nº 1, Ago-Dez 2007.

VOUTIRA, Eftihia; DONA, Giorgia. *Refugee research methodologies: consolidation and transformation of a field*. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 2, 2007.

WENDT, Alexander. *The agent-structure problem in International Relations Theory*. *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, pp. 335-370.

ZETTER, Roger. *More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization*.

ZOLBERG, Aristide R.; SUHRKE, Astre; AGUAYO, Sergio. *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press, 1989.

Documentos internacionais:

CONFERÊNCIA Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Ciudad de Guatemala, 1989. Disponível em: <http://www.oas.org>.

CONSULTA Migratoria del Caribe (CMC). Nassau, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

CONVENÇÃO sobre o Estatuto dos Apátridas. Nova Iorque, 1954. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

CONVENÇÃO da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Adis Abeba, 1969. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

CONVENÇÃO Europeia de Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Estrasburgo, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int>.

DECLARACIÓN de S. José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. San José, 1994. Disponível em: <http://www.oas.org>.

DECLARACIÓN de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. Ciudad de México, 1999. Disponível em: <http://www.oas.org>.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena. Viena, 1993. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

DECLARATION for Refugees and Migrants. New York, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

DECLARACIÓN de San Pedro Sula como Contribución Regional al Pacto Mundial sobre los Refugiados. San Pedro Sula, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

DECLARACIÓN y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Ciudad del México, 2004. Disponível em: <http://www.oas.org>.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br>.

DECLARAÇÃO de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

DECLARAÇÃO e Plano de Ação do Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

PROTOCOLO Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

RELATÓRIO da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Cairo, 1994.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. Assunção, 1991. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Ouro Preto, 1994. Disponível em: <http://www.mercosur.int>.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.mercosur.int>.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Olivos, 2002. Disponível em: <http://www.mercosur.int>.

Relatórios:

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *The state of the world's refugees: a humanitarian agenda*. ACNUR, 1997.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Mantis Comunicación: Quito, 2011a. Disponível em: <http://www.acnur.org>.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends: Forced Displacement 2016*. ACNUR, 2017.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Memoria Institucional do Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (1997-2014)*. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf.

UNIÃO EUROPEIA (UE). *Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)*. 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu>.

Legislação:

ARGENTINA. Ley nº 26.165 de 08 de novembro de 2006. *Ley general de reconocimiento y protección al refugiado*. Buenos Aires, 2006.

BRASIL. 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*. Brasília, 1997.

BOLIVIA. Ley nº 251 de 20 de junio de 2012. *Ley de protección a personas refugiadas*. La Paz, 2012.

CHILE. Ley nº 20.430 de 15 de abril de 2010. *Establece disposiciones sobre protección de refugiados*. Santiago, 2010.

PARAGUAY. Ley nº 1.938 de 02 de julio de 2002. *Ley general sobre refugiados*. Asunción, 2002.

URUGUAY. Ley nº 18.076 de 19 de diciembre de 2006. *Derecho al refugio y a los refugiados*. Montevideo, 2006.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA¹

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I

Recordando as conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, que estabeleceu importantes critérios para a análise e consideração desta matéria;

Reconhecendo que a situação na América Central, no que concerne aos refugiados, tem evoluído nestes últimos anos, de tal forma que tem adquirido novas dimensões que requerem uma especial consideração;

Apreciando os generosos esforços que os países receptores de refugiados da América Central têm realizado, não obstante as enormes dificuldades que têm enfrentado, particularmente perante a crise econômica atual;

Destacando o admirável trabalho humanitário e apolítico desempenhado pelo ACNUR nos países da América Central, México e Panamá, em conformidade com o estabelecido na Convenção das Nações Unidas de 1951 e no Protocolo de 1967, bem como na Resolução 428 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em virtude da qual, o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados se aplica a todos os Estados, sejam ou não partes da mencionada Convenção e/ou Protocolo;

Tendo igualmente presente o trabalho efetuado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que concerne à proteção dos direitos dos refugiados no continente;

Apoiando decididamente os esforços do Grupo Contadora para solucionar de modo efetivo e duradouro o problema dos refugiados na América Central, que constituem um avanço significativo na negociação de acordos operativos a favor da paz na região;

Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais.

II

Tendo tomado conhecimento, com apreço, dos compromissos em matéria de refugiados incluídos na Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, cujos critérios partilha plenamente e que a seguir se transcrevem:

- a) Realizar, se ainda o não fizeram, as alterações constitucionais, para a adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados;
- b) Adotar a terminologia estabelecida na Convenção e no Protocolo, citados no parágrafo anterior, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes;
- c) Estabelecer os mecanismos internos necessários para aplicar as disposições da Convenção e do Protocolo citados, quando se verifique a adesão;

¹ Adotada pelo "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

- d) Que se estabeleçam mecanismos de consulta entre os Países da América Central com representantes dos gabinetes governamentais responsáveis pelo tratamento do problema dos refugiados em cada Estado;
- e) Apoiar o trabalho que realiza o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato;
- f) Que toda a repatriação de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;
- g) Que, com o objetivo de facilitar a repatriação dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartites integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR;
- h) Fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança;
- i) Que se estabeleçam programas e projetos com vista à auto-suficiência dos refugiados;
- j) Capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado pela proteção e assistência aos refugiados, com a colaboração do ACNUR ou outros organismos internacionais;
- k) Solicitar à comunidade internacional ajuda imediata para os refugiados da América Central, tanto de forma direta, mediante convênios bilaterais ou multilaterais, como através do ACNUR e outros organismos e agências;
- l) Procurar, com a colaboração do ACNUR, outros possíveis países receptores de refugiados da América Central. Em caso algum se enviará o refugiado contra a sua vontade para um país terceiro;
- m) Que os Governos da região empreguem os esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados;
- n) Que, uma vez acordadas as bases para a repatriação voluntária e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países receptores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país receptor, possam visitar os acampamentos de refugiados;
- o) Que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriação voluntária e individual, em coordenação com o ACNUR;
- p) Estabelecer as medidas conducentes nos países receptores para evitar a participação dos refugiados em atividades que atentem contra o país de origem, respeitando sempre os direitos humanos dos refugiados.

III

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Primeira - Promover dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção e do Protocolo e, em caso de necessidade, que estabeleçam os procedimentos e afetem recursos internos para a proteção dos refugiados. Propiciar, igualmente, que a adoção de normas de direito interno sigam os princípios e critérios da Convenção e do Protocolo, colaborando assim no processo necessário à harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refugiados.

Segunda - Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda o não tenham efetuado, não seja acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Quarta - Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados.

Quinta - 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*.

Sexta - Reiterar aos países de asilo a conveniência de que os acampamentos e instalações de refugiados localizados em zonas fronteiriças sejam instalados no interior dos países de asilo a uma distância razoável das fronteiras com vista a melhorar as condições de proteção destes, a preservar os seus direitos humanos e a pôr em prática projetos destinados à auto-suficiência e integração na sociedade que os acolhe.

Sétima - Expressar a sua preocupação pelo problema dos ataques militares aos acampamentos e instalações de refugiados que têm ocorrido em diversas partes do mundo e propor aos governos dos países da América Central, México e Panamá que apoiem as medidas propostas pelo Alto Comissariado ao Comitê Executivo do ACNUR.

Oitava - Propiciar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados, com base nos preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, tomando-se ainda em consideração as conclusões emanadas do Comitê Executivo do ACNUR, em particular a n. 22 sobre a Proteção dos Candidatos ao Asilo em Situações de Afluência em Grande Escala.

Nona - Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocadas dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiada situação em que muitas delas se encontram.

Décima - Formular um apelo aos Estados Signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 para que apliquem este instrumento na sua conduta com os asilados e refugiados que se encontram no seu território.

Décima primeira - Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.

Décima segunda - Reiterar o caráter voluntário e individual da repatriação dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem.

Décima terceira - Reconhecer que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e, da mesma maneira, as facilidades que se concedam nos casos de repatriação voluntária.

Décima quarta - Instar as organizações não governamentais, internacionais e nacionais a prosseguirem o seu incomensurável trabalho, coordenando a sua ação com o ACNUR e com as autoridades nacionais do país de asilo, de acordo com as diretrizes dadas por estas autoridades.

Décima quinta - Promover a utilização, com maior intensidade, dos organismos competentes do sistema interamericano e, em especial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o propósito de complementar a proteção internacional dos asilados e refugiados. Desde já, para o cumprimento dessas funções, o Colóquio considera que seria aconselhável acentuar a estreita coordenação e cooperação existente entre a Comissão e o ACNUR.

Décima sexta - Deixar testemunho da importância que reveste o Programa de Cooperação OEA/ACNUR e as atividades que se têm desenvolvido e propor que a próxima etapa concentre a sua atenção na problemática que gera a afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá.

Décima sétima - Propiciar nos países da América Central e do Grupo Contadora uma difusão a todos os níveis possíveis das normas internacionais e internas referentes à proteção dos refugiados e, em geral, dos direitos humanos. Em particular, o Colóquio considera de especial importância que essa divulgação se efetue contando com a valiosa cooperação das correspondentes universidades e centros superiores de ensino.

IV

Em consequência, o Colóquio de Cartagena,

Recomenda:

- Que os compromissos em matéria de refugiados contidos na Ata da Paz de Contadora constituam, para os dez Estados participantes no Colóquio, normas que devem ser necessária e escrupulosamente respeitadas para determinar a conduta a seguir em relação aos refugiados na América Central;
- Que as conclusões a que se chegou no Colóquio (III) sejam tidas adequadamente em conta para encarar a solução dos gravíssimos problemas criados pela atual afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá;
- Que se publique um volume que contenha o documento de trabalho, as exposições e relatórios, bem como as conclusões e recomendações do Colóquio e restantes documentos pertinentes, solicitando ao Governo da Colômbia, ao ACNUR e aos organismos competentes da OEA que adotem as medidas necessárias a fim de conseguir a maior divulgação dessa publicação;
- Que se publique o presente documento como Declaração de Cartagena sobre os Refugiados;

- Que se solicite ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados que transmita oficialmente o conteúdo da presente Declaração aos Chefes de Estado dos países da América Central, de Belize e dos países integrantes do Grupo Contadora.

Finalmente, o Colóquio expressou o seu profundo agradecimento às autoridades colombianas, e em particular ao Senhor Presidente da República, Dr. Belisário Betancur, e ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Augusto Ramirez Ocampo, ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Dr. Poul Hartling, que honraram com a sua presença o Colóquio, bem como à Universidade de Cartagena de Índias e ao Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo, pela iniciativa e realização deste importante evento. De um modo especial, o Colóquio expressou o seu reconhecimento ao apoio e hospitalidade oferecidos pelas autoridades do Departamento de Bolívar e da Cidade de Cartagena. Agradeceu, igualmente, o caloroso acolhimento do povo desta cidade, justamente conhecida como Cidade Heróica.

Finalmente, o Colóquio, deixou testemunhado o seu reconhecimento à generosa tradição de asilo e refúgio praticada pelo povo e autoridades da Colômbia.

Cartagena das Índias, 22 de Novembro de 1984.



DECLARACION DEL RIO DE JANEIRO SOBRE LA INSTITUCION DEL REFUGIO

Los Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile preocupados de la protección internacional que debe concederse a los individuos perseguidos por motivos de raza, nacionalidad, religión, grupo social, opinión política o víctima de violación grave y generalizada de los derechos humanos, reunidos en el marco de la VIII “Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR”:

- Reconociendo que problemas de racismo, xenofobia e intolerancia política y religiosa han creado flujos de refugiados en el mundo,
- Reconociendo que las personas que escapan de situaciones de persecución y conflicto constituyen una categoría diferente de aquellos que emigran por razones de índole económica o personal,
- Considerando el derecho universal de solicitar refugio, consagrado en el art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del Hombre,
- Considerando que los países del Mercosur, Bolivia y Chile son signatarios de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo Adicional de 1967,
- Considerando que todos los países de la región ayudan a los refugiados con la colaboración y cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR,
- Considerando la necesidad de que los países del Mercosur, Bolivia y Chile dispongan de instrumentos normativos armónicos que regulen la recepción, protección y derecho de los refugiados, y
- Considerando el Plan de Acción presentado en la Cumbre de las Américas, firmado por los 34 Jefes de Estado presentes en Santiago de Chile, el 19 de abril de 1998, que menciona específicamente los derechos humanos de todos los inmigrantes, incluyendo a los refugiados.

DECLARAN:

1. Es del todo conveniente que los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia y Chile, en carácter de países asociados, posean una norma jurídica específica sobre refugio, con disposiciones tendientes a establecer procedimientos



armónicos sobre la materia.

2. Dicha normativa debería contemplar los principios generales sobre la recepción, protección y asistencia a los refugiados, consagrados en los instrumentos internacionales.
3. Los Estados Parte y Asociados estudiarán la posibilidad de contemplar en la definición de refugio la protección a las víctimas de grave y generalizada violación de los derechos humanos.
4. Los Estados Parte y Asociados no aplicarán, a quien haya sido reconocido como refugiado por otro Estado Parte o Asociado, medidas de retorno forzado al país donde su vida, libertad o integridad física están amenazadas por motivos de raza, nacionalidad, grupo social, opinión política o violación grave y generalizada de los derechos humanos, de conformidad con la normativa internacional que rige sobre la materia.
5. Dentro de lo posible los Estados Parte y Asociados deberán contar con una instancia nacional, con participación de la sociedad civil, para implementar su política sobre refugiados.

Río de Janeiro, Brasil, a los 10 días de noviembre de 2000.

POR LA REPÚBLICA ARGENTINA

**POR LA REPÚBLICA F. DEL
BRASIL**

FEDERICO T. M. STORANI
MINISTRO DEL INTERIOR

JOSÉ GREGORI
MINISTRO DE JUSTICIA

**POR LA REPÚBLICA DEL
PARAGUAY**

**POR LA REPÚBLICA O. DEL
URUGUAY**

JULIO CESAR FANEGO
ARELLANO
MINISTRO DEL INTERIOR

GUILLERMO STRILING
MINISTRO DEL INTERIOR



POR LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

JORGE ANTONIO VERA
CORVERA
VICE-MINISTRO DE REGIMEN
INTERIOR, POLICIA Y SEGURIDAD
CIUDADANA



POR LA REPÚBLICA DE CHILE

JORGE BURGOS VARELA
SUBSECRETARIO DEL INTERIOR



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

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

SEÇÃO II

Da Extensão

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.

SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

TÍTULO III

Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I

Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV

Do Processo de Refúgio

CAPÍTULO I

Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

CAPÍTULO II

Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessarà a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na [Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#).

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

CAPÍTULO I

Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

CAPÍTULO II

Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

CAPÍTULO III

Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

TÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.7.1997

*

Ley 26.165

El Senado y Cámara de Diputados
de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.
sancionan con fuerza de

Ley:

LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN AL REFUGIADO

TITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1° — La protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley.

ARTICULO 2° — La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.

ARTICULO 3° — Las disposiciones y principios mencionados en los artículos 1° y 2° se aplicarán desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas y se extenderán hasta que alcance una solución. Asimismo se le aplicará el principio del trato más favorable, y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias.

CAPITULO I

Del concepto de refugiado

ARTICULO 4° — A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

- a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
- b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

CAPITULO II

De la aplicación del principio de la unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado.

