

## DESAFIOS À APLICAÇÃO DE SOLUÇÕES DURÁVEIS<sup>1</sup>

### **André de Lima Madureira – LSE/United Kingdom**

Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestrando em Direitos Humanos pela *London School of Economics*. Membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades e da Rede Sul-americana para as Migrações Ambientais. Ex-advogado do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

alimadureira@gmail.com –

A.de-lima-madureira@lse.ac.uk

### **João Carlos Jarochinski Silva – UFRR**

Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP, mestre em Direito Internacional pela UNISANTOS, professor e coordenador do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR) e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF-UFRR).

joao.jarochinski@ufr.br

---

<sup>1</sup> Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo; baseado na dissertação de André de Lima Madureira intitulada “Direito Internacional dos Refugiados e Soluções Duráveis: instrumentos de proteção, abordagens atuais e a necessidade de novas respostas”, apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, sob a supervisão da Professora Dra. Liliana Lyra Jubilut.

## **Desafios à aplicação de soluções duráveis**

### **Introdução**

Por conta do enorme fluxo de refugiados pelo mundo nos últimos anos, muito tem se debatido sobre a procura por soluções para essa temática. Entretanto, devido ao enorme impacto midiático e eleitoral que a questão tem recebido, percebe-se que o discurso dos países, notadamente dos que têm recebido fluxos de refugiados, notadamente no caso dos países europeus, esse debate sobre o tema ainda é concentrado na aplicação do Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo.

Isso se deve ao fato que muitos países não tem cumprido suas obrigações internacionais relacionadas aos tratados dos quais são signatários e tem, em muitos casos, criado uma série de obstáculos para a efetiva aplicação do Direito dos Refugiados, além de trazer uma discussão rasa para a abordagem desse tema que tem sido um dos mais relevantes no cenário internacional nos últimos anos.

No sentido de tentar colaborar com um debate mais aprofundado, o presente artigo procurará abordar as principais dificuldades que à aplicação das chamadas soluções duráveis tem encontrado no cenário internacional, obstaculizando uma prestação mais garantidora de direitos aos refugiados e que realmente possa colaborar na busca por soluções para a temática. Dessa forma, apresentaremos brevemente as Soluções Duráveis propostas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para, a seguir, entrarmos no debate sobre as principais dificuldades para a sua aplicação pelos países, demonstrando o quanto a sua utilização poderia vir a ser viável na construção de um marco mais eficiente na proteção dos refugiados e na sua integração nas sociedades em que estão inseridos.

### **Soluções duráveis**

As soluções duráveis desempenham papel fundamental na busca pela proteção integral dos refugiados. O ACNUR, por intermédio de seu Comitê Executivo<sup>2</sup>, já corroborou essa assertiva por diversas vezes, ao concluir que sua capacidade de oferecer proteção à população

---

<sup>2</sup> O Comitê Executivo do ACNUR possui atualmente 98 membros, dentre eles o Brasil, e reúne-se anualmente em Genebra para revisar e aprovar os programas e o orçamento do órgão, oferecer orientação em assuntos de proteção internacional e discutir outras questões relacionadas ao órgão e seus parceiros. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c83.html>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

refugiada está intimamente ligada ao seu sucesso em promover soluções duráveis<sup>3</sup>. Assim, a falta ou ausência dessas soluções é capaz de produzir efeitos que desestabilizam populações formadas por refugiados<sup>4</sup>, afetando o acesso a direitos básicos – como educação – e provocando desse modo novos deslocamentos, que alguns países classificam como movimentos irregulares<sup>5</sup>.

Verifica-se, ao se examinar a aplicação das soluções duráveis, que muitas vezes há uma preferência hierárquica entre elas, sendo que, em geral, atualmente a repatriação voluntária é a privilegiada, seguida da integração local e do reassentamento<sup>6</sup>. O Comitê Executivo do ACNUR, ao adotar em 2005 a Conclusão sobre Integração Local n° 104, informou que:

[...] repatriação voluntária, integração local e reassentamento são as soluções duráveis tradicionais, e que todas se mantêm como viáveis e importantes respostas às situações dos refugiados; que a repatriação voluntária, com segurança e dignidade, onde e quando possível, permanece como a mais preferida solução na maioria das situações dos refugiados [...]<sup>7</sup>.

Nota-se que, historicamente, há uma alternância de preferência entre as soluções duráveis. Inicialmente, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a preferência era pelo reassentamento<sup>8</sup>, sendo que, atualmente, faz-se opção pela repatriação voluntária<sup>9</sup>.

