

O CONCEITO DE REFUGIADO DOS PRIMEIROS INSTRUMENTOS À CONVENÇÃO E AO PROTOCOLO RELATIVOS AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

The concept of refugee since of the First Instruments to the Convention relating of Status of Refugees and the Protocol relating to the Status of Refugees

Alessandra Pérez Gomes
(Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP)

Informações do artigo

Recebido em 30/05/2019

Aceito em 03/07/2019

doi>: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p252-275>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

GOMES, Alessandra Pérez. O conceito de refugiado dos primeiros instrumentos à Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados e ao protocolo relativo ao Estatuto dos refugiados. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, n. 247, mai./ago., p. 252-275, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p252-275>

Resumo

O presente artigo objetiva expor e analisar o conceito jurídico específico das pessoas reconhecidas como refugiadas no que diz respeito às limitações temporais, geográficas e pertinentes à nacionalidade dessas pessoas. Para tanto, apresenta a análise da evolução histórica do conceito de refugiado no século XX. Pretende-se realizar esse objetivo por meio da observação dos dispositivos pertinentes ao conceito presentes nos primeiros tratados a respeito da questão, todos surgidos na primeira metade do século XX, bem como por meio da sua análise na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Esses dois instrumentos complementares, elaborados na segunda metade do século XX, ainda hoje representam os dois tratados centrais a sustentar o regime de proteção internacional dos refugiados e a conceituar juridicamente as pessoas que podem ser assim reconhecidas e protegidas. Finalmente, pretende avaliar criticamente a evolução do conceito de refugiado ao longo de todos esses tratados internacionais, ao comparar suas principais semelhanças e diferenças que diz respeito às limitações temporais, geográficas e pertinentes à nacionalidade das pessoas consideradas refugiadas perante esses instrumentos.

Palavras-chave: Conceito de refugiado. Primeiros Instrumentos sobre refugiados. Convenção de 1951. Protocolo de 1967.

Abstract

The article deals with the legal concept relating of the persons had been recognized refugee according to its temporaries, geographics and nationalities limitations. For this, it examines the historical evolution of the concept of refugee in the century XX. This objective had been pretended with to observe of the rules had been insert the first treaties concerning refugees. All those treaties had appeared in the first half of the century XX. The objective also had been pretended with the examination of the concept of refugee in the Convention Relating of Status of Refugees and in the Protocol Relating to the Status of Refugees. These both complementary treaties had been produced in the second half of the century XX until today are the main treaties concerning to the protection of refugees and relating of the legal concept of persons had been recognized and had been protected because are refugees. At least, this article compares the similarities and differences between all those treaties had been examined according to its temporaries, geographics and nationalities limitations.

Keywords: Concept of refugee. First Treaties relating refugees. Convention of 1951. Protocol of 1967.

Introdução

A proporção dos acontecimentos atuais, caracterizada pela ocorrência do deslocamento forçado de milhões de pessoas em várias partes do mundo¹ tem motivado a presença constante do tema nos mais variados meios de comunicação nacionais e internacionais, bem como proporcionado uma crescente preocupação de governos, estudiosos e organizações de assistência com a questão.

Em virtude desse cenário, considera-se necessária uma análise mais profunda do conceito de refugiado, visto que se observa facilmente a indiscriminada utilização do termo, principalmente nos meios de comunicação e, frequentemente, até mesmo nos meios acadêmicos, quando as pessoas envolvidas não pertencem a áreas ou disciplinas diretamente relacionadas ao tema.

O uso generalizado do termo refugiado, costumeiramente aplicado a toda e qualquer pessoa impelida a sair de seu Estado de nacionalidade ou de residência habitual e a se deslocar através das fronteiras dos Estados, configura-se equivocado. Isso porque o citado conceito apresenta limites restritos, que somente foram determinados por importantes instrumentos internacionais específicos surgidos apenas no século XX.

É justamente o universo referente à conceituação técnico-jurídica do termo, sob a perspectiva das restrições temporais, geográficas e pertinentes à nacionalidade dessas pessoas, constantes nos dois principais e ainda atuais tratados internacionais sobre o tema, bem como o universo referente ao surgimento e à evolução histórica do conceito, sob as mesmas perspectivas, dispostos nos primeiros diplomas internacionais sobre o tema, que constituem o objeto do presente artigo, que se encontra dividido em duas partes.

A primeira parte disporá a respeito da delimitação do conceito de refugiado constante nos primeiros instrumentos internacionais a respeito da questão, surgidos apenas na primeira metade do século XX. É precisamente a partir deles que se iniciou a preocupação com a conceituação técnica das pessoas que poderiam ser juridicamente consideradas refugiadas.

A delimitação do conceito nesses primeiros instrumentos refletiu a experiência vivida pelo mundo no período que abarcou as duas Grandes Guerras Mundiais. Assim, será

¹ De acordo com dados do site do ACNUR, até 19 de junho de 2018, havia cerca de 68,5 milhões de pessoas deslocadas no mundo. Desse total, 25,4 milhões corresponderiam aos refugiados propriamente ditos e 3,1 milhões corresponderiam aos solicitantes de refúgio.

analisado não apenas o surgimento cronológico dos primeiros diplomas internacionais, mas também a transformação sofrida pela conceituação de refugiado em seus respectivos textos, ao longo dessa primeira metade do século XX, sob as perspectivas das restrições temporais, geográficas e pertinentes à nacionalidade.

A segunda parte do artigo analisará, sob as mesmas perspectivas, o conceito de refugiado nos dois tratados internacionais surgidos na segunda metade do século XX, que ainda hoje constituem os pilares centrais da delimitação técnico-jurídica do referido conceito. Tais diplomas, que são complementares, correspondem à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e ao Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967.

O conceito de refugiado nos Primeiros Instrumentos internacionais

Em sentido amplo, o deslocamento forçado, a fim de garantir a sobrevivência e a integridade física de indivíduos, grupos ou mesmo populações inteiras, remonta aos primórdios da humanidade, conforme inúmeros casos registrados na história (CAVARZERE, 2001, p.16-17).

Segundo Thelma Thais Cavarzere, as primeiras migrações conhecidas ocorreram ainda na Pré-História, durante a Era Quaternária, motivadas por “uma avalanche de cataclismos naturais ou variações climáticas abruptas” (2001, p. 17).

A partir de então, o homem, através de grupos numéricos variáveis e cíclicos, sempre se viu forçado a deixar seu local de origem e a procurar um novo lugar para se estabelecer, em virtude de algum motivo grave e imperioso (CARVARZERE, p. 16-27).

Apesar de ser utilizada, inúmeras vezes, a expressão ‘refugiado’ para todos os casos de deslocamentos forçados relacionados a esses períodos mais remotos, a delimitação técnico-jurídica ainda não havia surgido.