ARTICULO 5° — La unidad de la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado y de los miembros de su familia.

ARTICULO 6° — Para determinar la extensión del derecho mencionado en el artículo precedente, los efectos del reconocimiento de la condición de refugiado se aplicarán por extensión, a su cónyuge o a la persona con la cual el refugiado se halle ligado en razón

de afectividad y de convivencia, ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado que de él dependan económicamente. Las autoridades competentes resolverán las solicitudes en cada caso y de manera fundada, teniendo en cuenta el derecho vigente, las necesidades invocadas por los solicitantes y los valores culturales de sus países de origen. La decisión que rechace una solicitud basada en la aplicación del principio de la unidad familiar no podrá fundarse en la falta de reconocimiento legal de las relaciones invocadas. En ningún caso se concederá asilo, por extensión a persona alguna que haya incurrido en alguna de las causales previstas en la presente ley.

CAPITULO III

De la prohibición de devolución y la expulsión

ARTICULO 7º — Ningún refugiado, entendiéndose como incluido en este término al solicitante de asilo cuyo procedimiento de determinación de la condición de refugiado esté todavía pendiente de resolución firme, podrá ser expulsado, devuelto o extraditado a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTICULO 8º — La expulsión de un refugiado no puede resolverse sino de manera excepcional, cuando razones graves de seguridad nacional o de orden público lo justifiquen. Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes, ser razonable y proporcionada asegurando un balance adecuado entre los derechos afectados por la medida y el interés de la sociedad.

En cualquier caso, el refugiado tendrá derecho a presentar todo tipo de pruebas exculpatorias y recurrir la medida en sede administrativa y judicial.

En caso de prosperar la expulsión, luego de concederse al refugiado un plazo razonable para gestionar su admisión legal en un tercer país, la medida respectiva sólo podrá hacerse efectiva hacia el territorio de un Estado que garantice su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona al igual que su protección contra la expulsión, devolución o extradición en iguales términos que los establecidos en el artículo anterior.

CAPITULO IV

De la exclusión de la condición de refugiado

ARTICULO 9º — No le será reconocida la condición de refugiado a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

CAPITULO V

De las personas que no requieren protección internacional

ARTICULO 10. — No requieren protección internacional y por tanto no serán reconocidos como refugiados aquellas personas:

- a) Que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la situación de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta ley;

b) A quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

CAPITULO VI

De la cesación de la condición de refugiado

ARTICULO 11. — La condición de refugiado cesará de ser aplicable a toda persona que:

- a) Se ha acogido nuevamente de manera voluntaria a la protección del país de su nacionalidad;
- b) Habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
- c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- d) Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido;
- e) No puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada;
- f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.

No cesará la condición de refugiado a aquella persona comprendida bajo los supuestos e) y f) del presente artículo que pueda invocar razones imperiosas derivadas de la grave persecución por la que originalmente dejó su país de nacionalidad o residencia habitual o que, en su caso particular y a pesar del cambio de circunstancias en general, mantenga un fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

ARTICULO 12. — La Comisión Nacional para los Refugiados será el organismo de aplicación de la presente ley que decidirá mediante resolución debidamente fundada la aplicación de las cláusulas de cesación en primera instancia, la cual será susceptible de apelación ante el Ministro del Interior, dentro de un plazo de quince días desde la fecha de su notificación. A la persona cesada en su condición de refugiado, se le concederá un plazo razonable para dejar el país, o en su caso, para permanecer en el mismo bajo el estatuto legal que, bajo la normativa legal vigente, le pueda ser conferido en atención al grado de integración de él y su familia durante su permanencia en el país.

CAPITULO VII

De la cancelación de la condición de refugiado

ARTICULO 13. — Una vez que una solicitud ha sido resuelta por la autoridad competente, la decisión adoptada no puede ser objeto de revisión a instancia de la misma autoridad. Sin embargo, excepcionalmente, el organismo de aplicación de la presente ley podrá revisar la condición de un refugiado reconocido en el país cuando tenga en su poder prueba suficiente que demuestre que el peticionante ocultó o falseó los hechos materiales sobre los que fundamentó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido hubieran conllevado la denegación del reconocimiento de la condición de refugiado.

TITULO II

De la extradición

ARTICULO 14. — La interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de una decisión que autorice la extradición del solicitante de asilo hasta que el procedimiento de

determinación de la condición de refugiado haya sido completado mediante resolución firme.

ARTICULO 15. — El reconocimiento de la condición de refugiado tendrá el efecto de terminar cualquier procedimiento de extradición iniciado contra el refugiado a petición del gobierno del país de su nacionalidad o residencia habitual. En todos los casos la extradición de un refugiado se llevará a cabo con absoluto respeto a las disposiciones contenidas en el capítulo III del título I de esta ley.

TITULO III

De la condición jurídica del refugiado

ARTICULO 16. — Todo refugiado que se encuentra en el país tiene la obligación de respetar la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público.

ARTICULO 17. — Cuando para el ejercicio de sus derechos y obligaciones el refugiado debiera, en circunstancias normales, solicitar los servicios consulares de su país de nacionalidad o residencia habitual para la obtención de documentos, certificación o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos, las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para asistir al refugiado, respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de nacionalidad o residencia habitual.

TITULO IV

CAPITULO I

De los órganos competentes y funciones en materia de refugiados.

ARTICULO 18. — Créase en jurisdicción del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, que será integrada por cinco comisionados, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia Ejercerán sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Todos los integrantes de la Comisión Nacional para los Refugiados deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia.

ARTICULO 19. — Los cinco miembros de la Comisión Nacional para los Refugiados serán designados por los Organismos mencionados en el artículo precedente a quienes representan y su mandato será de cuatro años, el que podrá prorrogarse, por única vez por un lapso igual.

ARTICULO 20. — Podrán ser designados como miembros de la Comisión todas las personas que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Ser argentino nativo o por opción.
- b) Tener como mínimo 25 años de edad.

Cada organismo dará a publicidad el nombre del candidato propuesto, y, por un lapso no inferior a treinta (30) días recibirá observaciones de particulares y de organizaciones de la sociedad civil acerca de las candidaturas propuestas. Una vez finalizado este proceso resolverá sobre las designaciones.

ARTICULO 21. — Los miembros de la Comisión no estarán sujetos a mandato imperativo alguno ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad en lo atinente a sus criterios. Desempeñarán sus funciones con independencia funcional.

ARTICULO 22. — Los miembros de la Comisión designados cesarán en sus funciones por alguna de las causales siguientes:

- a) renuncia;
- b) vencimiento del plazo de su mandato;

- c) incapacidad sobreviniente, fehacientemente acreditada;
- d) haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme;
- e) por mal desempeño en el cumplimiento de los deberes y obligaciones a su cargo, supuesto en el cual se dispondrá la remoción previo sumario ordenado por el Ministerio del Interior, cuya instrucción estará a cargo de la Procuración del Tesoro de la Nación, que tramitará conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de Investigaciones aprobado por el Decreto 1798/80 o el que lo sustituya.

ARTICULO 23. — Se integrarán a la Comisión con derecho a voz y sin derecho a voto:

- a) Un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante ACNUR, que será designado por su Representante Regional para el Sur de América Latina con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Un representante de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que propendan a los fines objeto de esta ley que será designado por los miembros de la Comisión, teniendo en consideración su trayectoria en la asistencia y defensa en los derechos de los refugiados.

ARTICULO 24. — La Comisión elegirá sus autoridades y dictará su propio reglamento de funcionamiento.

ARTICULO 25. — La Comisión Nacional para los Refugiados tendrá las siguientes funciones:

- a) Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares.
- b) Resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.
- c) Resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento, así como aprobar los planes relativos a los procesos de repatriación voluntaria y los reasentamientos de refugiados que se hallen en el territorio de la República en un tercer país.
- d) Convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a:
 - 1.- La protección de los derechos de los refugiados para acceder al trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado;
 - 2.- La asistencia de los refugiados y sus familiares,
 - 3.- Su inserción en la vida social y económica del país.
- e) Elaborar planes de acción conjunta con el fin indicado en el punto anterior.
- f) Presentar un informe anual al Presidente de la Nación en el que se dé a conocer la memoria de lo actuado en el año, la cantidad de casos resueltos y los pendientes de resolución, un análisis cualitativo de lo actuado y de las situaciones especiales que merezcan una consideración por separado.
- g) Dictar su reglamento interno de funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Interior atendiendo, asimismo, las competencias que le confiera dicha área de gobierno.
- h) Elaborar planes de contingencia para reforzar las tareas de la Secretaría Ejecutiva en casos de aumentos sustanciales de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y someterlos a consideración del Ministerio que determine la reglamentación para su aprobación anticipada. Se podrá solicitar la colaboración y/o asistencia de

cualquier institución que, en razón de su competencia específica o su experiencia en la materia, se estime oportuno.

ARTICULO 26. — La Comisión se reunirá en forma regular una vez al mes; las veces que el presidente la convoque; y a petición de un tercio de sus miembros mediante solicitud escrita dirigida al presidente de la misma.

ARTICULO 27. — La Comisión sólo podrá adoptar decisiones y resolver sobre la condición de refugiado cuando sesione en quórum, es decir con al menos dos tercios de sus miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán por mayoría simple y en caso de empate el presidente tendrá derecho a doble voto.

CAPITULO II

De la Secretaría Ejecutiva

ARTICULO 28. — Créase la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados, cuya función principal será asistir a la Comisión en lo relativo a la instrucción de los expedientes en que ésta deba conocer conforme lo dispone la presente ley y en el ejercicio de las demás funciones asignadas a la misma.

ARTICULO 29. — El cargo será ejercido por un funcionario nombrado por el señor Ministro del Interior y la designación deberá recaer sobre persona de reconocida trayectoria e idoneidad en la materia.

ARTICULO 30. — La duración en el cargo, su reelección, los requisitos de acceso al cargo, procedimiento de designación causales y procedimiento de remoción, se registrarán por lo dispuesto a ese respecto sobre los miembros de la Comisión.

ARTICULO 31. — La Secretaria Ejecutiva tendrá las siguientes funciones:

- a) Iniciar el expediente de los solicitantes, adjuntando al mismo la declaración del solicitante y toda la documentación que pueda acreditar;
- b) Entrevistar al solicitante efectuando las diligencias útiles para proveer de intérprete y preparar los respectivos informes;
- c) Elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada solicitud, el que consistirá en el análisis de los hechos, búsqueda de información sobre la situación en el país de origen y la adecuación del caso en los términos de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y de la presente ley;
- d) Otorgar certificado de residencia provisoria por el plazo de 90 días corridos a los solicitantes, el que se renovará por idénticos períodos durante el lapso que demande la resolución del caso;
- e) Informar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado acerca de sus derechos y obligaciones;
- f) Procurar, cuando se trate de mujeres o menores que hubieran sido víctimas de violencia y de otras circunstancias que los hubiera afectado, la atención psicológica especializada de estas personas durante el procedimiento;
- g) Preparar las actas resolutivas de cada caso resuelto por la Comisión y elevarlas a la firma de sus miembros;
- h) Registrar las actas resolutivas de la Comisión;
- i) Notificar las decisiones de la Comisión;
- j) Conformar el expediente administrativo para el otorgamiento de la residencia legal de aquellas personas reconocidas como refugiados;
- k) Comunicar a la autoridad migratoria los casos con denegatoria firme al reconocimiento de la condición de refugiados;
- l) Llevar a cabo toda otra tarea relacionada con la conformación del expediente y el impulso de procedimiento;
- m) Compilar la información sobre la situación en los países de origen de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados;

n) Elaborar estadísticas a pedido de la Comisión y compilar los antecedentes resolutivos que por su especificidad o importancia doctrinaria puedan sentar un precedente.

TITULO V

Del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

ARTICULO 32. — El procedimiento para determinar la condición de refugiado se llevará a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. En especial, se reconoce al solicitante de estatuto de refugiado el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no habla el idioma nacional; debe concedérsele el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses y tendrá derecho a ser asistido por un defensor en todas las instancias del procedimiento. La Comisión deberá coordinar las acciones necesarias para la accesibilidad de servicios jurídicos gratuitos e idóneos para los solicitantes de asilo.

ARTICULO 33. — Las organizaciones no gubernamentales que desean postularse para colaborar en las actividades establecidas en la presente ley deberán ser previamente calificadas por la Comisión. Los criterios de selección son los siguientes:

- a) Que la organización colabore desinteresadamente con las poblaciones de su área de cobertura independientemente de su raza, origen étnico, religión, sexo y vulnerabilidad con especial atención a los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores;
- b) Que su ayuda humanitaria sea gestionada de acuerdo a principios humanitarios en forma imparcial y neutral;
- c) Que esté comprometida en preservar la dignidad de las poblaciones afectadas por la crisis humanitaria.

ARTICULO 34. — El procedimiento se regirá por lo que dispone la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificaciones en lo que no sea objeto de expresa regulación específica en la presente ley.

ARTICULO 35. — En el cumplimiento de las funciones que les son asignadas en la presente ley, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión tendrán presente los criterios interpretativos emanados de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR y de las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR.

CAPITULO I

Del ingreso al territorio nacional y la interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado

ARTICULO 36. — Una vez recibida la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ya sea a través del interesado, verbalmente o por escrito, por su representante o remitida por alguna de las autoridades que hubieran intervenido en la recepción de la misma, la Secretaría Ejecutiva procederá a su registro y ordenará las medidas de investigación que estime necesarias para acreditar los hechos invocados por el solicitante y aquellos otros que estime relevantes en orden a resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado. Es obligatorio mantener una entrevista personal con el solicitante.

ARTICULO 37. — Cuando el solicitante se encuentre privado de su libertad ambulatoria tendrá derecho a efectuar las comunicaciones telefónicas tendientes a que le sea reconocida la condición de refugiado.

ARTICULO 38. — La solicitud deberá contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone el pedido y ofrecer las pruebas documentales o de otro tipo que pudiera aportar en apoyo de su solicitud.

ARTICULO 39. — La autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración judicial o cualquier otro funcionario habilitado que tuviera

conocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, es responsable de garantizar el respeto al principio de no devolución contenido en el artículo 2º y 7º de la presente ley y de notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva.

ARTICULO 40. — No se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado por motivo de ingreso ilegal al país, a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal. La autoridad competente no aplicará otras restricciones de circulación que las estrictamente necesarias y solamente hasta que se haya regularizado la situación del solicitante en el país. En caso de que se haya iniciado causa penal o expediente administrativo por ingreso ilegal, estos procedimientos serán suspendidos hasta que se determine por medio de resolución firme la condición de refugiado del solicitante. En caso de reconocimiento de la condición de refugiado los procedimientos administrativos o penales abiertos contra el refugiado por motivo de ingreso ilegal serán dejados sin efecto, si las infracciones cometidas tuvieran su justificación en las causas que determinaron su reconocimiento como refugiado.

CAPITULO II

Del procedimiento

ARTICULO 41. — Una vez apersonado el solicitante en las dependencias del Secretariado Ejecutivo, se le informará del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, sus derechos y obligaciones en su propio idioma o en un idioma que pueda entender. Al solicitante que así lo requiera o necesite, se le facilitará los servicios de un intérprete calificado, para asistirle en las entrevistas y en la presentación por escrito de los hechos en los que fundamenta su solicitud. Asimismo, se le informará de su derecho a recibir asesoría legal.

