



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Kemily Loch

**Responsabilidade compartilhada entre os Estados Terceiros quanto à recepção
de refugiados no âmbito da Convenção de 1951 no Caso Ucrânia: uma análise com base
na recepção de refugiados pós Protocolo Adicional de 1967**

FLORIANÓPOLIS

2023

Kemily Loch

Responsabilidade compartilhada entre os Estados Terceiros quanto à recepção de refugiados no âmbito da Convenção de 1951 no Caso Ucrânia: uma análise com base na recepção de refugiados pós Protocolo Adicional de 1967

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

Orientador: Prof. Arno Dal Ri Júnior, Dr.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Loch, Kemily

Responsabilidade compartilhada entre os Estados Terceiros quanto à recepção de refugiados no âmbito da Convenção de 1951 no Caso Ucrânia : uma análise com base na recepção de refugiados pós Protocolo Adicional de 1967 / Kemily Loch ; orientador, Arno Dal Ri Júnior , 2023.

158 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Refugiados . 3. Compartilhamento de responsabilidades . 4. Cooperação . I. Dal Ri Júnior , Arno . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Kemily Loch

Responsabilidade compartilhada entre os Estados Terceiros quanto à recepção de refugiados no âmbito da Convenção de 1951 no Caso Ucrânia: uma análise com base na recepção de refugiados pós Protocolo Adicional de 1967

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 12 de julho de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Danielle Mamed, Dra.

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Paulo Potiara de Alcântara Veloso, Dr.

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Fernando César Costa Xavier, Dr.

Instituição Universidade Federal de Roraima

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Cláudio Macedo de Souza, Dr.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Arno Dal Ri Junior, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2023.

Dedico este trabalho a todas as vítimas de conflitos armados, que tiveram suas vidas
para sempre alteradas pela guerra dos grandes que matam os pequenos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar em todos os aspectos na minha vida, gostaria de agradecer a Deus por me acompanhar por toda a trajetória desse mestrado. Por não ter me desamparado nas horas mais escuras. Tudo é dele e para ele. Ele me trouxe até aqui e nunca me desamparou.

Em segundo lugar, especial agradecimento a minha mãe que percorreu toda essa caminhada comigo, e sempre foi a minha maior incentivadora, sem ela nada seria possível. Quantas noites ela me acompanhou nos estudos, me apoiou como podia, orou por mim, zelou por mim com seu amor de mãe, a você eu devo tudo, a você mãe, meu muito obrigada.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, agradecer a uma pessoa que muito ouvir minhas lamúrias durante todo o período do mestrado e, em especial, no desenvolvimento desse trabalho, Marcelo Ayrton Bittencourt, você não sabe o quanto você foi essencial nesse momento, muito obrigada por todo apoio.

Não poderia deixar de mencionar o saudoso Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior, meu orientador, que me guiou com suas sábias orientações. Por derradeiro, a todos os queridos amigos que suportaram minhas lamúrias, e sentiram minha ausência em todo o período de estudos, meus sinceros votos de agradecimento.

A guerra nada mais é que a continuação da política por outros meios.
(CLAUSEWITZ, 1883, p. XI.)

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi compreender quais as formas de compartilhamento de responsabilidade pelo recebimento de refugiados ucranianos, conforme delineado na Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967. Além disso, visou explorar até que ponto a cooperação internacional entre países não europeus e os Estados membros da União (UE) contribuíram para a proteção dos direitos dos refugiados ucranianos dentro e fora da UE. O estudo também procurou examinar a aplicação dos regulamentos de refugiados durante a crise humanitária desencadeada pela invasão Russa da Ucrânia. A pesquisa utilizou uma abordagem indutiva, e empregou técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A natureza qualitativa da presente pesquisa é pura e centrou-se em fins exploratórios. Os resultados da pesquisa, indicam que, a nível europeu, a UE adotou a Diretiva 2001/55/CE, a qual estabelece um conjunto de direitos mínimos e padronizados a serem aplicados por todos os Estados-Membros da UE. Esta diretiva, além de uniformizar a tratativa aos refugiados em toda a União, cria mecanismos de compartilhamento de responsabilidades para acolhida dos refugiados. Em contraste, os Estados não membros da UE carecem de um mecanismo cooperativo para compartilhar a responsabilidade de acolher refugiados. Esses Estados contam com sistemas de vistos temporários para acomodar refugiados.

Palavras-chave: refugiados; compartilhamento de responsabilidades; cooperação.

ABSTRACT

The main objective of this study was to gain a comprehensive understanding of the shared responsibility for accommodating Ukrainian refugees, as outlined in the 1951 Convention and its additional protocol of 1967. Additionally, it aimed to explore the extent to which international cooperation among non-European Union (EU) member states contributed to the protection of Ukrainian refugees' rights both within and outside the EU. The study also sought to examine the application of refugee regulations during the humanitarian crisis triggered by the Russian invasion of Ukraine. The research employed an inductive approach and utilized bibliographic and documentary research techniques. The qualitative nature of the study focused on exploratory purposes. The findings of this research indicate that, at the European level, the European Union implemented Directive 2001/55/EC, which establishes a set of minimum and standardized rights to be applied by all EU member states. This directive not only ensures consistent treatment of refugees across the Union but also facilitates the sharing of responsibilities for their reception. In contrast, non-EU member states lack a cooperative mechanism for sharing responsibility in hosting refugees. These states rely on temporary visa systems to accommodate refugees.

Keywords: refugees; sharing of responsibilities; cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Refugiados da Ucrânia na EU	136
--	-----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. O DIREITO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS	16
2.2 A ESTRUTURAÇÃO TEÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS PARA REFUGIADOS DE ACORDO COM A CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951	21
2.2.1 Construção do sistema de proteção dos refugiados: do asilo religioso até a inserção no sistema das Nações Unidas	23
2.2.2 Definição do termo refugiado	40
2.2.3 Definição de asilo	41
3.2.4 Conceito de refugiado de acordo com a Convenção de Genebra de 1951	45
2.3 DIREITOS DOS REFUGIADOS.....	57
2.3.1 Direito de entrar e permanecer em um Estado parte.....	58
2.3.2 Não serem detidos arbitrariamente ou penalizados por buscarem proteção.....	61
2.3.3 Possibilidade em atender as necessidades essenciais de segurança e subsistência econômica, enquanto o estado anfitrião toma as medidas que achar necessárias para a concessão do <i>status</i> de refugiados da Convenção.....	65
2.3.4 Preservação da dignidade humana básica, referindo-se a direitos como à propriedade, preservação da unidade familiar, liberdade de pensamento, consciência e religião, e pela educação básica das crianças refugiadas	69
2.3.5 Obrigação em fornecer a documentação oficial de identidade e <i>status</i> no Estado anfitrião deve ser disponibilizada e acesso a recurso para fazer valer os seus direitos, inclusive, em caso de os cinco primeiros direitos fundamentais serem violados, os refugiados terem meios, recursos de fazerem valer seus direitos.....	71
3. O CONFLITO ARMADO RÚSSIA X UCRÂNIA	73
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	73
3.2 ACONTECIMENTO QUE PRECEDERAM A INVASÃO TOTAL RUSSA AO ESTADO UCRANIANO	81
3.2.1 A anexação da Crimeia pela Federação Russa	82
3.2.2 Os Conflitos na Região do Donbass	91
3.3 A ILEGALIDADE NA UTILIZAÇÃO DA FORÇA PELA FEDERAÇÃO RUSSA DENTRO DA ANÁLISE DO CASO ALEGAÇÕES DE GENOCÍDIO SOB A CONVENÇÃO	

SOBRE A PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO (UCRÂNIA V. FEDERAÇÃO RUSSA) CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA.....	94
4. A ATUAL CRISE DE REFUGIADOS UCRANIANOS E A NECESSIDADE DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES PELOS ESTADOS TERCEIROS.....	109
4.1 A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL A RESPEITO DO COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES.....	109
4.2 CRISE DE REFUGIADOS NO KOSOVO E NA SÍRIA E A ATUAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA.....	118
4.2.1 Caso Kosovo	118
4.2.2 Caso Síria	123
4.3 SISTEMA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA.....	127
4.4 OS MECANISMOS DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADE QUANTO A CRISE DE REFUGIADOS UCRANIANA	130
4.4.1 A Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001.....	131
4.4.2 Direitos garantidos aos refugiados no âmbito da EU e dos países da OCDE	134
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	146

1. INTRODUÇÃO

*A proxy war*¹? Diversos cenários geopolíticos foram traçados no fatídico 24 de fevereiro de 2022, quando a Federação Russa lançou, o que foi chamado pelo governo russo de “operação militar especial”, porém, em verdade, fora uma tentativa de invasão total ao território ucraniano. Contudo, ainda que no cenário geopolítico atual, existam consideráveis atores que influenciam o jogo geopolítico que envolvem as relações entre os Estados russo e ucraniano, o atual conflito tem suas raízes na própria formação dos Estados.

A discussão geopolítica pelas terras Ucranianas remonta aos primeiros impérios existentes nas regiões que hoje são localizados os Estados Russo e Ucraniano, império *Kievan The Rus*, antecessores do principado de *Moscovia*. As teses históricas quanto o predecessor dos impérios não é uniforme entre os historiadores ocidentais e soviéticos, o que faz com que parte da cultura soviética ainda reconheçam os ucranianos como parte dos russos, como uma Rússia menor, *little russia*.