Até então, o termo refugiado significava genericamente a pessoa que, em virtude de fortes circunstâncias, precisava buscar um novo lugar para viver ou sobreviver. Na época, a natureza da motivação, a nacionalidade ou região geográfica de origem dessas pessoas ou a data dos acontecimentos que as levaram ao deslocamento forçado não eram consideradas.

Apenas no século XX, a comunidade internacional começa a se preocupar com a questão dos refugiados, passando a assumir, ao menos parcialmente, a responsabilidade de protegê-los e assisti-los. Nesse momento, percebeu-se, de imediato, a necessidade de que

tais instrumentos contivessem o conceito de refugiado. (ACNUR, 2011, p. 05; BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 64).

Os moldes da conceituação e da proteção dos refugiados foram inicialmente delineados por uma primeira fase de instrumentos internacionais pertinentes ao tema. Esses tratados surgiram entre 1921 e 1946, sob a influência da Sociedade ou Liga das Nações, criada em junho de 1919, ou da Organização das Nações Unidas (ONU), criada em junho de 1945 (ACNUR, 2011, p. 05; FISCHER DE ANDRADE, 2005, p.01; PEREIRA, 2010, p.52).

Considera-se necessário mencionar que esses tratados pioneiros costumam receber, por parte da doutrina especializada, a denominação de “Primeiros Instrumentos”, forma pela qual serão denominados ao longo deste artigo² (ACNUR, 2011, p. 05).

Tais Primeiros Instrumentos, apesar de praticamente desprovidos de aplicação prática na atualidade, tiveram papel importante na evolução da conceituação e proteção dos refugiados. Por esse motivo, inclusive, são enumerados expressamente pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, doravante denominada simplesmente de Convenção de 1951, que constitui o principal tratado internacional a reger o tema até o presente momento³.

² O texto do presente artigo levou em consideração as informações contidas no Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado. O referido Manual foi publicado pela primeira vez em 1979, devido à solicitação dos próprios Estados-Membros do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Posteriormente, foi objeto de duas novas publicações, nos anos de 1992 e 2011. Esta última edição, utilizada neste artigo, ocorreu no ano em que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados completou sessenta anos. De acordo com Volker Türk, da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR, “As explicações dos componentes centrais na determinação da condição de refugiado fornecidas nessa publicação são baseadas nas visões acumuladas do ACNUR, práticas estatais, conclusões do Comitê Executivo, literatura acadêmica e decisões judiciais a nível nacional, regional e internacional, ao longo de sessenta anos”. Türk afirma ainda, no próprio Prefácio, que o Manual foi publicado “em conformidade com a responsabilidade de supervisão do ACNUR contida no parágrafo 8 do Estatuto de 1950 do ACNUR em conjunto com os Artigos 35 e 36 da Convenção de 1951 e do Artigo II do Protocolo de 1967”. Segundo Türk, o Manual objetiva “orientar autoridades governamentais, juízes, profissionais do Direito e funcionários do ACNUR nos procedimentos de determinação da condição de refugiado”. Afirma ainda que há o desejo de que o Manual seja “uma referência importante na determinação da condição de refugiados em todo o mundo” (2011, Prefácio). Considerou-se necessária uma exposição mais pormenorizada a respeito da importância do Manual, porque o mesmo não apresenta um autor específico, exceto no Prefácio, cuja autoria, conforme citado, é de Volker Türk. Seria prejudicial ao conteúdo deste artigo, fundamentando-se exclusivamente nesse motivo, desprezar o conteúdo do Manual, visto que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi elaborada sob os auspícios da ONU, da qual o ACNUR faz parte e exerce papel central na matéria em questão.

³ No decorrer do artigo será observado que o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, como é característico aos Protocolos no Direito dos Tratados, corresponde a um tratado complementar à convenção anterior e principal, no caso específico, à Convenção de 1951. Em virtude desse motivo, deve ser analisado em conjunto com a mesma. Por isso, às vezes, observa-se a menção à Convenção de 1951 como o principal tratado a respeito dos refugiados e, em outros momentos, considera-se a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, de forma conjunta, como os dois principais tratados a respeito do tema.

A Convenção de 1951, em seu Art. 1º (A) 1, confirmou o *status* de refugiado para todas as pessoas assim consideradas pelos Primeiros Instrumentos, conforme se observa a seguir:

Art. 1.º 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*. (grifo nosso)

De acordo com o Manual de Procedimentos, as pessoas enquadradas nas definições de refugiados dos Primeiros Instrumentos mencionados na Convenção de 1951 costumam receber a denominação de "refugiados estatutários" (2011, p.13).

As normas pertinentes à conceituação de refugiado previstas nos Primeiros Instrumentos enumerados no artigo 1º da Convenção de 1951 estabeleceram uma "classificação por categorias", segundo a nacionalidade ou território deixado e a ausência de proteção por parte do Estado de origem, conforme se observará adiante (BARRICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 65).

No Manual de Procedimentos, considera-se que tais critérios propiciaram uma interpretação sem grande complexidade, cuja verificação concreta da condição de refugiado ou não ocorreria sem maiores dificuldades (2011, p. 05).

Por outro lado, as disposições e critérios adotados por esses Primeiros Instrumentos, conforme serão analisados, também possibilitaram uma limitação do número de pessoas que poderiam ser consideradas como refugiadas.

Nesta primeira parte do artigo, tratar-se-á precisamente da mencionada conceituação baseada em 'categorias', bem como da sua transformação ao longo do tempo, determinada na sucessão dos Primeiros Instrumentos Internacionais mencionados expressamente no texto da Convenção de 1951.

O conceito de refugiado nos Primeiros Instrumentos anteriores ao término da Segunda Guerra Mundial

Os termos de cada uma das Grandes Guerras Mundiais ocasionaram a alteração da organização político-institucional do ponto de vista interno e internacional dos Estados. Dessa forma, novos Estados surgiram, enquanto outros Estados remanescentes sofreram grandes alterações em seus regimes políticos (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 01).

Essa nova realidade acarretou a necessária saída de considerável número de pessoas de seus locais de origem. Dessa forma, quando a Primeira Guerra Mundial finalmente chegou ao seu fim, o mundo se deparou com o surgimento dos refugiados como “fenômeno de massa” (AGAMBEN, 1996, p. 02).

As quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano, juntamente com as alterações das fronteiras geográficas estabelecidas pelos tratados de paz, alteraram “em escala numérica inédita” o número daqueles que “não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma” (AGAMBEN, 1996, p. 02; ARENDT, 1989, p. 300).

