



A IMPORTÂNCIA DA AJUDA HUMANITÁRIA AOS REFUGIADOS

*Luciano Meneguetti Pereira**

*Marisa da Silva***

RESUMO: O presente texto visa analisar a difícil condição dos refugiados, bem como a ajuda humanitária a eles prestada, o que envolve uma rede de órgãos que somam esforços para proporcionar proteção e garantia aos seus direitos humanos fundamentais. As Nações Unidas atribuíram ao ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) o mandato de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas. Trata-se de uma agência humanitária que tem a missão de assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados, inclusive prestando auxílio direto a essas pessoas. Quando situações como catástrofes naturais e conflitos armados se iniciam, invariavelmente causam o deslocamento de milhares de pessoas. Nesse cenário surgem os refugiados, pessoas que fogem de seu país de origem, deslocando-se e instalando-se em outras regiões de seu país ou mesmo em outros países, em busca de segurança, passando a enfrentar inúmeros problemas e obstáculos, necessitando de ajuda e atendimento especial. Primeiramente analisa-se a proteção dos refugiados no sistema internacional (global e regional), o instituto do refúgio e a figura do refugiado. Em seguida aborda-se o ACNUR, enquanto principal órgão internacional de proteção dos refugiados e, por fim, a coordenação na ajuda humanitária e as respostas às

* Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE); Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP); Graduado em Direito pelo Centro Universitário Toledo - UniToledo – Araçatuba/SP; Professor Universitário em Cursos de Pós Graduação e Graduação; Professor de Direito Constitucional, Direito Internacional e Direitos Humanos; Advogado.

** Graduada em Direito pelo Centro Universitário Toledo - UniToledo – Araçatuba – SP. Advogada.

necessidades básicas dos refugiados.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Refugiados. ACNUR. Ajuda Humanitária.

“We all have a responsibility to assist refugees; they have rights”

Kofi A. Annan

1 INTRODUÇÃO

Os problemas relativos aos refugiados e das pessoas internamente deslocadas no mundo constitui um dos assuntos mais complexos com que a sociedade internacional se defronta hodiernamente. O tema é objeto de intensos debates no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que continua a procurar meios cada vez mais eficientes para proteger e prestar assistência a estes grupos particularmente vulneráveis. Sem dúvida trata-se de um tema em que ainda há muito o que se discutir, sendo concorde o entendimento de que se trata de um problema pluridimensional e de caráter global.

As catástrofes naturais, as guerras, as perseguições de diversas naturezas, agressões, intimidações e os múltiplos conflitos armados que são desencadeados ao redor do globo, dentre outros fatores, são alguns dos principais fenômenos responsáveis por dar ensejo a uma série de violações de direitos, fazendo vítimas em todo lugar e forçando milhares de pessoas, todos os anos, a deixarem seus países de origem, em busca de refúgio em outras regiões (deslocados internos) ou em território de outros países (refugiados).¹

Em atenção à essas pessoas, tem se desenvolvido desde há algum tempo o *Direito Internacional dos Refugiados*, um ramo especial do Direito Internacional que se preocupa com a efetiva proteção e o bem-estar dos *refugiados*,² buscando soluções que os ajudem a enfrentar as adversidades encontradas no contexto de uma situação de deslocamento espacial em busca de refúgio e criando instrumentos e mecanismos que possibilitam a reconstrução de suas vi-

1 De acordo com o levantamento estatístico feito pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que revela *tendências globais* sobre refugiados e pessoas de interesse do ACNUR, “o ano de 2014 testemunhou o dramático aumento do deslocamento forçado em todo o mundo causado por guerras e conflitos, registrando níveis sem precedentes na história recente. Há um ano, em 2013, o ACNUR anunciou que os deslocamentos forçados afetavam 51,2 milhões de pessoas, o número mais alto desde a Segunda Guerra Mundial. Doze meses depois, a cifra chegou a impressionantes 59,5 milhões de pessoas, um aumento de 8,3 milhões de pessoas forçadas a fugir. Durante 2014, os conflitos e as perseguições obrigaram uma média diária de 42.500 mil pessoas a abandonar suas casas e buscar proteção em outro lugar, dentro de seus países ou fora deles. Aproximadamente 13,9 milhões de indivíduos tornaram-se novos deslocados em 2014. Entre eles, 11 milhões de deslocados dentro de seus países, um número nunca antes registrado, e 2,9 milhões de novos refugiados” (ACNUR. *Estatísticas*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Sus23d>>. Acesso em: 07 mar. 2016). O Brasil, por sua vez, de acordo com o levantamento estatístico realizado pelo CONARE no período de 2010-2012, possuía em 2013 cerca de 4.689 refugiados reconhecidos de 79 nacionalidades distintas (ACNUR. *Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2012)*. Disponível em: <<http://bit.ly/1X7c8Lf>>. Acesso em: 07 mar. 2016). Porém, nos últimos anos esse número quase dobrou, passando para um total de 8.400 refugiados até o mês de agosto de 2015 (Folha de São Paulo. *Número de Refugiados no Brasil Quase Dobra em Quatro Anos*. Disponível em: <<http://bit.ly/1HXKXJk>>. Acesso em 07 mar. 2016).

2 Conforme esclarece James C. Simeon (2013, p. 4): “International refugee law is clearly a branch of international human rights law and, evidently, both are part of public international law”.

das, que muitas vezes é seriamente afetada em diversos aspectos.

Nos casos em que a busca por refúgio decorre da eclosão de conflitos ou de sua iminência, é comum se verificar o êxodo de milhares e até mesmo de milhões de pessoas que deixam seus lares em seu país de origem, em busca de um porto seguro em outro lugar, sendo por vezes muito alto o fluxo de deslocamento que se desencadeia.³ Ao saírem do país, de maneira muitas vezes súbita e aterrorizada em razão de acontecimentos violentos, os refugiados não passam apenas por uma simples mudança geográfica, mas por uma fuga que causa inúmeros problemas de ordem prática, como a premente necessidade de encontrar alimentação, vestuário, alojamento, enfim, um destino habitacional seguro que os coloque à salvo da situação da qual estão tentando escapar.

Diante desse fato, torna-se absolutamente importante refletir acerca do problema do deslocamento forçado de pessoas (e suas consequências) como um fato contemporâneo que precisa da devida atenção e de respostas efetivas, e não mais como um fenômeno do passado ao qual pouca importância se dava.

O *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados* (ACNUR) é um importante órgão da ONU que atua nesse contexto, consistindo numa agência humanitária responsável pelo atendimento imediato e emergencial, bem como pelo acompanhamento a longo prazo de todas as pessoas que passam a viver nessa frágil situação. Para o alcance dessa missão, a ONU atribuiu ao ACNUR, o *mandato* de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas, bem como buscar respostas satisfatórias que se mostrem necessárias para abranger o conjunto de circunstâncias relacionadas aos refugiados, desde as situações de emergência até o repatriamento. Desse modo, liderando uma ação conjunta e coordenada com diversos outros órgãos com fins humanitários, este organismo internacional promove a defesa dos direitos dos refugiados e atende de forma imediata e concreta à suas necessidades básicas.

Contudo, mesmo com a ação efetiva do ACNUR em diversas questões envolvendo os refugiados, e mesmo diante dos esforços dos Estados por meio da celebração de tratados internacionais regulando o tema e atuando num contexto de cooperação internacional, ainda há muitos problemas pertinentes a esse grupo vulnerável que precisam de soluções adequadas.

Assim, dentro da temática proposta, o presente artigo tem por objetivo abordar em um primeiro momento, a proteção jurídica dos refugiados no âmbito do sistema internacional (global e regional), bem como o instituto do refúgio e o status de refugiado à luz do Direito Internacional dos Refugiados. A seguir, o texto analisa o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), demonstrando-se a importância desse órgão para a prote-

³ De acordo com o ACNUR, desde o início do conflito na Síria, em 2010, mais da metade de toda a população do país foi forçada a deixar suas casas e fugir para sobreviver. Hoje mais de três milhões de sírios são refugiados, constituindo “a maior emergência humanitária da nossa era”. Os dados são alarmantes e muito preocupantes. Revela o ACNUR que “aproximadamente 800 mil pessoas, muitas das quais abandonaram suas casas, aterrorizadas e levando somente as roupas do corpo, necessitam agora de abrigo. E mais de 1,7 milhão de refugiados sírios pode passar fome devido a uma crise de recursos financeiros” (Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). *Crise na Síria: Apelo emergencial*. Disponível em <<https://goo.gl/PtU95o>>. Acesso em 07 mar. 2016).

ção dos refugiados na atualidade. Por fim, o trabalho busca expor a importância das atividades que vêm sendo desenvolvidas pelas agências humanitárias (notadamente pelo ACNUR e sob sua coordenação), que se organizam para responder de forma satisfatória a situações emergenciais, bem como às dificuldades encontradas e obstáculos que precisam ser superados para que seja possível um auxílio efetivo aos refugiados.