Esse sentimento cultural de considerar a Ucrânia, não somente como parte da Rússia, mas uma Rússia menor, inferior, toma proporções politicamente significativas, na medida em que Moscou tem influência direta em Kiev. A aproximação dos dois Estados, contudo, não é somente política, devido a sua proximidade territorial, pericialmente a as regiões de fronteiras são diretamente integradas a Rússia, com idioma, economia, cultura, entre outros aspectos comuns. Diversos autores formulam críticas ferrenhas a integração russa a cultura ucraniana, chamando de russificação forçada da população, uma forma de o governo russo inserir população russa na Ucrânia como forma de aferir controle sob o Estado Ucraniano.

A questão da influência russa no estado ucraniano começa a ganhar proporções desde a Revolução Laranja em 2004, quando a população protesta contra a fraude nas eleições promovida para a eleição de Yanukovich, presidente indicado por Moscou, que volta ao poder em 2014 e é o estopim para as ondas de protesto que foram conhecidas como *Euromaidan*, quando volta atrás na assinatura do acordo de comércio da Ucrânia com a União Europeia. Nesse estágio, a Ucrânia se divide, uma parte do país aliada ao ocidente, buscando relações de comércio com a UE, consegue depor o presidente Yanukovich, a outra parte do país por proximidade territorial e linguística sofrendo forte influência russa, após a tomada da Criméia inicia os movimentos separatistas na região do Donbass.

¹ Uma guerra por procuração?

Nesse cenário conturbado geopolítico entre os dois Estados com histórias tão comuns, diversos fatores regionais são de fundamental importância. Quando a Federação Rússia lança seus ataques militares com intenção velada de dominação do território ucraniano, milhares de pessoas fugiram do país para salvar suas vidas e de seus familiares. A memória da era soviética e a subjugação do povo ucraniano ainda se faz presente na cultura dos ucranianos, ficando claro pelo crescente número de refugiados que deixaram o país. Dados do ACNUR mostram que o número de refugiados oriundos da Ucrânia em pouco menos de duas semanas de conflito chegou na monta de 1,5 milhões de pessoas, alcançando a marca da maior crise humanitária da Europa do século XXI.

Deste modo a **justificativa** da presente pesquisa mostra-se na essencial importância de se desenvolver dentro do sistema Internacional para Proteção dos Refugiados, um compartilhamento de responsabilidades entre os Estados receptores de Refugiados, o sistema estado no Âmbito da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967. Isto porque, a falta de regulamentação quanto ao compartilhamento de responsabilidade outorga a reponsabilidade pela recepção de refugiados somente aos Estados fronteiriços, criando problemas regionais.

A regra geral é que, os Estados que produzem refugiados estão enfrentando problemas que os impedem de garantir proteção mínima aos seus nacionais, fazendo com que os indivíduos procurem proteção em Estados de acolhida. A falta de uma sistemática de compartilhar responsabilidade entre os Estados signatários da convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, não resolve a problemática dos refugiados, ao contrário, sobrecarrega os sistemas internos de Estados de acolhida, que recebem toda a carga sobre a recepção de refugiados sem o compartilhamento de responsabilidades.

Atualmente, não existe um sistema internacional no âmbito da Convenção de 1951 que obrigue os Estados partes a compartilhar o fardo quanto a recepção de refugiados, tanto no âmbito territorial quanto no âmbito financeiro. As crises humanitárias são regidas através de acordos bilaterais e/ou multilaterais.

A falta de uma regulamentação específica para conter e gerir as crises de refugiados, compartilhando a reponsabilidade entre os Estados leva ao **problema** da presente pesquisa: O conflito que se desenvolve no leste europeu envolvendo a Rússia e a Ucrânia rompeu o sistema jurídico internacional estabelecido no pós Segunda Guerra Mundial, trazendo também impactos na aplicação do Direito Internacional para Refugiados. Nessa perspectiva, é possível concluir que o Direito Internacional apresenta fragilidades ao ponto de não se conseguir uniformizar a aplicação do Direito Internacional para Refugiados?

O problema lançado está relacionando a fragilidade do Direito Internacional quando a aplicação do Direito Internacional para Refugiados, uma vez que cada Estado cria suas próprias regras para recepção de refugiados. Não há uma uniformização quanto a outorga de documentos de viagem, de incorporação de normas, ainda que a Convenção de 1951 crie direitos e deveres aos refugiados e Estados, a aplicação não segue uma regra comum. A **hipótese**, portanto, define que: Sim. O atual cenário tem mostrado que os Estados não estão conseguindo uniformizar a aplicação do Direito Internacional para Refugiados uma vez que, a recepção de refugiados por um Estado é uma afirmação clara quanto a posição do Estado receptor em relação ao Estado de origem, de maneira que, o Direito Internacional não está sendo suficiente para conter os interesses políticos dos Estados.

Nesse sentido, o **objetivo geral** dessa pesquisa é compreender quais as formas de compartilhamento de responsabilidade, pelo recebimento de refugiados ucranianos, no âmbito da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, bem como no âmbito de cooperação internacional pelos Estados não membros da União Europeia. Pelo conflito que se desenvolve no leste europeu envolvendo a Rússia e a Ucrânia, especialmente em relação ao Direito Internacional para Refugiados, como forma de entender qual a formulação que o Direito Internacional irá tomar, a partir de uma nova ordem mundial como resposta do ocidente a invasão Russa na Ucrânia.

O detalhamento do objetivo geral ocorre por meio da especificação em 3 (três) correspondentes objetivos **específicos**, a saber:

1. avaliar como a quebra de sistemas pode ser um fator predominante motivador de fluxos de refúgio com a finalidade de compreender qual a resposta internacional a ser adotada de acordo com o novo sistema a ser adotado.
2. compreender a geopolítica interna da UE em relação a Rússia, como forma de identificar quais os posicionamentos tomados quanto ao conflito Rússia X Ucrânia.
3. Examinar demais conflitos internacionais como forma de avaliar a resposta da comunidade internacional, principalmente os Estados integrantes da OTAN no que tange a gerencia de fluxos de refugiados.

Como **metodologia** do presente estudo, utiliza-se da pesquisa aplicada e qualitativa, a pesquisa utilizou uma abordagem indutiva, e empregou técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A natureza qualitativa da presente pesquisa é pura e centrou-se em fins exploratórios.

Para tanto, a dissertação está dividida em 3 (três) capítulos, a saber:

O **capítulo 1 (um)** faz uma abordagem histórica do Direito Internacional para Refugiados, construindo o instrumento jurídico, sobretudo a análise e distinção do termo Refugiado. O **capítulo 2 (dois)** traz uma análise do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, e sobre os casos na Corte Internacional de Justiça. Por fim, o **Capítulo 3 (três)** reporta uma abordagem sobre o compartilhamento de responsabilidade sobre a recepção de refugiados e como os Estados estão recepcionando os refugiados ucranianos, assim como funciona o sistema Europeu de compartilhamento de responsabilidade.

A presente pesquisa busca compreender como os Estados estão lidando com a crise dos Refugiados Ucranianos e reportar como esse sistema frágil necessita de uma regulamentação. Esta regulamentação deve ser capaz de criar um sistema que, através do compartilhamento de responsabilidades, facilite aos Estados receber os refugiados e aos refugiados pedir refúgio.

2. O DIREITO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

A tutela dos Direitos Humanos às vítimas de deslocamentos forçados nunca esteve tão em voga quanto na atualidade, seja quanto à ainda latente crise humanitária oriunda da Síria, seja pela recente crise ucraniana. Segundo o ACNUR, através do Relatório de Tendências Globais publicado no final de 2020, existiam cerca de 82,4 milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado.² Entre eles estão 26,4 milhões de refugiados, mais da metade com menos de 18 anos.³ Os dados coletados em 2020 não levaram em conta a atual situação humanitária ucraniana que, atualmente, já provocou o deslocamento forçado de mais de seis milhões de ucranianos.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objeto de análise o instituto do refúgio no âmbito do direito internacional público, assim como a sua implementação, na tentativa de atenuar o sofrimento humano causado pelos conflitos armados, como no caso analisado, envolvendo a Ucrânia e a Rússia. O objetivo da análise, por sua vez, é examinar por meio de quais instrumentos o Direito Internacional responde a resistência dos Estados em acolher os refugiados, sobretudo o processo de realocação instituído a partir das experiências vividas no quadro político da União Europeia. Para tanto, foram realizadas análises por meio de recortes históricos, seja em relação a criação do instituto do refúgio, seja no que concerne à recepção deste pelos Estados os quais serão aqui estudados, assim como pela própria União Europeia. Na sequência, pretende-se estudar as condições em que emerge o conflito, direcionando-se para a análise da resposta fornecida pelo Direito Internacional, no que diz respeito ao processo de realocação dos refugiados ucranianos a partir da União Europeia.

2.1. DIREITOS HUMANOS PARA REFUGIADOS

A construção dos Direitos Humanos para Refugiados é precedida do entendimento tipicamente moderno de que os Direitos Humanos constituem uma forma de compreender o indivíduo enquanto dotado de subjetividade jurídica no plano internacional. Uma abordagem diferenciada em relação a essa última se constituiria pela compreensão e o aceite da existência

² UNHCR. The UN Refugee Agency. **Tendências Globais em Deslocamento Forçado - 2020**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em: 19 maio 2022.

³ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Dados básicos**. 2021b. Disponível em: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

de uma espécie de Direitos Humanos para Refugiados dissociada da compreensão dos Direitos Humanos. Essa é a perspectiva adotada por Bobbio quando afirma que:

Entende a concretização moderna dos Direitos Humanos em três momentos, são eles compreendidos por uma fase universal, contudo caracterizada pela inexistência de positivação, uma segunda fase compreendida pela positivação, todavia sem caráter universal e, por último, uma terceira fase compreendida por universal e positiva.⁴

Para esse autor, a primeira fase poderia ser compreendida pela universalidade de direitos que todo homem possuiria devido a sua condição de igualdade. Tais direitos seriam outorgados pela natureza, no sentido de que o homem enquanto tal teria direitos que nem o Estado poderia subtrair, sendo, ainda, indisponíveis ao próprio indivíduo.⁵ Tal entendimento possui evidentes raízes no jusnaturalismo moderno. Esses conceitos de direitos naturais estão fundamentados na teoria proposta por John Locke. Bobbio escreve que, de acordo com Locke:

O verdadeiro estado do homem não é o civil, mas o natural, ou seja, o estado de natureza, os quais os homens são livres e iguais, sendo o estado civil uma criação artificial, que não tem outra meta além de permitir a mais ampla explicitação da liberdade e da igualdade naturais.⁶

Ainda, Bobbio complementa asseverando que, mesmo tendo sido a ideia do estado de natureza abandonada, as palavras inaugurais da Declaração Universal dos Direitos do Homem transparecem um claro eco ao referido princípio, “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.⁷

Em continuação ao seu pensamento, o autor afirma que “a menção na declaração é apenas um eco pois, na verdade, os homens não nascem nem livres e nem iguais”.⁸ A liberdade e igualdade relacionam-se, portanto, apenas com um nascimento ou natureza de ideias, sendo estas necessariamente a razão jusnaturalista ao relacionar ao estado de natureza. A ideia jusnaturalista de liberdade e igualdade não seriam, então, dadas ao nascimento, mas constitui um ideal a ser buscado, “não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser”.⁹ A ideia jusnaturalista que afirma a existência de direitos universais seria derivada do momento histórico em que foram escritas as páginas do jusnaturalismo moderno, que se inicia com o Renascimento e vai até o Iluminismo, tendo como principais incentivadores Thomas

⁴ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

⁵ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

⁶ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

⁷ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

⁸ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

⁹ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

Hobbes, Baruch Espinosa, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant. As críticas de Wilhelm Hegel ao pensamento jusnaturalista e o início do historicismo assim como o positivismo, teria concluído a época do jusnaturalismo moderno.¹⁰

O segundo momento da construção dos Direitos Humanos moderno estaria pautado na passagem do direito idealizado para o plano concreto. Nesse momento, o direito passaria a ser positivado no contexto interno dos Estados, ganhando concretude. Perderia, todavia, o seu caráter universal. Os direitos passariam a ser garantidos, os quais constariam no texto da lei, alcançando, contudo, somente os nacionais do Estado que os reconhecem. Fica claro, portanto, a distinção entre os direitos dos homens e os direitos dos cidadãos. Aos cidadãos de um determinado Estado são garantidos os direitos daquele mesmo Estado reconhecido, enquanto que esses não estariam garantidos aos que não pertencem àqueles Estados, ou a Estado algum, como no caso dos apátridas. A concepção de direitos do homem passaria a ser restrita somente ao homem enquanto cidadão do Estado de Direito.¹¹

A terceira, e última, fase seria compreendida pelos termos da Declaração de 1948, documento que marca a afirmação dos direitos de forma positiva do âmbito universal; “universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens”.¹²

A positivação desses direitos se dá pelo início de um processo de normatização dos direitos humanos, em que finalmente tais direitos não são mais apenas idealizados, a partir de então, os direitos são efetivados, inclusive contra o Estado, que porventura venha infringir tais direitos.¹³

Nessa perspectiva é possível compreender o fato de que toda concepção de Direitos Humanos, de forma positiva, teria a sua origem na Declaração dos Direitos dos Homens e Cidadão de 1789. Essa última, por sua vez, teria seus alicerces fixados em corolários iluministas, baseando-se na ideia de liberdade e de igualdade dos homens enquanto homens e de cidadãos enquanto sujeitos à autoridade do Estado. Os conceitos trazidos pela declaração de 1789 buscam direitos universais quando se referem ao direito dos homens, bem como à sujeição do Estado, na medida que se refere aos direitos dos cidadãos. O referido documento fora elaborado sob a égide da Revolução Francesa, sob a influência jusnaturalista e tendo como principal filósofo o suíço Jean-Jacques Rousseau. A finalidade da declaração estava consumida

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992.

¹¹ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992.

¹² BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 19.

¹³ BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992, p. 18.

pela necessidade de pôr fim às injustiças cometidas na França monarquista e absolutista colocando em prática as teorias do *Contrato Social*. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é influenciada fortemente por outro documento de elevada relevância, a Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776, que tem em seu preâmbulo a emblemática frase.¹⁴ “Consideramos estas verdades evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade”.¹⁵ Tanto a influência de Rousseau, quanto a da declaração Americana, ficam evidentes no preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assim expostas:

Os representantes do povo francês, constituídos em ASSEMBLEIA NACIONAL, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos, resolveram expor em declaração solene os Direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre sem cessar os seus direitos e os seus deveres; a fim de que os actos do Poder legislativo e do Poder executivo, a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.¹⁶

Noutro sentido, o princípio base do “liberalismo clássico” incitado por Immanuel Kant defenderia a concepção jusnaturalista de Direitos Humanos, preconizando a existência apenas de um direito inato, sendo este a liberdade em sua forma pura. Para Kant, a liberdade se fundamentaria na independência da coação da vontade de outra pessoa na medida em que é compatível com a liberdade de todos os outros decorrentes.¹⁷ No pensamento kantiano, a liberdade seria o único direito realmente universal inato ao ser humano em condição da sua humanidade. Nesse passo, a ideia de direitos humanos se tornaria a única forma de restrição universal aos governos. Nesse momento, quando Kant descreveu os Direitos Humanos como tal, e não como Direitos Cívicos, invocava a lei natural como princípio universal, estabelecendo limites à legislação em todos os lugares, reconhecendo o indivíduo como sujeito de direito no plano universal. O filósofo prussiano construiu o ser humano como a pessoa com fim em si

¹⁴ PEREIRA, Ana Paula Silva. **A crítica de Hannah à Universidade vazia dos Direitos Humanos: o caso do “Refúgio da Terra”**. 90fls. 2014. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-graduação em Filosofia. João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5667/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

¹⁵ ARMITAGE, David. **Declaração de Independência: uma história global**. Tradução: Ângela Pessoa. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 27. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/12752.pdf>. 08 de junho de 2022.

¹⁶ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. **Assembleia Nacional**. 2018. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso: 08 jun.2023.

¹⁷ SCRUTON, Roger. **Kant: A Very Short Introduction**. Oxford University Press, 2001.

mesmo, e não mais como objeto para obtenção de outros fins, sugerindo uma forma básica dos direitos universais, garantindo ao indivíduo soberania sobre sua própria vida, traduzindo a lei como um sistema de direitos, eles sendo, direito a vida, a integridade física a propriedade assim como os daí decorrentes.¹⁸

Doutro modo, ao tratar das revoluções em seu livro, *Da Revolução* de 1963, Hannah Arendt ensina que a elaboração das constituições em divergência com o espírito revolucionário do país em verdade expressava as forças voltadas a uma reação, ou uma contrarrevolução, que derrotaram as revoluções ou impediam o seu pleno desenvolvimento. Seriam, assim, a contradição na impossibilidade de se distinguir libertação com liberdade, no sentido de que não se faz jus à rebelião e libertação se essas não resultarem na liberdade de fato almejada pelos revolucionários. Sendo assim, o sucesso de uma revolução estaria no almejo das liberdades, as quais estas forem fundamentadas, sendo que a libertação não constituiria o fim da revolução, mas sim o almejo da liberdade.

Essa tentação que se apodera do historiador, por ser ele um contador de histórias, está intimamente relacionada com a teoria muito mais danosa de que as constituições e a febre de elaboração das constituições, longe de expressarem fielmente o espírito revolucionário do país, eram, na verdade, devidas às forças de reação, as quais, ou derrotavam a revolução, ou impediam seu pleno desenvolvimento, de sorte que - o que é bastante lógico - a Constituição dos Estados Unidos, a verdadeira culminância do processo revolucionário, é tida como sendo, realmente, uma consequência da contra revolução. O equívoco básico está na incapacidade de se distinguir libertação e liberdade; não há nada mais inútil do que rebelião e libertação, se essas não forem seguidas pela constituição da liberdade recém-conquistada. Pois “nem padrões morais, nem riquezas, nem disciplina de exércitos nem tudo isso junto logrará sucesso sem uma constituição”.¹⁹

Ainda de acordo com a autora, a revolução vem definida como um processo que resulta no fim definitivo de uma velha ordem, e provoca o nascimento de um novo mundo.²⁰ Deste conceito seria possível extrair que as ideias de Direitos do Homem, que tiveram as suas origens nas revoluções indicavam como objetivo o fim a um regime de opressão de restrição de direitos impostas pelos Estados absolutistas pautado por uma total desconsideração pela pessoa humana. Essas mesmas ideias constituem um regime de liberdade e de valorização da pessoa humana não somente como sujeito do Estado, mas, também, no contexto supranacional. A gênese do novo regime iria inspirar o surgimento dos tantos direitos modernos expressados nas convenções que seguiram a Declaração dos Direitos do Homem pós Segunda Guerra Mundial.