Havia um número superior a três milhões de pessoas que tinham sido forçadas a deixar seus Estados de origem, dentre os quais constavam russos, armênios, búlgaros e gregos, dentre outros em menor quantidade. Os russos representavam o maior grupo de pessoas registradas nessa situação, perfazendo um total de cerca de um milhão e meio de pessoas, perseguidas por serem “partidárias do czarismo ou inimigas do comunismo” (CAVARZERE, 2001, p. 127).

Somados a eles, havia cerca de trinta por cento das populações dos novos Estados, cujas fronteiras nacionais haviam sido modificadas por meio dos tratados de paz, como, por exemplo, a Iugoslávia e a Tchecoslováquia (AGAMBEN, 1996, p. 02).

Essas minorias étnicas se encontravam fragilizadas em sua condição jurídica, porque, muitas vezes, eram consideradas por seus respectivos governos como “estranhos e alienígenas que ameaçavam a coesão cultural e nacional”, enquanto o restante da população era realmente considerado integrante do novo Estado (LOESCHER, 1993, p. 34 *apud* BARICHELO, ARAÚJO, p. 65).

Em virtude da fragilidade dessas minorias étnicas, as potências ocidentais elaboraram alguns tratados internacionais, denominados *Minority Treaties* (Tratados de Minorias), a fim de tentar proteger seus “direitos elementares” (AGAMBEN, 1996, p. 02). Apesar de sua importância, esses tratados não serão analisados no presente artigo, por não integrarem o objeto do mesmo.

Dentre os mais de três milhões de deslocados forçados, faz-se interessante salientar a presença de um grande número de pessoas que, de forma arbitrária e repentina, também se haviam tornado apátridas. Apesar de não corresponder ao único caso dessa natureza, merece destaque a perda da nacionalidade determinada pelo governo russo, por meio dos

decretos de 28 de outubro de 1921 e de 15 de dezembro de 1921 (CARNEIRO, 2005, p.01; CAVARZERE, 2001, p. 127; FISCHER DE ANDRADE, 2005, p.02).

Dentre as pessoas diretamente afetadas pelos dois decretos, encontravam-se os russos que se encontravam há mais de cinco anos no exterior e os que tivessem abandonado a Rússia depois da revolução, por discordarem politicamente do novo regime (AGAMBEN, 1996, p.02; CARNEIRO, 2005, p.01; CAVARZERE, 2001, p. 127; FISCHER DE ANDRADE, 2005, p.02).

Justamente em virtude do problema específico dos russos, que correspondiam a aproximadamente dois milhões de pessoas, foi criado o Alto Comissariado para Refugiados Russos, sob os auspícios da Liga das Nações e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. O Alto Comissariado em questão, surgido em 1921, é considerado "a primeira organização oficial para a proteção dos refugiados", ainda que limitada a um grupo específico dos mesmos (FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 02; JUBILUT, 2007, p. 74; CAVARZERE, 2001, p.128).

Dentre os importantes objetivos do Alto Comissariado se encontrava o estabelecimento da situação jurídica dos refugiados russos ou dos refugiados russos que haviam se tornado apátridas (CAVARZERE, 2001, p. 128).

Em 31 de maio de 1924, o mandato do Alto Comissariado para Refugiados Russos foi ampliado, a fim de também proteger os armênios, que foram considerados vítimas do primeiro grande genocídio do século XX⁴ (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 67).

A situação dramática desse elevado número de pessoas motivou a celebração do primeiro dos instrumentos citados pela Convenção de 1951. Trata-se do Ajuste Relativo à Emissão de Certificados de Identidade para Refugiados Russos e Armênios, celebrado em 12 de maio de 1926.

Na época, o conceito jurídico de refugiado buscava solucionar o problema específico de certo número de pessoas, fundamentando-se, dessa maneira, na pertença a determinados grupos nacionais, na ausência de proteção por parte do governo de origem e na ausência de

⁴ Desde o século XV, os armênios viviam sob o domínio do Império Otomano, que posteriormente passou a corresponder à República da Turquia. Entre 1915 e 1923, o Império Otomano, segundo fontes armênias, promoveu uma "operação programada de extermínio" que deportou, torturou, estuprou e/ou matou cerca de um milhão e meio de armênios. Vale destacar que a população total da época seria de aproximadamente dois milhões de armênios (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 67; CAVARZERE, 2001, p. 128).

aquisição de uma nova nacionalidade, conforme se observa da transcrição das pessoas que seriam consideradas refugiadas, segundo o artigo 2º do Ajuste de 1926:

2. A Conferência adota as seguintes definições para o termo 'refugiados':
Russo: Qualquer pessoa de origem russa que não goze ou não deseje gozar da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.
Armênio: Qualquer pessoa de origem armênia anteriormente súdita do Império Otomano que não goze ou não deseje gozar da proteção do Governo da República da Turquia e que não tenha adquirido outra nacionalidade (tradução nossa).

Em 30 de junho de 1928, foi celebrado o Ajuste Relativo ao Status Legal dos Refugiados Russos e Armênios, que constitui o segundo diploma citado pela Convenção de 1951. Esse instrumento não acrescentou e nem alterou o conceito de refugiado estabelecido pelo Ajuste de 1926.

Em 1933, buscando, entre outros pontos, estabelecer a situação jurídica e promover a concessão de direitos aos refugiados russos e armênios nos respectivos Estados de acolhida, foi celebrada a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, terceiro instrumento citado na Convenção de 1951 (CAVARZERE, 2001, p.129; LOESCHER, 1993, p. 37 *apud* BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 68).

A referida Convenção de 1933, determinava, em seu artigo 1º:

A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assemelhados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou às ampliações que cada Parte Contratante possa introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão (tradução livre).

Observa-se que a Convenção de 1933 igualmente não ampliou de forma considerável as categorias passíveis de serem consideradas refugiadas. Manteve-se essencialmente restrita aos russos e armênios, ou seja, à questão de pertença a determinadas nacionalidades específicas, conforme os dois Ajustes anteriores.

No entanto, Barichello e Araújo salientam o mérito de o texto acrescentar a palavra 'assemelhados', admitindo, teoricamente, a proteção para novas hipóteses ou categorias não previstas até então (2014, p. 68). No entanto, a expressão 'assemelhados' também pode ser considerada vaga e carente de segurança jurídica, dificultando sua real utilização prática.

Naquele mesmo ano da celebração da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, o mundo se deparou com novo acontecimento, que aumentaria gravemente

o problema dos refugiados. Em 1933, Adolf Hitler assumiu o poder e iniciou uma intensa política antissemita (AGAMBEN, 1996, p. 05; CARNEIRO, 2005, p. 02; CAVARZERE, 2001, p. 41).