É importante esclarecer, contudo, o caráter político da opção atual pela repatriação voluntária, já que sua escolha não se dá pelo fato de ser a solução mais adequada à população refugiada<sup>10</sup>, mas sim em virtude do fechamento dos países, especialmente os desenvolvidos, à acolhida dos refugiados<sup>11</sup>. Ademais, muitos Estados de acolhida preferem limitar suas obrigações

---

<sup>3</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007). Cf. também Conclusões Gerais sobre Proteção Internacional do Comitê Executivo, Adendo ao Relatório da 41ª Sessão (1990), 22 (e). Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae68c5b14>>. Acesso em: 17 ago 2015.

<sup>4</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007).

<sup>5</sup> Movimentos irregulares são deslocamentos realizados por refugiados e/ou solicitantes de refúgio que já se encontram em um país de acolhida, mas, pela ausência de educação, emprego, e pela falta de soluções permanentes, são obrigados a buscar proteção em outro local. Cf. Conclusão do Comitê Executivo n. 58 (1989), Relatório da 40ª Sessão. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68c4380.html>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

<sup>6</sup> Goodwin-Gill (2014, p. 42).

<sup>7</sup> Essa citação é a tradução livre de: “[...] *that voluntary repatriation, local integration and resettlement are the traditional durable solutions, and that all remain viable and important responses to refugee situations; that voluntary repatriation, in safety and dignity, where and when feasible, remains the most preferred solution in the majority of refugee situations [...]*”. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

<sup>8</sup> No final da década de 1940 e durante a década de 1950, a importância do reassentamento caracterizou-se muito por conta dos refugiados europeus do pós-guerra que foram reassentados em países como EUA, Canadá e Austrália. CRISP, Jeff. *In search of solutions: refugees are doing it for themselves*. Aula proferida no dia 15 de julho de 2015 no *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford como parte da *International Summer School in Forced Migration*.

<sup>9</sup> Jubilut (2007, p. 155).

<sup>10</sup> Com efeito, muitas vezes os refugiados não desejam voltar aos países de origem, principalmente quando se tratam de refugiados jovens ou de segunda geração, pois os vínculos com as terras de origem já não mais existem ou sequer existiram. Cf. Long (2014, p. 476) e Jubilut (2007, p. 155).

<sup>11</sup> Jubilut (2007, p. 155).

no que se refere à proteção dessa população<sup>12</sup>, e a única opção acaba sendo o retorno dos refugiados aos seus países de origem, isto é, a repatriação.

Apesar de ser o objetivo final da proteção internacional dos refugiados, o Direito Internacional dos Refugiados não obriga os países a promover soluções duráveis. Assim, com a finalidade de exercer suas obrigações de proteção aos refugiados do modo mais adequado possível, o ACNUR, mediante seu Comitê Executivo, por vezes já reafirmou a necessidade de se acompanhar de perto as políticas e posições dos Estados<sup>13</sup>.

É essencial salientar, outrossim, que a Convenção de 51 não exige que os refugiados procurem responder aos seus problemas por meio das soluções duráveis. Tendo em vista ser um dos primeiros<sup>14</sup> tratados internacionais de direitos humanos<sup>15</sup>, a Convenção de 51 respeita a livre escolha dos refugiados, deixando ao critério desses indivíduos a decisão sobre quando procurar e se há necessidade/interesse de buscar as soluções duráveis<sup>16</sup>.

Tendo visto que as soluções duráveis podem ser entendidas como formas de proteção, sobretudo em função da aproximação entre os direitos humanos e o Direito Internacional dos Refugiados, é relevante verificar se essas formas de proteção têm sido adequadas e efetivas da maneira como são aplicadas. Os refugiados, como visto, são titulares de direitos tanto no que diz respeito a seu *status* específico, que demanda proteção diferenciada – ou seja, enquanto refugiados –, como no que se refere à sua condição de ser humano – ou seja, com direitos resguardados pelos direitos humanos. É a partir dessa abordagem integrada que se pode pensar em uma proteção efetiva e adequada. Nesse sentido, nota-se que atualmente há mais desafios que perspectivas de sucesso pleno no que diz respeito às soluções duráveis para os refugiados.

## **Integração local**

Integração local, isto é, a residência do refugiado na primeira comunidade de acolhida e sua aceitação pela mesma<sup>17</sup>, com a conseqüente aquisição progressiva de direitos e, em último nível, de cidadania<sup>18</sup>, “é uma opção e decisão de soberania a ser exercida pelos Estados [...]”<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 496).

<sup>13</sup> Ibid, p. 489.

<sup>14</sup> A Convenção de 51 é o segundo tratado internacional de direitos humanos, sendo que a Convenção para a Prevenção e a Repressão do crime de Genocídio de 1948 é o primeiro. Cf. Almeida (2001, p. 155-156).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Hathaway (2005, p. 914).

<sup>17</sup> Goodwin-Gill (2014, p. 43).