ARTICULO 42. — Dentro de un plazo no mayor de VEINTE (20) días hábiles desde el registro de la solicitud para la determinación de la condición de refugiado, el Secretariado Ejecutivo emitirá al solicitante y a los miembros de su familia incluidos en el expediente, la documentación que detennine esta ley y su reglamentación y procederá a emitir las notificaciones correspondientes a las autoridades respectivas para legalizar su residencia temporal en el país hasta tanto se decida de manera definitiva sobre la solicitud. Asimismo, notificará a los organismos correspondientes a fin de que se provea al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que requieran en virtud de su situación económica, en particular en lo que se refiere al alojamiento y el acceso a ayuda alimenticia, salud y educación. En consecuencia, los refugiados que hubieran sido reconocidos como tales y pretendan revalidar sus diplomas de estudio o precisaren de la autenticación o certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen a efectos de ejercer su profesión en nuestro país, tendrán la posibilidad de obtener certificaciones expedidas por autoridades nacionales las que, para emitir la mencionada certificación, podrán contar con el auxilio de una autoridad internacional.

A tales fines, la comisión se halla facultada a tomar las disposiciones necesarias que permitan estos instrumentos públicos, los cuales harán fe salvo prueba en contrario.

ARTICULO 43. — A fin de facilitar el sostenimiento económico de los solicitantes de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva gestionará ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la expedición de un permiso de trabajo temporal del solicitante y los miembros de su familia en edad laboral dentro de los TREINTA (30) días desde el registro de la solicitud.

ARTICULO 44. — Durante el procedimiento, el solicitante tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Decir la verdad y ayudar a esclarecer los hechos invocados y los motivos personales en que se basa su solicitud;
- b) Esforzarse por aportar pruebas y suministrar explicaciones satisfactorias sobre la eventual insuficiencia o falta de las mismas;
- c) Proporcionar información sobre su persona y experiencia con los detalles necesarios para determinar los hechos pertinentes;
- d) Dar una explicación de las razones invocadas en apoyo de su solicitud; y
- e) Contestar a todas las preguntas que se le formulen.

ARTICULO 45. — Durante el procedimiento, los órganos competentes para instruir y resolver la solicitud, tienen las siguientes obligaciones:

- a) Consignar fielmente en actas las declaraciones del solicitante;
- b) Procurar que el solicitante exponga los motivos de su caso con la mayor amplitud posible y aporte las pruebas de que disponga;
- c) Evaluar los motivos y pruebas presentados por el solicitante y las declaraciones rendidas por el mismo con el objeto de establecer los elementos objetivos y subjetivos del caso;
- d) Contar con información relevante para analizar el caso;
- e) Asegurarse que el solicitante esté en conocimiento de las exigencias que debe cumplir en cada etapa del procedimiento.

ARTICULO 46. — Para considerar probados los hechos bastará que existan indicios suficientes. Si no pudiera recolectarse prueba directa, las autoridades, en su evaluación, podrán basarse de manera supletoria en indicios y presunciones y en la credibilidad del solicitante, en cuyo caso corresponderá aplicar el beneficio de la duda a su favor, siempre que éste hubiera dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 44.

ARTICULO 47. — Una vez completado el expediente el Secretariado Ejecutivo procederá a su inclusión en la agenda de la siguiente reunión de la Comisión.

ARTICULO 48. — Toda la información relacionada con la solicitud de la condición de refugiado tendrá carácter estrictamente confidencial. A este fin, la Comisión deberá dar las instrucciones del caso a las autoridades nacionales interesadas, en particular con relación a comunicaciones con las autoridades del país de nacionalidad o residencia habitual del solicitante.

ARTICULO 49. — La decisión sobre la condición de refugiado es un acto declarativo humanitario e imparcial. Las decisiones de la Comisión, concediendo o denegando el reconocimiento de la condición de refugiado, deberán contener los hechos y fundamentos legales que motivan tal decisión.

ARTICULO 50. — Una vez emitida la resolución por la Comisión en primera instancia, el Secretariado Ejecutivo procederá a su inmediata notificación por escrito al solicitante, quien podrá interponer por escrito recurso jerárquico dentro de los diez días subsiguientes a la fecha de notificación. El recurso deberá ser fundado e interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional y elevado al Ministro del Interior, previa intervención de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

La interposición de recursos administrativos o judiciales, suspenderá la ejecución de las medidas dictadas hasta tanto queden firmes.

ARTICULO 51. — La autoridad receptora otorgará al solicitante y al grupo familiar que lo acompañe un documento provisorio que le permita permanecer legalmente en el territorio nacional y desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios y beneficios básicos sociales, de salud y educación. Este documento será renovable hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

ARTICULO 52. — Los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país.

ARTICULO 53. — La Comisión procurará cuando se tratare de mujeres o menores en especial si no están acompañados, que hubieren sido víctimas de violencia, la atención psicológica especializada de los mismos, y durante el procedimiento, se observará las recomendaciones del ACNUR formuladas en las Guías para la protección de mujeres refugiadas y las directrices sobre persecución por motivos de género. En caso de los menores se tendrá en cuenta las directrices sobre su protección y cuidado dando cuenta a los organismos con responsabilidad primaria en políticas dirigidas a grupos vulnerables a los fines de una solución eficaz, rápida y de contención efectiva a dichas personas.

TITULO VI

Disposiciones finales

ARTICULO 54. — El procedimiento para la determinación de la condición de refugiado será llevado a cabo sin costo alguno para el solicitante y de la manera más expedita, sin perjuicio de las garantías procesales y los derechos del peticionante.

ARTICULO 55. — En caso de producirse un incremento sustancial de solicitudes de condición de refugiado a causa de un ingreso masivo, se adoptará el criterio de determinación por grupo, según el cual, una persona es refugiado por su pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados. En tal caso, se podrá solicitar el asesoramiento del ACNUR y del Ministerio del Interior, pudiendo la Comisión requerir a los órganos competentes las medidas necesarias para garantizar su efectiva protección.

ARTICULO 56. — El refugiado que haya obtenido su reconocimiento como tal en otro país, en el que no pudiera permanecer porque sus derechos y libertades fundamentales estuviesen en riesgo, podrá tramitar su reubicación en nuestro país ante cualquier delegación diplomática argentina la que tendrá a su cargo la recepción de la solicitud y la conformación del expediente que inmediatamente, deberá remitir a la Secretaría Ejecutiva para su resolución por la Comisión. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará las condiciones de la reubicación.

ARTICULO 57. — Las disposiciones y alcances de esta ley serán interpretadas y aplicadas de acuerdo a los principios y normas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 y el correspondiente Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y todas aquellas disposiciones o convenciones aplicables de los Derechos Humanos y sobre refugiados ratificados por la República Argentina y/o contenidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional e instrumentos de asilo vigentes en la República Argentina.

ARTICULO 58. — Derógase el Decreto N° 464/ 85.

ARTICULO 59. — La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los SESENTA (60) días a partir de su promulgación.

ARTICULO 60. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS OCHO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS

— REGISTRADA BAJO EL N° 26.165 —

ALBERTO E. BALESTRINI. — JOSE J. B. PAMPURO. — Enrique Hidalgo — Juan H. Estrada.

LEY N° 251

LEY DE 20 DE JUNIO DE 2012

-

ÁLVARO GARCÍA LINERA

PRESIDENTE EN EJERCICIO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Por cuanto, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL,

DECRETA :

LEY DE PROTECCIÓN A PERSONAS REFUGIADAS

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ALCANCE

Artículo 1. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen de protección a personas refugiadas y solicitantes de dicha condición, de conformidad a la Constitución Política del Estado, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Bolivia.

Artículo 2. (ÁMBITO DE APLICACIÓN). La presente Ley se aplica a toda persona extranjera que se encuentre en condición de refugiada o que solicite tal condición, en el territorio

boliviano.

Artículo 3. (ALCANCE).

I. El reconocimiento de una persona como refugiada es un acto apolítico y humanitario, con efecto declarativo e implica una abstención de participar en actividades políticas.

II. La protección que el Estado brinda a toda persona reconocida como refugiada tiene carácter jurisdiccional.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA PROTECCIÓN A PERSONAS REFUGIADAS

Artículo 4. (NO DEVOLUCIÓN).

I. Ninguna persona refugiada o solicitante de tal condición, cuya solicitud se encuentre pendiente de resolución firme, podrá ser devuelta a su país de origen o a otro país donde su vida, seguridad o libertad peligre por cualquiera de las causales que dieron lugar al reconocimiento o solicitud de la condición de persona refugiada.

II. A efectos de la aplicación del presente Artículo, el rechazo en frontera y la extradición son consideradas formas de devolución de la persona.

Artículo 5. (IMPROCEDENCIA DE LA EXTRADICIÓN).

I. El reconocimiento de la condición de persona refugiada tendrá el efecto de improcedencia de cualquier solicitud y procedimiento de extradición iniciado en su contra.

II. La interposición de una solicitud de la condición de persona refugiada tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de la extradición de la persona solicitante, hasta que el procedimiento de determinación de dicha condición haya concluido mediante resolución firme.

Artículo 6. (NO EXPULSIÓN).

I. Ninguna persona refugiada o solicitante de tal condición podrá ser expulsada del país.

II. La expulsión únicamente se efectuará por razones de seguridad del Estado o de orden público, previo debido proceso, de conformidad a las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Ordenamiento Jurídico Nacional.

Artículo 7. (NO SANCIÓN). El Estado boliviano no impondrá sanciones penales ni administrativas, por causa del ingreso o presencia irregular de la persona solicitante de la condición de refugiada.

Artículo 8. (NO DISCRIMINACIÓN). Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a toda persona refugiada y solicitante de tal condición, sin discriminación de acuerdo a lo establecido en el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado y la Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación.

Artículo 9. (UNIDAD FAMILIAR).

- I.** La unidad de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial de la persona refugiada y su familia.
- II.** En virtud a dicho principio, se extenderá la condición de persona refugiada al cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes, y a las hermanas y hermanos que dependan económicamente de la persona refugiada, así como a las niñas, niños, adolescentes y adultos que se encuentren bajo su tutela.
- III.** En ningún caso se extenderá la condición de refugiada a la persona que haya incurrido en alguna de las causales de exclusión previstas en el Artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 10. (CONFIDENCIALIDAD).

- I.** Toda información referida a una persona refugiada o solicitante de tal condición es confidencial.
- II.** Las servidoras públicas y los servidores públicos, así como las entidades privadas involucradas, se abstendrán de divulgar o difundir información alguna relativa a cualquier persona refugiada o solicitante de tal condición, salvo las excepciones establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 11. (GRATUIDAD).

- I.** El procedimiento seguido por una persona solicitante ante la Comisión Nacional del Refugiado - CONARE, no tiene costo alguno.
- II.** Se eximirá del pago de timbres, valores y de cualquier otro tipo de pago, en los trámites que toda persona refugiada deba realizar en las distintas oficinas públicas para obtener su permanencia migratoria y el documento de identidad de persona extranjera.
- III.** Los costos emergentes del cumplimiento de los parágrafos I y II, serán asumidos con cargo al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Migración y del Servicio General de

Identificación Personal, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 12. (AYUDA ADMINISTRATIVA). Las autoridades competentes asistirán a toda persona refugiada y solicitante de la condición de persona refugiada, de conformidad a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Reglamento de la presente Ley.

CAPÍTULO III

DERECHOS Y DEBERES

Artículo 13. (DERECHOS).

- I.** Toda persona refugiada y solicitante de tal condición goza de todos los derechos y libertades reconocidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, en particular los derechos reconocidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- II.** Se otorgará a la persona refugiada o solicitante de tal condición el trato más favorable posible.
- III.** Ninguna disposición del Ordenamiento Jurídico Nacional podrá aplicarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios otorgados a una persona refugiada.

Artículo 14. (DEBERES).

- I.** Toda persona refugiada y solicitante de tal condición tiene el deber de acatar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos vigentes, así como todas aquellas medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público y la seguridad del Estado.
- II.** El incumplimiento de los deberes originará la imposición de sanciones, conforme al Reglamento de la presente Ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran corresponder.

TÍTULO II

CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA

CAPÍTULO I

CLÁUSULAS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

Artículo 15. (DEFINICIÓN).

- I.** A los efectos de la presente Ley, se entiende indistintamente por persona refugiada a quien:
- a. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, regresar a él.
 - b. Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- II.** También será considerada como persona refugiada a aquella que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones descritas anteriormente, pero que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, cumple plenamente las cláusulas de inclusión establecidas en los incisos a) o b) del presente Artículo.

Artículo 16. (GÉNERO, EDAD Y DIVERSIDAD). A efectos de la aplicación del Artículo 15 de la presente Ley, se considerará favorablemente el género, edad y diversidad de la persona que solicite la condición de persona refugiada.

Artículo 17. (EXCLUSIÓN). Se excluirá de la condición de refugiada a la persona solicitante, respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a. Que ha cometido delitos contra la paz, delitos de guerra o de lesa humanidad, definidos en los instrumentos internacionales.
- b. Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como persona refugiada.
- c. Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO II

CESACIÓN, CANCELACIÓN Y REVOCATORIA

Artículo 18. (CESACIÓN).

- I.** Cesará la condición de la persona refugiada cuando se presente alguna de las siguientes causales:
 - a. Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
 - b. Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente.
 - c. Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad.
 - d. Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida.
 - e. Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.
 - f. Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

- II.** No cesará la condición de aquella persona refugiada comprendida en los incisos e) y f) del presente Artículo, que pueda invocar razones imperiosas derivadas de persecuciones graves anteriores.

- III.** A la persona cesada en su condición de refugiada, le podrá ser conferida un status legal que autorice su permanencia en el país, en atención al tiempo de permanencia y su grado de integración, de su familia y de sus dependientes, de acuerdo a la normativa migratoria vigente.

Artículo 19. (CANCELACIÓN).

- I.** El reconocimiento de la condición de persona refugiada no será objeto de revisión, excepto cuando se tome conocimiento que la persona refugiada ocultó o falseó los hechos materiales sobre los que fundamentó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido, hubieran conllevado la denegación del reconocimiento como tal.

- II.** En caso de que se comprobara el hecho que motivó la revisión, se procederá a la cancelación de la condición de la persona refugiada.

Artículo 20. (REVOCATORIA). La condición de la persona refugiada podrá ser revocada si luego de otorgada, la persona se ha hecho partícipe de algunos de los actos señalados en los incisos a) y c) del Artículo 17 de la presente Ley.

TÍTULO III

ÓRGANO COMPETENTE

CAPÍTULO I

COMISIÓN NACIONAL DEL REFUGIADO

Artículo 21. (COMPETENCIA).

- I.** La Comisión Nacional del Refugiado – CONARE constituye la instancia competente para determinar la condición de refugiada de una persona, así como la exclusión, cesación, cancelación, revocatoria y expulsión.
- II.** Asimismo, contribuirá en la protección y búsqueda de soluciones duraderas de las personas reconocidas como refugiadas, conforme a las atribuciones conferidas en la presente Ley.