O governo nazista perseguiu judeus por todo o território alemão, retirando-lhes direitos em todos os níveis. Além disso, por meio da Lei de 14 de julho de 1933, iniciou a prática da retirada arbitrária e maciça da nacionalidade alemã, afetando um grande número de judeus até então alemães (AGAMBEN, 1996, p.05; DOLINGER, 2008, p.165).

No entanto, faz-se necessário salientar que o problema dos refugiados provenientes da Alemanha não se restringia aos judeus. O governo nazista também perseguiu pessoas por razões étnicas, como os ciganos, os eslavos e os michling, que eram os alemães de origem judaica (CARNEIRO, 2005, p.02; CAVARZERE, 2001, p. 41).

Da mesma forma, também perseguiu pessoas em virtude de razões políticas, como sindicalistas, social-democratas e comunistas. Além de, “por meio de um sistema de violência em massa”, ter perseguido homossexuais, artistas, cientistas e pessoas não arianas em geral (CARNEIRO, 2005, p.02; CAVARZERE, 2001, p. 41).

A perda da nacionalidade em grande escala, ocorrida nesse período, atingiu pessoas por pertencerem a determinada raça, grupo nacional ou classe e não em consequência de sua determinada conduta específica. Os regimes soviético e nazista foram os principais atores dessa prática, tornando a questão dos apátridas um problema de dimensões até então inéditas para o mundo (LAFER, 1988, p.144).

Devido a essa grave situação, foi celebrada, em 10 de fevereiro de 1938, a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, quarto instrumento citado pela Convenção de 1951. Segundo o art. 1º da Convenção em questão, seriam consideradas como “refugiados provenientes da Alemanha”:

- a) Pessoas que possuem ou tendo possuído a nacionalidade alemã, e não possuindo outra nacionalidade, demonstrem não gozar, de fato ou de direito, da proteção do governo alemão.
- b) Apátridas não protegidos pelas convenções ou acordos anteriores que tenham se retirado do território alemão e demonstrem não gozar, de direito ou de fato, a proteção do governo alemão (tradução nossa).

A Convenção, ainda no art. 1º, expressamente desconsiderou como refugiados as pessoas que tivessem deixado a Alemanha exclusivamente em virtude de razões de conveniência pessoal.

Percebe-se que a Convenção de 1938, assim como os instrumentos anteriores, estabeleceu como importante critério para considerar a pessoa refugiada a questão pertinente à relação com determinada nacionalidade, neste caso específico, a nacionalidade alemã, ainda que a pessoa tivesse se tornado apátrida em virtude da perda arbitrária.

Especificamente em relação aos apátridas, observa-se que a Convenção de 1938 reconhece como refugiado a pessoa que se tenha retirado da Alemanha e não goze, de fato ou de direito, da proteção do governo alemão. Ou seja, na Convenção de 1938, o apátrida reconhecido como refugiado corresponde àquele que perdeu a nacionalidade alemã e que não mais possui a proteção desse mesmo governo.

Em 14 de setembro de 1939, foi celebrado o Protocolo Adicional ao Ajuste Provisório e à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, que haviam sido aprovados, respectivamente, em 04 de julho de 1938 e em 10 de fevereiro do mesmo ano.

No Protocolo em questão, quinto dos Primeiros Instrumentos citados pela Convenção de 1951, buscou-se ampliar para os austríacos o benefício concedido aos refugiados provenientes da Alemanha, consoante se observa do texto do seu artigo 1º.

A expressão refugiados 'provenientes da Alemanha' prevista no artigo 1º da Convenção protege (a) as pessoas que, tendo possuído a nacionalidade austríaca e não possuindo outra nacionalidade, demonstrem não gozar, de fato ou de direito, da proteção do governo alemão e (b) as pessoas apátridas não protegidas por Convenção ou Ajuste anterior e que, tendo deixado, depois de lá estabelecidas, o território que anteriormente constituía a Áustria, demonstrem não gozar, de fato ou de direito, da proteção do governo alemão (tradução nossa).

O Protocolo Adicional expressamente desconsiderava como refugiadas as pessoas que tivessem deixado o território que anteriormente constituía a Áustria por razões puramente de conveniência pessoal.

Assim, observa-se que o Protocolo de 1939 também vinculava a consideração da pessoa como refugiada à questão restritiva da origem austríaca, além de outras exigências, como não possuir outra nacionalidade, limitando, portanto, o número de pessoas a serem protegidas.

As pessoas apátridas protegidas no Protocolo de 1939 também apresentavam, de alguma maneira, um vínculo com a antiga Áustria, pois deveriam ser pessoas que tivessem

deixado o território anteriormente pertencente à Áustria e não poderiam gozar da proteção do governo alemão.

Apesar de os cinco Primeiros Instrumentos analisados terem reconhecido a condição de refugiado a um número limitado de pessoas, sempre as vinculando aos seus territórios de origem ou a nacionalidades específicas, não se deve desconsiderar o papel por eles desempenhado, visto que constituíram os primeiros passos para a elaboração dos posteriores instrumentos de caráter mais geral e permanente.

O conceito de refugiado após a Segunda Guerra Mundial

Após o término da Segunda Guerra Mundial, passaram-se mais alguns anos até que se entendesse necessária a criação de um organismo que tratasse dos problemas referentes aos aproximadamente 11 milhões de pessoas deslocadas pela Europa⁵ (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 70).

Ainda que a maioria dessas pessoas tenha, em virtude do final da Segunda Grande Guerra, regressado aos seus locais de origem, cerca de um milhão delas, conhecido como "last million"⁶ ou "milhão restante", decidiu não retornar aos seus Estados de origem (BOLESTA-KOZIEBRODZKI 1962, p. 156 *apud* de FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 02).

Tal situação seria essencialmente causada pela "total perda de conexão" dessas pessoas com seus Estados. Tal desconexão seria motivada essencialmente pelo surgimento de novos regimes políticos nos mesmos ou pelo estabelecimento de novas fronteiras, por meio da anexação ou do desaparecimento dos Estados de origem (BOLESTA-KOZIEBRODZKI 1962, p. 156 *apud* de FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 02).

Entende-se que, naquele momento, havia uma controvérsia entre os Estados sobre o destino do "milhão restante". Essa falta de consenso era proporcionada pelas diferentes visões adotadas pelas potências ocidentais e pelos países do Bloco do Leste sobre a questão (FISCHER de ANDRADE, 2005, p. 03).

⁵ Outras fontes mencionam que, entre 1939 e 1947, estima-se que mais de 53 milhões de pessoas haviam se deslocado de suas cidades e Estados de origem (GINESY, 1948, p. 70 *apud* de FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 2).

⁶ A composição do "last million" corresponderia a 275.000 poloneses; 200.000 judeus; 200.000 espanhóis; 190.000 lituanos, latslavos e estonianos; 150.000 iugoslavos e 100.000 ucranianos (FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 3).