<sup>18</sup> Crisp (2015).

<sup>19</sup> Essa citação é a tradução livre de: “[...] *local integration is a sovereign decision and an option to be exercised by States [...]*”. Conclusão do Comitê Executivo do ACNUR sobre Integração Local n. 104 de 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Infere-se, portanto, que não há obrigação legal por parte dos países em promover a solução da integração local, mesmo que o Estado tenha ratificado a Convenção de 51<sup>20</sup>. Os países estão legalmente vinculados à definição de refugiado – desde que sejam partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 – e ao princípio do *non-refoulement*, mas a decisão de implementar a integração local de um refugiado em suas comunidades é discricionária<sup>21</sup>.

Essa discricionariedade torna-se de difícil compreensão ao se analisar as obrigações aceitas pelos países que ratificaram a Convenção de 51. Com efeito, é possível encontrar na Convenção não apenas menção implícita à necessidade de se facilitar a integração local dos refugiados<sup>22</sup>, mas ainda lhes é assegurada uma série de direitos, como os direitos à educação<sup>23</sup> e ao trabalho<sup>24</sup>, que por concepção deveriam ser respeitados nos primeiros países de acolhida por meio da integração local<sup>25</sup>.

Não obstante, fato é que nenhum documento internacional contém obrigações em relação a soluções específicas<sup>26</sup>, e a lacuna existente entre a obrigatoriedade do *non-refoulement* e a discricionariedade da integração local – e das outras soluções duráveis – compromete a proteção de milhões de refugiados que acabam não vislumbrando um fim para seu *status*<sup>27</sup>. O artigo 34 da Convenção de 51 não é entendido como uma obrigação, já que não requer que os países concedam a sua cidadania aos refugiados<sup>28</sup>, pois se entende que os Estados:

[...] não podem ser compelidos a conferir sua nacionalidade aos refugiados estabelecidos em seus territórios, mesmo que após um longo período de espera, pois a naturalização confere aos cidadãos naturalizados uma série de privilégios, incluindo direitos políticos<sup>29</sup>.

Juntamente com os já destacados níveis de preferência traduzidos por questões políticas que as soluções duráveis apresentam, essa ausência de obrigação legal no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados no que tange à efetivação da integração local acaba conferindo um caráter de informalidade à maioria dos processos de integração que ocorre na prática. Pelo

---

<sup>20</sup> Goodwin-Gill e Mcadam, (2007, p. 491).

<sup>21</sup> Goodwin-Gill (2014, p. 43).

<sup>22</sup> Convenção de 51, artigo 34: os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

<sup>23</sup> Convenção de 51, artigo 22.

<sup>24</sup> Convenção de 51, artigos 17, 18 e 19.

<sup>25</sup> Jubilit (2007, p. 86).

<sup>26</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 491).

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Hathaway (2005, p. 981).

<sup>29</sup> Essa citação é a tradução livre de: “[...] *cannot be compelled to grant its nationality, even after a long waiting period, to a refugee settled in its territory since naturalization confers on the naturalized citizen a series of privileges, including political rights*”. Comitê *Ad Hoc* sobre Apatridia e Problemas Relacionados, *Status de Refugiados e Apátridas* (1950). Memorando do Secretário Geral. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68c280.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

alcançe limitado da integração *de jure*<sup>30</sup>, limitação essa que se traduz, por exemplo, em acesso restrito ao mercado de trabalho e a direitos de residência<sup>31</sup>, a integração *de facto*, também classificada como integração “silenciosa”<sup>32</sup>, torna-se uma saída muito usada por refugiados e/ou solicitantes de refúgio.

De fato, a integração local como solução durável, no decorrer das últimas décadas, tem-se feito muito presente na prática<sup>33</sup>, restando ignorada, todavia, pela agenda política dos Estados, o que a faz ser caracterizada como a solução “evitada”<sup>34</sup> – e não “esquecida”<sup>35</sup> como defendem alguns autores.

Constata-se, assim, que os refugiados estão sendo capazes de se integrar às comunidades locais, especialmente em relação a aspectos econômicos e sociais, não obstante as restrições impostas pela ausência de políticas nacionais ou internacionais voltadas à facilitação desse processo de integração<sup>36</sup>.

### **Repatriação voluntária**<sup>37</sup>

A repatriação voluntária, isto é, o retorno voluntário do refugiado ao seu país de origem, em segurança e dignidade, acompanhado por um processo de reintegração sustentável<sup>38</sup>, possui aspectos institucionais e de direitos humanos no que se refere à sua implementação<sup>39</sup>.