Artículo 22. (CONFORMACIÓN).

- I.** La CONARE estará conformada por un representante titular y su alterno de los siguientes Niveles:
 - 1. Nivel Ejecutivo:** Constituido por los siguientes Ministerios:
 - a. Ministerio de Relaciones Exteriores, que ejercerá la Presidencia y representación de las actuaciones de la CONARE.
 - b. Ministerio de Gobierno.

c. Ministerio de Justicia.

2. **Nivel Consultivo:** Constituido por la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, que asesorará a la CONARE en relación con aspectos técnicos sobre casos específicos sometidos a su consideración, y además coadyuvará en el ejercicio de sus atribuciones.
3. **Nivel Operativo:** A cargo de la Agencia Implementadora de los Programas del ACNUR en Bolivia, que en el marco de un Convenio Interinstitucional suscrito con la CONARE, ejecutará y recomendará las acciones necesarias para facilitar la integración de las personas refugiadas.

II. El Nivel Ejecutivo tendrá derecho a voz y voto; los Niveles Consultivo y Operativo podrán participar de las reuniones de la CONARE, con derecho a voz y sin derecho a voto.

Artículo 23. (DESIGNACIÓN). Los miembros de la CONARE serán designados expresamente por las máximas autoridades de la institución a la cual representan, siendo necesario que tengan conocimiento, experiencia y capacitación en el tema de derechos humanos de las personas refugiadas, de acuerdo a reglamentación.

Artículo 24. (ATRIBUCIONES). La CONARE tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Resolver las solicitudes de refugio que se presenten a su consideración.
- b. Otorgar un documento temporal a la persona solicitante que acredite su condición de refugiada y la renovación del mismo.
- c. Resolver los casos de exclusión, cesación, cancelación, revocatoria y expulsión.
- d. Convocar a representantes de otras entidades públicas o privadas a las reuniones de la CONARE, según las circunstancias que así lo requieran.
- e. Resolver las solicitudes de reunificación familiar de las personas refugiadas.
- f. Resolver el abandono y desistimiento de las solicitudes de refugio.
- g. Recabar de las entidades públicas y privadas, órganos administrativos y dependencias del Estado en general, toda la información, documentación y certificaciones que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
- h. Convocar a una entrevista ampliatoria, en caso de duda acerca de las declaraciones de la persona solicitante o de sus familiares, incluyendo niñas, niños y adolescentes.
- i. Asegurar la imparcialidad y confidencialidad de todas sus actuaciones y precautelar para que otras autoridades estatales que intervienen en los procesos de protección y

documentación a las personas refugiadas, observen esta conducta.

- j. Solicitar al ACNUR el asesoramiento técnico respectivo, a fin de resolver ciertas circunstancias especiales que pudieran presentarse.
- k. Promover la defensa y protección de los derechos de toda persona refugiada en el territorio boliviano, de conformidad a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.
- l. Promover y difundir actividades de sensibilización social sobre la dimensión humanitaria de la persona refugiada.
- m. Elaborar, adoptar e implementar políticas públicas en materia de protección de la persona refugiada.
- n. Coadyuvar en la protección, búsqueda e implementación de soluciones duraderas para toda persona refugiada en Bolivia.

CAPÍTULO II

SECRETARÍA TÉCNICA

Artículo 25. (FUNCIÓN). La Secretaría Técnica de la CONARE tendrá la función de promover e impulsar el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada y asistir a los miembros de la CONARE, de acuerdo con sus funciones dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 26. (DESIGNACIÓN). El cargo de Secretaria Técnica o Secretario Técnico será ejercido por una servidora pública o servidor público designado, que debe contar con experiencia, conocimiento e idoneidad en la materia, cuya designación corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a reglamentación.

Artículo 27. (FUNCIONES). La Secretaría Técnica de la CONARE tendrá las siguientes funciones:

- a. Recibir las solicitudes de la condición de persona refugiada en el país.
- b. Informar a la persona solicitante acerca de sus derechos y deberes, así como proporcionar información y asesoramiento necesarios.
- c. Remitir a los miembros de la CONARE, las solicitudes de la condición de persona refugiada y sus antecedentes.
- d. Otorgar, por instrucción de la CONARE, una certificación temporal a la persona solicitante y la renovación respectiva, hasta que se defina su condición.
- e. Entrevistar a la persona solicitante, efectuando las diligencias pertinentes para proveer de

intérprete en caso necesario y elaborar el acta respectiva.

- f. Emitir opiniones técnico-jurídicas respecto a las solicitudes de la condición de persona refugiada.
- g. Organizar las reuniones de la CONARE y levantar actas de las mismas.
- h. Poner a consideración de la CONARE los proyectos de resoluciones de los casos resueltos.
- i. Notificar las decisiones de la CONARE al solicitante.
- j. Coordinar con otras autoridades migratorias y de frontera, para asegurar el acceso al procedimiento de personas solicitantes de la condición de persona refugiada.
- k. Extender certificaciones y resoluciones legalizadas a la persona refugiada.

TÍTULO IV

PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I

REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 28. (APLICACIÓN NORMATIVA). El procedimiento de determinación de la condición de la persona refugiada se regirá por las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento. También podrán considerarse las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado del ACNUR y otras directrices relacionadas.

Artículo 29. (DERECHOS Y DEBERES).

- I.** Durante el procedimiento, la persona solicitante y sus familiares, tendrán los siguientes derechos:
 - a. A ser entrevistada de forma individual por una persona de su mismo sexo.
 - b. A ser asistida por un intérprete calificado, cuando el idioma de la persona solicitante no fuera el castellano.
 - c. A recibir un documento temporal que le permita permanecer en situación regular en

territorio boliviano.

- d. A recibir información sobre sus derechos y deberes, así como del procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada.
 - e. A ser notificado con las decisiones de la CONARE.
 - f. A impugnar las decisiones notificadas de la CONARE.
 - g. A solicitar certificaciones y legalizaciones relacionadas con su solicitud.
- II.** Durante el procedimiento, la persona solicitante, sus familiares y dependientes tendrán los siguientes deberes:
- a. Proporcionar información fidedigna acerca de su persona y de los hechos y razones que fundamentan su solicitud.
 - b. Aportar pruebas y suministrar explicaciones sobre la eventual insuficiencia o falta de las mismas.
 - c. Proporcionar respuestas claras y concretas a las preguntas formuladas en la entrevista.
 - d. Fijar domicilio legal, datos de contacto e informar inmediatamente a la autoridad competente cualquier cambio importante durante su permanencia en el territorio boliviano.
 - e. Renovar su documento temporal de solicitante en el plazo establecido y cuantas veces sea necesario.

CAPÍTULO II

INGRESO A TERRITORIO BOLIVIANO

Artículo 30. (AUTORIZACIÓN DE INGRESO). Las autoridades locales o de frontera que tuvieran conocimiento de solicitudes de personas extranjeras para obtener la condición de refugiadas, autorizarán su ingreso y deberán derivar al solicitante a la Secretaría Técnica de la CONARE, respetando los principios de confidencialidad y no devolución, previstos en la presente Ley.

Artículo 31. (INGRESO MASIVO). En caso de ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional, la CONARE establecerá los mecanismos necesarios para garantizar su protección y asegurar un trato humanitario, de acuerdo a los distintos instrumentos internacionales de protección de refugiados y derechos humanos ratificados por Bolivia.

CAPÍTULO III

RECEPCIÓN, REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN

Artículo 32. (SOLICITUD).

- I.** La solicitud de refugio será presentada de forma escrita ante la Secretaría Técnica de la CONARE en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, computable a partir de su ingreso a territorio boliviano.
- II.** Excepcionalmente la CONARE evaluará y determinará si corresponde procesar las solicitudes presentadas fuera del plazo establecido.

Artículo 33. (SOLICITUD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES).

- I.** Las niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus padres o tutores, podrán presentar su solicitud de refugio por sí mismos, debiendo la CONARE coordinar con la entidad pertinente de protección de sus derechos y el nombramiento de un defensor o tutor.
- II.** Una vez presentada la solicitud, toda actuación que se realizare sin la presencia del tutor o defensor, será nula.

Artículo 34. (REGISTRO). Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Técnica procederá al registro del solicitante, de su familia y sus dependientes, en la base de datos constituida para tal efecto.

Artículo 35.- (DOCUMENTACIÓN).

- I.** Concluido el registro, se hará entrega de un documento temporal que permita tanto a la persona solicitante, a su grupo familiar y dependientes, permanecer en situación regular en territorio boliviano hasta que su petición sea resuelta.
- II.** El documento temporal expedido por la CONARE tendrá una validez de sesenta (60) días, prorrogables por el mismo plazo.
- III.** Con el documento temporal expedido por la CONARE, la persona solicitante podrá ejercer su derecho a la educación, salud y trabajo.

CAPÍTULO IV

ENTREVISTA, OPINIÓN TÉCNICO-JURÍDICA Y RESOLUCIÓN

Artículo 36. (ENTREVISTA). La entrevista inicial estará a cargo de la Secretaría Técnica de la CONARE, la cual tendrá el objeto de identificar los puntos principales de la solicitud.

Artículo 37. (ENTREVISTA COMPLEMENTARIA). Una vez que la Secretaría Técnica de la CONARE haya remitido el acta de la entrevista y la opinión Técnico-Jurídica de la solicitud de refugio al Nivel Ejecutivo de la CONARE, éste determinará si el caso requiere, una entrevista complementaria, a fin de clarificar los puntos específicos o ampliar los puntos principales de la solicitud.

Artículo 38. (CARGA DE LA PRUEBA).

- I.** La carga de la prueba corresponde a la persona solicitante.
- II.** La Secretaría Técnica podrá obtener pruebas relevantes, a efectos de analizar las solicitudes.

Artículo 39. (OPINIÓN TÉCNICO-JURÍDICA).

- I.** La opinión Técnico-Jurídica de la Secretaría Técnica no tendrá carácter vinculante y contendrá la evaluación del cumplimiento de deberes establecidos en el párrafo I del Artículo 29 de la presente Ley, así como la adecuación del caso a los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de la presente Ley.
- II.** Cuando no cursen pruebas de la solicitud de refugio en el expediente, la opinión podrá basarse de manera supletoria en la información disponible del país de origen y en la credibilidad de la persona solicitante, en cuyo caso, si corresponde, se aplicará el beneficio de la duda a su favor.

Artículo 40. (RESOLUCIÓN).

- I.** Toda resolución será emitida por la CONARE en forma expresa, debidamente fundamentada y firmada por sus miembros y deberá ser notificada a la persona solicitante, sea de manera personal en la Secretaría Técnica o en el domicilio constituido al efecto.
- II.** Esta resolución tendrá el carácter vinculante en el área de competencia de la CONARE.

CAPÍTULO V

IMPUGNACIÓN

Artículo 41. (AUTORIDAD COMPETENTE).

- I.** La Comisión de Impugnación constituye la instancia competente para conocer y resolver los recursos de impugnación emergentes de las decisiones o resoluciones en primera instancia.
- II.** La Comisión estará conformada por otros Representantes de los Ministerios que integran el Nivel Ejecutivo de la CONARE, designados por las máximas autoridades de la institución que representan y deberán cumplir los mismos requisitos establecidos en el Artículo 23 de la presente Ley.
- III.** Los miembros de la Comisión en ningún caso podrán tener rango inferior a los miembros titulares de la CONARE.
- IV.** La Presidencia será definida en la primera reunión de dicha Comisión.

Artículo 42. (PROCEDIMIENTO).

- I.** Si la solicitud fuera negada en primera instancia o se determine la exclusión, cesación, cancelación, revocatoria o expulsión, esta decisión podrá ser impugnada con los fundamentos necesarios, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, computables a partir de su notificación, ante la Presidencia de la Comisión de Impugnación.
- II.** La impugnación de la decisión o resolución de primera instancia, tendrá efecto suspensivo.

- III.** La Comisión de Impugnación emitirá una resolución fundamentada del caso en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, la misma que una vez notificada, no admite recurso ulterior en la vía administrativa.

Artículo 43. (CONFIRMACIÓN). Si la decisión fuera confirmada por la resolución de la Comisión de Impugnación, se otorgará a la persona extranjera un plazo de treinta (30) días calendario para abandonar el país o regularizar su situación migratoria a través de la Dirección General de Migración.

CAPÍTULO VI

ABANDONO Y DESISTIMIENTO

Artículo 44. (ABANDONO). La CONARE dispondrá el archivo provisional del caso cuando la persona solicitante no hubiera renovado su documento temporal en un plazo mayor a los tres (3) meses a partir de su última renovación, ni demuestre su interés para obtener su condición de persona refugiada.

Artículo 45. (DESISTIMIENTO). Cuando la persona solicitante desista expresamente de su solicitud de la condición de refugiada, la CONARE dispondrá el archivo definitivo del caso.

TÍTULO V

DOCUMENTACIÓN

CAPÍTULO ÚNICO

DOCUMENTO DE IDENTIDAD

Artículo 46. (RÉGIMEN MIGRATORIO). Toda persona reconocida como refugiada tiene una permanencia indefinida, y las autoridades competentes deberán extender el respectivo documento de identidad que corresponda.

Artículo 47. (IDENTIFICACIÓN). La entidad competente otorgará a la persona

refugiada, el documento de identidad para la persona extranjera, el cual tendrá una validez de cinco (5) años y será renovable por el mismo plazo, considerando su permanencia indefinida.

Artículo 48. (REQUISITOS). Para acceder al documento de identidad referido en el Artículo precedente, la persona refugiada deberá presentar una solicitud escrita adjuntando la documentación prevista en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 49. (SALIDA DEL PAÍS).

- I.** Cuando una persona refugiada manifieste su intención de salir del país a un destino diferente al de su país de origen, deberá presentar una carta a la Presidencia de la CONARE, manifestando los motivos de su salida, el destino de su viaje y la fecha de su retorno.
- II.** Mientras dure su ausencia, la persona mantendrá su condición de refugiada, a efectos del ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley, siempre que haya cumplido la condición precedente.

Artículo 50. (DOCUMENTO DE VIAJE).

- I.** La Dirección General de Migración, con cargo a su presupuesto, una vez que cuente con la tecnología y soporte adecuados, deberá facilitar un documento de viaje a las personas refugiadas que no porten su pasaporte, el cual les permitirá salir y retornar al país.
- II.** El plazo de validez y costo del documento de viaje, serán iguales al de un Pasaporte Nacional. Su costo será asumido por la persona refugiada.

TÍTULO VI

SOLUCIONES DURADERAS

CAPÍTULO ÚNICO

INTEGRACIÓN LOCAL

Artículo 51. (COORDINACIÓN). La CONARE promoverá con las entidades públicas y/o privadas competentes, las acciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en los incisos l) y n) del Artículo 24 de la presente Ley.

Artículo 52. (NATURALIZACIÓN). Cuando una persona refugiada manifieste su intención de adquirir la nacionalidad boliviana, la CONARE promoverá las gestiones necesarias ante el Ministerio de Gobierno, a fin de agilizar y facilitar el trámite de naturalización.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA. La presente Ley será reglamentada mediante Decreto Supremo, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los noventa (90) días calendario, posteriores a su promulgación.

DISPOSICIÓN ABROGATORIA

ÚNICA.