Essa controvérsia se refletiu na Organização Internacional para os Refugiados (OIR), “cujo estabelecimento foi objeto de negociações extremamente árduas, resultantes de discussões” entre EUA e URSS, em relação aos seus pontos de vista ideologicamente diversos sobre “a liberdade humana e o tipo de relação que deveria prevalecer entre o indivíduo e o Estado” (FISCHEL de ANDRADE, 2005, p.03).

Apesar da falta de consenso, em 15 de dezembro de 1946, último dia da segunda parte da primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, foi aprovada a Constituição da Organização Internacional para os Refugiados (CAVARZERE, 2001, p. 132, FISCHEL de ANDRADE, 2005, p.04).

No entanto, a divisão de posicionamento se refletiu na votação da Constituição, que foi aprovada com trinta e cinco votos favoráveis, cinco contrários e dezoito abstenções. Entre as questões controversas, havia a pertinente à escolha entre repatriação, defendida pelo bloco socialista, ou reassentamento⁷, defendido pelas potências ocidentais, como melhor solução para os refugiados (BOLESTA-KOZIEBRODZKI, 1962, p. 158 *apud* FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 04; RUIZ DE SANTIAGO, 2001, p. 28).

Considera-se significativo o número de abstenções e de votos contrários na aprovação da Constituição. As abstenções representariam a falta de interesse pelo problema dos refugiados por parte de alguns Estados, enquanto os votos contrários demonstrariam a discordância do bloco socialista com o texto da Constituição e a sua vontade de deixar o problema dos refugiados fora da “agenda internacional” (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 05).

Dessa forma, percebe-se que as circunstâncias da criação da OIR e da votação de sua Constituição, ainda que tivessem preocupação e objetivos humanitários, apresentaram influências de “natureza essencialmente políticas” (FISCHEL de ANDRADE, 2014, p.05).

A própria data de entrada em vigor da Constituição, bem como o número de Estados que a ratificaram ou aderiram a ela refletem as influências das divergências políticas mencionadas (BOLESTA-KOZIEBRODZKI 1962, p. 158 *apud* FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p.08; RUIZ DE SANTIAGO, 2001, p. 27-28).

⁷ A repatriação configura o retorno voluntário do refugiado ao seu Estado de origem, enquanto o reassentamento significa o estabelecimento da pessoa em outro Estado que não corresponde ao seu Estado de origem.

Apenas em 20 de agosto de 1948, a Constituição entrou em vigor, ou seja, quase dois anos após sua aprovação. Além disso, apenas três Estados a ratificaram ou aderiram a ela, perfazendo um total de somente dezoito Estados-membros ao longo de toda a existência da OIR (BOLESTA-KOZIEBRODZKI 1962, p. 158 *apud* FISCHER DE ANDRADE, 2005, p.08; RUIZ DE SANTIAGO, 2001, p. 27-28).

A Constituição em questão, cujo conceito de refugiado adotado será analisado a seguir, corresponde ao sexto e último dos Primeiros Instrumentos mencionados pela Convenção de 1951.

A Parte I da Constituição foi dividida nas Seções A e B, destinadas a dispor, respectivamente, a respeito da definição de refugiados e das pessoas deslocadas. Em virtude do objeto do presente artigo, o conceito de pessoas deslocadas não será analisado.

Nos dispositivos da Seção A, a Constituição conceituava uma pessoa refugiada da seguinte maneira:

1. [...] o termo 'refugiado' se aplica a toda pessoa que deixou ou que se encontre fora do seu Estado de nacionalidade ou de seu Estado de residência habitual, e que tendo ou não conservado sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
 - (a) Vítimas dos regimes nazista ou fascista ou dos regimes que permaneceram ao lado dos mesmos na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou de regimes similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, estejam gozando do *status* de refugiados ou não;
 - (b) Espanhóis republicanos e outras vítimas do regime falangista na Espanha, que gozem ou não do *status* internacional de refugiados ou não;
 - (c) Pessoas que foram consideradas refugiadas antes do início da Segunda Guerra Mundial por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
2. Sujeitando-se às cláusulas das seções C e D e à Parte II deste Anexo I, considerada a exclusão de certas categorias de pessoas, incluindo criminosos de guerra e traidores dos benefícios da Organização, o termo 'refugiado' também se aplica a pessoas, além das deslocadas definidas na seção B deste Anexo, que estiverem fora do Estado de nacionalidade ou de sua residência habitual, e que, em decorrência dos eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estiverem impossibilitadas ou não desejarem aproveitar-se da proteção do governo de seu Estado de nacionalidade ou de sua anterior nacionalidade.
3. Sujeitando-se às cláusulas da seção D e Parte II deste Anexo, o termo 'refugiado' também se aplica às pessoas que, tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e possuindo origem judaica ou sendo estrangeiras ou apátridas, foram vítimas de perseguição nazista e foram detidas ou obrigadas a fugir e, tendo retornado a um daqueles Estados como resultado de ação inimiga ou de circunstância de guerra, não tenham sido fortemente reassentadas.

4. O termo 'refugiado' também se aplica a crianças desacompanhadas que se tornaram órfãs ou aquelas cujos pais estão desaparecidos, e que se encontrem fora de seu Estado de origem (tradução nossa).

A primeira observação, decorrente da leitura dos dispositivos supra, diz respeito à ampliação do conceito de refugiado, quando comparado aos instrumentos anteriores, além da previsão a respeito do conceito de "pessoa deslocada", que não havia sido conceituada anteriormente (FISCHEL de ANDRADE, 2005, p. 09).

Apesar de a ampliação do conceito ser considerada um avanço, considera-se que suas cláusulas apresentam uma "mistura de conceitos geográficos ou pragmáticos e ideológicos" (HARTLING, 1979, p. 126-127 *apud* FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 10).

Tais críticas podem ser entendidas a partir da leitura atenta dos dispositivos supra. Como exemplo, podem ser mencionadas as previsões do artigo 1º, (a), (b) e do artigo 3º.

Os dispositivos em questão, apesar de não enumerarem nacionalidades específicas, como em tratados anteriores, vincula a condição de refugiado ao fato de a pessoa ter deixado o Estado de nacionalidade ou de residência habitual por ser vítima de regimes específicos.

O artigo 1º (a) trata dos regimes nazista, fascista ou daqueles Estados que, de alguma forma, posicionaram-se favoravelmente a eles. Já o artigo 1º (b) trata do regime falangista na Espanha. Assim, ainda que fossem diretamente enumerados regimes e não nacionalidades específicas, indiretamente havia essa limitação, porque a pessoa vitimada deveria possuir a nacionalidade ou ter residência habitual relacionada a um dos Estados desses regimes.