Por um lado, os aspectos institucionais derivam do papel do ACNUR de facilitar e promover a efetivação da repatriação voluntária<sup>40</sup>. Por outro lado, o direito de qualquer ser humano e, por conseguinte, do refugiado, de retornar ao seu país de origem encontra-se previsto

---

<sup>30</sup> Entende-se por integração *de jure* o processo formal de obtenção de cidadania pelos refugiados com base em políticas definidas pelos países de acolhida. Por outro lado, compreende-se por integração *de facto* o processo de integração informal de refugiados que ocorre a despeito das restrições impostas pelos Estados de acolhida, sendo, portanto, baseado em ações individuais que encontram abertura na economia local e estabelecem relações sociais e culturais junto às comunidades locais (HOVIL, 2014, p. 489-490).

<sup>31</sup> Crisp (2015).

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Hovil (2014, p. 496).

<sup>34</sup> Ibid, p. 488.

<sup>35</sup> Jacobsen (2001). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b7d24059.html>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

<sup>36</sup> Hovil (2014, p. 490).

<sup>37</sup> Na visão de James Hathaway, a melhor denominação para esta solução durável seria “restabelecimento voluntário”, tendo em vista que a “repatriação” consistiria no retorno, que muitas vezes é obrigatório, do refugiado ao país de origem quando cessadas as causas que deram ensejo ao bem-fundado temor de perseguição que motivou o reconhecimento da condição de refugiado (HATHAWAY, 2005, p. 916).

<sup>38</sup> Crisp (2015).

<sup>39</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 492).

<sup>40</sup> Estatuto do ACNUR, artigos 1º e 8º (c), e Resolução 428 (V) de 1950 da Assembleia Geral da ONU artigo 2º (d). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

em instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, no artigo 13 (2) da DUDH, e no artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>41</sup>.

O artigo V da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África de 1969<sup>42</sup> apresenta aspectos legais que devem ser observados em um processo de repatriação<sup>43</sup>. Esse dispositivo expressamente determina o caráter voluntário da repatriação, bem como a importância da cooperação entre país de acolhida e país de origem, de anistias e não penalização, e a necessidade de assistência àqueles que estão retornando.

O caráter voluntário da repatriação é de fundamental importância, especialmente por ser uma ferramenta que impede o retorno forçado do refugiado para o local em que sua vida, integridade física ou liberdade esteja em risco. Na ausência de cessação formal das causas que deram ensejo à determinação da condição de refugiado, não há ninguém mais apto que o próprio indivíduo para julgar se o retorno ao país de origem é a melhor solução, pois suas experiências individuais ajudam a determinar se o bem-fundado temor de perseguição permanece ou já não mais persiste<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Disponíveis respectivamente em:

<[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>;

<<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

<sup>42</sup> Artigo V, Convenção da OUA sobre Refugiados de 1969, p. 1 – o caráter essencialmente voluntário do repatriamento deve ser respeitado em todos os casos e não pode ser repatriado nenhum refugiado contra a sua vontade. 2 – em colaboração com o país de origem, o país de asilo deve tomar as medidas adequadas para o regresso são e salvo dos refugiados que solicitam o seu repatriamento. 3 – o país de origem que acolhe os refugiados que aí retomam deve facilitar a sua reinstalação, conceder todos os direitos e privilégios dos seus nacionais e sujeitá-los às mesmas obrigações. 4 – os refugiados que voltam voluntariamente ao seu país não devem incorrer em nenhuma sanção por o terem deixado independentemente da razão que deu origem à situação de refugiado. Sempre que seja necessário, devem ser lançados apelos por intermédio dos meios nacionais de informação ou do Secretário-Geral da OUA, para convidar os refugiados a voltar ao seu país e dar-lhes garantias que as novas situações que vigoram nos seus países de origem permitem que lá voltem sem qualquer risco e de lá retomar uma vida normal e pacífica, sem receio de serem incomodados ou punidos. O país de asilo deverá remeter aos refugiados o texto desses apelos, explicando-os claramente. 5 – os refugiados que decidem livremente voltar à sua pátria em consequência dessas garantias ou por sua própria iniciativa, devem receber da parte do país de asilo, do país de origem bem como de instituições voluntárias, de organizações internacionais e intergovernamentais, toda a assistência possível suscetível de facilitar o seu regresso. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid)>. Acesso em: 24 ago. 2015.

<sup>43</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 493).

<sup>44</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 496).

## Reassentamento

Reassentamento consiste no movimento organizado de refugiados pré-selecionados<sup>45</sup> do país de refúgio para um terceiro país, que deve promover a integração completa dessas pessoas, inclusive oferecendo, em último nível, mecanismos de naturalização<sup>46</sup>. Infere-se, portanto, que constitui a transferência de pessoas, já reconhecidas como refugiadas, mas que ainda possuem problemas de proteção ou integração no primeiro país de acolhida, para outro Estado, que se apresenta mais adequado para solucionar seus problemas<sup>47</sup>.