De um modo geral, analisa-se a difícil condição das pessoas que se encontram nessa condição de refugiado, notadamente em razão do deslocamento forçado, quando precisam deixar o seu país por razões de segurança e manutenção da própria vida, momento em que se deparam com muitas adversidades e necessidades básicas que precisam ser supridas, muitas vezes, de maneira imediata, a fim de evitar o próprio perecimento, sendo certo que a condição dessas pessoas é, na maioria das vezes, muito crítica, pois necessitam deslocar-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade. Nesse momento, elas estão destituídas da proteção de seu próprio Estado que, muitas vezes, está passando por uma crise política, econômica, por conflitos armados ou não, ou porque acaba de sofrer uma catástrofe natural, ou simplesmente é o próprio governo que ameaça persegui-las. Assim, se outros países não as aceitarem em seus territórios ou não as auxiliarem, uma vez acolhidas, poderão com essas condutas estar condenando estas pessoas à morte ou à uma vida insuportável nas sombras, sem sustento e sem direitos.

2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NOS PLANOS GLOBAL E REGIONAL E O INSTITUTO DO REFÚGIO

A proteção normativa dos refugiados no plano global decorre de dois importantes instrumentos: a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* (1951) e o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados* (1967).

Em atenção às milhares de pessoas que foram obrigadas a deixarem os seus países de origem em razão da Segunda Guerra Mundial e, seguindo a decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas – Resolução n. 429, (V) – realizada em 14 de Dezembro de 1950, no dia 28 de julho de 1951 foi convocada uma *Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e de Apátridas*, com o objetivo de tratar das questões relativas a essas figuras e redigir uma Convenção regulatória do status legal dos refugiados.

Contando com a atuação do ACNUR, o resultado dessa Conferência foi o surgimento da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, adotada em 28 de julho de 1951, e que entrou em vigor no plano internacional em 22 de abril de 1954.⁴ O Brasil assinou a Convenção em 15 de julho de 1952, depositando o instrumento de ratificação em 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, com a reserva dos artigos 15 e

4 Para maiores detalhes acerca do processo de adoção da *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* vide Hathaway (1990). O texto integral da Convenção pode ser acessado em: <<http://bit.ly/1QC6L6i>>. Acesso em 07 mar. 2016.

17. No plano interno, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 11, de 07 de julho de 1960, sendo promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961, momento em que entra em vigor no plano doméstico, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro.⁵

Referida Convenção constitui, portanto, o importante marco normativo-institucional da proteção dos direitos humanos dos refugiados em âmbito internacional. Em seu preâmbulo estão dispostas as razões que levaram os Estados à compreensão de sua necessidade e consequente criação, devendo-se destacar, dentre elas, a “profunda preocupação pelos refugiados”, notoriamente manifestada pela Organização das Nações Unidas, e os esforços para assegurar “a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.⁶

A Convenção de 1951 consolida instrumentos legais internacionais anteriores (1921-1946) relativos aos refugiados e fornece uma mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados em nível internacional. Contudo, seu texto não passou imune à duras críticas devidas, essencialmente, ao seu caráter restritivo no tocante a quem poderia ser considerado refugiado.

Seu texto inicialmente estabeleceu uma *reserva temporal*, de modo que teve como âmbito de abrangência, apenas os eventos ocorridos antes do dia primeiro de janeiro de 1951 (art. 1º, A, § 1º).⁷ Dessa forma, somente aqueles indivíduos que se tornaram refugiados antes dessa data, nos termos dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção, estavam resguardados por suas disposições normativas (refugiados estatutários). Além disso, a Convenção também previu a possibilidade de uma *reserva geográfica*, “o que significa dizer que os Estados podiam considerar refugiados tão-somente as pessoas provenientes da Europa” (JUBILUT, 2007, p. 84) (art. 1º, B, §§ 1º e 2º),⁸ palco da Segunda Guerra Mundial. Deste modo, as normas eram aplicadas tão-somente às pessoas que advinham desse continente, sendo estas as destinatárias das disposições da Convenção e que poderiam requerer refúgio a outro país. Como se nota, tais reservas acabaram por consagrar uma infundada limitação no

5 O Decreto presidencial que promulgou a Convenção no Brasil está disponível em: <<http://bit.ly/InrLVLa>>. Acesso em 07 mar. 2016.

6 A preocupação e a importância dos direitos humanos do refugiado e a necessidade de uma proteção mais efetiva pode ser verificada em trechos do preâmbulo da Convenção, tais como “a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...) a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Disponível em: <<http://bit.ly/1QC6L6i>>. Acesso em 07 mar. 2016.

7 “Art. 1º Definição do termo ‘refugiado’: A. Para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados. As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção”.

8 “Art. 1º Definição do termo ‘refugiado’: B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa’; ou b) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures’; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção. 2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas”.

conceito de refugiado.

Com o passar dos anos, novos conflitos e perseguições surgiram por todo o mundo, fato que deu origem a um sem número de refugiados que precisavam ser enquadrados no contexto de proteção estabelecido pela Convenção, o que não era possível em razão das disposições iniciais estabelecidas no documento de 1951. Em razão disso e das limitações trazidas pela Convenção, um *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados* é preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, que por meio da Resolução n. 2198 (XXI) toma nota e o submete para a ratificação pelos Estados. O Protocolo entrou em vigor no plano internacional em 04 de outubro de 1967,⁹ sendo aprovado no Brasil pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 93, de 30 de novembro de 1971 e promulgado pelo Presidente de República por meio do Decreto 70.946, de 07 de agosto de 1972.¹⁰

O Protocolo foi absolutamente importante no sentido de abolir as reservas geográfica e temporal, conferindo maior amplitude e abrangência à definição de refugiado (JUBILUT, 2007, p. 87-88). Com efeito, de acordo com seu art. 1º, estabeleceu que o termo *refugiado* e, conseqüentemente, as disposições previstas na Convenção e no próprio Protocolo, deveriam abranger *qualquer pessoa que, independentemente de data e local, figurasse nessa condição*, devendo os países signatários aplicá-las sem reservas.

Não obstante o surgimento de outros instrumentos internacionais de proteção dos refugiados¹¹ que se seguiram à conclusão e adoção da *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados* e o seu *Protocolo*, são estes os dois principais textos internacionais que consagram normas protetivas e definidoras da condição legal do refugiado em uma perspectiva global. Sem dúvida, esses dois tratados constituem hoje a base positiva universal do *Direito Internacional dos Refugiados*. Assim destacam Volker Türk e Frances Nicholson (2003, p. 3), ao afirmarem que

the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol to the Convention are the modern legal embodiment of the ancient and universal tradition of providing sanctuary to those at risk and in danger. Both instruments reflect a fundamental human value on which global consensus exists and are the first and only instruments at the global level, which specifically regulate the treatment of those who are compelled to leave their homes because of a rupture with their country of origin.

9 O texto integral do Protocolo está disponível em: <<http://bit.ly/1LMqIRd>>. Acesso em 07 mar. 2016.

10 O Decreto presidencial que promulgou a Convenção no Brasil está disponível em: <<http://bit.ly/1OXIiml>>. Acesso em 07 mar. 2016.

11 Nesse sentido, destacam-se os seguintes documentos que tratam direta ou indiretamente dos refugiados: *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, adotada em 1969 pela Organização da Unidade Africana (OUA); *Convenções IV e V de Haia relativa aos Direitos e Deveres das Potências e Pessoas Neutras no Caso da Guerra Terrestre*, de 1907 (arts. 4º e 6º, respectivamente); a *Declaração Americana de Direitos Humanos*, de 1948 (art. 27); a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948 (arts. 2º, 3º, 4º, 18 e 21); a *Terceira Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra*, de 1949 (arts. 87, 100, 109 e 118); a *Quarta Convenção de Genebra sobre a Proteção de Pessoas Civas em Tempos de Guerra* (arts. 44, 51, 70, § 2º); o *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra*, de 1949 (arts. 47, 51 § 6º, 58, 73); a *Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, de 1950 (art. 14); a *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, de 1954 e a *Convenção para Reduzir os Casos de Apátrida*, de 1961, documentos relevantes em sua totalidade em razão da semelhança entre a situação dos apátridas e dos refugiados; o *Pacto Internacional de Direitos Civas e Políticos* e o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, ambos de 1966, absolutamente importantes no sentido de assegurar a todos indivíduos, indistintamente, uma vasta gama de direitos; e a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, de 1969 (art. 22, § 7º).

Na Convenção estão definidos padrões de tratamento, bem como elencados instrumentos, mecanismos e meios legais que asseguram o direito de obter refúgio a toda e qualquer pessoa que necessite e que possa ser tida como refugiada. Além disso, ela estabelece cláusulas absolutamente importantes e que devem ser estritamente observadas por todos os países signatários, tais como aquelas que consubstanciam a *definição de refugiado* e consagram o princípio do *non-refoulement*, também conhecido como *princípio da não devolução* ou ainda, *princípio da não repulsão*, segundo o qual, em linhas gerais, nenhum país poderá devolver ou expulsar um refugiado para um local onde ele esteja sofrendo perseguição, colocando-o em uma situação onde a sua vida ou sua liberdade sejam ameaçadas (ACNUR, 2002, p. 17).