- I.** Se abroga el Decreto Supremo N° 28329, de 1 de septiembre de 2005.
- II.** Se abrogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

Remítase al Órgano Ejecutivo para fines constitucionales

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a los seis días del mes de junio del año dos mil doce.

Fdo. Lilly Gabriela Montaña Viaña, Rebeca Elvira Delgado Burgoa, Mary Medina Zabaleta, David Sánchez Heredia, Wilson Changaray T., Angel David Cortéz Villegas.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional

de Bolivia.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veinte días del mes de junio del año dos mil doce.

FDO. ÁLVARO GARCÍA LINERA, David Choquehuanca Céspedes, Juan Ramón Quintana Taborga, Carlos Gustavo Romero Bonifaz, Cecilia Luisa Ayllon Quinteros.

TEXTO DE CONSULTA

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia

Derechos Reservados © 2012

www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Normas Generales

PODER LEGISLATIVO

Ministerio del Interior

SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR

LEY NÚM. 20.430

ESTABLECE DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

"TÍTULO I

Disposiciones Generales

Capítulo I

Ámbito de Aplicación de la Ley

Artículo 1°.- Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los solicitantes de la condición de refugiado o a los refugiados, desde que se encuentren en territorio nacional.

Capítulo II

Del Concepto de Refugiado

Artículo 2°.- Concepto de Refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.

2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país.

3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.

4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.

Capítulo III

Principios Fundamentales de la Protección

Artículo 3°.- Enunciación de Principios. La protección de los solicitantes de la condición de refugiado y los refugiados se regirá por los principios de no devolución, incluida la prohibición de rechazo en frontera; de no sanción por ingreso ilegal; de confidencialidad; de no discriminación; de trato más favorable posible; y de unidad de la familia.

Artículo 4°.- No Devolución. No procederá la expulsión o cualquier medida que tenga por efecto la devolución, incluyendo la prohibición de ingreso en frontera, de un solicitante de la condición de refugiado o refugiado al país donde su vida o libertad personal peligren.

La protección en los términos enunciados precedentemente comprenderá, asimismo, cualquier forma de devolución hacia las fronteras de un país donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A los efectos de determinar si existen tales razones, se tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el territorio de una situación persistente de violación manifiesta, patente o masiva de los derechos humanos.

Aquellos solicitantes de la condición de refugiado que no hubieran obtenido el estatuto de tal, podrán solicitar un permiso

de permanencia en el país, de conformidad con la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile.

Artículo 5°.- La Expulsión. La expulsión de un solicitante de la condición de refugiado o refugiado que se halle en el territorio nacional, no podrá disponerse sino de manera excepcional, cuando razones de seguridad nacional o de orden público así lo justifiquen. Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes.

En cualquier caso, el refugiado tendrá derecho a presentar todo tipo de pruebas exculporias y recurrir a la medida por vía administrativa y judicial. Así, también, se le deberá conceder un plazo de treinta días para que gestione su admisión legal en otro país, caso en el que quedará sujeto a las medidas de control de conformidad con la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile. Dicho plazo comenzará a correr una vez notificada la resolución que determine la expulsión al afectado.

Artículo 6°.- No Sanción por Ingreso Clandestino y Residencia Irregular. No se impondrán a los refugiados sanciones penales ni administrativas con motivo de su ingreso o residencia irregular, siempre que se presenten, dentro de los diez días siguientes a la infracción a la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile, ante las autoridades, alegando una razón justificada.

Respecto de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados que hayan ingresado o que residan irregularmente en el territorio nacional, no se aplicarán las restricciones de circulación establecidas por las normas generales sobre extranjeros, cuando aquellos se hayan visto forzados a recurrir a redes de tráfico ilícito de migrantes como forma de asegurar su ingreso al territorio y obtener protección.

Artículo 7°.- Confidencialidad. Todo solicitante de la condición de refugiado y refugiado tiene derecho a la protección de sus datos personales. El registro de la información, así como el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, en todas sus etapas, deberá respetar la confidencialidad de cada uno de los aspectos de la solicitud, inclusive el mismo hecho de que la persona haya requerido protección como refugiado.

Artículo 8°.- No Discriminación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los solicitantes de la condición de refugiados y a los refugiados sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, religión o creencias, nacionalidad o ascendencia nacional, idioma, origen social o cultural, enfermedad o discapacidad, apariencia, opiniones políticas o por cualquier otra situación.

Artículo 9°.- Reunificación Familiar. Tendrán derecho a que se les reconozca el estatuto de refugiado por extensión, el cónyuge del refugiado o la persona con la cual se halle ligado por razón de convivencia, sus ascendientes, descendientes y los menores de edad que se encuentren bajo su tutela o curatela.

El Subsecretario del Interior resolverá, en cada caso, las solicitudes de reunificación familiar, teniendo en cuenta la existencia de un genuino vínculo de dependencia, así como las costumbres y valores sociales y culturales de sus países de origen.

La reunificación familiar sólo podrá ser invocada por el titular de la solicitud de la condición de refugiado y en ningún caso por el reunificado.

No se concederá por extensión protección como refugiado a una persona que resulte excluible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la presente ley.

Capítulo IV

Principios Interpretativos de la Ley

Artículo 10.- Interpretación. Los alcances y disposiciones de la presente ley y su reglamento se interpretarán conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

Artículo 11.- Trato más favorable. Se procurará dar a los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso inferior al concedido, generalmente, a los extranjeros en las mismas circunstancias.

Artículo 12.- No menoscabo. Ninguna disposición de esta ley podrá interpretarse en el sentido de menoscabar cualquier otro derecho, libertad o beneficio reconocido a los refugiados.

Capítulo V

Derechos y Obligaciones de los Refugiados

Artículo 13.- Derechos. Los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados gozarán de los derechos y libertades reconocidos a toda persona en la Constitución Política de la

República, sus leyes y reglamentos, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos y sobre refugiados de los que Chile es parte, en particular los derechos reconocidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

De la misma manera, los refugiados y sus familias tendrán derecho a acceder a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo, ya sea en condiciones de trabajador dependiente o por cuenta propia, en igualdad de condiciones que los demás extranjeros.

Artículo 14.- Obligaciones. Todo refugiado tiene la obligación de acatar la Constitución Política de la República, sus leyes y reglamentos, así como todas aquellas medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público y la seguridad nacional.

Artículo 15.- Ayuda Administrativa. Las autoridades competentes asistirán a los refugiados, otorgándoles información sobre sus derechos y obligaciones, en la obtención de documentos, certificados o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos. También lo harán para permitir el traslado de sus haberes, hacia o desde el país, conforme a las normas generales.

TÍTULO II

Del Estatuto de Refugiado

Capítulo I

Exclusión de la Condición de Refugiado

Artículo 16.- Cláusula de Exclusión. No obstante cumplir con las condiciones para ser reconocido como refugiado, será excluida del régimen de protección, la persona respecto de la cual existan fundados motivos de haber cometido alguno de los actos siguientes:

1. Delito contra la paz, de guerra, o cualquier otro delito contra la humanidad definido en algún instrumento internacional, ratificado por Chile.

2. Grave delito común, fuera del territorio nacional y antes de ser admitido como refugiado.

3. Actos contrarios a los principios y finalidades de la Carta de Naciones Unidas.

Capítulo II

Causales de Cesación y Pérdida del Estatuto de Refugiado

Artículo 17.- Cláusula de Cesación. Cesará la condición de refugiado de una persona en los siguientes casos:

1. Si se ha acogido, voluntariamente, a la protección del país del cual es nacional.

2. Si, habiendo perdido su nacionalidad con anterioridad, la ha recuperado por propia decisión.

3. Si ha obtenido una nueva nacionalidad y goza de la protección del país cuya nacionalidad adquirió.

4. Si ha decidido establecerse nuevamente, de manera voluntaria, en el país que abandonó o fuera del cual permanecía por temor a ser perseguido.

5. Si no es posible continuar rechazando la protección del país del cual es nacional, por haber dejado de existir las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado.

6. Si aquélla que no tiene nacionalidad, está en condiciones de volver al país en el cual tenía su residencia habitual, una vez que hayan dejado de existir las circunstancias a consecuencia de las cuales fue reconocida como refugiado.

No cesará la condición de refugiado respecto de aquella persona comprendida en los números 5 y 6 precedentes que pueda invocar razones imperiosas, derivadas de la persecución singularmente grave por la que originalmente dejó su país de nacionalidad o residencia habitual o que, en su caso particular, y a pesar del cambio de circunstancias en general, mantenga un fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Artículo 18.- Renuncia, Cancelación y Revocación del Estatuto de Refugiado. Se perderá el estatuto de refugiado por cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Renuncia individual, expresa, voluntaria e informada a tal condición.

2. Por cancelación, si se acreditase la falsedad de los fundamentos invocados para el reconocimiento de la condición de refugiado o la existencia de hechos que, de haber sido conocidos cuando se otorgó tal reconocimiento, hubiesen implicado una decisión negativa.

3. Por revocación, si luego de otorgado dicho estatuto, la persona realiza actividades descritas en los números 1 ó 3 del artículo 16 de la presente ley.

Los refugiados que pierdan dicha condición por renuncia, podrán solicitar que se les otorgue alguna de las categorías de residente previstas en la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile; y a los que se les revoque dicha calidad, teniendo como fundamento algunas de las condiciones contempladas en los demás números del presente artículo, quedarán sujetos a las sanciones establecidas en la referida legislación.

TÍTULO III

Autoridades de Aplicación de la Ley

Capítulo I

De los Organismos Competentes para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado

Artículo 19.- Acto Administrativo sobre condición de refugiado. El otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado será resuelto por el Ministerio del Interior, a través de Resolución del Subsecretario del Interior, exenta del trámite de toma de razón, teniendo en consideración los antecedentes y recomendaciones emanadas de la Comisión que se establece en el artículo siguiente.

Artículo 20.- Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Créase la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, organismo encargado de asesorar al Ministerio del Interior y de proveer la información necesaria para decidir respecto del otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado.

Esta Comisión se entenderá sucesora, para todos los efectos legales, de la Comisión de Reconocimiento establecida en el artículo 40 bis del decreto ley N°1.094, de 1975, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile.

Artículo 21.- Composición. La señalada Comisión estará conformada por los siguientes miembros, con derecho a voto:

1. El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, quien la presidirá.
2. Dos representantes del Ministerio del Interior.
3. Dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los representantes de las referidas Carteras, así como sus reemplazantes, serán nombrados por los respectivos Ministros. Podrá asistir a las reuniones de la Comisión un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Artículo 22.- Competencias. La Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado tendrá las siguientes atribuciones:

1. Proponer al Ministerio del Interior el reconocimiento o rechazo de tal condición, así como la exclusión, cesación, cancelación y revocación del estatuto de refugiado.
2. Proponer la aceptación o rechazo de las solicitudes de reunificación familiar de refugiados reconocidos.
3. Proponer la aceptación o rechazo de las solicitudes de reasentamiento.
4. Solicitar los antecedentes que estime convenientes para el cumplimiento de su tarea asesora, a los organismos públicos pertinentes.
5. Planificar, promover y coordinar políticas en materia de protección de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, relacionándose directamente, para tales efectos, con cualquier institución pública o privada, nacional, internacional o extranjera, que fuese pertinente.
6. Coadyuvar en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas para los refugiados.
7. Dictar y aprobar su reglamento interno.

Artículo 23.- Quórum. La Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado podrá sesionar con, a lo menos, tres de sus miembros con derecho a voto y sus decisiones se adoptarán por un mínimo de tres votos concurrentes.

Capítulo II

De la Secretaría Técnica

Artículo 24.- Funciones. El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración dispondrá de una Secretaría Técnica, que asistirá a la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Las funciones de esta Secretaría deberán determinarse en el reglamento interno que fije la referida Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 N°7 de la presente ley.

TÍTULO IV

Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado

Capítulo I

Procedimiento administrativo

Artículo 25.- Procedimiento administrativo de determinación. El procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado se regirá por las siguientes disposiciones de la presente ley y su reglamento. En lo no regulado por éstas, se aplicará supletoriamente la ley N°19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Capítulo II

Ingreso al Territorio y Presentación de la Solicitud

Artículo 26.- Presentación de la Solicitud. Podrá solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado toda persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Chile, sea que su residencia fuere regular o irregular.

La solicitud podrá presentarse en cualquier oficina de Extranjería. Al ingresar a territorio nacional, los extranjeros también podrán hacerlo ante la autoridad migratoria que se encuentre en un paso habilitado de la frontera, quien le proporcionará la información necesaria sobre el procedimiento.

La señalada autoridad requerirá al interesado declarar las razones que lo forzaron a dejar su país de origen. Las personas deberán informar acerca de su verdadera identidad, en caso de no contar con documentos para acreditarla, o manifestar si el documento de identidad o pasaporte que presenten es auténtico.

Artículo 27.- Recepción de la Solicitud. Los funcionarios de la Administración del Estado que tuvieren conocimiento de la presentación de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado de un extranjero, deberán ponerla en conocimiento, en el más breve plazo, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Artículo 28.- Información de la Solicitud. La solicitud deberá contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone el pedido y ofrecer las pruebas documentales o de otro tipo que pudiera aportar en apoyo de su petición, de acuerdo con lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Capítulo III

De los Procedimientos

Artículo 29.- Presentación en la Secretaría Técnica. Una vez presentada la solicitud, se le informará al peticionario respecto del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, sus derechos y obligaciones, en su propio idioma o en otro que pueda entender. Asimismo, se le informará acerca de la posibilidad de contactarse con un representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

Al solicitante que así lo requiera o necesite, se le facilitarán los servicios de un intérprete calificado para asistirle en las entrevistas y en la presentación por escrito de los hechos en los que fundamenta su petición.

Artículo 30.- Entrevista Individual. Aun cuando no fuesen solicitantes principales del reconocimiento de la condición de refugiado todos los miembros del grupo familiar, podrán ser entrevistados individualmente y en forma separada, a fin de garantizar que tengan la oportunidad de exponer su caso en forma independiente. Todos ellos serán debidamente informados de su derecho a presentar una solicitud en forma individual y de elegir entrevistadores e intérpretes de su mismo sexo, quienes deberán ser especialmente capacitados a fin de identificar cualquier factor cultural; religioso; de género o de índole personal, tales como la edad y el nivel educativo, que pudieran afectar su habilidad para presentar su caso.

Artículo 31.- Recopilación de Información del País de Origen. La Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento deberá recopilar información sobre el país de nacionalidad o residencia habitual que sea relevante para analizar las solicitudes presentadas, en particular en lo referido a la situación del afectado ante la ley, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; las costumbres sociales y culturales de dicho país, así como las consecuencias de su trasgresión; la prevalencia de prácticas tradicionales perjudiciales; la incidencia y formas de violencia contra algún grupo de personas; la protección de que disponen; las sanciones previstas para quienes ejercen violencia contra algún grupo de

personas y los peligros que el afectado puede enfrentar si regresa a su país de nacionalidad o residencia habitual, después de haber presentado una solicitud de la condición de refugiado.