Esse é o conceito moderno de reassentamento, pois, no início das atividades do ACNUR, consistia na prática de se transportarem refugiados de um país para outro, inclusive do país de origem diretamente para o de asilo. Assim, constata-se que era a transferência efetiva de um refugiado para um país de acolhida<sup>48</sup>.

Além de conceder proteção e integração a pessoas que encontraram problemas nos primeiros países de acolhida, o reassentamento possui outros objetivos. Com efeito, essa solução durável também busca aliviar o “encargo” que muitos países sofrem por receber um grande número de refugiados, não só com relação a aspectos quantitativos, mas ainda em questões políticas, auxiliando na relação com países de origem<sup>49</sup>. Desse modo, apesar das dificuldades de se implementar o princípio da cooperação internacional, o reassentamento contribui para a solidariedade internacional e o cumprimento dos princípios fundamentais de proteção<sup>50</sup>.

## Os cinco desafios

O **primeiro desafio** constatado relaciona-se ao fato de que nenhuma das três soluções duráveis com as quais trabalha o ACNUR possui base legal obrigatória para os Estados que tenham se comprometido com o Direito Internacional dos Refugiados. A Convenção de 51 e o Protocolo de 67 não trazem normas obrigatórias aos Estados que os ratificaram, normas que explicitem como se darão as respostas empíricas às questões dos refugiados para além da determinação dessa condição e do *non-refoulement*. O acesso ao procedimento de determinação do *status* de refugiado e a um procedimento adequado para tal determinação, bem como a obrigação da não-devolução durante o procedimento e após o reconhecimento são essenciais para o

---

<sup>45</sup> Selm (2014, p. 512).

<sup>46</sup> Crisp (2015).

<sup>47</sup> Jubilit (2007, p. 154).

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Goodwin-Gill e Mcadam (2007, p. 498).

<sup>50</sup> Goodwin-Gill (2014, p. 43).

adequado funcionamento do Direito Internacional dos Refugiados, mas não são suficientes para a proteção integral dos refugiados.

O problema da obrigatoriedade legal do *non-refoulement* convivendo com a discricionariedade dos Estados em termos de soluções duráveis traz dificuldades para a proteção dos refugiados no acesso a direitos. É preciso, portanto, encontrar alternativas para tal situação. Nota-se que um caminho para tal é a abordagem de aproximação do Direito Internacional dos Refugiados com os direitos humanos.

Se não há obrigação de proteção por meio de soluções duráveis no Direito Internacional dos Refugiados, a mesma é abundante no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os refugiados são titulares de direitos nesses dois campos do Direito, sendo que, em face disso, a complementaridade propugnada pelas vertentes do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana precisa ser a tônica de qualquer análise a fim de que se tenha uma efetiva proteção integral. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, em especial no que se relaciona aos direitos econômicos, sociais e culturais, assegura o acesso a serviços e direitos, e precisa ser implementado para a população refugiada.

Contudo, apesar dessa aproximação entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos ser defendida atualmente por grande parte da doutrina, ainda há no Direito Internacional, por parte dos Estados, o apego a concepções legalistas de obrigação. Nesse sentido, muitos podem tentar evitar que obrigações de um ramo sejam aplicadas em outro – ou seja, podem tentar propugnar a tese de que, em se tratando de refugiados, apenas e tão-somente o Direito Internacional dos Refugiados se aplicaria. Tal tese pode não ser explícita, mas se denota a partir de algumas práticas estatais, sobretudo o fato de o acesso de refugiados a serviços e direitos ser muitas vezes limitado, o que dificulta a implementação das soluções duráveis enquanto formas de proteção. Assim, para sanar tal situação, e garantir direitos aos refugiados, observa-se a necessidade imprescindível de cooperação internacional.

A falta de cooperação internacional para a proteção dos refugiados e a criação de um sistema universal é o **segundo desafio** para as soluções duráveis. Diz-se sistema universal no sentido de que a proteção aos refugiados diz respeito à comunidade internacional como um todo e que as soluções para tal precisam ser adotadas na coletividade, sobretudo em face de um mundo interdependente política e economicamente. Essa interdependência é propagada no que se refere, por exemplo, aos avanços tecnológicos (nos setores de transporte e comunicação, por exemplo) e às questões econômicas, mas quando se trata de busca de soluções para pessoas vulneráveis parece que a mesma não dá a tônica do comportamento estatal.