Além desses instrumentos de abrangência global, a proteção dos refugiados também ocorre por meio de instrumentos regionais. Nesse contexto, merece destaque a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, adotada em 1969 pela então Organização da Unidade Africana (OUA), que em 2002 deu origem à hoje conhecida União Africana. Conforme registrado em seu preâmbulo, a Convenção relativa aos refugiados africanos foi fruto da preocupação dos Estados africanos com a existência de um incessante e crescente número de refugiados na África e do desejo daqueles governos em encontrar meios capazes de atenuar a sua miséria e sofrimento, bem como lhes assegurar uma vida e um futuro melhores.

Embora a Convenção tenha tido por objetivo primário reger os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, acabou se tornando um importante instrumento de proteção dos refugiados de um modo geral. Um dos aspectos que destacam essa importância é que, conforme estabelecido em seu preâmbulo, esse texto internacional reconheceu que “os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária”¹² para que seja possível se encontrar soluções adequadas. Nesse sentido, a Convenção “declara que a concessão de refúgio é um ato de caráter humanitário que não deve ser entendido como um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado” (JUBILUT, 2007, p. 88). Outro aspecto revelador de sua importância e que deve ser destacado é o fato de a Convenção ter ampliado a possibilidade de concessão de refúgio para além das hipóteses previstas na Convenção de 1951 (art. 1º, § 2º), conforme se verá adiante.

Ainda nesse contexto de proteção regional dos refugiados também merece destaque a *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados*¹³, de 1984, adotada no âmbito da OEA, como “resultado de um colóquio acadêmico patrocinado pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e o ACNUR, sob os auspícios do Governo colombiano” (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 168-176).

Referida Declaração foi adotada em razão da necessidade de reavaliação da proteção internacional aos refugiados, por conta da grave crise que ocorria na região da América

12 O item n. 2 do preâmbulo da Convenção assim dispõe: “Reconhecendo que os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária para se encontrar uma solução”.

13 O texto integral da Declaração de Cartagena está disponível em: <<http://goo.gl/YdrIjj>>. Acesso em 07 mar. 2016

Central no final da década de 70 e início dos anos 80, momento em que se verificava um fluxo em massa de refugiados (mais de dois milhões de indivíduos) em função de graves violações de direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis em países como Guatemala, Nicarágua e El Salvador. Conforme informações do *Instituto de Reintegração do Refugiado no Brasil* (ADUS)¹⁴, da estimativa do total de refugiados, apenas cento e cinquenta mil se enquadravam na definição “clássica” de refugiado contida na Convenção de 1951, verificando-se, portanto, que essa definição não dava conta de tratar dos refugiados provenientes dos conflitos no continente americano, fazendo-se necessário ampliar as hipóteses justificadoras para a concessão do status de refugiado, o que acabou ocorrendo em uma de suas conclusões, conforme se verá adiante.

O que se verifica, portanto, é que a proteção dos refugiados conta hoje com um expressivo arcabouço normativo internacional que vem sendo empregado para melhor garantir e atender às necessidades dessas pessoas em momentos críticos que demandam uma maior atenção e um tratamento diferenciado, a fim de evitar que se perpetuem violações de direitos humanos nas mais diversas esferas.

2.1 O instituto do refúgio e a figura do refugiado

É possível afirmar que ao lado do antigo instituto do *asilo político*¹⁵ e como uma decorrência do *direito de asilo*, surge outra modalidade prática de *solidariedade internacional* que é o *refúgio*.

Principalmente a partir do início do século XX, o problema dos refugiados se tornou uma preocupação da sociedade internacional, que, por razões humanitárias, começou a assumir responsabilidades no tocante à proteção e assistência dessas pessoas. Nesse sentido manifesta-se o *princípio da solidariedade internacional*, que tem como finalidade o auxílio mútuo, a vinculação e a cooperação entre diferentes Estados no enfrentamento dos mais variados acontecimentos e na resolução de problemas que atingem diversos países (e seus nacionais) muitas vezes de modo indistinto, sendo que a proteção humanitária aos refugiados se tornou, sem dúvida, uma questão merecedora de uma atenção especial por parte dos Estados nesse sentido.

A doutrina aponta que até o século XX não havia no Direito Internacional, instituições ou regras destinadas especificamente àqueles que, depois de fugir de seu Estado de origem ou residência, buscavam abrigo em outro país, de modo que o tratamento dispensado aos

14 ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado Brasil. *Declaração de Cartagena*. Disponível em: <<http://bit.ly/1M38Tys>>. Acesso em 07 mar. 2016.

15 Os institutos do *asilo político* e do *refúgio* são muitas vezes utilizados de maneira intercambiante (FERNÁNDEZ SOLA, 2004, p. 193-233.), sendo por vezes empregados, de modo equivocado, como sinônimos. Embora exista um contexto comum em que os dois institutos convivam, isto é, o acolhimento daqueles que sofrem uma perseguição por motivos diversos e que, portanto, não podem continuar vivendo no seu local de nacionalidade ou residência originário (asilo em sentido amplo), eles não se confundem. Embora não seja o objeto do presente texto, vale assinalar, para que ao leitor seja possível realizar uma brevíssima distinção, que o *asilo político* é espécie do gênero *asilo em sentido amplo* e consiste no conjunto de regras destinadas à proteção do estrangeiro perseguido por motivos políticos e, que, em razão disso, não pode permanecer ou retornar ao território do Estado de sua nacionalidade ou residência. Vale ressaltar ainda que o asilo político se subdivide em outras três subespécies consistentes no *asilo territorial*, no *asilo diplomático* e no *asilo militar*, conceitos que, embora conexos, fogem do âmbito de estudos do presente texto e sua finalidade.

refugiados restava dependente, portanto, da generosidade (ou não) das leis nacionais (TÜRK; NICHOLSON, 2003, p. 3-45), em especial aquelas atinentes à concessão de asilo.

A discussão acerca do papel da sociedade internacional no tocante ao adequado tratamento a ser dado aos refugiados somente se desencadeia após a criação da *Liga das Nações*,¹⁶ em 1919. Em 1921 o *Conselho da Liga das Nações* autorizou a criação de um *Alto Comissariado* para os refugiados, ainda que a concepção desse órgão tenha se dado inicialmente para tratar especificamente de refugiados russos, quadro que posteriormente sofreria uma reviravolta para conferir ao *Alto Comissariado* um mandato abrangente e geral, voltado a toda e qualquer questão envolvendo os refugiados.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em 1948, foi uma grande mola propulsora na proteção dos refugiados ao estabelecer em seu art. XIV que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”.

Em 1950 um grande passo é dado com a criação do *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (ACNUR), hoje órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas, com sede em Genebra e que, devido a sua importância, será tratado em um tópico específico no presente texto.

Um ano mais tarde, em 1951, surge então a *Magna Carta* dos refugiados, isto é, a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* e posteriormente o seu *Protocolo* (1967) que, conforme visto, foram os primeiros tratados internacionais que trataram da condição genérica dos refugiados, estabelecendo seus direitos e deveres, e consolidando definitivamente o *instituto do refúgio*¹⁷ como um importante mecanismo de proteção aos direitos humanos.

Assim, “tem-se que o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente em nível internacional a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias o status de refugiado” (JUBILUT, 2007, p. 43), com o fim de preservar-lhes a vida e a dignidade por meio da proteção ofertada e pela possibilidade do exercício de direitos em um território estrangeiro.

É notório, portanto, que o refúgio tem como finalidade primordial a proteção da pessoa humana, visando assegurar e garantir-lhe os requisitos mínimos de vida e dignidade quando estiver diante de uma situação de risco e perigo de morte, em razão da impossibilidade de permanência no território de origem ou no qual reside. Conforme se verifica, é nítido que o instituto do refúgio tem *natureza humanitária*. Conforme explica Valerio de Oliveira Mazzuoli (2013, p. 789),

quando se trata de refúgio propriamente dito, não se cuida de situações “individuais”

16 A Liga das Nações foi uma organização internacional, criada após a Primeira Guerra Mundial, por meio do Tratado de Versailles, com a finalidade de buscar manter a paz e a segurança internacionais. É a antecessora da Organização das Nações Unidas e também pode ser denominada de Sociedade das Nações.

17 Liliana Lyra aborda com clareza e de forma acertada a figura do refúgio como um *instituto jurídico do Direito Internacional* e não como um *estatuto*, como entendem alguns autores (JUBILUT, 2007, p. 42-43).

em que pessoas buscam asilo em dado país para a salvaguarda de sua vida, mas de situações em que *vários seres humanos* saem dos seus respectivos Estados – por razões econômicas, ou geradas por uma guerra civil, ou baseadas em perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade etc. – em direção a outro local onde possam viver sob manto de um sistema mais protecionista e não arbitrário.

Uma vez compreendido o instituto do refúgio, torna-se igualmente importante compreender a figura do refugiado ou o status de refugiado, que autoriza e, por vezes impõe, a concessão do refúgio como uma medida humanitária e protetiva de direitos humanos.