¹⁸ SCRUTON, Roger. **Kant**: A Very Short Introduction. Oxford University Press, 2001.

¹⁹ ARENDT, Hanna. **Da revolução**. Trad. Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Editora UnB, 1963, p. 114.

²⁰ ARENDT, Hanna. **Da revolução**. Trad. Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Editora UnB, 1963, p. 34.

Nessa perspectiva, de acordo com o que leciona Scruton:

A premissa básica dos direitos do homem é amparada na liberdade. A ideia de liberdade já se propunha como princípio básico no pensamento kantiano de paz perpétua. Kant defendeu que o ideal republicano de liberdade em que só seria possível na sociedade onde a cidadania é livre e igual, através de um governo republicano onde a lei é auto legislada pelo povo como um todo. Para Kant, a manutenção da paz perpétua somente seria alcançável em uma sociedade onde as nações são regidas através da democracia. Kant acreditava que a beligerância não existe nas relações entre Estados democráticos. Sendo assim, a manutenção da liberdade, instrumento base dos Direitos do Homem, somente poderia ser alcançada de forma universal, na medida em que todos os Estados se transformassem em democracias. Kant defendeu o ideal republicano de liberdade - o ideal de cidadania livre e igual, em que a lei é auto legislada pelo povo como um todo - por dois motivos. Primeiro, ele considerou ser uma consequência a priori do imperativo categórico. Em segundo lugar, ele sustentou que o governo republicano é a pré-condição da paz entre as nações.²¹

A construção do discurso em torno dos Direitos do Homem em uma perspectiva universal, transcendendo os limites do Estado, apresenta um impacto direto na formatação dos direitos dos refugiados, uma vez que a doutrina com razão costuma condicionar a existência do segundo à existência do primeiro. Torna-se, portanto, impensável a construção dos direitos humanos para refugiados sem a afirmação dos direitos humanos enquanto fenômeno munido de caráter universal, incluindo nessa temática a tutela jurídica dos apátridas. Como se verá adiante, os refugiados não possuem a proteção do seu Estados de origem ou de residência habitual, de forma que a sua proteção se encontra disposta no âmbito do sistema universal de proteção dos direitos humanos, na medida em que solicitam abrigo em outros Estados. Sendo assim, a aplicação das teorias de construção dos direitos humanos em um sistema universal possui primazia em relação à construção dos Direitos Humanos para Refugiados.

2.2 A ESTRUTURAÇÃO TEÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS PARA REFUGIADOS DE ACORDO COM A CONVENÇÃO DE GENEVRA DE 1951

O sistema jurídico voltado à proteção dos refugiados no âmbito universal atualmente em vigor é derivado de duas fontes primárias, as normas gerais do direito internacional dos direitos humanos e o Estatuto dos Refugiados, denominação comumente utilizada em referência à própria Convenção de 1951. De acordo com Hathaway, o sistema geral de Direitos Humanos acrescentaria um número significativo de direitos à lista codificada na Convenção sobre Refugiados. Ainda que as normas gerais de proteção de direitos humanos tenham evoluído

²¹ SCRUTON, Roger. **Kant**: A Very Short Introduction. Oxford University Press, 2001, p. 126.

consideravelmente após a convenção de 1951, essas mesmas não se preocuparam com as condições características dos refugiados, uma vez que os direitos econômicos gerais definidos no sistema geral de Direito Humanos geram certas obrigações aos Estados para implementação no âmbito interno em relação a indivíduos de nacionalidade estrangeira com os quais os Estados não estariam vinculados. “A Convenção inicia definindo o refugiado em 1951, como se identifica, direitos podem, juridicamente, serem negados aos indivíduos por não pertencer a nacionalidade dos Estados”.²² Por essa maneira, o sistema de Direitos Humanos não é suficiente para salvaguardar os direitos dos refugiados, pois com os estrangeiros os direitos poderiam ser negados pelos Estado, ao qual não é de sua nacionalidade.

A Convenção de 1951 para Refugiados é composta por 46 artigos que dispõem desde a definição de refugiado (complementada pelo protocolo adicional de 1967) até as condições de cassação dessa mesma condição e os requisitos para a expulsão do Estado acolhedor. A definição de refugiado trazida em seu artigo 1º sofre alteração em 1967, com o protocolo adicional que retira as características temporais e geográficas do refúgio, fazendo com que a proteção eivada pela convenção alcance seu maior nível de universalidade na medida em que não se limita a acontecimentos isolados em determinado espaço. O documento cria não somente obrigações aos Estados, mas também aos indivíduos reconhecidos como refugiados, nos termos da convenção, na medida em que, em seu artigo 2º dispõe sobre a obrigação do refugiado em se conformar com as leis do Estado de acolhida. Tal obrigação salienta a diferença entre os regimes jurídicos dos Estados de acolhida em relação aos Estados de origem.²³

De acordo com Hathaway, antes da reivindicação de qualquer direito perante o Estado acolhedor, é necessário que se determine a condição jurídica do indivíduo no sistema interno Estatal. A análise da condição do indivíduo é determinante como forma de se identificar o regime jurídico ao qual o indivíduo e o Estado se sujeitam. O indivíduo sujeita-se às obrigações, as quais lhes são impostas pela lei interna dos Estados. Já o Estado encontra-se obrigado no que concerne às normas de direito internacional que se obrigam por tratados e convenções. Portanto, a identificação da condição do indivíduo quanto sujeito de direitos e obrigações perante o Estado acolhedor, se considerarmos os diferentes conceitos e regimes jurídicos aplicados aos refugiados em diferentes partes do mundo, serve como instrumento para enquadramento do

²² HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005, p. 154.

²³ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

Estado no regime jurídico a que este pertence. Em complemento a esse pensamento, acrescenta-se que uma vez concedido o status de refugiado o compromisso do Estado de garantir ao refugiado os direitos inerentes a sua condição se mantém enquanto durar sua condição de refugiado perante o Estado.

Entende-se que a segunda análise a ser feita decorre da concessão absoluta de alguns direitos previstos no texto da convenção de 1951. A outorga dos direitos estampada no documento deve ser realizada ainda que não exista regime jurídico interno que conceda tais direitos a outros indivíduos, dado o caráter absoluto de tais direitos. O terceiro critério de análise, segundo o autor, decorreria da isonomia de tratamento entre os diversos grupos de refugiados que o Estado poderia receber. O Estado receptor não poderia, nessa perspectiva, outorgar tratamento diferenciado aos diferentes grupos de refugiados acolhidos, encontrando-se impedido de distingui-los em razão da sua nacionalidade ou de qualquer outra característica que os diferenciam. A quarta análise é conferida através da concessão ao Estado acolhedor de uma descrição limitada para reter alguns direitos dos refugiados quando forem necessários à segurança nacional, subsistindo, nesse caso, um evidente contraste com alguns tratados predecessores, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. A Convenção sobre direitos dos Refugiados, todavia, é firme ao convencionar que um Estado não poderá derrogar suas obrigações de forma generalizada, mesmo em tempo de guerra ou outros problemas nacionais sérios.²⁴

A proteção dos refugiados não diz respeito apenas às regras que regem as relações entre Estados, mas também sobre como os próprios Estados tratam aqueles em busca de asilo. O crescimento substancial e elaboração de procedimentos de determinação do status de refugiado, e o corpo igualmente substancial de jurisprudência que o acompanha em várias instâncias de recurso, expuseram as palavras da Convenção de 1951 relativas à Status dos refugiados a um escrutínio minucioso, muitas vezes aparentemente em um ou mais afastamentos de seus objetivos de proteção.²⁵

2.2.1 Construção do sistema de proteção dos refugiados: do asilo religioso até a inserção no sistema das Nações Unidas

²⁴ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

²⁵ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

O sistema internacional de proteção jurídica aos refugiados inserido no âmbito do Direito Internacional é uma invenção moderna, ainda que se considere um instituto de regulamentação relativamente recente no sistema internacional. Na verdade, não possuindo ainda nem mesmo um século de existência, sua gênese vem de períodos muitos antigos. Alguns autores ousam até mesmo relacionar a ideia de asilo com os primórdios da humanidade. Para tanto, é possível identificar na história humana diversas situações em que pessoas foram obrigadas a deixar seu local de origem por diferentes circunstâncias endógenas. É possível lastrear tal fundamento, de forma exemplificativa, através das escrituras sagradas, onde são encontradas inúmeras referências, umas explícitas e outras implícitas ao direito de asilo.²⁶