Artículo 32.- Documentación e intervención de otros organismos. Una vez presentada la solicitud, la autoridad competente extenderá al peticionario y a los miembros de su familia que lo acompañen, una visación de residente temporario, por el plazo de ocho meses, prorrogables por períodos iguales, en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

Asimismo, notificará a los organismos correspondientes, con el fin que se provean al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que pudieran requerir en virtud de su situación de vulnerabilidad, especialmente en lo referido a alojamiento, acceso a ayuda alimenticia, salud y trabajo.

Artículo 33.- Obligaciones del Solicitante. Durante el procedimiento, el solicitante tendrá las siguientes obligaciones:

1. Decir la verdad, informar y cooperar activamente a fin de que puedan esclarecerse los hechos y razones en que se basa su solicitud.
2. Aportar pruebas y suministrar explicaciones satisfactorias sobre la eventual insuficiencia o falta de las mismas.
3. Proporcionar información sobre su persona y experiencia, con los detalles necesarios para determinar los hechos pertinentes.
4. Dar una explicación de las razones invocadas en apoyo de su solicitud.
5. Contestar todas las preguntas que le sean formuladas.
6. Fijar domicilio e informar, oportunamente, a la autoridad competente, cualquier cambio que éste sufra, en un plazo de quince días.

Artículo 34.- Mérito de la Prueba. La Comisión de Reconocimiento apreciará las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. Cuando no pudiera recolectarse prueba material suficiente, la Comisión podrá basar sus recomendaciones en indicios, presunciones y la credibilidad general del solicitante, en cuyo caso corresponderá otorgarle el beneficio de la duda, siempre que éste hubiera cumplido con las obligaciones enunciadas en el artículo anterior.

Artículo 35.- Efecto Declarativo del acto de Reconocimiento y Fundamentación de las Resoluciones. El reconocimiento de la condición de refugiado es un acto declarativo. Todas las Resoluciones que se dicten, referidas a la determinación del estatuto de refugiado, deberán ser debidamente fundadas.

Artículo 36.- Notificación. Adoptada una decisión relativa a la determinación de la condición de refugiado, la autoridad competente la notificará en el plazo de quince días al solicitante, por carta certificada.

Artículo 37.- Cesación, Cancelación y Revocación del Estatuto de Refugiado. La Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado propondrá el cese, la cancelación o la revocación del Estatuto de Refugiado al Subsecretario del Interior, previa citación del interesado e informe de la Secretaría Técnica, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la presente ley.

Capítulo IV

Procedimiento Especial para Menores no Acompañados o Separados de sus Familias

Artículo 38.- Menores de Edad. Toda persona menor de edad tiene derecho a solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado, con independencia de las personas que ejercen su representación legal conforme a la legislación chilena.

Artículo 39.- Menores no Acompañados o Separados. Cuando la solicitud fuese presentada por un menor de edad no acompañado o separado de su familia, la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento informará, de inmediato, a la autoridad de menores, de manera que se ejerzan las medidas de protección, cuidado y asistencia que sean necesarias.

Artículo 40.- Procedimiento. Cuando se trate de menores no acompañados o separados de sus familias, se observarán las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las Directrices sobre Protección y Cuidados de Niños Refugiados.

Capítulo V

Otros Procedimientos Especiales

Artículo 41.- Tratamiento Especial. En el caso de personas que presentaren una solicitud y alegasen haber sido víctimas de violencia sexual o por motivos de género, se procurará que los organismos públicos competentes les presten asistencia psicológica y social.

Del mismo modo, se procurará que, en la realización de las entrevistas, la persona pueda sentirse segura respecto de la confidencialidad de su petición.

Artículo 42.- Ingreso Masivo de Refugiados. En caso de producirse, como consecuencia de un ingreso masivo de refugiados, un incremento sustancial de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, se podrán implementar procedimientos especiales de determinación, prima facie o por grupos, asegurando la adopción de medidas adecuadas para excluir del régimen de protección a aquellas personas que hubieren cometido alguno de los actos indicados en el artículo 16 de la presente ley.

Con este fin, se podrá solicitar el asesoramiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y requerir, de los órganos competentes, las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de los refugiados.

El reglamento determinará la forma y las características de estos procedimientos.

Capítulo VI

Revisión de Actos Administrativos

Artículo 43.- Recurso de Reposición y Jerárquico. Sin perjuicio de las acciones constitucionales que procedan, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Constitución Política de la República, contra las resoluciones que denieguen, revoquen, cancelen o hagan cesar el estatuto de refugiado, podrá recurrirse por la vía administrativa, conforme al artículo 59 de la ley Nº19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Artículo 44.- Efecto Suspensivo. La interposición de recursos administrativos, suspenderá la ejecución de las medidas objeto de ellos.

TÍTULO V

Residencia, Documentación de Identidad y de Viaje

Capítulo I

Documentos

Artículo 45.- Documentación de Residencia. Las personas a quienes se les haya reconocido la condición de refugiado y sus familias, tendrán derecho a que se les otorgue un permiso de residencia permanente, de acuerdo a lo preceptuado en la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile, que les permita gozar de todos los derechos que se les reconocen en virtud de la presente ley y de las Convenciones Internacionales sobre esta materia.

La caducidad o revocación de dicho permiso no comporta el cese del estatuto de refugiado, el cual subsistirá mientras se mantengan las condiciones que le dieron origen.

Artículo 46.- Documento de Identidad. El solicitante de la condición de refugiado y refugiado y su familia, que hubieran obtenido una residencia legal en el país, tendrá derecho a obtener un documento de identidad para extranjeros, que será expedido por el Servicio de Registro Civil e Identificación, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Artículo 47.- Documento de Viaje. La persona que hubiere obtenido el estatuto de refugiado y su familia, que no cuenten con pasaporte vigente u otro documento de identidad idóneo que los habilite para salir del país e ingresar a territorio extranjero, tendrán derecho a obtener un documento de viaje que les permita salir y reingresar al territorio nacional, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Dicho documento será expedido por el Servicio de Registro Civil e Identificación, previa autorización del Ministerio del Interior. Este documento se ajustará a las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y su Protocolo de 1967.

El Ministerio del Interior podrá, por razones de orden público o de seguridad nacional, denegar la concesión del documento de viaje o revocar el concedido. En este último caso, el beneficiario deberá restituir el documento al Ministerio del Interior.

Capítulo II

Gratuidad

Artículo 48.- Gratuidad.- El procedimiento de determinación de la condición de refugiado será gratuito. También tendrán este carácter, los trámites para la obtención de visas y permisos, incluido el de trabajo.

TÍTULO VI

Disposiciones Finales

Artículo 49.- Deróganse las normas establecidas en el decreto ley Nº1.094, de 1975, en lo que digan relación con los refugiados.

Artículo 50.- Dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación de la presente ley, el Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior, dictará el correspondiente reglamento.”.

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévase a efecto como Ley de la República.

Santiago, 8 de abril de 2010.- SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE, Presidente de la República.- Rodrigo Hinzpeter Kirberg, Ministro del Interior.- Alfredo Moreno Charme, Ministro de Relaciones Exteriores.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atte. a Ud., Rodrigo Ubilla Mackenney, Subsecretario del Interior.

PODER EJECUTIVO

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA Y EMPRESAS
DE MENOR TAMAÑO

RECTIFICACIÓN

En la edición del Diario Oficial Nº 39.632 de 10 de Abril de 2010, se publicó Resolución Nº 361 Exenta, que Delega Facultad de Firma que Indica, con los errores que se salvan a continuación: en el sumario, primera columna y página cuatro, primera columna, donde dice “... Ministerio de Hacienda ...” debe decir “... Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ...”.

Ministerio de Hacienda

ESTABLECE A CONTAR DEL 16 DE ABRIL Y HASTA
EL 15 DE JUNIO DE 2010 REBAJAS QUE INDICA POR
LA IMPORTACIÓN DE TRIGO

Núm. 347 exento.- Santiago, 12 de abril de 2010.- Vistos: lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Nº19.897, en el decreto Nº831, de 2003, del Ministerio de Hacienda, en el decreto Nº19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en la resolución Nº1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre la exención del trámite de toma de razón, y

Considerando:

1.- Que la política del Supremo Gobierno en materia de productos agrícolas básicos, tiene por objeto establecer un margen razonable de fluctuación de los precios internos en relación a los precios internacionales de tales productos, y

2.- Que para cumplir con dicho objetivo, es indispensable establecer una rebaja a las sumas que corresponda pagar por derechos ad valorem del Arancel Aduanero por la importación de trigo y harina de trigo o de morcajo (tranquillón) desde el 16 de abril de 2010 y hasta el 15 de junio de 2010,

Decreto:

Artículo 1º.- Establécense, a contar del 16 de abril del año 2010 y hasta el 15 de junio de 2010, las rebajas que se indican, a las sumas que corresponda pagar por derechos ad valorem del Arancel Aduanero, por la importación de productos que se clasifican en la posición arancelaria que a continuación se indica:

Mercancía	Código	Glosa	Rebajas a las sumas que corresponde pagar por derechos ad valorem del Arancel Aduanero (US\$/Ton)
Trigo	1001.9000	Los demás	74,73
Harina de Trigo	1101.0000	Harina de Trigo o de morcajo (tranquillón)	116,58

Artículo 2º.- Las rebajas establecidas en el artículo precedente, en ningún caso podrán exceder al monto que corresponda pagar por concepto de derechos ad valorem del Arancel Aduanero por la importación de tales mercancías, considerando cada operación de importación individualmente y teniendo como base el valor CIF de las mercancías comprendidas en la respectiva operación.

Anótese, comuníquese y publíquese.- Por orden del Presidente de la República, Felipe Larraín Bascañán, Ministro de Hacienda.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.- Saluda Atte. a usted, Rodrigo Álvarez Zenteno, Subsecretario de Hacienda.

Tesorería General de la República

DESIGNA COMO TESORERO REGIONAL SUBROGANTE EN LA TERCERA REGIÓN A DOÑA VERÓNICA PATRICIA CASTILLO PIZARRO

(Resolución)

Núm. 1.408.- Santiago, 5 de abril de 2010.- Vistos: El Art. 5º del D.F.L. Nº 1, de 1994, del Ministerio de Hacienda, sobre Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías; el D.H. Nº 1.257, de 2002; el Art. 21º Nº 1 de la ley Nº 19.738, y la resolución Nº 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, dicto la siguiente,

Resolución:

Asígnase, al siguiente funcionario, a contar de la fecha que se indica, para desempeñar en calidad de subrogante la función que se señala, en la presente resolución:

Nombre	: Verónica Patricia Castillo Pizarro
RUT	: 6.624.357-5
Ubicación	: Tercera Región - Regional de Copiapó - Staff
Calidad jurídica	: Planta
Estamento	: Directivo
Cargo	: Jefe de Sección
Grado	: 11 E.U.
Fecha Inicio	: 17/03/2010
Función	: Tesorero Regional Subrogante

Anótese y comuníquese.- Pamela Cuzmar Poblete, Tesorera General de la República.

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 1938.- GENERAL SOBRE REFUGIADOS ¹

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY

**TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO I
DE LOS SUJETOS DE LA LEY**

Artículo 1º.- A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) se encuentre fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de su nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; y

b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.

Artículo 2º.- A fin de asegurar que mantenga la unidad familiar, los efectos de la concesión de la condición de refugiado se aplicarán, por extensión, a su cónyuge o a la persona con la cual estuviera unido de hecho, descendientes y ascendientes en primer grado.

Sin embargo, en ningún caso se concederá el refugio, por extensión, a persona alguna incurso en alguna de las causales previstas en el Artículo 6º de la presente ley.

Artículo 3º.- La presente ley se aplicará a los solicitantes de refugio y refugiados, a quienes se les concederá igual trato que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcance de esta ley, se hará prevalecer el espíritu de la solidaridad internacional y, por tanto, no se exigirá el cumplimiento de aquellos requisitos que, con motivo de las situaciones a que se refiere el Artículo 1º, no pueda cumplir el solicitante de refugio o el refugiado

¹ Publicada en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay N° 130 (Bis), Asunción, 9 de julio de 2002

CAPITULO II DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 4°.- Todo refugiado deberá respetar las normas jurídicas, las instituciones y los mandamientos legítimos de las autoridades del país de refugio, sobre todo cuando ellos estén orientados a una correcta forma de convivencia, así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público.

CAPITULO III PROHIBICIÓN DE EXPULSIÓN Y DEVOLUCIÓN

Artículo 5°.- No procederá la expulsión, devolución o extradición de un refugiado a otro país, sea de origen o de residencia habitual, cuando haya razones fundadas para considerar que se halle en peligro de ser sometido a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o donde sus derechos esenciales estuvieran en riesgo.

Artículo 6°.- Excepcionalmente procederá la expulsión del refugiado, cuando existan razones fundadas en la seguridad nacional o en el mantenimiento del orden público que así lo justifiquen, en base a disposiciones de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la República del Paraguay o las leyes. Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes otorgando el derecho al refugiado de presentar pruebas exculpatorias y recurrir la medida. En estos casos se aplicará “El principio de la no devolución” y las disposiciones del Artículo 5° de la presente ley.

CAPITULO IV DE LA EXTRADICIÓN

Artículo 7°.- Si la persona requerida gozara de la condición de refugiado, y el pedido de extradición proviniera del país en que tuvieron lugar los hechos que motivaron el refugio, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá a devolver la requisitoria sin más trámite, con explicación de los motivos que obstan a su diligenciamiento.

TITULO II DE LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

CAPITULO UNICO

Artículo 8°.- Las disposiciones de la presente ley no se aplicarán a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente, con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán “ipso facto” el derecho a los beneficios del régimen de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de la presente ley.

Artículo 9°.- Esta ley no será aplicable a las personas a quienes las autoridades del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país

Artículo 10.- Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a persona alguna respecto a la cual existen motivos fundados para considerar:

- a) que ha cometido un hecho punible contra la paz, de guerra o contra la humanidad, tipificados como tales en los tratados internacionales vigentes que hayan sido aprobados o ratificados por la República del Paraguay;

b) que ha cometido un grave hecho punible común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado; y

c) que ha sido considerado culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de la Organización de las Naciones Unidas.

TITULO III DE LAS CLÁUSULAS DE CESACIÓN Y REVOCACIÓN

CAPITULO I DE LAS CLAUSULAS DE CESACIÓN

Artículo 11.- Los derechos y beneficios reconocidos en la presente ley cesarán para toda persona que se encuentre comprendida en los siguientes casos:

- a) si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) si, habiendo renunciado a su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
- c) si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- d) si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado por temor a ser perseguida; y
- e) por haber desaparecido la circunstancias en virtud de la cuales fue reconocida como refugiada.

CAPITULO II DE LA REVOCACIÓN DE LA CONDICION DE REFUGIADO

Artículo 12.- La condición de refugiados sólo podrá ser revocada en los siguientes casos:

- a) cuando se hubiera comprobado dolo en la fundamentación de los hechos que motivaron la concesión del refugio, y fuese manifiesta su mala fe; y
- b) cuando, de haberse conocido todos los hechos pertinentes, se le hubiera aplicado algunas de las cláusulas de exclusión.