Um dado que exemplifica tal situação é o fato de que, como mencionado, a grande maioria (86%) dos refugiados vive em países em desenvolvimento. Isso, conjugado com o fato também citado de que 95% estão em países vizinhos, o que significa muito provavelmente países em desenvolvimento, demonstra que a distribuição do “*burden*” dos refugiados no mundo atual é desigual. O impacto nos países de menor desenvolvimento relativo e em desenvolvimento, desse modo, é desproporcional não apenas do ponto de vista numérico, mas também em relação às próprias infraestruturas existentes. Por outro lado, países que poderiam receber um número maior de refugiados, por meio, por exemplo, do reassentamento, não parecem dispostos a compartilhar esse desafio. Como mencionado, o número de vagas ofertadas para reassentamento corresponde a menos de 1% do total de refugiados.

Ainda como exemplo da necessidade de maior cooperação, tem-se a necessidade de os Estados contribuírem para solucionar conflitos que insistem em se alongar no tempo – como os da Colômbia, Afeganistão, Iraque e Sudão, por exemplo. Esses conflitos impossibilitam a efetivação da repatriação voluntária – solução durável tida como principal atualmente –, que somente pode se concretizar em situações de segurança dos países de origem.

É preciso fortalecer o conceito e a prática de *responsibility sharing*<sup>51</sup> no que tange às soluções duráveis para os refugiados. É imprescindível estimular e reforçar a cooperação internacional para solucionar um problema que é global. Em face disso, ganha destaque o papel das instituições internacionais, sendo o seu fortalecimento o **terceiro desafio** para as soluções duráveis.

As instituições internacionais são relevantes como facilitadoras da proteção dos refugiados. Isso ocorre em duas vertentes. A primeira, ligada à cooperação internacional, exige que tais instituições – sobretudo Organizações – demonstrem aos Estados e à comunidade internacional a relevância da temática, a importância de ações locais e o direito de proteção consagrado aos refugiados. Trata-se, assim, de iniciativa de convencimento e conscientização de que os refugiados são uma questão global e relevante e que soluções para suas dificuldades devem ser encontradas internacional, regional e localmente. A ONU em geral, e o ACNUR, em especial, a OIM e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha são instituições relevantes nesse aspecto. Acredita-se que o lado humano e humanitário da crise dos deslocamentos seria suficiente para tal convencimento, mas argumentos econômicos e utilitários podem também ser invocados: quanto mais pessoas estiverem empoderadas com acesso a direitos como educação e trabalho, maiores as chances de poderem participar das comunidades globalizadas, de estarem inseridos economicamente. Tal argumentação pode ser bastante efetiva caso se pense em outros tipos de

---

<sup>51</sup> Embora como mencionado o Direito Internacional dos Refugiados utilize a expressão “*burden-sharing*”, discursos “mais recentes e mais humanos” propõem sua substituição pela ideia de *responsibility sharing* (JUBILUT; CARNEIRO, 2011, p. 70).

instituições, como as de caráter privado. O setor privado pode contribuir com as soluções duráveis e precisa ser mais inserido na lógica da proteção humanitária. Esse setor poderia auxiliar em aspectos práticos e econômicos das soluções duráveis, investindo em desenvolvimento nas comunidades que recebem refugiados e que muitas vezes possuem problemas infraestruturais, e até mesmo auxiliando diretamente a inserção de refugiados nas sociedades. Além disso, já existe uma lógica de resultados e metas em tal setor que poderia auxiliar na melhora da efetivação dos instrumentos de proteção no setor humanitário.

Tal demonstração também pode vir das normas enquanto instituições. No cenário atual, verifica-se que as normas de Direito Internacional dos Refugiados têm surgido sobretudo regionalmente<sup>52</sup>, o que poderia levar a proposições de soluções duráveis talhadas para cada região. Qualquer desenvolvimento normativo que auxilie ou estimule a proteção integral dos refugiados deve ser celebrado, tendo sempre em mente que o ideal é que os avanços tenham reflexos universais e que se prossiga desenvolvendo o Direito Internacional dos Refugiados e sua aproximação com as demais vertentes do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, a fim de se fortalecer a cooperação internacional nessa área.

A segunda vertente pela qual as instituições internacionais são relevantes como facilitadoras da proteção dos refugiados se desenvolve no âmbito local das comunidades de acolhida. O fortalecimento da proteção integral nos países de refúgio é o **quarto desafio** para as soluções duráveis.

A proteção integral dos refugiados nos países de acolhida, como destacado, somente será possível caso se conjugue a existência de acesso a adequados procedimentos de reconhecimento do *status* de refugiado, com o acesso a todos os direitos de que os refugiados são titulares – seja enquanto refugiados, seja pelos direitos comuns a todos os seres humanos. Para tanto, é preciso destacar dois temas principais: as políticas públicas e o desenvolvimento.