Logo no início do livro sagrado do cristianismo, no livro de Gênesis, encontra-se a alegoria que narra a expulsão de Adão e Eva do paraíso, motivada pela desobediência em relação a ordem de Deus para que não comessem o fruto da vida. Logo em seguida, a escritura bíblica narra a expulsão de Caim, por conta do homicídio do seu irmão, sendo obrigado a vagar de terra em terra.²⁷ Outras passagens como, José que, por instrução divina tomou seu filho e sua esposa e fugiu para o Egito por medo da perseguição de Herodes para com o seu filho²⁸, ainda com referência às escrituras, encontram-se passagens como a de Judas sendo levado cativo para fora de sua terra por ter cometido ato de traição.²⁹ No texto sagrado islâmico, o Corão, também é possível encontrar passagens que versam sobre os refugiados:

Se lhe pedem ajuda por causa da fé é dever vosso ajudá-los, ao menos que tenham combatido com pessoas que estejam ligadas por alianças. Aqueles que acreditaram, migraram e combateram pela fé e aqueles que lhes oferecem asilo e assistência, estes são os verdadeiros crentes.³⁰

No Direito Internacional, encontram-se traços que marcam o nascimento de uma cultura jurídica da concepção de refúgio ainda na antiguidade. Nesse período, o refúgio era concebido como o instrumento do asilo. Essa terminologia ainda é utilizada em grande parte do mundo como sinônimo de refúgio. A relação de sinônimos entre refúgio e asilo encontra, todavia, divergência de significação quanto aos instrumentos de proteção, sobretudo na América Latina onde o conceito de asilo é determinado para as pessoas que sofrem perseguições

²⁶ RODRIGUES, José Noronha. **A História do Direito de Asilo no Direito Internacional**. Universidade dos Açores e CEEAplA. 2006. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1151/1/WPaper%2018-2006%20%28Rodrigues%29.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

²⁷ A BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Bíblia Reina-Valera 1997. 1. ed. Rio de Janeiro, 2011, Gênesis.

²⁸ A BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Bíblia Reina-Valera 1997. 1. ed. Rio de Janeiro, 2011, Mateus (2:13:14).

²⁹ A BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Bíblia Reina-Valera 1997. 1. ed. Rio de Janeiro, 2011, Reis (25:21).

³⁰ O ALCORÃO. **O Alcorão Sagrado**. Trad. Samir El Hayek. [s.d.], Capítulo 8:72-75.

de cunho exclusivamente político. As diferentes terminologias, semelhanças e diferenças serão estudadas em momento oportuno, em tópico específico.

A palavra asilo, por sua própria concepção etimológica, deriva do grego *asulon*, substantivo que significa santuário, derivado do advérbio neutro *asulos*, no sentido de que, aquele contra quem não se pode praticar violência, qual seja, inviolável. A palavra asilo formada pela junção do artigo negativo “a” e pela palavra *sulon*, que significa direito de extrair, formam o que se tem como a negação de um direito de sacar, extrair ou tirar alguém de algum lugar. Em seguida, o vocábulo foi igualmente utilizado no latim como *asylum*, dando definição não mais à pessoa, e sim ao lugar inviolável. Sendo assim, desde sua origem, o sentido do instrumento do asilo tinha como objetivo fiscalizar a inviolabilidade do local no qual se buscava a proteção e o abrigo das pessoas que ali se encontravam.³¹

O estudo da etimologia da palavra asilo tem lugar na escrita como forma de demonstrar que a gênese desse instrumento normativo se constitui na busca por um local inviolável em que se realize de modo consumado a proteção da condição humana, ainda que antes da existência das normativas e das concepções modernas de Direitos Humanos. Buscava-se, naquele tempo, a proteção de direitos imediatistas, da forma jurídica que a sociedade da época tinha à sua disposição. A prática dessa forma de proteção do ser humano acontecia de modo frequente nas cidades da Grécia Antiga, onde os perseguidos e os estrangeiros buscavam a proteção em locais considerados invioláveis devido sobretudo a sua sacralidade.

Todo o desenvolvimento do instituto do asilo nesse primeiro momento de existência, girava, portanto, em torno da concepção de um local inviolável. O centro de gravidade da ideia de asilo pairava sob o local onde o solicitante de asilo buscava proteção. É nesse sentido que o aspecto religioso figurava como fator determinante, uma vez que, a sacralidade figurava como condição primordial para a concessão de asilo. Nesse momento, em que a condição do asilo era determinada em razão do local, dissociava-se de qualquer concepção que pudesse ser reconduzida aquela de direitos humanos, condição moderna determinada após a Declaração dos Direitos do Homem. O instituto do asilo, portanto, buscava proteger a sacralidade associada a divindades de uma determinada região³².

A concessão de asilo na antiguidade estava diretamente ligada aos locais em que as comunidades direcionaram a acontecimentos divinos. Esse conceito era baseado na ideia de jurisdição que delineava os contornos jurídicos dos locais sacros. Era um entendimento, aquele da época, que remonta para uma jurisdição não de potestades terrenas, mas sim, de divindades.

³¹ CREPEAU, François. **Droit d’asile**: de l’hospitalité aux contrôles migratoires. 1995.

³² CREPEAU, François. **Droit d’asile**: de l’hospitalité aux contrôles migratoires. 1995.

Os acontecimentos divinos outorgaram ao local uma noção de pertencimento divino, sendo reconhecida jurisdição às divindades que ali se manifestavam: a lei ali adotada era a lei divina. Os locais eram considerados invioláveis, não tocados pelas leis humanas. Os templos religiosos passaram a ser os primeiros locais a conceder asilos, uma vez que a lei dos homens não alcançaria aos que solicitaram asilo em locais sacros.³³

Para Ivan Biliarsky a concessão de asilo em templos sagrados não é uma invenção do cristianismo, uma vez que é possível identificar diversos momentos na antiguidade em que o asilo era concedido sem uma conotação necessariamente jurídica. Biliarsky ressalta que a concessão de asilo estaria diretamente ligada à presença da divindade que contata o mundo profano em determinado local. Essa presença divina transferiria santidade ao lugar, tornando-o intocável para as leis humanas. Não haveria, até então, qualquer tipo de ligação direta com os conceitos das doutrinas teológicas provenientes do cristianismo, uma vez que, ainda em templos pagãos, se reconhecia a possibilidade de asilo. Essa concepção de asilo fora amplamente difundida na Grécia antiga, tendo sido expandida para diversos outros Estados que passaram a praticá-la.³⁴

A difusão das práticas de asilo na Grécia fora possível pela grande relevância que as entidades divinas exerciam na época. Toda sociedade era temente aos deuses gregos, incluindo as autoridades, o respeito e o “medo” figuram como condição determinante para que os templos religiosos fossem respeitados e, conseqüentemente, a conotação de inviolabilidade.³⁵ A inviolabilidade desses locais fora, todavia, maculada pela proteção de indivíduos que praticavam crimes comuns e graves, banalizando o instrumento de proteção. Aos poucos, os templos que permaneceram com o *status* de inviolabilidade foram se dissipando. Passaram a ser considerados locais de espera da justiça terrena, na medida em que as pessoas eram acolhidas e aguardavam pelo julgamento, em caso de absolvição receberam proteção, no caso de condenação eram entregues às autoridades.³⁶

³³ CREPEAU, François. **Droit d’asile**: de l’hospitalité aux contrôles migratoires. 1995.

³⁴ LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados**: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. 136fls. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37441/1/ulfd136591_tese.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

³⁵ LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados**: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. 136fls. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37441/1/ulfd136591_tese.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

³⁶ LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados**: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. 136fls. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37441/1/ulfd136591_tese.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

De acordo com Rodrigues³⁷, com surgimento do Império Romano o instrumento de asilo passou a se revestir também de um significado jurídico, diferente da conotação eminentemente religiosa identificada na Grécia antiga, existindo nessa passagem uma evidente influência do direito Romano. Durante a Idade Média, contudo, podem ser identificadas consideráveis alterações na concepção que regia o instituto, no que diz respeito à proteção compreendida pelo instrumento do asilo: o caráter religioso voltaria a se manifestar, fazendo com que fosse concedida proteção aos asilados somente em áreas pertencentes às igrejas e aos cemitérios. Jubilut escreve que “somente com a Reforma Protestante é que o instrumento do asilo passa a ser defendido como modo de proteção e liberdades individuais, embalados pelos ideais revolucionários do período”.³⁸

Apesar das alterações de asilo ao longo da Idade Média, é possível ser verificado um novo processo de laicização do instrumento de asilo, aliado sobretudo à diminuição do poder da igreja, fenômeno que contribuiu decididamente para a perda do caráter religioso do asilo. Nos séculos XIV e XV foi identificado uma queda brusca do instituto do asilo na França, Alemanha, Espanha e Itália. Com o surgimento dos Estados soberanos a prática de asilo foi transferida para o Estado. No século XVII, Hugo Grotius³⁹ concebeu a ideia de que todo Estado possuiria o direito soberano de expulsar estrangeiros que desafiavam a ordem política estabelecida e se entregaram a atos sediciosos, nessa mesma esteira vieram os escritos do jurista saxão Samuel Pufendorf⁴⁰ e de Cruce.⁴¹ Esse último autor sustentava que um Estado poderia expulsar todos os estrangeiros considerados “traíçoeiros, sediciosos e assassinos”.⁴²

O século XVII foi o período de maior evolução no instituto do asilo. Nesse período, Grotius asseverou que as pessoas sem posses de seus lares tinham o direito de adquirir residência permanente em outro país, submetendo-se ao governo que lá detivesse a autoridade. Hugo Grotius, Francisco Suárez e Christian Wolff, contemplavam o asilo como um direito natural e uma obrigação do Estado, de maneira que em obediência a um dever humanitário internacional, os Estados que concediam asilo estavam agindo em benefício da *civitas maxima*

³⁷ RODRIGUES, José Noronha. **A História do Direito de Asilo no Direito Internacional**. Universidade dos Açores e CEEAplA. 2006. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1151/1/WPaper%2018-2006%20%28Rodrigues%29.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

³⁹ GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz (De Jure Belliac Pacts)**. V. 1. 2. Ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

⁴⁰ PUFENDORFF, Samuel. **De Jure Naturae et Gentium Libri Octo**. Amsterdam, 1688.