TITULO IV DEL ORGANO COMPETENTE Y DEL PROCEDIMIENTO

CAPITULO I DE LA COMISION NACIONAL DE REFUGIADOS

Artículo 13.- Créase la Comisión Nacional de Refugiados, que dependerá de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Comisión Nacional de Refugiados estará integrada por los siguientes miembros con derecho a voto:

- a) el Secretario de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores en carácter de Presidente o, en su defecto, la Presidencia será ejercida por la persona que éste designe;
- b) el Subsecretario de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, o la persona que el mismo designe;
- c) el Director Nacional de Migraciones o la persona que el mismo designe;

- d)** el Subsecretario de Derechos Humanos o, en su defecto, el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- e)** un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo y Seguridad Social;
- f)** un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación; y
- g)** un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

y los siguientes miembros con voz y sin derecho a voto:

- 1)** un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (**ACNUR**); y
- 2)** un representante de las Organizaciones no Gubernamentales (**ONGs**), asistenciales o religiosas, sin fines de lucro con competencia en la materia objeto de esta ley.

Ninguno de los miembros de la Comisión Nacional de Refugiados percibirá remuneración alguna en ese carácter.

SECCION I DE LAS FUNCIONES DE LA COMISION

Artículo 14.- Corresponde a la Comisión Nacional de Refugiados:

- a)** examinar y resolver, en primera instancia, dentro de un plazo no mayor de noventa días, las solicitudes de refugio interpuestas por ciudadanos extranjeros en el territorio nacional;
- b)** resolver sobre las aplicación de las Cláusulas de Exclusión establecida en las secciones “D” y “E” del Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- c)** resolver sobre aplicación de las cláusulas de cesación de la condición de refugiado, en base a las causales establecidas en la Sección “C” del Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- d)** resolver sobre la revocación de los derechos y beneficios acordados al refugiado, conforme a los establecido en el Artículo 7º de la presente ley.
- e)** solicitar información a organismos públicos, privados y organismos no gubernamentales, sobre circunstancias de hechos del país de origen de los solicitantes;
- f)** citar a declarar, cuando lo considere necesario, a los peticionantes de refugio;
- g)** proponer políticas públicas, a fin de asegurar la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y, en su caso, para lo solicitantes de refugios;
- h)** asegurar en todos los casos la confidencialidad del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado;
- i)** examinar y resolver las solicitudes de reunificación familiar;
- j)** coadyuvar para la repatriación voluntaria de los refugiados;
- k)** en el marco de normas jurídicas vigentes, adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir las disposiciones destinadas a la protección de las personas refugiadas en el país;
- l)** dictar su propio reglamento interno y el de la Secretaria Ejecutiva; y

m) la Comisión Nacional de Refugiados podrá solicitar que la República del Paraguay acepte en su territorio, mediante el trámite de reasentamiento, a refugiados reconocidos en otros países en los que no pudieran permanecer porque su vida, derechos y libertades fundamentales estuvieran en riesgo.

Artículo 15.- La Comisión Nacional de Refugiados sesionará con un quórum de mayoría simple del total de los miembros integrantes mencionados en los apartados a), b), c), d), e), f) y g) del Artículo 13. Las decisiones se resolverán con el voto de la mayoría simple del total de esos miembros que se hallen presentes. En ningún caso podrá haber abstención. En caso de empate, el Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados emitirá un voto para desempatar.

Artículo 16º.- La resoluciones adoptadas por Comisión Nacional de Refugiados serán fundadas y serán notificadas debidamente al interesado, dentro del plazo perentorio de cinco días hábiles de haber sido dictadas.

Artículo 17.- La Comisión Nacional de Refugiados deberá reunirse en sesiones ordinarias, como mínimo, dos veces al mes, y extraordinariamente cada vez que uno de sus miembros lo solicite.

SECCIÓN II DEL SECRETARIO EJECUTIVO

Artículo 18.- Créase el cargo, de Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados, el que será designado por el Ministro de Relaciones Exteriores de una terna propuesta por el Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados. El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados durará en el cargo por un término de tres años y podrá ser nuevamente nombrado para ejercer el cargo por un período más de igual duración.

Artículo 19.- Es requisito para ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo Nacional de Refugiados contar con título profesional universitario en el área de las Ciencias Sociales, Jurídicas o Humanísticas.

Artículo 20.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados tendrá las siguientes funciones:

- a)** iniciar el expediente de los solicitantes de refugio, adjuntando al mismo la declaración inicial del solicitante y toda la documentación que el mismo acompañe; sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 22 de la presente ley.
- b)** informar a los solicitantes de refugio y a los refugiados acerca de sus derechos y obligaciones;
- c)** auxiliar al solicitante de refugio en todo lo relativo a la documentación requerida;
- d)** proveer de un intérprete cuando el idioma del solicitante no fuera el español;
- e)** compilar la información del país del solicitante de refugio y de los refugiados para un adecuado análisis por parte de la Comisión Nacional de Refugiados;
- f)** notificar las decisiones de la Comisión Nacional de Refugiados dentro del plazo de cinco días hábiles de adoptadas; y
- g)** llevar a cabo toda tarea relacionada con el área administrativa, con la conformación de expedientes y el impulso del procedimiento.

CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 21.- Todo extranjero que solicite refugio deberá presentar su petición verbalmente o por escrito ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Refugiados. Si la solicitud fuera verbal, se asentará por escrito el contenido esencial de lo expresado por el solicitante.

Artículo 22.- El peticionante de refugio podrá, asimismo, presentar su solicitud ante las autoridades de cualquier puesto fronterizo, puerto o aeropuerto del territorio nacional, quienes deberán comunicar dentro de las veinticuatro horas a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Refugiados, o a la oficina de la Dirección Nacional de Migraciones, a fin de que remitan la misma al Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados.

SECCIÓN I DE LAS GARANTÍAS DEL SOLICITANTE

Artículo 23.- La autoridad receptora otorgará al solicitante de refugio un documento que le permita permanecer legalmente en el territorio nacional, desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios básicos de salud y educación, dentro de los medios y disponibilidades de la Administración Pública Nacional. Este documento será válido hasta que recaiga resolución firme sobre el pedido de refugio.

Artículo 24.- La interposición de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado suspende la tramitación de cualquier solicitud de extradición hasta tanto sea resuelto el pedido de refugio por la Comisión Nacional de Refugiados.

SECCIÓN II DE LOS EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Artículo 25.- Los refugiados reconocidos por la Comisión Nacional de Refugiados, y los familiares individualizados en el Artículo 2°, tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer el derecho al trabajo, seguridad social y educación, análogo a los nacionales y en concordancia con los derechos consagrados para los extranjeros en la Constitución Nacional.

Artículo 26.- Reconocida la calidad de refugiado, la Comisión Nacional de Refugiados instrumentará los medios necesarios para que la Dirección Nacional de Migraciones otorgue en primera instancia una radicación temporaria de tres años. Cumplido este período, la radicación podrá ser renovada o convertida en permanente, según criterio de la Comisión. En ambos supuestos, los refugiados reconocidos como tales podrán acceder a la obtención de su documento nacional de identidad, sin más trámite.

Artículo 27.- La Comisión, por intermedio de la Dirección Nacional de Migraciones, eximirá a los fines de la radicación de los refugiados, de todo requisito que el extranjero deba cumplir y que implique el contacto con las autoridades de su país de origen. A tal efecto, se pondrán en práctica todos los medios supletorios que sean necesarios y que esta ley otorga.

Artículo 28.- La Policía Nacional expedirá a todo refugiado reconocido por la Comisión Nacional de Refugiados el documento de viaje, conforme lo establece el Artículo 28 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Anexo. El refugiado tendrá derecho a obtener este documento cualquiera sea el tipo de radicación otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones.

A solicitud de los organismos competentes, las autoridades considerarán la posibilidad de expedir el documento de viaje a los solicitantes de refugio.

Artículo 29.- A los refugiados que hubieran sido reconocidos como tales por la Comisión Nacional de Refugiados, y que pretendieran revalidar sus diplomas de estudio o la autenticación o certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen, a los efectos de ejercer su profesión en el país de refugio, se les concederá el beneficio de reemplazar estos instrumentos oficiales por documentos o certificados expedidos por las autoridades nacionales y /o internacionales.

SECCIÓN III DE LOS RECURSOS

Artículo 30.- Todas las decisiones de la Comisión Nacional de Refugiados serán susceptibles de recursos por parte del interesado, o de su representante legal, dentro de los diez días de notificados. Los recursos que podrán ser interpuestos son los siguientes:

a) de reconsideración, el que será interpuesto ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados y elevado para su posterior resolución a la Comisión Nacional de Refugiados y ;

b) apelación, que será interpuesto ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Refugiados, y elevado al Ministro de Relaciones Exteriores, el que se expedirá en un plazo máximo de treinta días hábiles.

Artículo 31.- Las resoluciones de los recursos contemplados en el artículo anterior agotarán la vía administrativa y dejarán abierta la posibilidad de acceso a la justicia ordinaria.

**TITULO V
DEL TRATAMIENTO ESPECIAL DE MUJERES Y NIÑOS**

CAPITULO UNICO

Artículo 32.- Se aplicará el principio del trato más favorable a las mujeres y niños no acompañados que soliciten refugio en la República del Paraguay. A tal efecto, la Comisión gestionará la participación de los organismos con competencia en la materia, a fin de que se les brinde protección, oportunidad de empleo, capacitación, salud y educación.

**TITULO VI
DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 33.- La presente ley entrará en vigencia a los noventa días de su publicación.

Artículo 34.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores el **veintitrés de mayo** del año dos mil dos, y por la Honorable Cámara de Diputados, el **trece de junio** del año dos mil dos, quedando sancionado el mismo de conformidad al Artículo 207, numeral 1) de la Constitución Nacional.

Juan Darío Monges Espínola
Presidente
H. Cámara de Diputados

Juan Roque Galeano Villalba
Presidente
H. Cámara de Senadores

Juan José Vázquez Vázquez
Secretario Parlamentario

Alicia Jové Dávalos
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 2 de julio de 2002

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

**El Presidente de la República
LUIS ANGEL GONZÁLEZ MACCHI**

José Antonio Moreno Ruffinelli
Ministro de Relaciones Exteriores

Ley N° 18.076

DERECHO AL REFUGIO Y A LOS REFUGIADOS

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

TÍTULO I

DEL REFUGIO Y LOS REFUGIADOS

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN DE REFUGIO. CLÁUSULAS DE INCLUSIÓN

Artículo 1º. (Derecho al refugio).- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.

Artículo 2º. (Cláusula de inclusión).- Será reconocido como refugiado toda persona que:

- A) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o -a causa de dichos temores- no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o -a causa de dichos temores-, no quiera regresar a él.
- B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público.

CAPÍTULO II

CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN, NULIDAD Y REVOCACIÓN

Artículo 3º. (Cláusulas de no aplicabilidad).- No tendrán derecho a gozar de la condición jurídica de refugiados en territorio uruguayo:

- A) Los ciudadanos uruguayos.
- B) Las personas que reciben protección o asistencia actual de un órgano u organismo de la Organización de las Naciones Unidas, distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente, con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el

particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, dichas personas tendrán el derecho a los beneficios del régimen establecido en el artículo 2º de la presente ley.

- C) Las personas que gocen de la protección de las autoridades competentes en el país en que han fijado residencia, en iguales condiciones que los nacionales de ese país.

Artículo 4º. (Cláusulas de exclusión).- No tendrán derecho a gozar de la condición jurídica de refugiado en territorio uruguayo; las personas respecto de las cuales existen motivos fundados para considerar que:

- A) Han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, tal como se hayan definidos por el derecho internacional.
- B) Han cometido un grave delito común, en consonancia con los principios de derecho universalmente aceptados; fuera del territorio nacional y antes de ser admitidas en él como refugiados.
- C) Se han hecho culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas.

Artículo 5º. (Nulidad y revocación).- Cuando a posteriori del reconocimiento de la condición jurídica de refugiado, se constate fehacientemente la falsedad de los fundamentos invocados para el reconocimiento de la condición de refugiado, o que la persona se hallaba comprendida en alguna de las situaciones previstas en el artículo 4º de la presente ley, cesará la condición de refugiado por la nulidad absoluta del reconocimiento oportunamente otorgado, el cual será revocado de inmediato, declarándose nulo.

De comprobarse fehacientemente que una persona, luego de haber obtenido el estatuto de refugiado, se ha hecho partícipe de algunos de los actos referidos en los literales A) y C) del artículo 4º, se revocará su condición de refugiado.

Con excepción de los casos en que resulte procedente la extradición, el Ministerio del Interior podrá decretar la expulsión del citado extranjero en un plazo no menor de treinta días. La orden de expulsión no se ejecutará hasta que se adopte resolución definitiva. La expulsión decretada determina la inhabilitación para el reingreso al país por un plazo de dos años.

CAPÍTULO III

PÉRDIDA DE LA CALIDAD DE REFUGIADOS

Artículo 6º. (Cláusulas de cesación).- Cesa la condición de refugiado en los siguientes casos:

- A) Si el refugiado se ha acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad.
- B) Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente.
- C) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección de dicho país.
- D) Si voluntariamente se ha establecido en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguido.
- E) Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado.
- F) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y habiendo desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.
- G) Si ha obtenido la ciudadanía legal uruguaya (literales A), B) y C) del [artículo 75 de la Constitución de la República](#)).

Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a los refugiados que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de una persecución anterior.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN DE EXPULSIÓN

Artículo 7º. (Permanencia en el país).- En los casos de cesación o denegación de la condición jurídica de refugiado, el extranjero podrá optar por permanecer en el territorio nacional, en otra condición migratoria aplicable.

Artículo 8º. (Expulsión del solicitante de refugio denegado o refugiado cesado).- En caso que el solicitante no haya sido reconocido como refugiado o al refugiado se le hubiere aplicado una cláusula de cesación y no califique para adquirir otra condición migratoria común, podrá decretarse su expulsión.

La resolución de expulsión será adoptada por el Ministerio del Interior y se concederá un plazo no menor de treinta días, para que dicha persona abandone el país. La orden de expulsión no se ejecutará hasta que se adopte resolución definitiva.

En caso de expulsión decretada regirá la inhabilitación establecida en el inciso final del artículo 5º.

Artículo 9º. (Expulsión colectiva de refugiados).- Queda prohibida la expulsión colectiva de refugiados.

CAPÍTULO V

PRINCIPIOS DEL REFUGIO

Artículo 10. (Principios).- Toda solicitud de refugio impone al Estado respetar los siguientes principios:

- A) No discriminación.
- B) No rechazo en la frontera.
- C) No devolución directa o indirecta al país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro.
- D) No sanción por ingreso ilegal al país.
- E) Interpretación y trato más favorable.
- F) Confidencialidad.

Artículo 11. (No discriminación).- Ninguna autoridad estatal, institución, grupo o individuo establecerá discriminación de especie alguna por motivo de pertenencia a determinado grupo étnico o social, raza, género, religión, nacionalidad, ideología, posición económica u opiniones políticas respecto a un solicitante de refugio o a un refugiado.

Artículo 12. (No rechazo en frontera).- Todo funcionario público, en ejercicio de funciones de control migratorio en un puesto fronterizo de carácter terrestre, marítimo, fluvial o aéreo, se abstendrá de prohibir el ingreso condicional al territorio nacional a toda persona que manifieste su intención de solicitar refugio. Esta disposición se aplicará aun cuando el solicitante no posea la documentación exigible por las disposiciones legales migratorias o ésta sea visiblemente fraudulenta o falsificada.