O termo *refugiado*, conforme estabelecido pelo art. 1º, A, § 2º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*¹⁸ se aplica a qualquer pessoa que:

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

Nos termos da Convenção de 1951, o status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que tenha um fundado temor de perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, em razão de sua *raça, nacionalidade, religião, opinião política* ou *pertencimento a determinado grupo social*.

Contudo, como já se ressaltou, a referida Convenção estabeleceu inicialmente reservas de ordem *geográfica* (possibilitando aos Estados considerar como refugiados somente aquelas pessoas provenientes de países europeus) e *temporal* (considerando como refugiados somente aquelas pessoas que obtiveram esse status antes de 1951) que acabaram por limitar demasiadamente a possibilidade de concessão do status de refugiado.

Com o fim de afastar essas barreiras limitativas e possibilitar a concessão do refúgio à muitas outras pessoas que, embora estivessem sob o fundado temor de perseguição em seus países de origem ou de residência pelos motivos anteriormente mencionados (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas), foram inicialmente excluídas da proteção do refúgio em razão das reservas trazidas pela Convenção de 1951, conforme já se apontou, surge em 1967 o *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*, estabelecendo em seu art. 1º a possibilidade de considerar-se refugiado qualquer pessoa que, independentemente de data e

18 O texto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 está disponível em: <<http://bit.ly/1QC6L6i>> Acesso em 07 mar. 2016.

local, figurasse nessa condição.¹⁹

Assim, atualizando-se a definição trazida pela Convenção de 1951 com aquilo que restou estabelecido no Protocolo de 1967, considera-se refugiado qualquer pessoa que,

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

De acordo com as definições extraídas desses instrumentos internacionais, o status de refugiado deverá ser conferido a *qualquer pessoa que, independentemente de data e local, esteja sob um fundado temor de perseguição*²⁰ pelos motivos ali referidos, isto é, em decorrência de sua *raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou por suas opiniões políticas*.²¹ Esta definição clássica de refugiado tida a partir destes dois importantes documentos internacionais constitui a pedra angular das respostas internacionais à migração forçada que ocorreram nas últimas quatro décadas (STEINBOCK, 1999, p. 13).

Liliana L. Jubilut (2007, p. 113) destaca que “um dos maiores méritos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 foi o estabelecimento de critérios bem-definidos e abrangentes para o reconhecimento do status de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional”, tais como a necessidade da existência de um *fundado temor de perseguição, discriminação, punição* no e pelo Estado de origem e/ou residência, bem como os *motivos* ensejadores da perseguição que foram estabelecidos por tais documentos.

Pelos motivos previstos internacionalmente na referida Convenção e Protocolo, e que asseguram o status de refugiado, destaca-se que o *refúgio* se mostra um instituto mais amplo, distinguindo-se nitidamente da figura do *asilo político*, instituto mais limitado, uma vez que tem sua prática adstrita à perseguição política.

Embora o termo *perseguição* não tenha sido expressamente definido na Convenção de 1951, pelas disposições que foram trazidas por outros instrumentos de proteção dos refugiados no plano regional, conforme se verá a seguir, é possível considerá-lo como abrangente não apenas dos motivos que foram elencados na Convenção e no seu respectivo Protocolo, mas

19 “Artigo 1. Disposições Gerais. § 1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir. § 2. Para os fins do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’, salvo no que diz respeito à aplicação do § 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras ‘em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...’ e as palavras ‘...como consequência de tais acontecimentos’ não figurassem do § 2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea ‘a’ do § 1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o § 2 da seção B do artigo 1 da Convenção”.

20 Para um estudo aprofundado acerca da definição de “refugiado” e dos critérios utilizados pela Convenção de 1951, tais como o *fundado temor*, vide Steinbock (1999, p. 13-35).

21 Para uma visão detalhada acerca de cada um dos motivos clássicos ensejadores do fundado temor de perseguição vide: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*, 2011, p. 17-20. No mesmo sentido, JUBILUT, 2007, p. 113-134.

também de *graves violações de direitos humanos, ameaças à vida e à liberdade*, dentre outras formas de violência grave, sendo importante destacar que outras formas menos gravosas de violência, quando contínuas, também podem consistir numa perseguição.

É nesse sentido que caminhou a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, de 1969, ao ampliar o conceito de refugiado, conforme de depreende das disposições trazidas por seu art. 1º, (1) e (2):

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - 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 noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (grifo nosso)

Conforme se nota, a Convenção Africana, destinada à regência de aspectos específicos pertinentes aos refugiados africanos, amplia o conceito de refugiado ao aumentar as possibilidades de concessão de refúgio em razão de desastres causados pelo homem, tais como invasões e ocupações estrangeiras ou outras ameaças externas, tudo com fundamento em uma situação de perigo generalizado e com base em problemas localizados em apenas uma parcela do território do Estado e não exclusivamente em seu todo. Ao assim dispor, surge a possibilidade de se proteger por meio do instituto do refúgio não apenas aquelas pessoas que ultrapassam as fronteiras de seus países (refugiados), mas também todas aquelas que se deslocam internamente dentro do próprio território do Estado (deslocados internos).

Nessa linha ampliativa do conceito de refugiado, a já citada Declaração de Cartagena, de 1984, que é um marco na proteção de populações em situação de deslocamento forçado na América Latina e Caribe, também cuidou de alargar as hipóteses de concessão do refúgio. Dentre as diversas conclusões e recomendações constantes da referida Declaração, uma das principais é, sem dúvida, o reconhecimento da necessidade de ampliação da definição de refugiado presente nos diplomas universais para abranger indivíduos que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública (Conclusão III, parágrafo 3º).

O que se verifica com o surgimento da *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos* e da *Declaração de Cartagena* é que esses documentos mais recen-

tes propiciaram uma importante ampliação dos motivos de concessão do refúgio ao abranger novas circunstâncias como a *grave e generalizada violação de direitos humanos*, as *situações de violência externa* e os *problemas em uma determinada região do Estado*.

Na junção desses diplomas protetivos dos refugiados no plano global e regional, tem-se que o status de refugiado deve ser conferido a toda e qualquer pessoa: a) que tendo fundado temor de perseguição 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, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele; e também àquelas b) 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 noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade; ou ainda c) que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

É amplo, portanto, o leque de hipóteses concessivas do status de refugiado à todas as pessoas que se encontrem em alguma das situações acima mencionadas, o que se justifica em razão do constante crescimento do número de refugiados nos últimos anos e das crescentes violações de direitos das pessoas que passam a viver nessa situação.

Conforme já se afirmou, uma grande quantidade de pessoas deixa seu país de origem todos os anos por razões diversas tais como catástrofes naturais, a fuga de perseguições, da intolerância, da xenofobia, da fome, da guerra e de outros conflitos, seguindo para qualquer outro país onde possam encontrar segurança e estarem longe dessas adversidades. São vítimas de conflitos desencadeados em seus países de origem ou de residência que somam milhares de homens, mulheres, crianças e idosos. Famílias inteiras que são obrigadas a deixar seus lares, muitas vezes de forma abrupta e inesperada, em busca de um local seguro onde sua sobrevivência possa ser garantida.

Normalmente, os casos de deslocamento forçado dessas pessoas para outra parte do território de seu país ou para o território de outros países são originados por dois fatores: catástrofes naturais (v.g., terremotos, tsunamis) e conflitos armados internos ou externos. Esses são dois fatos que geram uma das situações mais tormentosas no tocante aos deslocamentos forçados de pessoas, pois faz com que elas deixem os seus lares subitamente e muitas vezes apenas com aquilo que podem carregar, deixando para trás todo seu patrimônio e toda uma vida, lembranças, memórias, enfim, tudo aquilo que conseguiram construir até então.

Essas pessoas saem na maioria das vezes em grandes fluxos, percorrendo um longo caminho na direção de outra parte do território de seu país ou rumo a países vizinhos, que para elas representam áreas de segurança, tornando-se absolutamente necessário um plano imedia-

to de amparo, assistência e proteção, como resposta rápida para as contingências geradas pela crise que se instala, até mesmo porque, muitas vezes os locais de destino não estão preparados para receber um grande número de pessoas.

É no atendimento dessas situações emergenciais, dentre outras, que se verifica a importância da cooperação entre os países, entre agências humanitárias e entre organismos de proteção dos direitos humanos, bem como revela-se essencial a atuação do *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (ACNUR), que nesses casos é o órgão incumbido pela ONU para supervisionar a aplicação da Convenção, do Protocolo e das demais normas internacionais protetivas dos refugiados e dos direitos da pessoa humana que passa a viver nessa condição, necessitando de um atendimento e proteção específicos. Caberá, portanto, precipuamente ao ACNUR, supervisionar e organizar as medidas necessárias para que os direitos e garantias fundamentais desses indivíduos possam ser preservados onde quer que eles estejam.