⁴¹ CRUCE, Emeric; BALCH, Thomas Willing. **The New Cyneas of Emeric Cruce (1909)**. Whitefish, Montana: Kessinger Publishing, 2010.

⁴² CRUCE, Emeric; BALCH, Thomas Willing. **The New Cyneas of Emeric Cruce (1909)**. Whitefish, Montana: Kessinger Publishing, 2010.

ou da comunidade de Estados. Não se pode olvidar a opinião de outro “pai” do DIP, Francisco da Vitória, que considerava o asilo como um equivalente à pena capital.⁴³

Até a Revolução Francesa, o asilo era concedido a criminosos comuns, qualquer pessoa que fosse acusada do cometimento de qualquer espécie de delito poderia requerer a proteção, até então não havia qualquer espécie de proteção aos que fossem acusados de “crimes políticos”. É nesse âmbito que Jubilut afirma a influência dos regimes absolutistas, que, portanto, condicionam a aplicação do instituto ao entendimento de que “a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham”.⁴⁴ As ideias revolucionárias trazidas pelo iluminismo causaram, contudo, diversas alterações políticas, transformaram o instituto do asilo, passando a ser concedido aos “crimes políticos” e excluindo os crimes comuns.⁴⁵

Com o advento do Estado Moderno, o asilo religioso tende a desaparecer em grande parte do mundo. A razão desse fenômeno pode ser encontrada nos escritos de Reale⁴⁶, quando este afirmava que, com o surgimento do Estado Nação, a justiça começou a organizar mediante o pêndulo da lei, momento em que a lei tendeu a se humanizar e as penas tendem a ser proporcionais aos delitos/crimes cometidos. O autor ainda disciplina que “juristas começaram a negar a base divina do direito de asilo ao afirmar que o asilo era uma instituição de direitos humanos, eles ao mesmo tempo reconheceram o direito das autoridades civis de restringi-lo e aboli-lo”.⁴⁷ Nesse momento, inicia-se o processo de percepção do direito de asilo como um direito individual compreendendo a gama de Direitos Humanos.

O sistema atual de proteção aos refugiados tem sua base em dois outros sistemas normativos, o direito dos estrangeiros e o sistema de proteção internacional das minorias da Liga das Nações. O autor explica que os direitos dos estrangeiros foram criados com a intenção de proteger a circulação de pessoas entre um Estado e outro com intuito de fomentar o comércio internacional. A exemplo disso, os gregos antigos criaram um sistema jurídico de normas constituído por um regime jurídico separado para regular a conduta de estrangeiros, cujos padrões eram suficientemente atraentes para facilitar a nível desejado de assentamento. Até a

⁴³ GARCIA, Cristiano Hehr. **Direito internacional dos refugiados** - história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. 147fls. 2007. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Campos – FDC/UNIFLU. Campos dos Goytacases, 2007. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/CristianoGarcia.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

⁴⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

⁴⁶ REALE, E. **Le Droit d’Asile**. RCADI, I, 1938.

⁴⁷ REALE, E. **Le Droit d’Asile**. RCADI, I, 1938.

criação desse regime diferenciado, as normas internas, que não outorgam qualquer tipo de regulamentação ou proteção aos não cidadãos, eram vistas como uma barreira à fomentação da economia, uma vez que inviabilizavam o comércio internacional.⁴⁸

As estruturas jurídicas sofreram forte influência da consolidação dos Estados-nação ao longo do século XVI. Hathaway ensina que não era diferente em relação ao direito do estrangeiro.⁴⁹ O autor aponta que essa nova estrutura organizacional proporcionou um contexto dentro do qual formalizou-se este padrão *ad hoc* de direitos especiais concedidos aos comerciantes por vários governantes europeus:

Os governos empreenderam as negociações bilaterais negociação de tratados em que a passagem segura e os direitos civis básicos eram garantidos mutuamente para comerciantes e outros que desejam fazer negócios ou viajar no estado parceiro. No final do século XIX, uma rede de Tratados de “amizade, comércio e navegação” garantiu consistentemente certos aspectos críticos da dignidade humana para estrangeiros admitidos na maioria das negociações entre os estados.⁵⁰

Hathaway (2005) ainda afirma que os acordos de amizade firmados foram amplamente implementados nas leis nacionais, de forma que certos direitos humanos universalmente garantidos aos estrangeiros passaram a ser identificados como princípios gerais de direito. Dentro desses direitos estavam previstos “personalidade jurídica do estrangeiro, o respeito pela vida e integridade física e liberdade pessoal e espiritual dentro de limites socialmente suportáveis”. Aos estrangeiros eram, todavia, limitados os direitos políticos, sendo garantidos, no entanto, direitos econômicos capazes de proporcionar a viabilidade e manutenção dos direitos fundamentais:

(...) havia também a obrigação de fornecer compensação adequada para a negação de direitos de propriedade onde os estrangeiros foram autorizados a adquirir propriedade privada. Finalmente, os estrangeiros deveriam ter acesso a um sistema judicial justo e não discriminatório para fazer valer esses direitos básicos.⁵¹

Na perspectiva de Hathaway⁵² acerca das influências pós-modernas quanto à criação do sistema jurídico de proteção aos refugiados, o autor considera significativa a contribuição

⁴⁸ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

⁴⁹ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005, p. 76.

⁵⁰ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005, p. 75.

⁵¹ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005, p. 35.

⁵² HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

fornecida pela Liga das Nações no que concerne especificamente à proteção de minorias nacionais. Este sistema surge no período posterior à primeira guerra mundial, no âmbito da Liga das Nações, com objetivo de exigir que os Estados vencidos respeitassem a dignidade humana. A ideia se fundava no sentido de implementar a formação de uma consciência dos Estados em respeitar a dignidade das minorias étnicas e religiosas nesses residentes enquanto realidades nacionais, limitando potencialmente futuros conflitos internacionais.

Diferente do esperado, como se percebe pelo desenrolar da história, a Liga das Nações não foi eficiente para conter um segundo confronto mundial. A consolidação do recém instituído sistema de tutela jurídica das minorias contribuiu, contudo, de forma importante para a evolução do direito internacional dos direitos humanos e do regime dos direitos dos refugiados. Diferentemente do sistema de proteção dos estrangeiros, que considerava os danos contra indivíduos meramente como prova na adjudicação de reivindicações concorrentes pelos Estados, os tratados em matéria de proteção jurídica das minorias estabeleceram firmemente o direito internacional voltado para a tutela dos direitos humanos de pessoas em risco no interior de Estados soberanos.⁵³

Nesse aspecto, a evolução da análise do indivíduo no âmbito internacional quando não protegido pelo jugo de um Estado, passou desde o entendimento de uma concepção de deslocamentos forçados, reputada aos primórdios da história do ser humano, até a concepção moderna de direitos humanos voltadas ao estrangeiro e as minorias. Fora a partir desses conceitos básicos que, no contexto de deslocamentos forçados em massa, surgiram as primeiras normas pactícias em âmbito internacional. Os conceitos já sedimentados no direito internacional quanto à proteção da pessoa humana, à identificação de conceitos de asilo bem como proteção do estrangeiro em âmbito internacional, serviram como base fundamentadora da criação de um sistema jurídico universal de proteção aos refugiados.

Nesse cenário, portanto, no âmbito da Liga das Nações nasceram as primeiras normas de direito internacional para refugiados. O primeiro documento internacional que reconhecia a condição de refugiados fora elaborado pela Liga das Nações como uma resposta da Comunidade Internacional aos massivos deslocamentos forçados ocorridos nos períodos compreendidos na década de 1920. Nesse momento, a preocupação se desenvolvia por conta do alto número de migrações forçadas de origem russa. A Rússia nesse momento passava pelo período de revolução com a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Esse grande

⁵³ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

volume de fluxos migratórios foi motivado pela situação de crise interna do Estado Russo que, devido à Revolução Bolchevique que derrubou o Czarismo, teve como consequência conflitos entre os exércitos branco e vermelho, com o colapso das Frentes antibolchevique. Aliado a esse cenário, a Comunidade Internacional já sentia o fluxo intenso de imigrantes armênios motivado precedentemente pela queda do império otomano e pelo primeiro grande genocídio registrado na história da humanidade, infligido pelos turcos. Nesse contexto, o número de refugiados entre russos e armênios supera a marca dos dois milhões.