O artigo 3º também estabelece restrições geográficas e de nacionalidade, ao fazer novamente referência à perseguição realizada pelo regime nazista, mas, dessa vez, tratando das pessoas que, depois de terem fugido de tal perseguição, tivessem retornado especificamente à Áustria ou Alemanha, em virtude de circunstância de guerra, e que não tivessem sido devidamente reassentadas. Essas pessoas deveriam, ainda, possuir origem judaica, serem apátridas ou deveriam ser estrangeiras, ou seja, nessa perspectiva, não deveriam ser alemães ou austríacas.

Essa adoção de cláusulas desprovidas da clareza necessária tornou as disposições em comento, muitas vezes, "artificiais e formalísticas", fazendo com que, no momento de sua aplicação, fossem "completamente desconsideradas" (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 10).

As referidas deficiências e dificuldades das cláusulas analisadas se devem, ao menos parcialmente, à "tentativa de reconciliar os pontos de vista divergentes" das potências

ocidentais e orientais da época. Conforme exposto anteriormente, essa falta de consenso esteve presente ao longo dos aproximadamente dezoito meses de elaboração do texto da Constituição da OIR (HATHAWAY, 1984, p. 374 *apud* FISCHER DE ANDRADE, 2005, p. 09).

Apesar das mencionadas críticas, ao conceito de refugiado contido na Constituição, também podem ser atribuídos pontos positivos. Tais elogios dizem respeito, entre outras questões, à “descrição das razões da perseguição” sofrida (FISCHER DE ANDRADE, 2005, p.10).

Pode igualmente ser apontado como outro avanço o fato de, em algumas de suas previsões, tentar universalizar o conceito de refugiado. Isso porque, em parte dos dispositivos, dispõe sobre a pessoa de forma mais genérica, ao invés de vincular o conceito a tantas restrições, como as referentes à procedência da pessoa em relação a determinado Estado ou território ou à pertença da pessoa a uma nacionalidade específica.

Esse tipo de restrições, ainda que presente em parte dos dispositivos da Constituição, não ocorreu em todas as hipóteses enumeradas no conceito. Esse posicionamento foi diverso do que ocorreu nos tratados anteriores, que apresentavam tais restrições em todos os dispositivos relativos ao conceito, como, por exemplo, aqueles que exigiam a nacionalidade russa, armênia ou a procedência da Alemanha.

Os artigos 1º (c) e 2º apresentam essa virtude da universalização, ao considerar refugiada a pessoa em termos abstratos, sem restringir geograficamente o reconhecimento do *status* de refugiado à pertença a determinada nacionalidade ou à procedência de determinado território, ainda que a restrição ocorresse através da relação desse território com determinado que indiretamente, através da vinculação a determinado tipo de regime, conforme analisado nos dispositivos (a) e (b) do artigo 1º e no artigo 3º da Constituição.

No entanto, apesar dos avanços dos dispositivos em questão, não se pode deixar de mencionar a limitação temporal existente nesses mesmos artigos 1º, (c) e 2º. O primeiro dispositivo reconhece como refugiada a pessoa perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas *antes do início* da Segunda Guerra Mundial e o segundo reconhece como refugiada a pessoa que, em virtude de *eventos subsequentes ao início* da Segunda Guerra Mundial, encontra-se fora do Estado da nacionalidade ou da residência habitual e que não pode ou não deseja valer-se da proteção do mesmo. Vale ressaltar que, nessa última hipótese, não houve menção aos motivos da perseguição.

Cabe diferenciar a questão da nacionalidade, prevista na Constituição, em duas situações diferenciadas. Existe a questão da nacionalidade enquanto um dos possíveis motivos de perseguição que fundamentam o reconhecimento da pessoa como refugiada. E que, nesse caso, independe de qual seja essa nacionalidade, conforme disposto no artigo 1º, (c) da Constituição.

Mas, igualmente, existe a questão da nacionalidade enquanto restrição para o reconhecimento do status de refugiado. Nessa segunda hipótese, trata-se da vinculação da pessoa à pertença a certa nacionalidade ou Estado de procedência, para que ocorra o reconhecimento dela como refugiada. Nessa última situação, são excluídos todos aqueles que não têm aquela(s) determinada(s) nacionalidade(s), conforme o exemplo dos artigos 1º, (b) e 3º.

A OIR correspondeu ao primeiro órgão especializado da ONU a ser extinto, o que decorreu parcialmente da divergência de visões sobre questões pertinentes aos refugiados por parte das potências ocidentais e dos Estados do bloco socialista, conforme tratado anteriormente (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 2).

Vale ressaltar que, em virtude de sua atuação mesmo depois de “não mais existir”, não há consenso por parte da doutrina com relação à data precisa de sua extinção (BOLESTA-KOZIEBRODZKI, 1962, p. 159 *apud* FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 12).

Após o encerramento de suas atividades, as competências da OIR passaram a ser atribuídas aos Estados que já possuíam refugiados em seus territórios. Tais Estados questionaram o fato de a responsabilidade sobre o problema recair sobre eles, tendo como fundamento apenas motivos geográficos, ou seja, simplesmente porque os mesmos se encontravam em seus territórios (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 11 e 27).

Entendiam que o problema deveria ser compartilhado pela comunidade internacional e defendiam a necessidade da criação de um novo organismo internacional para cuidar da questão, pois eram adeptos da ideia de que ‘somente quando a responsabilidade conjunta é reconhecida e transformada em ação pode o problema dos refugiados ser resolvido satisfatoriamente’ (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 11).

Assim, em 1º de janeiro de 1951, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) iniciou suas atividades como um “órgão subsidiário da ONU” (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 11 e 27; PEREIRA, 2010, p. 60-61).

De acordo com o artigo 1º do Estatuto do ACNUR, o Alto Comissário deve atuar de forma “totalmente apolítica” e deve desempenhar “ações de natureza eminentemente humanitária”. Além disso, determina que o Alto Comissário possui competência “para lidar, internacionalmente, com a questão dos refugiados”.

Vale ressaltar que o ACNUR, originalmente destinado a tratar especificamente dos refugiados, teve seu mandato ampliado, a fim de também cuidar das questões pertinentes aos apátridas que não fossem também reconhecidos como refugiados e aos deslocados internos⁸ (PEREIRA, 2010, p.62).

Dessa forma, já sob os auspícios do ACNUR, e mais especificamente a pedido do seu primeiro Alto Comissário, o texto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados começou a ser desenvolvido (PEREIRA, 2010, p. 67). É justamente sobre o conceito estabelecido nessa Convenção, que ainda hoje representa o principal tratado internacional a respeito do tema, que a segunda parte deste artigo versará.