3 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)

Em 03 de dezembro de 1949, por meio da Resolução 319 (IV), a Assembleia Geral da ONU criou o *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados* (ACNUR) como órgão subsidiário e independente,²² com a missão de proporcionar proteção internacional aos refugiados e coordenar ações internacionais em sua defesa. Suas atividades são regidas pelo Direito Internacional dos Refugiados, especificamente com observância da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, de 1951 e do *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*, de 1967, e suas ações conduzidas conforme seu Estatuto, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950, por meio da Resolução 428 (V).²³

Cabe ao ACNUR, com base na Convenção, definir quem é considerado refugiado, ou seja, quem atende aos requisitos para obter refúgio e ser assim incluído nos vários programas de ajuda da organização. Contudo, o certo é que quando há deslocamentos em massa, em um primeiro momento, todos são considerados refugiados, necessitando de cuidados imediatos como alimentação, vestimentas, habitação provisória e cuidados médicos em caráter emergencial. Após, são tomadas as devidas providências para buscar soluções duradouras que permitam aos refugiados a reconstrução de suas vidas.

Ressalte-se que atualmente a organização tem autorização da ONU para intervir em benefício de qualquer grupo. Dessa forma, caracteriza-se como umas das principais agências

22 Apesar de seguir diretrizes da Assembleia Geral das Nações Unidas e do Conselho Econômico e Social na realização de suas atividades, o ACNUR atua como um órgão independente.

23 Acerca do mandato conferido ao ACNUR pela ONU vide: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and His Office*. Disponível em: <<http://bit.ly/1TmNmbW>>. Acesso em 07 mar. 2016. Vale aqui lembrar que o sistema de proteção estabelecido pela ONU com a criação do ACNUR é destinado a proteger os refugiados em função de suas peculiaridades, lembrando-se que os sistemas gerais de proteção aos direitos humanos (sistema universal no âmbito da ONU e os sistemas regionais que hoje são três – americano, europeu e africano) também podem ser acionados pelos refugiados.

humanitárias do mundo que tem, atualmente, competência para assistir não somente refugiados, mas até mesmo deslocados internos.²⁴ Estes não estão incluídos no conceito de refugiado, já que a Convenção e o Protocolo só consideram como tal, aquelas pessoas que buscam proteção *fora* do território do seu próprio país, o que denota, por outro lado, uma responsabilidade do próprio Estado em cuidar dos seus nacionais. No entanto, devido a situações de política frágil que os Estados podem apresentar, essas pessoas poderão eventualmente estar sob a assistência do ACNUR. Destacando a importância dessa agência, notadamente no tocante ao auxílio prestado aos Estados nos casos de deslocamentos forçados, Volker Türk (2013, p. 40) explica que

as part of the UN family, the need for cooperation also extends in a special way to the UNHCR in its work for refugees, stateless persons and others of concern. Forced displacement and statelessness issues are unquestionably a matter of concern to the international community. This has manifested itself in the establishment of a universal legal framework providing for refugees and stateless persons and the creation of the UNHCR, mandated to deliver international protection by, inter alia, supervising the application of this international legal framework. There is clear international consensus that states cannot manage or resolve forced displacement or statelessness problems unilaterally and in isolation from each other.

Como organização humanitária, apolítica e social, os objetivos do ACNUR consistem basicamente a) na proteção dos refugiados, assegurando direitos e o bem-estar necessários; e na b) busca de soluções a curto e a longo prazo, que possibilitem a eles a reconstrução de suas vidas.²⁵ O trabalho da agência é amplo, ocorrendo desde o atendimento direto aos refugiados, de forma imparcial, até a abertura de diálogo com os países na busca pela redução do deslocamento forçado de pessoas através da criação de condições que protejam os direitos humanos e resolvam os conflitos.²⁶ O ACNUR já ajudou mais de 50 milhões de pessoas e atualmente, a própria agência estima que cerca de 43 milhões de pessoas estejam vivendo sob seu interesse.²⁷

A manutenção da agência se dá por meio de contribuições voluntárias vindas do setor privado, da comunidade internacional e de doadores particulares. Além disso, são realizadas campanhas como o fim de angariar recursos a serem aplicados no atendimento de seus objetivos. Para tanto, é necessário que a agência humanitária e suas causas obtenham a maior visibilidade possível perante o mundo.²⁸ Nesse contexto, deve-se destacar que os *Embaixadores*

24 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Missão*. Disponível em: <<http://bit.ly/21TaxzL>>. Acesso em 07 mar. 2016.

25 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Breve histórico*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Qy9FHS>>. Acesso em 07 mar. 2016.

26 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Missão*. Disponível em: <<http://bit.ly/21TaxzL>>. Acesso em 07 mar. 2016.

27 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Breve histórico*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Qy9FHS>>. Acesso em 07 mar. 2016.

28 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Breve histórico*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Qy9FHS>>. Acesso em 07 mar. 2016.

da Boa Vontade, que são celebridades (artistas, cantores, esportistas etc.) que fazem parceria com órgãos da ONU, incluindo o ACNUR, contribuem muito com a causa, v.g., com a doação pessoal de recursos próprios, com a cessão de sua imagem e influência a favor de campanhas de arrecadação de recursos e causas humanitárias, dedicando tempo para visita aos refugiados para conhecer de perto a sua situação, mantendo contato com a mídia e atraindo assim a atenção do público internacional para a questão dos refugiados.²⁹

Pode-se afirmar que o objetivo final do ACNUR é buscar soluções duradouras para que os refugiados possam recomeçar suas vidas. Para tanto, são oferecidas em regra três soluções, consistentes na *repatriação voluntária*, na *integração local* e no *reassentamento em um terceiro país*.³⁰ Contudo, por vezes, quando conflitos se iniciam, o fluxo de deslocamento das pessoas é alto, transformando-se em uma crise de grande dimensão. Os países vizinhos precisam de ajuda, pois podem não estar preparados para a crise que se instaura com a chegada em massa de milhares de pessoas. Ademais, os próprios refugiados necessitam de atendimento e cuidados imediatos. O ACNUR também trabalha nessa importante frente, oferecendo ajuda de maneira rápida a fim de salvaguardar vidas e direitos, o que exige uma coordenação e interação entre diversos órgãos de ajuda humanitária.

O ACNUR constitui atualmente, sem dúvida, uma importante organização humanitária com atuação de âmbito mundial, desenvolvendo suas atividades em prol dos refugiados, trabalhando em diversas frentes, notadamente no atendimento imediato diante da necessidade de fuga e busca por refúgio de milhares de pessoas, o que resulta invariavelmente em situações de risco à própria vida.

4 A COORDENAÇÃO NA AJUDA HUMANITÁRIA E AS RESPOSTAS ÀS NECESSIDADES BÁSICAS DOS REFUGIADOS

Como se tem demonstrado, a questão envolvendo os refugiados é complexa e de difícil solução, não importando o ângulo de estudo adotado, principalmente quando se está a falar de problemas oriundos da saída em massa de pessoas de seus países de origem, deslocando-se para outros países, considerando ainda os motivos que levam ao êxodo e a busca por soluções efetivas, ou seja, o encontro de respostas permanentes na proteção de seus direitos.³¹

Dentre todas as variações existentes quanto ao problema dos refugiados, as *respostas às crises emergenciais* se destacam por sua importância na salvaguarda da integridade física e mental dos deslocados, operando-se por meio de uma importante e imprescindível cooperação e coordenação existente entre diversas agências humanitárias.

29 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Embaixadores da Boa Vontade*. Disponível em: <<http://bit.ly/24Mr6Mv>>. Acesso em 07 mar. 2016.

30 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Soluções duradouras*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Qyb418>>. Acesso em 07 mar. 2016.

31 Para um relato de pessoas que se tornaram refugiados, das dificuldades enfrentadas e como reconstruíram suas vidas, vide significativa obra de Morrice (2011).

O refugiado não escolhe ser um refugiado. Trata-se do caso de alguém que teve que fugir de seu país e que precisa de ajuda para realizar as atividades mais básicas da vida como comer, vestir-se e dormir. No contexto de um deslocamento forçado, essa situação agrava-se porque essa necessidade, que aparenta ser simples, se multiplica por milhares de pessoas, abrangendo principalmente crianças e mulheres, sendo que por fim, o que se apresenta é uma multidão desprovida de proteção e sem nenhuma assistência inicial às suas necessidades básicas.

Para exemplificar essa difícil situação que está a se descrever, o relato dado pelo paquistanês Gul Rahim, no acampamento de refugiados de Jallozai, no Paquistão em 2012 é impressionante: “Passamos noites sem dormir, sem eletricidade nem água limpa. Não vale a pena viver neste lugar, mas não temos opção e ficaremos aqui enquanto as operações militares continuarem em nossa área”. Rahim afirma ainda que meninos e meninas vão buscar água em tanques improvisados localizados nas proximidades do acampamento, mas que o líquido não é potável; relata a existência de muitas pessoas doentes no acampamento por causa da má qualidade dos alimentos com que inicialmente têm contato e descreve o quadro de crianças e idosos que são vulneráveis a uma série de doenças, especialmente respiratórias e estomacais, em razão da má qualidade da água e dos alimentos que conseguem de imediato.³²

Recentemente a Organização das Nações Unidas noticiou aquilo que denominou como “a maior emergência humanitária em décadas”, onde mais de 3 milhões de refugiados sírios saíram da Síria desde o início da guerra civil naquele país no ano de 2011, rumo à Turquia. A ONU relatou que o ACNUR “está correndo contra o tempo, junto com outras agências e grupos humanitários, para ajudar os refugiados a se manterem, conseguirem comida, educação e cuidados médicos, além de suprimentos de urgência, como cobertores e enlatados”. Com diversos episódios de chegada em massa de Sírios no Sul da Turquia, o ACNUR e as agências humanitárias têm se esforçado para atender as necessidades básicas de um enorme contingente de pessoas, oferecendo cobertores, colchões, galões, folhas de plástico e alimentação, dentre outras tantas coisas necessárias.³³

Para enfrentar esse tipo de problema e oferecer respostas efetivas o mais rápido possível, fazendo com que direitos mínimos sejam garantidos, o ACNUR coordena ações de respostas imediatas a essas emergências, que envolvem diversas agências e organizações com fins humanitários, ligadas ou não à ONU.