Artículo 13. (No devolución).- Toda autoridad pública se abstendrá de devolver, expulsar, extraditar o aplicar cualquier otra medida que implique el retorno del solicitante o refugiado a las fronteras del país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro.

Artículo 14. (No expulsión de refugiados o solicitantes de refugio).- Toda autoridad pública se abstendrá de resolver la expulsión del territorio nacional de un solicitante de refugio o refugiado, hasta tanto exista resolución denegatoria firme sobre su caso. Si es necesario, la Comisión de Refugiados pedirá la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para reasentar al refugiado en un tercer país.

La resolución que ordene la expulsión de un refugiado o solicitante de refugio podrá adoptarse únicamente por razones fundadas de seguridad u orden público y conforme a los procedimientos legales vigentes. Dicha resolución deberá ser notificada personalmente al interesado, quien tendrá derecho a asistencia letrada y podrá presentar los recursos previstos en el [artículo 40](#) de la presente ley.

Artículo 15. (Ingreso ilegal).- El proceso administrativo o judicial tendiente a imponer sanciones penales o administrativas y las medidas de restricción ambulatoria aplicables que tengan su antecedente en el ingreso ilegal o fraudulento del solicitante al territorio nacional, quedarán en suspenso por orden del Juez competente hasta que se adopte resolución definitiva relativa a su solicitud de refugio. A quien se le haya reconocido como refugiado no se le impondrán sanciones penales ni administrativas por motivos que directa o indirectamente estén vinculados con el ingreso ilegal al país para solicitar refugio.

Artículo 16. (Reglas de apreciación).- Los órganos competentes evaluarán la totalidad de los antecedentes disponibles, aplicando el principio "pro hominis" a favor del solicitante, respecto a aquellos aspectos que no puedan ser debidamente acreditados.

Artículo 17. (Confidencialidad).- Los órganos creados por la presente ley y sus integrantes, no podrán facilitar información alguna relativa a las personas solicitantes o refugiadas. Toda la información que reciban de o sobre los solicitantes y refugiados es confidencial. Solo podrá ser revelada por autorización expresa y escrita de la persona interesada o por resolución fundada de la Justicia competente.

No se admitirá otra excepción que las establecidas en la presente ley.

Artículo 18. (Violación de confidencialidad).- El que por cualquier medio facilitara alguna de las informaciones confidenciales a las que refiere el artículo anterior, será castigado con una pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.

CAPÍTULO VI

DEBERES Y DERECHOS DEL REFUGIADO

Artículo 19. (Deberes).- Todo refugiado y solicitante de refugio debe respetar el orden jurídico.

Artículo 20. (Derechos humanos).- El Estado debe garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los habitantes de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, así como en su normativa interna.

Artículo 21. (Derecho a la reunificación familiar).- La reunificación familiar es un derecho del refugiado. La condición de refugiado, a solicitud de éste, le será reconocida al cónyuge, concubino e hijos, así como a cualquier otro pariente por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, salvo que a su respecto le sea aplicable una cláusula de exclusión o de cesación.

Artículo 22. (Derecho a intérprete y asistencia letrada).- Durante la sustanciación del procedimiento de determinación, el solicitante de refugio tiene derecho a contar con un intérprete y a comparecer con asistencia letrada a todas las instancias del procedimiento.

TÍTULO II

ÓRGANOS

CAPÍTULO I

ÓRGANOS COMPETENTES EN LA DETERMINACIÓN

Artículo 23. (Creación de la Comisión de Refugiados).- La determinación de la condición jurídica de refugiado le compete a la Comisión de Refugiados (CORE) que funcionará en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la integración y cometidos que regulan los artículos siguientes de la presente ley.

Artículo 24. (Integración).- La Comisión de Refugiados (CORE) estará integrada por:

- A) Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, designado por el Ministro.
- B) Un representante de la Dirección Nacional de Migración, designado por el Ministro del Interior.
- C) Un representante de la Universidad de la República, designado por el Consejo de la Facultad de Derecho entre los docentes de la Cátedra de Derechos Humanos o disciplinas específicas.
- D) Un representante del Poder Legislativo que será el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes o quien sea designado por la propia Comisión de entre sus miembros.
- E) Un representante de una organización no gubernamental, sin fines de lucro, con competencia en la materia, designada por el Representante Regional o Nacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- F) Un representante de una organización no gubernamental, sin fines de lucro, cuyo objetivo y práctica esté centrada en los derechos humanos, designada por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, o quien haga sus veces.
- G) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o su representante, será siempre miembro invitado para las reuniones de la Comisión de Refugiados, con derecho a voz pero sin voto.

Sin perjuicio de ello cada uno de los integrantes de la CORE será designado por cada autoridad competente conjuntamente con su alterno respectivo.

La Presidencia de la CORE será ejercida anualmente en forma rotativa entre los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes.

Artículo 25. (Miembros honorarios).- Los miembros de la Comisión de Refugiados serán honorarios.

Artículo 26. (Sede).- La Comisión de Refugiados funcionará en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, que le brindará apoyo material y funcional.

CAPÍTULO II

COMETIDOS Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 27. (Quórum).- La Comisión de Refugiados sesionará con un quórum mínimo de tres miembros con voz y voto.

Artículo 28. (Competencia).- Compete a la Comisión de Refugiados:

- A) Reconocer o no la calidad de refugiado.
- B) Aplicar las cláusulas de exclusión o cesación.
- C) Anular o revocar el reconocimiento de la condición jurídica de refugiado.

- D) Resolver sobre las solicitudes de reunificación familiar.
- E) Resolver sobre las solicitudes de reasentamiento.
- F) En general resolver en todos aquellos aspectos referidos a la condición de refugiados.

Las resoluciones debidamente fundadas se adoptarán dentro de un plazo no mayor a noventa días de recibido el informe de la Secretaría Permanente, por mayoría de miembros presentes requiriéndose un mínimo de tres votos favorables. En caso de empate el Presidente de la Comisión de Refugiados tendrá doble voto.

Artículo 29. (Cometidos).- Son cometidos de la Comisión de Refugiados:

- A) Planificar, promover y coordinar políticas en materia de refugio, relacionándose directamente, a tales efectos, con cualquier institución pública o privada, nacional, internacional o extranjera, que fuese pertinente.
- B) Coadyuvar en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas para los refugiados.
- C) Colaborar en la promoción de políticas educativas tendientes a difundir los derechos y deberes de los refugiados.
- D) Dictar y aprobar su reglamento Interno y el de la Secretaría Permanente.

CAPÍTULO III

SECRETARÍA PERMANENTE

Artículo 30. (Secretaría Permanente).- La Comisión de Refugiados integrará una Secretaría Permanente de carácter honorario, compuesta por un representante de la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado de la agencia que representa en Uruguay los intereses de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cada organismo integrante de la Secretaría Permanente designará el titular y el alterno respectivo.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o su representante, será siempre miembro invitado para las reuniones de la Secretaría Permanente, con derecho a voz pero sin voto.

Artículo 31. (Cometidos).- Son cometidos de la Secretaría Permanente asesorar a la Comisión de Refugiados (CORE) para lo cual deberá:

- A) Tomar conocimiento de toda solicitud de refugio que se presente ante cualquier autoridad del Estado.
- B) Sustanciar el procedimiento de examen de la situación del refugiado y sus familiares.
- C) Recibir en forma personal el testimonio del solicitante y todas las pruebas que éste ofrezca.
- D) Practicar las diligencias de confirmación y prueba que correspondan.
- E) Llevar un registro de los solicitantes y refugiados y elaborar y proporcionar los datos estadísticos que le sean solicitados por las autoridades competentes.
- F) Producir informe circunstanciado a la CORE sobre cada caso que la misma deba considerar.

G) Realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de su cometido.

TÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I

SOLICITUD Y TRÁMITE

Artículo 32. (Solicitud).- La solicitud de refugio deberá presentarse en forma verbal o escrita ante cualquier autoridad nacional, departamental o el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con sede en el país o la oficina encargada de representar sus intereses.

Si la solicitud fuera verbal, se dejará constancia por escrito del contenido esencial de lo expresado por el solicitante.

La solicitud deberá contener, al menos, los nombres y apellidos del solicitante y su familia, nacionalidad, procedencia y toda otra condición relevante.

Artículo 33. (Requisito de la solicitud).- La autoridad que reciba la solicitud deberá remitirla sin demora a la Secretaría Permanente de la Comisión de Refugiados, dentro del plazo máximo de veinticuatro horas de su recepción, remitiendo simultáneamente copia al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La comunicación podrá ser dirigida en forma telegráfica, por fax o cualquier otra vía de comunicación idónea.

Artículo 34. (Trámite de la solicitud).- La Secretaría Permanente dará trámite a la solicitud.

La instrucción del asunto no podrá superar el plazo de noventa días contados a partir de presentada dicha solicitud. Concluida la misma, elevará a la Comisión de Refugiados (CORE) un informe sumario y sus conclusiones, debidamente fundadas. Sin perjuicio de ello, la CORE tendrá acceso a todas las actuaciones realizadas.

Artículo 35. (Cooperación).- Los organismos públicos proporcionarán en forma urgente la información y documentación que solicite la Secretaría Permanente.

Artículo 36. (Niños, niñas o adolescentes no acompañados).- Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar y a que se reconozca su condición de refugiado, en forma independiente a las personas que ejercen su representación legal.

Cuando la solicitud sea realizada por un niño, niña o adolescente no acompañado, la Secretaría Permanente le asegurará la designación de asistencia letrada obligatoria dándole trámite en forma prioritaria. Asimismo, deberá comunicar el hecho en forma inmediata al Juez de Familia quien adoptará las medidas pertinentes. Es nula toda actuación que se hubiese realizado sin la presencia del defensor. En caso de duda sobre la edad de la persona se estará a la declarada por ésta mientras no mediaren estudios técnicos que establecieran otra edad.

Deberá prevalecer la defensa del interés superior del niño, niña o adolescente a lo largo de todas las instancias del procedimiento. Todas las decisiones que sean adoptadas en el mismo deberán tomarse considerando el desarrollo mental y madurez del niño, niña o adolescente.

Artículo 37. (Pasajeros clandestinos).- Deberá permitirse ingresar al territorio uruguayo al pasajero clandestino que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 38. (Mujeres solicitantes de refugio).- Aun cuando no fuesen las solicitantes principales del reconocimiento de la condición de refugiado, las mujeres deberán ser entrevistadas individualmente. La reglamentación atenderá las características del procedimiento.

CAPÍTULO II

RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Artículo 39. (Notificación).- La resolución que reconozca, rechace, anule, revoque o establezca el cese de la condición de refugiado será notificada en forma personal al solicitante y a la oficina que representa los intereses del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en un plazo máximo de tres días hábiles de la forma en que determine la reglamentación.

CAPÍTULO III

DE LOS RECURSOS

Artículo 40. (Recursos).- Las resoluciones adoptadas por la Comisión de Refugiados serán pasibles de impugnación por el régimen de recursos previstos en los artículos 317 a 319 de la [Constitución de la República](#) y demás disposiciones legales concordantes.

La interposición de los recursos tendrá efecto suspensivo sobre las resoluciones de expulsión.

CAPÍTULO IV

EXTRADICIÓN Y REFUGIO

Artículo 41. (Extradición).- El reconocimiento definitivo de la condición de refugiado configura la denegatoria automática al pedido de extradición o entrega de la persona requerida.

Cuando los pedidos de extradición recaigan sobre solicitantes de refugio, será el Juez de la causa quien en forma excepcional, previo informe de la Comisión de Refugiados, adoptará resolución sobre la solicitud de refugio, antes de resolver sobre la extradición. De la misma forma se procederá cuando la solicitud de refugio sea posterior al pedido de extradición.

TÍTULO IV

DOCUMENTOS DE IDENTIDAD Y VIAJE

FACILIDADES PROCESALES

Artículo 42. (Documento de identidad).- Todo solicitante de refugio tiene derecho a que se le provea de un documento de identificación provisorio expedido por la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior. Este documento será válido hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud de refugio.

Una vez reconocida la condición jurídica de refugiado, dicho documento será sustituido por el documento de identificación otorgado a los residentes.

Al refugiado se le expedirá el documento de identificación con la sola presentación de la constancia que acredita su calidad de refugiado, expedida por la Dirección Nacional de Migración. Dicho documento contendrá los datos filiatorios y la fecha y lugar de nacimiento del interesado, salvo casos de excepción debidamente fundados por el órgano emisor de la constancia.

Artículo 43. (Documento de viaje).- Todo refugiado tiene derecho a que se le provea del documento de viaje previsto por el artículo 28 de la [Convención de 1951](#), sobre el Estatuto de los Refugiados. El Ministerio de Relaciones Exteriores será la autoridad nacional encargada de su expedición. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cooperará en la provisión de los citados documentos.

Artículo 44. (Plazo de validez del documento de viaje).- El documento de viaje referido en el artículo anterior, tendrá validez por el término de dos años a contar de la fecha de su expedición y podrá ser renovado por igual período mientras se mantenga la condición jurídica de refugiado.

Artículo 45. (Facilidades procesales).- Las autoridades administrativas dispondrán lo necesario para la obtención de la documentación que normalmente sería expedida por su país de origen, nacionalidad o procedencia.

Las autoridades públicas facilitarán los mecanismos pertinentes para la aplicación de este criterio en todos los procedimientos e instancias en las que un solicitante de la condición de refugiado o un refugiado debiese acreditar un supuesto de hecho o de derecho, a cuyo fin precisara normalmente contactar a las autoridades de su país de origen.

TÍTULO V

COOPERACIÓN Y DERECHO INTERNACIONAL

CAPÍTULO I

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Artículo 46. (Cooperación internacional).- El Estado podrá solicitar la cooperación y asistencia técnica y financiera del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la comunidad internacional para la asistencia directa de las personas refugiadas.

CAPÍTULO II

APLICACIÓN DIRECTA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Artículo 47. (Aplicación).- En la materia regulada por la presente ley se aplicará directamente el derecho internacional, especialmente el relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, contenido en Normas, Tratados y Convenciones ratificados por el Uruguay ([artículo 168](#) numeral 20 y [artículo 85](#) numeral 7º de la Constitución de la República) o Declaraciones de organismos internacionales de los cuales el país forma parte y a las cuales ha adherido.

TÍTULO VI

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 48. (Sujetos de la ley).- Los sustantivos y pronombres personales utilizados en la presente ley serán interpretados de tal forma que abarquen tanto al varón como a la mujer.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 6 de diciembre de 2006.

JULIO CARDOZO FERREIRA,
Presidente.
Marti Dalgalarrodo Añón,
Secretario.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 19 de diciembre de 2006.

Cumplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

**TABARÉ VÁZQUEZ
REINALDO GARGANO
JOSÉ DÍAZ
DANILO ASTORI
AZUCENA BERRUTTI
JORGE BROVETTO
VICTOR ROSSI
JORGE LEPRÁ
EDUARDO BONOMI
MARÍA JULIA MUÑOZ
JOSÉ MUJICA
HECTOR LESCANO
MARIANO ARANA
MARINA ARISMENDI**