Os refugiados precisam ser incluídos nas políticas públicas existentes que objetivam efetivar os direitos humanos, sendo também necessário criar políticas específicas que levem em consideração as peculiaridades da condição de refugiado. Algumas questões apresentam-se nessas perspectivas. Por um lado, há a questão numérica: alguns países freiam o acesso de refugiados a direitos em função de seus grandes números, enquanto em outros o tamanho da população refugiada é tão reduzido que ocorre o afastamento dos serviços e direitos pela “invisibilidade”. Por outro lado, há a questão da representação, tendo em vista que são poucos os direitos políticos assegurados aos refugiados, o que impede sua adequada participação nos processos de

---

<sup>52</sup> Jubilit e Ramos (2014).

escolhas nas sociedades de acolhida, aumentando sua vulnerabilidade pela ausência de representação de seus interesses, questões e problemas nos fóruns de decisão.

Além disso, é preciso trabalhar a temática do desenvolvimento das comunidades de acolhida. Os Estados precisam auxiliar economicamente os países que recebem grandes números de refugiados, efetivando a mencionada cooperação internacional. Tal auxílio deve-se dar em duas frentes: (1) o financiamento das necessidades básicas e imediatas dos refugiados deve ser a ação inicial dos Estados – sobretudo os desenvolvidos e que não recebem muitos refugiados em seus territórios<sup>53</sup> – mas deve obrigatoriamente ser seguida pelo (2) financiamento de ações de desenvolvimento das comunidades locais, que permitam o acesso a efetivas soluções duráveis e o empoderamento não apenas dos refugiados mas das comunidades de acolhida. Tal fato geraria um maior equilíbrio para a proteção integral dos refugiados e também para a efetivação dos direitos humanos de modo amplo. Ao se pensar o desenvolvimento de modo mais amplo, beneficiando-se as comunidades de acolhida para que essas possam proteger de modo mais eficaz os refugiados, constata-se a existência de aspectos positivos para todos: aos refugiados, aos países de refúgio e aos demais países, uma vez que haveria maior estabilidade e que as soluções para os refugiados seriam efetivamente duradouras. Tal lógica promoveria um adensamento da integração local e a fortaleceria como uma solução preferencial, em um cenário em que o retorno aos países de origem está distante do esperado.

A falta de acesso a soluções duráveis tem inclusive levado refugiados a buscar soluções por si próprios. De acordo com relatos, refugiados que estavam em situações prostradas em campos de refúgio começaram a buscar alternativas, tais como: (i) deslocamento para áreas urbanas, o que aumentou o número de refugiados urbanos, que atualmente corresponde a mais de 50% do total de refugiados, (ii) realização de movimentos irregulares, com os refugiados se deslocando para áreas fora dos primeiros países de acolhida, inclusive com movimentos transnacionais mais longínquos, (iii) estabelecimento de residência em vários locais, com constante movimentação, para maximizar oportunidades, (iv) submissão à integração local *de facto*, (v) aquisição de documentação local falsificada, e (vi) competição por reassentamento<sup>54</sup>. Contudo, tais iniciativas não são adequadas, seja por suas irregularidades, por suas ilegalidades ou por não consistirem efetivamente em soluções duráveis e proteção. É preciso seguir buscando um sistema de efetivação de soluções duráveis que realmente assegure proteção<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> O aumento do fluxo de refugiados para a Europa tem sido bastante significativo nos últimos dois anos, entretanto, quando comparadas com outras regiões do globo, os números europeus ainda estão bem abaixo do de outras localidades.

<sup>54</sup> Crisp (2015).

<sup>55</sup> Essa busca deve necessariamente incluir a análise e o estabelecimento de critérios que permitam verificar a adequação e a efetividade das soluções duráveis enquanto formas de proteção, ou seja, é preciso definir o que faz uma solução durável ser de fato considerada como efetiva.