De acordo com Hathaway⁵⁴, as migrações russas e armênias se desenvolveram em um contexto em que a Europa passava por um momento de reorganização social. Os Estados passaram a regular grande parte das atividades econômicas e sociais como forma de proteger os interesses econômicos de seus nacionais. A tentativa de blindar seus nacionais levou os Estados a adotarem medidas de controles mais rigorosas de passaportes e de vistos nos postos de fronteiras. O autor ressalta que os impactos dessas mudanças foram mitigados pelos acordos e tratados de cooperação mútua firmados entre os Estados no âmbito da lei dos estrangeiros. No caso dos russos e armênios tais acordos, contudo, não seriam suficientes para resolver a problemática. De um lado, os russos que fugiram da Revolução Bolchevique foram automaticamente expatriados pelo governo soviético; por outro, no caso dos armênios, esses não eram pertencentes a qualquer Estado, sendo a mitigação pelos tratados fundamentados no direito dos estrangeiros não suficiente para regulamentar a situação daqueles grupos.

A problemática encontrada pelos primeiros fluxos de refugiados foi justamente nos acordos de reciprocidade. Os primeiros 1.5 (um milhão e meio) de russos, que fugiram dos impactos da Revolução Bolchevique foram automaticamente desnacionalizados pelo novo governo soviético. Os russos passaram a não possuir documentação válida de viagem, fato que os impedia de entrar legalmente em outros Estados, ou ainda, caso sua entrada não fosse barrada, os impediria de trabalhar legalmente. Esses primeiros refugiados ficaram sem possibilidade de voltar para seu Estado de origem, assim como ficaram impedidos de entrar legalmente em outros Estados, gerando uma anomalia no direito internacional da época, pois não havia um regime jurídico capaz de tutelar o trânsito desses refugiados, assim como a vida dessas pessoas deslocadas.

Torna-se evidente, nesse contexto, a clara condição de inferioridade do refugiado quanto ao estrangeiro, uma vez que esse último ainda se beneficiava de acordos bilaterais de

⁵⁴ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

cooperação entre os Estados. Os refugiados, por sua vez, não possuíam tal prerrogativa. De acordo com o relatório para Refugiados e Apátridas apresentado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, na Assembleia Geral em 26 de outubro de 1949, os refugiados estariam em uma condição de inferioridade em relação aos estrangeiros em todas as suas relações jurídicas. O relatório reporta que, considerando o fato de o refugiado não possuir documentação válida a ser apresentada, o seu estatuto pessoal, que determina sua maioridade, capacidade civil seriam alvo de questionamento em qualquer lugar que o indivíduo se apresentasse, assim como, seus direitos familiares, inclusive em relação ao seu estado civil.⁵⁵

A condição inferior do refugiado é ilustrada em todas as suas relações jurídicas. Em primeiro lugar, o seu estatuto pessoal, que determina a sua capacidade jurídica (idade da maioridade, capacidade jurídica das mulheres casadas, etc.), os seus direitos familiares (casamento, divórcio, reconhecimento e adoção de filhos, direitos sucessórios) são muitas vezes duvidosos. Para contrair um casamento, o estrangeiro geralmente deve apresentar uma certidão obtida do seu cônsul especificando os requisitos de seu status pessoal (idade, consentimento dos pais, graus de parentesco) e outros documentos de registro civil (por exemplo, certidões de nascimento, certidões de celibato ou viuvez), que geralmente não estão disponíveis para o refugiado.

14. A situação do refugiado é geralmente inferior à do estrangeiro normal no que diz respeito ao acesso à maioria dos ofícios e profissões. No caso de nacionais de outros países, algumas restrições são dispensadas em virtude de tratados celebrados com base na reciprocidade. O refugiado não está em condições de beneficiar de tratados deste tipo.

15. Em questões de assistência, segurança social, abonos de família, o refugiado geralmente está em desvantagem, pois os estrangeiros são geralmente equiparados aos nacionais nestas matérias em virtude de tratados especiais ou convenções gerais que não se aplicam aos refugiados apátridas.⁵⁶

A situação dos refugiados russos e armênios chamou a atenção da sociedade internacional, uma vez que esse contingente de pessoas, até então com *status* indefinido, continuavam em um verdadeiro limbo jurídico. A abordagem adotada quanto aos refugiados, nesse momento, fora diferente da adotada para o tratamento dos estrangeiros. Enquanto o regime jurídico dos estrangeiros era pautado pelas prerrogativas estatais de defender os interesses do Estado e, sobretudo de seus nacionais, a abordagem empregada para criação do regime jurídico dos refugiados foi pautada pelos tratados da Liga das Nações que visavam a proteção das minorias. Essa abordagem possibilitou olhar humanitário em relação aos

⁵⁵ UNHCR. The UN Refugee Agency. **Refugiados e Apátridas: Relatório do Secretário-Geral.** Assembleia Geral. 26 de outubro de 1949. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf00/refugees-stateless-persons-report-secretary-general.html>. Acesso em: 28 maio 2022.

⁵⁶ UNHCR. The UN Refugee Agency. **Refugiados e Apátridas: Relatório do Secretário-Geral.** Assembleia Geral. 26 de outubro de 1949. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf00/refugees-stateless-persons-report-secretary-general.html>. Acesso em: 28 maio 2022.

refugiados, em contradição com a tratativa sob aspectos econômicos com as quais eram ligadas ao se falar em estrangeiros.

Nesse contexto, os primeiros esforços enviados para assistência dos refugiados foram empregados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. O comitê tratou de prestar assistência humanitária aos refugiados russos e armênios no sentido primário das necessidades. Todavia, a Cruz Vermelha, apesar do seu caráter humanitário, não possuía condições de solucionar a problemática Rússia e Armênia, tendo em vista que não era capaz de convencionar na esfera internacional e criar um regime jurídico aplicável, sendo assim, a Cruz Vermelha interpela a Liga das Nações para que atenda a necessidade do contingente de deslocados a fim de solucionar a questão em esfera global. Em 1921 a Liga das Nações dá início a normatização internacional do direito dos refugiados ao criar o Alto Comissariado para os Refugiados Russos.⁵⁷

O Alto Comissariado para Refugiados Russos, apesar de ter sido criado pela Liga das Nações, não tinha qualquer vinculação com a instituição, contudo a comunidade internacional reconheceu prontamente sua competência. Jubilut⁵⁸ afirma que as tarefas do Alto comissariado eram definidas em três funções principais, a primeira consistia na definição da situação jurídica dos refugiados, identificando quais deslocados seriam beneficiados pela assistência do alto comissariado; a segunda consistia em regularizar a situação dos refugiados com a repatriação, quando possível, ou reassentamento. Já a terceira função era voltada para atividades de socorro e assistência, com objetivo de reconstruir a vida dos refugiados, como providenciar trabalho.

As operações do Alto Comissariado eram coordenadas pelo alto comissário designado, o norueguês Fridtjof Nansen⁵⁹, que exerceu o cargo de 1920 a 1930. Nansen identificou que um dos maiores problemas enfrentados pelos refugiados era a falta de documentos de identificação internacionalmente reconhecidos. Sua solução, que passou a ser conhecida como “passaporte de Nansen”, foi o primeiro instrumento jurídico para a proteção internacional dos refugiados. Quando a fome eclodiu na Rússia em 1921-1922, Nansen organizou um programa de ajuda para

⁵⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

⁵⁹ UNHCR. The UN Refugee Agency. **Fridtjof Nansen**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/#:~:text=Nansen%20viu%20que%20um%20dos,a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20dos%20refugiados>. Acesso em: 29 maio 2022.

milhões de vítimas⁶⁰. Todavia, a solução encontrada pela liga das nações era insuficiente, uma vez que somente tinha em seu escopo a regulamentar a migração com origem Russa.

Com escopo de aumentar a gama protecionista, em 1924 a competência do alto comissariado foi estendida para outras etnias, em especial aos refugiados armênios. O desenvolvimento dos instrumentos internacionais para proteção de uma gama maior de refugiados estão intimamente ligados aos esforços do alto comissário da época. Nasen foram responsáveis pela interpelação junto à Liga das Nações que resultou no aumento significativo da força protecionista dos sistemas à época cumulando nas bases para o sistema jurídico atual.⁶¹

A construção do Direito Internacional para Refugiados foi realizada perante a sociedade internacional voltada para resolução de problemas já sentidos, ou seja, levando em consideração a causa e o efeito. A causa remonta por toda disruptura do sistema jurídico interno dos Estados, esse momento de ruptura era sentido pela sociedade internacional através dos efeitos causados, quais sejam, a migração em massa desordenada provocando abalos nas estruturas internas dos Estados receptores das migrações. Portanto, ainda que a abordagem dada ao tratamento dos refugiados tenha sido voltada a um caráter humanitário, principalmente, levando em considerações as dificuldades sentidas por esse grupo vulnerável, nos primeiros momentos dos fluxos de migração, o fator motivador para a contenção da situação remonta a situação dos Estados de acolhida que visavam situações econômicas e sociais.