O conceito de refugiado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967

A Convenção de 1951, apesar de passados quase setenta anos da sua aprovação, ainda hoje constitui o principal instrumento sobre a conceituação de refugiado. Essa central importância, até os dias atuais, justifica a análise dos pontos pertinentes às delimitações temporal, geográfica e à questão da nacionalidade como motivo que justifica o reconhecimento da pessoa como refugiada.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o número de refugiados atingiu proporções inéditas, levando os Estados a perceberem que os instrumentos até então existentes não haviam solucionado o problema (ACNUR, 2011, p.05; CAVARZERE, 2001, p.131).

Por esse motivo, iniciaram-se os esforços para a elaboração de um novo instrumento, que possuísse caráter geral quanto à definição da condição de refugiado e à sua proteção. Preteriu-se, dessa forma, a elaboração de acordos *ad hoc*, que dispusessem a respeito de

⁸ De acordo com Luciana Diniz Durães Pereira, os deslocados internos correspondem às pessoas que foram obrigadas a abandonar seus lugares de origem ou de residência habitual para viver em outro local, mas que, no entanto, não atravessaram as fronteiras internacionalmente reconhecidas (2010, p. 62).

situações específicas, como o ocorrido nos Primeiros Instrumentos analisados anteriormente (ACNUR, 2011, p.05; CAVARZERE, 2001, p.131).

Com a pretensão de alcançar esse objetivo, em 28 de julho de 1951, a Conferência dos Plenipotenciários das Nações Unidas adotou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, mais conhecida apenas como Convenção de 1951. O diploma em questão entrou em vigor, do ponto de vista internacional, no dia 21 de abril de 1954 (ACNUR, 2011, p.05).

Inicialmente, faz-se interessante destacar que a Convenção de 1951 apenas reconhece formalmente o *status* de refugiado da pessoa que apresenta os critérios descritos em seu conceito. Isso significa que a Convenção não constitui o *status* de refugiado de determinada pessoa, mas apenas declara formalmente uma condição previamente existente (ACNUR, 2011, p.10).

Por essa razão, é necessária uma avaliação prévia à formalização da declaração do reconhecimento da condição de refugiado. O procedimento, portanto, divide-se em duas etapas: a primeira objetiva determinar todos os fatos pertinentes ao caso submetido a análise e a segunda verifica se a definição da Convenção de 1951 é aplicável ao caso analisado (ACNUR, 2011, p. 10).

É possível agrupar as principais disposições referentes ao conceito de refugiado, presentes na Convenção de 1951, em três tipos: cláusulas de inclusão, cláusulas de cessação e cláusulas de exclusão⁹ (ACNUR, 2011, p. 10).

As cláusulas de inclusão contêm os requisitos exigidos, para que ocorra o reconhecimento de uma pessoa como refugiada. Correspondem a cláusulas que dispõem a respeito de critérios positivos, pois os mesmos devem estar presentes para o reconhecimento. Tais cláusulas são justamente as que apresentam interesse imediato para o objeto do presente artigo (ACNUR, 2011, p. 10).

O conceito previsto no artigo 1º, (A), 2 da Convenção representa sua principal cláusula de inclusão e estabelece o seguinte:

Para os fins da presente Convenção, o termo 'refugiado' se aplicará a qualquer pessoa:

⁹ As cláusulas de cessação apresentam as situações que levam uma pessoa a perder o status de refugiado e as cláusulas de exclusão enumeram circunstâncias que impedem determinada pessoa de ser protegida pela Convenção de 1951, ainda que apresente os requisitos para tanto. Ambos são considerados critérios negativos, pois a pessoa que se enquadre nelas perde o status ou não pode ser considerada refugiada (ACNUR, 2011, p. 10).

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, encontra-se 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 desses acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A seguir, serão analisadas as questões pertinentes à limitação temporal, bem como as pertinentes à nacionalidade e à raça, enquanto motivos para o fundado temor de perseguição que possibilita o reconhecimento do *status* de refugiado perante a Convenção.

O primeiro ponto a ser tratado diz respeito à limitação temporal. O dispositivo em comento prevê expressamente que a pessoa refugiada passou a apresentar essa condição em virtude especificamente “dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. A data mencionada se refere ao acontecimento original que tornou a pessoa refugiada e não à data do reconhecimento formal do seu *status* de refugiado ou à data em que a pessoa foi impelida a deixar seu Estado (ACNUR, 2011, p.12).

Tal limitação de ordem temporal foi decorrente da preocupação de certos Estados em não assumir obrigações cujo alcance seria impossível prever. Buscaram, portanto, limitar tais obrigações às situações já conhecidas naquela época ou às situações que pudessem surgir posteriormente, mas em razão desses eventos já ocorridos e conhecidos (ACNUR, 2011, p.05).

A Convenção não definiu o significado preciso de ‘acontecimentos’. No entanto, a partir do entendimento do próprio ACNUR, deveriam ser assim considerados todos os ‘acontecimentos relevantes envolvendo mudanças territoriais ou profundas alterações políticas, bem como perseguições sistemáticas resultantes de mudança anteriores” (2011, p. 12).

Com a transcorrer do tempo, novas situações levaram à necessidade de alterar a definição da Convenção, ampliando seu alcance do ponto de vista temporal. Assim, o posterior Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967, foi elaborado essencialmente com esse propósito, desconsiderar a data limite para o reconhecimento de uma pessoa como refugiada.

O Protocolo de 1967, em seu artigo 1.2, estabelece que o termo refugiado é aplicável:

[...] a 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 decorrência de tais acontecimentos” não figurassem do parágrafo 2º, da seção (A) do artigo 1º.

Igualmente se faz necessário mencionar que o texto da Convenção permitia aos Estados-partes adotarem uma limitação geográfica para o reconhecimento do *status* de refugiado. Essa possibilidade deveria ser exposta no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão à Convenção.

O artigo 1º, (B) 1 determina:

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:

- a) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro na Europa’; ou
- b) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa e alhures’.

Os motivos e preocupações que levaram à previsão da possibilidade de adoção de uma limitação geográfica por parte dos Estados correspondem aos mesmos abordados para a questão da previsão de limitação temporal. Ou seja, o receio quanto a assumir obrigações em relação ao surgimento de um número imprevisível de futuros novos casos de refugiados (ACNUR, 2011, p.23).

A Convenção facilitou a posterior mudança de entendimento do Estado-parte que desejasse ampliar o alcance do conceito. Essa ampliação, que passaria a desconsiderar a limitação geográfica, poderia ocorrer a qualquer momento, bastando, para tanto, notificar o Secretário-Geral da ONU¹⁰.