O próprio ACNUR tem capacidade para mobilizar pessoal treinado assim que os civis começam a se deslocar. Quando se desencadeiam conflitos, a movimentação das pessoas é inevitável, não havendo em princípio como impedir ou parar a fuga. Por isso a ação do ACNUR deve ser de ajuda imediata. Essa mobilização de contingente está a cargo do *Time de Resposta Emergencial*, constituído por especialistas treinados para atender emergências em até 72 horas

32 Envolverde. *Refugiados no acampamento do inferno*. Disponível em: <<http://bit.ly/lpbhBGs>>. Acesso em 07 mar. 2016.

33 Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). *Mais de 3 milhões de refugiados sírios: a maior emergência humanitária em décadas*. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZUVoZ>>. Acesso em 07 mar. 2016.

para até quinhentas mil pessoas.³⁴ O treinamento dos agentes humanitários da região Ásia-pacífico, por exemplo, é realizado no *Centro Regional para Treinamento de Emergência em Resposta humanitária Internacional*, localizado em Tóquio e está baseado em simulações de ambientes inseguros e hostis, preparando-os para o trabalho em áreas de conflito.³⁵

Além do deslocamento de pessoal treinado para o atendimento das situações emergências, o ACNUR também atua preventiva e cautelarmente, v.g., mantendo em determinados lugares (v.g., Copenhague e Dubai), estoques de itens não alimentícios para eventuais necessidades, destinados à complementarem o abastecimento local onde for necessário; mantendo acordos com empresas especializadas na área de logística e abastecimento; e criando mecanismos que possibilitam reunir recursos financeiros de maneira rápida por meio de uma rede global de agências especializadas, parceiros e fornecedores.³⁶

Diversos outros órgãos da ONU participam do trabalho emergencial desenvolvido pelo ACNUR, desempenhando papel relevante na ajuda prestada aos refugiados, destacando-se os trabalhos da *Organização Internacional para as Migrações* (OIM); do *Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF); do *Programa Mundial de Alimentos* (PMA) e da *Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação* (FAO).

Na área da saúde, a *Organização Mundial da Saúde* (OMS) colabora significativamente com o ACNUR, assim como os *Médicos Sem Fronteiras* (MSF), organização humanitária não governamental, de caráter internacional, independente e comprometida em levar ajuda às pessoas que mais precisam, sem discriminação de raça, religião ou convicções políticas, ajuda esta que se verifica notadamente por meio do trabalho voluntário prestado pelos profissionais da saúde integrantes da organização. A atuação dessa ONG é, acima de tudo, médica, levando assistência e cuidados preventivos a quem necessita, independentemente do país onde se encontram. Em situações em que a atuação médica não é suficiente para garantir a sobrevivência de determinada população ou grupo de pessoas refugiadas – como ocorre em casos de extrema urgência –, a organização pode fornecer água, alimentos, saneamento e abrigos.³⁷

Merece também destaque pela importância e alto significado de sua atuação na causa em questão o *Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho*, integrado pelo *Comitê Internacional da Cruz Vermelha* (CICV), pela *Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho* (FICV/CV) e pelas *Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho*.

A Federação Internacional tem o seu trabalho baseado sobre os princípios do Movimento, sendo ela a maior organização humanitária do mundo atualmente, atuando no

34 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Respostas a emergências*. Disponível em: <<http://bit.ly/1U84X6j>>. Acesso em 07 mar. 2016.

35 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Curso de segurança simula multidões furiosas, balas e campos minados*. Disponível em: <<http://bit.ly/1U856GO>>. Acesso em 07 mar. 2016.

36 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Respostas a emergências*. Disponível em: <<http://bit.ly/1U84X6j>>. Acesso em 07 mar. 2016.

37 Maiores informações sobre a ONG Médicos Sem Fronteiras e suas atividades podem ser obtidas no próprio sítio da organização na internet: <<http://bit.ly/1puoljN>>. Acesso em 07 mar. 2016.

fornecimento de assistência humanitária sem discriminação de nacionalidade, raça, religião, condição social ou opinião política.³⁸

Do mesmo modo, o Comitê Internacional é uma organização imparcial, neutra e independente, que tem a missão unicamente humanitária de prestar assistência para a proteção da vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, incluindo-se aí os refugiados, tendo uma atuação verdadeiramente global. Diversa é a atuação da Cruz Vermelha na proteção e auxílio dos refugiados tais como a prestação de socorro emergencial (atendimento médico e enfermagem) às pessoas eventualmente feridas, ajuda na organização de assentamentos de refugiados, organização de redes escolares para receberem os refugiados³⁹, trabalho conjunto para oferecer assistência médica e alimentar aos refugiados etc.⁴⁰

Nesse contexto, aqui cumpre também destacar o importante papel desempenhado pelo *Programa Mundial de Alimentos* (PMA), responsável por todo plano de alimentação fornecida aos refugiados,⁴¹ bem como por outras ações conexas para facilitar e auxiliar o desempenho de seu trabalho principal, tais como o fornecimento de celulares nos campos de refugiados para a transferência de renda em campo de refugiados⁴², a realização de campanhas para doação e arrecadação de alimentos, dentre outras.

Como se nota, todos esses órgãos, atuando em conjunto com o ACNUR, prestam em suas respectivas áreas de atuação, uma importante e imprescindível ajuda aos refugiados, seja angariando e fornecendo recursos, dados e prestação de serviços, seja monitorando o deslocamento de pessoas ou mesmo oferecendo suporte em diversas áreas como na saúde e na habitação e educação provisória.

Verifica-se pelas atividades desenvolvidas pelo ACNUR e pelas diversas organizações humanitárias, bem como pela atenção dispensada pela ONU à questão dos refugiados, que são hercúleos os esforços para que a situação dos refugiados, já crítica, seja a menos danosa possível. Do mesmo modo verifica-se que a organização, interação e coordenação entre agências humanitárias, sejam elas ligadas a ONU ou não, se mostram imprescindíveis e vitais para a efetiva tutela dos direitos dos refugiados.

Conforme já se deu notícia, o refugiado encontra dificuldades assim que decide sair de seu país de origem. Como a fuga e o deslocamento, na maioria das vezes resulta do temor de perseguição, violência e morte, muitas vezes os refugiados deixam seus lares com apenas alguns pertences e enfrentam dias de viagem andando, em barcos ou veículos superlotados,

38 Maiores informações sobre a Federação Internacional estão disponíveis no sítio da organização na internet: <<http://www.ifrc.org/>>. Acesso em 07 mar. 2016.

39 Globo. *Cruz Vermelha prepara escolas para receber refugiados de Damasco*. Disponível em: <<http://glo.bo/21hwnH7>>. Acesso em 07 mar. 2016.

40 Comitê Internacional da Cruz Vermelha. *Etiópia: Cruz Vermelha distribui apoio vital urgente a refugiados do Sudão do Sul*. Disponível em: <<http://bit.ly/1pblgEc>>. Acesso em 07 mar. 2016.

41 Para informações mais detalhadas sobre as atividades desenvolvidas pelo Programa Mundial de Alimentos, vide sítio da instituição na internet, disponível em: <<http://www.wfp.org/>>. Acesso em 07 mar. 2016.

42 Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). *Programa Mundial de Alimentos introduz transferência de renda em campo de refugiados em Ruanda*. Disponível em: <<http://bit.ly/21Tj8C7>>. Acesso em 07 mar. 2016.

correndo o risco de caírem em emboscadas, se verem no meio de tiroteios, terem de enfrentar minas terrestres ou animais selvagens, dentre outras adversidades.