Um **último desafio**, que aparece como um problema também para outras áreas do Direito Internacional, refere-se à implementação de possíveis melhorias. Em texto sobre campos de refugiados e as questões que eles impõem ao ACNUR, uma vez que não são soluções adequadas e nem devem ser permanentes, Jeff Crisp aponta cinco desafios de implementação que podem ser aplicados de maneira análoga em uma análise sobre as soluções duráveis<sup>56</sup>. A primeira questão diz respeito ao apoio dos países de acolhida às alterações ou novas abordagens para as soluções duráveis<sup>57</sup>. Trata-se aqui mais uma vez das já mencionadas questões de cooperação internacional e de vontade política, que são desafios não apenas do Direito Internacional dos Refugiados. O segundo aspecto refere-se à participação e ao convencimento de outros atores – em especial os envolvidos com questões de desenvolvimento – a apoiar financeiramente as áreas que recebam refugiados<sup>58</sup>. Parece ser esta a proposta mais adequada, no sentido de que se estaria beneficiando não apenas as comunidades de acolhida, mas também os refugiados, com isso permitindo soluções efetivamente duráveis para essa população. Haveria um efetivo empoderamento por meio de acesso aos serviços e direitos – sobretudo os sociais – e não mais uma abordagem fundada apenas no assistencialismo. Seria, portanto, a conjugação das abordagens de direito (*rights-based approach*) e de necessidades (*needs-based approach*), valorizando-se ambas mas com primazia daquela. Se tal abordagem for implementada, o terceiro ponto apontado por Crisp, qual seja, o convencimento da comunidade local em aceitar a presença duradoura dos refugiados não seria um problema<sup>59</sup>. Os refugiados seriam acolhidos de maneira integrada e talvez se pudesse inclusive deixar de lado a perspectiva de um “*burden-sharing*”. Para tanto, a perspectiva de abertura multicultural parece essencial: Crisp aponta que a integração e o aceite de refugiados que tenham proximidade cultural com os países de acolhida tende a ser mais fluida. Nesse sentido, a tolerância e a percepção de que a diversidade cultural traz benefício também à comunidade de acolhida são essenciais para o enfrentamento desse desafio. Uma quarta problemática pode ser traduzida para as soluções duráveis no sentido de ser necessária a adaptação das mesmas a vulnerabilidades específicas de certos grupos<sup>60</sup>. É preciso levar em consideração as necessidades de proteção individuais diferenciadas e introjetá-las no desenvolvimento das políticas de implementação das soluções duráveis. Somente dessa forma se terá uma abordagem integrada de proteção a partir também de uma lógica de direitos humanos e de proteção às minorias e aos grupos vulneráveis. Por fim, a última questão diz respeito à atuação

---

<sup>56</sup> Crisp (s.d.).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Tal preocupação já existe no ACNUR, que adotou o eixo transversal “diversidade-idade-gênero” em 2004 como diretriz a pautar suas ações. Cf., por exemplo disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4c206b449&query=gender AND age>>. Acesso em 16 out. 2014.

do ACNUR em face de um cenário migratório complexo, com aumento do número de refugiados, fechamento de fronteiras, altos níveis de comprometimento dos países em desenvolvimento e menor desenvolvimento relativo, e baixos níveis – ou até mesmo total indiferença e/ou violações de direitos – pelos países desenvolvidos<sup>61</sup>.

## Conclusão

Em face de tudo isso, verifica-se que novas abordagens precisam ser pensadas e aplicadas no que diz respeito às soluções duráveis. Tais inovações somente serão adequadas caso se apropriem tanto da lógica do Direito Internacional dos Refugiados quanto dos direitos humanos. Como visto, as soluções duráveis são formas de proteção em seu sentido integral e precisam ser aplicadas de maneira apropriada. Isso é premente nos dias atuais, em que há 59,5 milhões de pessoas sob mandato do ACNUR (com 19,5 milhões de refugiados) no mundo, que precisam de soluções duráveis para ter a totalidade de seus direitos respeitados.

## Referências

ALMEIDA, G. A. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAUJO, N.; \_\_\_\_\_ (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2001. p. 155-167.

CRISP, J. **In search of solutions: refugees are doing it for themselves**. Aula proferida no dia 15 de julho de 2015 no Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford como parte da International Summer School in Forced Migration.

\_\_\_\_\_. **Settlement and solutions: new policies and challenges for UNHCR**. 4p. s/d. (Manuscrito com o autor).

GOODWIN-GILL, G. S. The international law of refugee protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 36-47.

\_\_\_\_\_; MCADAM, J. **The refugee in international law**. 3.ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HATHAWAY, J. C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HOVIL, Lucy. Local Integration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 488-498.

---

<sup>61</sup> Um exemplo de tais violações é narrado por Jeff Crisp no que diz respeito à Austrália: “[...] Austrália está pagando contrabandistas de pessoas para retornar barcos de refugiados e despejar novos solicitantes em países como Cambodia, Nauru e Papua Nova Guiné [...]”. Essa citação é a tradução livre de: “[...] *Australia is paying human smugglers to turn back refugee boats and dumping new arrivals in countries such as Cambodia, Nauru, and Papua New Guinea* [...]” (CRISP, s.d.).

JACOBSEN, K. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. **Working Paper n° 45**, Geneva, UNHCR, 2001. (New Issues in Refugee Research).

JUBILUT, L. L.; RAMOS, É. P. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 45, p. 66-67, 2014.

\_\_\_\_\_; CARNEIRO, W. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, Oxford, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011.

\_\_\_\_\_. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo, SP: Método, 2007.

LONG, K. Rethinking 'Durable' solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 475-487.

SELM, J. van. Refugee resettlement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 512-524.