No entanto, é importante destacar que o Protocolo de 1967 não pôde eliminar genericamente a limitação geográfica, porque a mesma decorria da eventual opção individual e formal de determinados Estados em relação à Convenção de 1951. Não seria possível, portanto, impor uma retirada da limitação geográfica, sem que houvesse a autorização de cada Estado que houvesse assim se posicionado.

O dispositivo analisado também apresenta outra importante questão relacionada ao objeto deste artigo. Trata-se de determinados motivos expressamente previstos, para que a pessoa obrigada a sair de seu Estado de nacionalidade ou de residência habitual, em virtude

¹⁰ Ainda hoje restam poucos Estados que mantêm a restrição geográfica. A título de exemplo, menciona-se a Turquia, que manteve de forma expressa a limitação, mesmo após aderir ao Protocolo de 1967 (ACNUR, p. 71, Anexo IV).

do temor de perseguição, seja reconhecida como refugiada. Tais motivos correspondem à nacionalidade e à raça.

É visível que a Convenção considera refugiada a pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora do Estado de sua nacionalidade. Assim como igualmente reconhece como refugiada a pessoa apátrida que se encontre fora do Estado de residência habitual e que não pode, ou, em virtude desse temor, não queira se valer da proteção desse Estado.

No entanto, o objeto desse artigo não versa sobre todos esses motivos, mas apenas sobre os que apresentam relação, de alguma forma, com a nacionalidade, além de tratar das restrições temporais e geográficas do conceito. Em virtude disso, os demais motivos não serão analisados.

No que diz respeito à perseguição motivada pela raça, o Manual de Procedimentos recomenda que o termo “raça” deve ser interpretado em sentido amplo, incluindo-se, portanto, todos os grupos étnicos que são assim considerados pelo “uso comum” (2011, p.17).

Já em relação à questão da nacionalidade, enquanto motivo de perseguição, o Manual estabelece que o alcance do termo não se limitar à concepção jurídica, correspondente ao vínculo jurídico que une determinada pessoa a um Estado (2011, p. 18).

O sentido do termo, para a configuração do motivo previsto na Convenção, apresentaria maior amplitude, referindo-se igualmente ao sentimento de pertencimento a certo grupo étnico ou linguístico, independentemente do vínculo jurídico. E, nesse sentido amplo, eventualmente, mesclar-se-ia ao termo “raça” (ACNUR, 2011, p.18).

Poder-se-ia considerar essa orientação um convite ao retorno às clássicas concepções de população, povo e nação, que costumam constituir objeto de estudo da disciplina de Teoria Geral do Estado, no ano introdutório dos cursos de graduação em Direito.

A análise das questões pertinentes ao conceito de refugiado apresentadas neste texto revela que, se, de um lado, existiu a tentativa da Convenção de 1951 de universalizá-lo, pois não exigiu possuir determinada nacionalidade como requisito; de outro lado, houve o cuidado inicial de não universalizar demais, ao estabelecer as estudadas limitações temporal e geográfica.

Felizmente, essas restrições hoje quase não mais existem, em virtude da exclusão da limitação temporal pelo Protocolo de 1967 e da mudança de posicionamento da maioria dos

Estados que inicialmente haviam optado pela limitação geográfica de procedência da Europa.

Conclusão

Ao longo do presente artigo, observou-se que o conceito de refugiado sofreu uma transformação nos tratados sucessivos que dispuseram a respeito do tema no século XX. As questões aqui analisadas foram pertinentes especificamente às delimitações temporais, geográficas e relacionadas à nacionalidade da pessoa passível de ser considerada refugiada.

Em relação à questão da nacionalidade, analisou-se a sua transformação como correspondente à exigência de possuir determinada nacionalidade para o reconhecimento da condição de refugiado, bem como quando correspondente ao motivo do temor de perseguição que fundamenta o reconhecimento como refugiado.

Ainda que não seja perfeito, é inegável que, em relação ao número de pessoas em situação de vulnerabilidade protegidas, o conceito de refugiado evoluiu positivamente através dos anos. A comparação de todos os conceitos presentes nos tratados analisados demonstrou essa realidade.

Esse progresso se deve essencialmente à ampliação conceitual ocorrida a partir da exclusão das delimitações temporal e geográfica e da mudança de sentido atribuída ao termo nacionalidade, que deixou de ser um fator limitador para configurar um motivo de reconhecimento.

Espera-se que, com o transcorrer do tempo, outras evoluções ocorram, através da possível elaboração de uma nova convenção sobre o tema, que reflita as necessidades e características do século XXI.

Referências

ACNUR. **Dados sobre refúgio**. Disponível em: <https://acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado)>. Acesso em: 25 mai. 2019.

AGAMBEM, Giorgio. **Mais além dos direitos do homem**. Tradução de Murilo Duarte Costa Côrrea. Disponível em:

<https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/art_2010_Mais_alem_direitos_homem.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado**. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/2997>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L. **Le droit d'asile**. Leyde: Sythoff, 1962.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados**. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/286/274>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: parte geral**. 9. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946 – 1952)**. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03.pdf. Acesso em: 18 mai. 2019.

HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**, Boston, v. 31, n. 1, pp. 129-147, 1990.

HATHAWAY, James. C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920 – 1950. **International and Comparative Law Quarterly [ICLQ]**, 33(2). pp. 348–380, 1984.

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

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEAGUE OF NATIONS. **Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany**. 14 September 1939. **League of Nations**, Treaty Series, v. CXCVIII, n. 4634, p. 141. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees**. 12 May 1926. League of Nations, Treaty Series, v. LXXXIX, n. 2004. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>>. Acesso em 30 abr. 2019

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**. 30 June 1928. League of Nations, Treaty Series, v. LXXXIX, n. 2005. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html>>. Acesso em 30 abr. 2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**. 28 October 1933. League of Nations, Treaty Series. v. CLIX. n. 3663. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany**. 10 February 1938. League of Nations Treaty Series. v. CXCL, n. 4461, p. 59. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity**: International Cooperation and the Global Refugee Crisis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. Mini Códigos: Internacional. 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo sobre o estatuto dos refugiados**. Mini Códigos: Internacional. 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de "refugiado ambiental"**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Derechos humanos, derecho de refugiados: evolución y convergências**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Derechos Humanos y Protección Internacional de los Refugiados**. XV Curso de Derecho Internacional (1988). Washington: OEA. pp. 217-268, 1989.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Refugees and Displaced Persons** (Constitution of the International Refugee Organization). 15 December 1946. A/RES/319. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3boof1963c.html>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

Dados da autora

Alessandra Pérez Gomes

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2001) e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2006). Atualmente é professora da Universidade Católica de Pernambuco. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional Privado, atuando principalmente nos seguintes temas: migração, refugiados, processo de integração regional, conflito de leis e de jurisdições. E-mail: alessandra.perez@unicap.br