Eles não sabem, ao certo, onde vão chegar e nem mesmo se irão encontrar pronta ajuda. Esse é o primeiro obstáculo encontrado por um refugiado, pois quando um conflito eclode, normalmente homicídios em massa passam a ocorrer e a violação sistemática de direitos humanos obriga muitas pessoas a deixarem seus lares, deslocando-se geralmente em direção aos países vizinhos que invariavelmente não estão preparados para receber tantas pessoas em curto espaço de tempo. Dependendo do fluxo de entrada dos refugiados, a situação pode tornar-se caótica, sendo que os governos locais chegam a ameaçar fechar suas fronteiras, dificultando a entrada dos refugiados e precisam receber ajuda internacional.⁴³

Cumpram ao ACNUR a responsabilidade de coordenar ajuda financeira e logística a esses países para que os refugiados não fiquem no meio do caminho e não tenham que voltar a um território em que suas vidas estão ameaçadas.⁴⁴ A *Organização Internacional para Migrações* (OIM) presta auxílio quando monitora os deslocamentos dos refugiados desde o interior de seus países até a entrada em outros.⁴⁵

Superada a dificuldade na transposição das fronteiras, outro obstáculo enfrentado pelos refugiados assim que entram em outros países é encontrar abrigo, proteção e alimentos. Muitos procuram empregos e se dirigem aos grandes centros. No entanto, a maioria é estabelecida provisoriamente em campos de refugiados, centros construídos para abrigá-los, onde deverão permanecer de forma provisória até que o ACNUR os encaminhe a um novo lar, ou até que possam voltar ao seu país de origem.⁴⁶ É nesse momento que as dificuldades se agigantam, pois enfermidades e doenças diversas podem aparecer com a falta ou com a má qualidade da alimentação, com a falta ou má qualidade da água encontrada ou fornecida, com as condições insalubres que podem se apresentar etc.

Muitas vezes os conflitos se estendem no tempo e o campo transforma-se em moradia para muitas pessoas, chegam ao tamanho de grandes cidades. Informações divulgadas pelo ACNUR informam os maiores campos de refugiados existentes atualmente. O maior deles fica em Dadaab, no Quênia e tem por volta de quatrocentos e dois mil habitantes, abrigando pessoas que fugiram da guerra civil na Somália; em seguida vem o campo de Dollo Ado, na Etiópia, com cento e noventa e oito mil pessoas; e Kakuma, também no Quênia, com cento e

43 Muitas vezes, o destino dos refugiados são países vizinhos sem condições de receber a todos. Os exemplos de notícias nesse sentido são inúmeros, v.g., na Jordânia (Opera Mundi. *Jordânia não tem capacidade para abrigar todos os refugiados sírios, diz governo*. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZYFqy>>. Acesso em 07 mar. 2016; Carta Capital. *Situação de refugiados sírios na Jordânia é crítica, afirma ONU*. Disponível em: <<http://bit.ly/1LMCEZz>>. Acesso em 07 mar. 2016); bem como nos países vizinhos da Síria (Euronews. *ONU pede a países vizinhos da Síria que abram fronteiras a refugiados*. Disponível em: <<http://bit.ly/1Lax3wr>>. Acesso em 07 mar. 2016).

44 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *ACNUR e PAM elogiam abertura de fronteira para refugiados no Curdistão Iraquiano*. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZY12>>. Acesso em 07 mar. 2016.

45 Veja. *OIM prevê que 7 mil refugiados sírios cheguem ao norte do Iraque em junho*. Disponível em: <<http://abr.ai/21TjZ5P>>. Acesso em 07 mar. 2016.

46 Folha de São Paulo. *Refugiados sírios transformam acampamento em cidade na Jordânia*. Disponível em: <<http://bit.ly/1QyhKMW>>. Acesso em 07 mar. 2016.

vinte mil refugiados.⁴⁷ São números que podem variar a qualquer momento devido aos diversos conflitos que ocorrem ao redor do mundo.

A alimentação é um dos maiores problemas a serem solucionados pelo ACNUR e seus parceiros. Quando os refugiados saem de seus países, enfrentam a fome, viajam por dias com pouco ou nenhum alimento e sofrem com a desnutrição e a desidratação. Conforme visto, em certos casos, toda ou a maior parte da alimentação fornecida é adquirida mediante doações. Cumpre ao PAM e a FAO a distribuição de alimentos e o estabelecimento das projeções de quanto deverá se investido para que haja alimento para todos, no entanto, os recursos são sempre escassos, fazendo com que a fome persista.⁴⁸

O PAM envia rações alimentares para os campos de refugiados e atua em parcerias com empresas do setor privado e do governo local, para melhorar o fornecimento de alimentos. Dentre as últimas soluções desenvolvidas estão à criação de vale eletrônico a refugiados sírios para que adquiram alimentos no Líbano, local de refúgio.⁴⁹

A ajuda médica também constitui outro ponto importante e indispensável aos refugiados. O risco de surtos de doenças é alto e há muitas pessoas que já necessitavam de cuidados médicos antes mesmo de se tornarem refugiados. Muitas vezes são crianças, recém-nascidos, mulheres grávidas, deficientes e idosos que necessitam de auxílio, inclusive psicológico. A ajuda das organizações humanitárias específicas, conforme aqui já se deu notícia, mostra-se nesse momento fundamental para a salvaguarda de muitas vidas.

A OMS e a UNICEF trabalham em campanhas de prevenção e vacinação contra doenças que podem surgir nestas condições. São comprados remédios, doados compostos químicos que purificam a água etc. Em especial, a UNICEF promove ainda atividades e apoio psicológico para crianças.⁵⁰ A organização dos Médicos Sem Fronteiras atua com conselheiros, médicos e psicólogos nos campos de refugiados, realizando consultas e fornecendo todo auxílio possível. A Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho presta auxílio, organizando campanhas de doação, colaborando com o ACNUR ao fornecer assistência e cooperação na gestão das crises, dentre outras atividades.⁵¹

Estes só são alguns dos problemas imediatos enfrentados pelas agências humanitárias no trabalho com os refugiados. Poderia se mencionar ainda o necessário fornecimento de tendas e banheiros químicos para as pessoas, o fornecimento de segurança nos campos de

47 PREVIDELLI, Amanda. *Os 13 maiores campos de refugiados do mundo*. Disponível em: <<http://goo.gl/ARGR6P>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

48 Euronews. *Programa Alimentar faz apelo nos dois anos de guerra civil Síria*. Disponível em: <<http://bit.ly/21WMRqv>>. Acesso em 07 mar. 2016.

49 Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). *Com apoio da ONU, 800 mil refugiados sírios no Líbano vão receber cartões de alimentação eletrônicos*. Disponível em: <<http://bit.ly/1nrWqyf>>. Acesso em 07 mar. 2016.

50 Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). *Síria*. Disponível em: <<http://bit.ly/1LaxEhu>>. Acesso em 07 mar. 2016.

51 Estadão. *Cruz Vermelha pede US\$ 34 milhões a refugiados sírios*. Disponível em: <<http://bit.ly/1QGFTi2>>. Acesso em 07 mar. 2016. O desenvolvimento de programas de saúde mental voltados ao atendimento dos refugiados é absolutamente importante, pois as dificuldades a que são submetidos e o estresse gerado pelas condições em que passam a viver, muitas vezes geram problemas agudos, tanto de ordem individual como de ordem familiar (Médicos Sem Fronteiras – MSF. *Necessidades psicológicas são alarmantes entre refugiados Sírios no Iraque*. Disponível em: <<http://bit.ly/1puqRWa>>. Acesso em 07 mar. 2016).

refugiados, a necessidade de coibição da violência sexual contra mulheres, o amparo às crianças etc. Questões envolvendo infraestrutura, saneamento básico, assistência sanitária, fornecimento de água potável, combate a epidemias, bem como as intempéries do clima como secas prolongadas, invernos rigorosos e chuvas torrenciais, também em muito dificultam a prestação de ajuda humanitária.

Como se nota, as informações são alarmantes e denunciam as graves crises humanitárias que se instalam por razões diversas ao redor do globo. O que se vê, conforme se tem demonstrado ao longo desse trabalho, é que nos campos de refugiados os problemas enfrentados são inúmeros, o que requer e justifica a atuação de tantos órgãos da ONU e diversas outras organizações no auxílio e na proteção dessas pessoas.

O que se verifica é que os problemas se agigantam no tocante à ajuda humanitária aos refugiados. Diante disto, exige-se do ACNUR e demais agências humanitárias, planos diferenciados para prestar ajuda de forma específica a cada campo de refugiados e a cada refugiado, além de muitos recursos financeiros. A ajuda e colaboração dos países também se mostra essencial.

Conforme se pode demonstrar, são várias as necessidades dos refugiados desde a saída de seus países de origem até o encontro de um local que lhes sirva de refúgio. A atuação rápida do ACNUR e demais agências se mostra, portanto, essencial para ajudar a solucionar os problemas, garantindo-se a proteção da vida, o bem-estar e concretização dos direitos humanos fundamentais.

5 CONCLUSÃO

A condição dos refugiados é causa complexa que recai sobre toda a sociedade internacional, sendo necessário o estabelecimento de preceitos normativos (internos e internacionais) para que haja um adequado tratamento da questão. Conforme se viu, dentre os instrumentos de Direito Internacional que buscam a proteção e a efetivação dos direitos dos refugiados, merece destaque a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, de 1951 e o *Protocolo Adicional*, de 1966, sendo esses os principais documentos internacionais nesse sentido. Destacou-se ainda a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, de 1969 e a *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados*, de 1984, documentos internacionais de âmbito regional que tiveram o condão de aperfeiçoar o sistema de proteção dos refugiados, v.g., ampliando as hipóteses justificadoras para a concessão do status de refugiado, como o fez a *Declaração de Cartagena*.

Conforme se aferiu, o conceito de refugiado foi passando por um alargamento para abranger pessoas que inicialmente não se encaixavam nas hipóteses previstas pelos documentos internacionais. Nesse sentido, nos termos da Convenção e do Protocolo, hoje considera-se refugiado qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que

não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Nos termos da Convenção Africana, 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 noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. Por fim, pelas disposições da Declaração de Cartagena, com a ampliação da definição de refugiado presente nos diplomas universais, se passa a abranger também aqueles indivíduos que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

Como órgão principal e de importância ímpar no contexto de proteção dos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, como se viu, é a agência humanitária de atuação mundial, responsável por prestar assistência aos grupos refugiados, deslocados internos, vítimas da perseguição, da fome e da violação dos direitos humanos. Cabe ao ACNUR a difícil tarefa de supervisionar e organizar a aplicação de medidas que garantam o bem-estar dos refugiados, além de prestar atendimento imediato nos casos de emergência e propor soluções para que os refugiados recomecem suas vidas.

Conforme se verificou, ao lado do ACNUR, atuam vários parceiros, outras agências com fins humanitários, ligadas ou não a ONU, que contribuem direta e indiretamente para uma rede global de ajuda e cooperação, principalmente, quando a exigência são respostas a crises emergenciais. Essa rede de cooperação funciona de forma a alcançar todas as necessidades básicas dos refugiados.

Como dito, o refugiado não escolhe estar nessa condição. Quando se vê obrigado a deixar sua cidade, aldeia, seu país, a motivação do êxodo são fatores externos e de força maior que colocam em risco a sua vida e de sua família, compelindo-o a tomar essa atitude de deixar o seu país de origem, muitas vezes com destino incerto e, quando certo, sem saber ou poder antever as dificuldades que o espera. Conforme se pode aferir, as dificuldades encontradas são inúmeras, dentre outras, aquelas relacionadas à segurança, alimentação, saúde, bem-estar, enfim, aquelas relacionadas à garantia de direitos básicos.

Para atender a tais demandas, se demonstrou crucial a atuação das mais diversas agências humanitárias, de forma coordenada e imediata, cada uma agindo dentro de sua especialidade e âmbito de atuação, mas todas buscando um objetivo comum, que é ao menos atenuar os problemas que atingem essas pessoas, oferecendo na medida do possível o amparo necessário à grave crise humanitária que envolve os refugiados, a fim de que se possa resguardar o bem mais preciso de cada ser humano, a sua própria vida.

REFERÊNCIAS

ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado Brasil. **Declaração de Cartagena.**

Disponível em: <<http://bit.ly/1M38Tys>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **ACNUR e PAM elogiam abertura de fronteira para refugiados no Curdistão Iraquiano.** Disponível em: <<http://bit.ly/1TZYY12>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Breve histórico.** Disponível em: <<http://bit.ly/1Qy9FHS>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Curso de segurança simula multidões furiosas, balas e campos minados.** Disponível em: <<http://bit.ly/1U856GO>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Direitos Humanos e Refugiados.** Ficha Informativa nº 20. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 2002.

_____. **Embaixadores da Boa Vontade.** Disponível em: <<http://bit.ly/24Mr6Mv>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Estatísticas.** Disponível em: <<http://bit.ly/1Sus23d>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado: de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados.** Comitê Nacional Para Refugiados, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, ACNUR, 2011.

_____. **Missão.** Disponível em: <<http://bit.ly/21Taxzl>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2012).** Disponível em: <<http://bit.ly/1X7c8Lf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. **Respostas a emergências.** Disponível em: <<http://bit.ly/1U84X6j>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Soluções duradouras.** Disponível em: <<http://bit.ly/1Qyb418>>. Acesso em 07 mar. 2016.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. In: **Revista brasileira de política internacional**, vol. 45, núm. 1, janeiro-junho, 2002.

Carta Capital. **Situação de refugiados sírios na Jordânia é crítica, afirma ONU.** Disponível em: <<http://bit.ly/1LMCEZz>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **Etiópia: Cruz Vermelha distribui apoio vital urgente a refugiados do Sudão do Sul.** Disponível em: <<http://bit.ly/1pblgEc>>. Acesso em 03 mar. 2016.

Envolverde. **Refugiados no acampamento do inferno.** Disponível em: <<http://bit.ly/1pbhBGs>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Estadão. **Cruz Vermelha pede US\$ 34 milhões a refugiados sírios.** Disponível em: <<http://bit.ly/1QGFTi2>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Euronews. **ONU pede a países vizinhos da Síria que abram fronteiras a refugiados.** Disponível em: <<http://bit.ly/1Lax3wr>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Programa alimentar faz apelo nos dois anos de guerra civil síria.** Disponível em: <<http://bit.ly/21WMRqv>>. Acesso em 07 mar. 2016.

FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds.). **Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (org.). **Unión europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional.** Madrid: Dykinson, 2004.

Folha de São Paulo. **Número de refugiados no brasil quase dobra em quatro anos.** Disponível em: <<http://bit.ly/1HXKXJk>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Refugiados sírios transformam acampamento em cidade na Jordânia.** Disponível em: <<http://bit.ly/1QyhKMW>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Globo. **Cruz vermelha prepara escolas para receber refugiados de damasco.** Disponível em: <<http://glo.bo/21hwnH7>>. Acesso em 07 mar. 2016.

HATHAWAY, James C. A reconsideration of the underlying premise of refugee law. In: **Harvard international law journal**, Boston, v. 31, n. 1, 1990.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** São Paulo:

Revista dos Tribunais, 2013.

MORRICE, Linda. **Being a refugee: learning and identity a longitudinal study of refugees in the UK**. London: Trentham Books, 2011.

Médicos Sem Fronteiras (MSF). **Necessidades psicológicas são alarmantes entre refugiados sírios no iraque**. Disponível em: <<http://bit.ly/1puqRWa>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Organização das Nações Unidas – Brasil (ONUBR). **ACNUR: alto comissariado das nações unidas para refugiados**. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZTXcj>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Com apoio da ONU, 800 mil refugiados sírios no Líbano vão receber cartões de alimentação eletrônicos**. Disponível em: <<http://bit.ly/1nrWqyf>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Crise na Síria: apelo emergencial**. Disponível em <<https://goo.gl/PtU95o>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Mais de 3 milhões de refugiados sírios: a maior emergência humanitária em décadas**. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZUVoZ>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Programa Mundial de Alimentos introduz transferência de renda em campo de refugiados em Ruanda**. Disponível em: <<http://bit.ly/21Tj8C7>>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Síria**. Disponível em: <<http://bit.ly/1LaxEhu>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Opera Mundi. **Jordânia não tem capacidade para abrigar todos os refugiados sírios, diz governo**. Disponível em: <<http://bit.ly/1TZYFqv>>. Acesso em 07 mar. 2016.

PREVIDELLI, Amanda. **Os 13 maiores campos de refugiados do mundo**. Disponível em: <<http://goo.gl/ARGR6P>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

Programa Mundial de Alimentos (PMA). Disponível em: <<http://www.wfp.org/>>. Acesso em 07 mar. 2016.

SIMEON, James C. (Edit.). **The UNHCR and the supervision of international refugee law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

STEINBOCK, Daniel J. The refugee definition as law: issues of interpretation. In: NICHOLSON, Frances; TWOMEY, Patrick (Orgs.). **Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes**. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 13-35.

TÜRK, Volker. The UNHCR's role in supervising international protection standards in the

context of its mandate. In: SIMEON, James C. (Edit.). **The UNHCR and the supervision of international refugee law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **Note on the mandate of the high commissioner for refugees and his office**. Disponível em: <<http://bit.ly/1TmNmbW>>. Acesso em 07 mar. 2016.

Veja. **OIM prevê que 7 mil refugiados sírios cheguem ao norte do Iraque em junho**. Disponível em: <<http://abr.ai/21TjZ5P>>. Acesso em 07 mar. 2016.

THE IMPORTANCE OF HUMANITARIAN AID TO REFUGEES

ABSTRACT: This paper aims to examine the plight of refugees and the humanitarian aid to them, which involves a network of agencies that joined forces to provide protection and guarantee of their fundamental human rights. The United Nations assigned to UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) the mandate to lead and coordinate international action for the protection of refugees and the search for durable solutions to their problems. This is a humanitarian agency that has the task of ensuring the rights and well-being of refugees, including providing direct assistance to these people. When situations like natural disasters and armed conflicts begin, invariably cause the displacement of thousands of people. In this scenario arise refugees, people fleeing their home country, moving and settling in other regions of your country or even in other countries in search of safety, going to face numerous problems and obstacles in need of help and special care. First we analyze the protection of refugees in the international system (global and regional), the institute of refuge and refugee figure. Then addresses the UNHCR as the main international body of refugee protection and, finally, coordination in humanitarian aid and the answers to the basic needs of refugees.

Keywords: Human Rights. Refugees. UNHCR. Humanitarian Aid.