Nesse aspecto, de 1921 até a convenção atual para refugiados, convenção de 1951 e protocolo adicional de 1967, a comunidade internacional, conduzida pela Liga das Nações, adotou um conjunto de acordos internacionais para adoção de medidas com caráter protecionista. Todos esses acordos foram recepcionados pela Convenção de 1951, que em seu art. 1º cita expressamente todos eles, quais sejam: Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928; Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939; Constituição da Organização Internacional dos Refugiados. A literatura internacional em relação ao tema, reconhece que os refugiados, identificados como tal, pelos instrumentos datados até 1951, data da convenção regulamentadora, são considerados “refugiados estatutários”, tal reconhecimento é ratificado pelo ACNUR.

⁶⁰ UNHCR. The UN Refugee Agency. **Fridtjof Nansen**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/#:~:text=Nansen%20viu%20que%20um%20dos,a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20dos%20refugiados>. Acesso em: 29 maio 2022.

⁶¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Editora método, 2007.

O sistema criado em 1928, tinha como objetivo conceder documentos de viagem aos declarados refugiados, contudo, esse sistema continha um caráter temporário, que com o passar do tempo já não era suficiente para contornar a situação, envolvendo refugiados no mundo. Tal situação se desenvolveu precisamente pela ruptura de sistemas de governos internos em um considerável número de Estados, o que resultou em diversos êxodos de populações de etnias diversificadas. Sendo assim, o estatuto montado em 1928, não era abrangente o suficiente para proteção de todos os povos. As lacunas dessa sistemática ficavam evidentes principalmente pelo seu caráter não vinculante, servindo apenas como recomendações às Nações. Nessa sistemática em 1933 fora criada a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados.⁶²

Neste contexto em relação à convenção de 1933, Hathaway se utiliza de trechos do Relatório da Comissão Intergovernamental e Comunicação do Corpo Governante da Nansen International⁶³ ocorrida no mesmo ano, na qual afirma que a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados é um dos primeiros exemplos de codificação internacional vinculante de Direitos Humanos, ratificados pelos Estados. Ressalta-se que a Declaração dos Direitos do Homem só vem a existir em 1948, todavia, a construção internacional dos direitos dos refugiados cria normas em que os Estados se obrigam a respeitar Direitos Humanos implícitos, devido a sua declaração em data posterior. O relatório ainda dispõe que a estabilidade do estatuto jurídico nesse momento só se fez possível por conta da própria natureza das medidas, que foram realizadas por um acordo formal entre os Estados.

A Convenção de 1933, no entanto, não conseguiu alcançar a efetivação a qual pretendia. O documento foi eficiente em positivar diversos direitos inerentes aos refugiados que serviram de base para a convenção de 1951, todavia, os direitos positivados eram aqueles já sugeridos pelo acordo de 1928. Alguns direitos reconhecidos pela convenção de 1933 foram garantidos de forma absoluta pelos Estado, como o reconhecimento da capacidade postulatória dos refugiados viabilizando o acesso à justiça. Todavia, direitos como educação, não eram garantidos nas mesmas condições que os nacionais dos Estados anfitriões. A supressão de alguns direitos, foi entendida como tentativa de preservar a economia interna dos Estados de recepção.

⁶² LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados:** das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. 136fls. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37441/1/ulfd136591_tese.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

⁶³ Comissão Intergovernamental da Liga das Nações, encarregada de supervisionar a proteção dos refugiados.

Não se pode, todavia, ignorar o progresso trazido pela Convenção de 1933, uma vez que é nesse documento que se forma a base jurídica do princípio da não devolução. Tal princípio dispõe sobre a impossibilidade de devolução dos refugiados, legalmente reconhecidos, e será estudado no momento devido. Os maiores avanços alcançados pela convenção de 1933 foram a continuidade da essência a proteção dos refugiados, de forma que não houveram retrocessos na qualificação dos refugiados em âmbito internacional. Uma vez que, o acordo de 1928 determinava quem eram os refugiados em sua exercia, todavia não vinculavam os Estados ao seu cumprimento. Desse modo, a convenção de 1933, ao positivar uma norma vinculante não retrocedeu quanto à qualificação dos refugiados em âmbito internacional. No mesmo sentido, o documento foi eficaz em solidificar o princípio *non-refoulement*, uma vez que, normativa a obrigação dos Estados em não repelir aqueles que necessitam de proteção internacional⁶⁴.

Nesse estágio, a comunidade internacional estava voltada para proteção dos refugiados de forma estatutária, através de uma abordagem jurídica, pela qual se buscava a identificação dos indivíduos e a cooperação dos Estados em uma tentativa de prestar assistência mínima aos refugiados e proteger os sistemas internos dos Estados frente ao colapso em relação a entrada desgovernada de migrantes indefinidos no sistema jurídico interno. O período compreendido pela abordagem jurídica vai de 1920 a meados de 1935. Em seguida, a partir de 1935 até meados de 1939, passou-se a conceber abordagem social. Nesse período o êxodo populacional passa a ser predominantemente oriundo da Alemanha tendo como evento gerador a política atroz e antissemita adotada pelo governo nazista de Adolf Hitler, que assumiu o poder em 30 de janeiro de 1933.⁶⁵

O regime nazista originou uma nova crise migratória, que por conta da gravidade da situação, em 4 de julho de 1936, por meio de um acordo, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha, esse novo fluxo de refugiados essa contido pelos indivíduos considerados indesejáveis pelo regime nazista, em sua grande maioria judeus. O Alto Comissariado para Refugiados da Alemanha tinha como objetivo principal defender que os refugiados não fossem devolvidos à fronteira do Reich.⁶⁶ Nesse momento identifica-se o surgimento da perseguição como critério definidor para identificação dos refugiados. Este critério passa a ser utilizado pela Convenção de 1951 como maneira de proteção aos indivíduos

⁶⁴ Convenção de 1933 da Liga das Nações.

⁶⁵ PEIXOTO, Amanda Endler. **Refugiados ambientais e seu deslocamento forçado**: uma análise do tratamento legal. 47fls. 2020. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). UniEvangélica. Anápolis, 2020. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/9595/1/AMANDA%20ENDLER%20PEIXOTO.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

⁶⁶ League of Nations, 1936.

que, por conta de pertencerem a um grupo social específico, sofrem perseguição do próprio Estado. Foi com o regime nazista que a perseguição surge como critério definidor de refugiado, alcançando a proteção internacional aos que tem seus direitos humanos violados pelo Estado de nacionalidade ou residência habitual.⁶⁷

Até então, a pátria era confundida com o refúgio e tratada pelo sistema internacional da mesma forma. Todavia, com o surgimento da perseguição com um dos caracteres definidores do refúgio a apátrida e o refugiado passaram a ser tratados de formas individuais. Ressalta-se que o apátrida não se confunde com o refugiado, enquanto o apátrida fora destituído de sua nacionalidade pelo Estado, ou ainda, por destituição total do Estado, o refugiado começa a ganhar definição específica dentro dos critérios que vão surgindo a partir dos tratados, acordos e convenções sobre o tema. De acordo com o que se verá em tópico específico, o refugiado, diferente do apátrida, fora uma construção da comunidade internacional evolutivamente, uma vez que cada convenção sobre o tema definia o refugiado de forma diferente, abrangendo sua gama protecionista.

Nesse sentido, enquanto o apátrida é aquele que fora destituído de sua nacionalidade por diferentes razões, o refugiado vai se construindo no seio da comunidade internacional de acordo com os rompimentos internos dos Estados, uma vez que, o critério de intersecção de todas as definições de refugiados não deixa de ser, senão a falta de proteção daquele indivíduo, ou grupos de indivíduos, pelos Estados nacionais. Portanto, enquanto a definição de apátrida é estanque e sedimentada, os refugiados podem ser definidos de diferentes formas em diferentes momentos históricos e regimes jurídicos. Por esse motivo, em 10 de fevereiro de 1938 foi criada a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, tal convenção igualou a situação do apátrida ao do refugiado, excluindo do rol de proteção aqueles que deixaram seu Estado voluntariamente. Este documento, reiterando o princípio *non-refoulement*, proibiu a devolução dos refugiados para o território alemão, resguardando, no entanto, a segurança nacional.⁶⁸

O regime de proteção aplicado aos refugiados oriundos da Alemanha foi estendido aos provenientes da Áustria através do protocolo adicional de 1939, que passou a considerar os

⁶⁷ BARICHELLO, Stefania Eugenio; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional dos status de refugiado. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, pp. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁶⁸ FERNANDEZ, Jaime Esponda. La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1. ed. San José: Editorama, 2004.

refugiados austríacos vítimas da perseguição do regime nazista. Com intuito de unificar os mecanismos de proteção dos refugiados, em 1938, a Noruega propôs a criação de um órgão único que viabilizasse a proteção dos refugiados de forma centralizada. Portanto, em dezembro de 1938 extinguiu-se o escritório Nansen e o Alto Comissariado para os refugiados da Alemanha, dando início as atividades do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), sediado em Londres, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939.⁶⁹

O surgimento do critério de perseguição como um dos fatores definidores da condição de refugiado, abre os caminhos para a abordagem individualista quanto à concepção de refugiados. Enquanto os tratados para refugiados, até 1938, entendiam como tal aqueles que pertenciam a um certo grupo de pessoas, a definição a partir do critério perseguição torna a análise da condição de refugiado, considerando condições individuais e subjetivas, ensejando a criação de um procedimento individual definidor desta condição. De acordo com Carneiro, o critério de perseguição ampliou a possibilidade do refúgio para todas as pessoas que haviam de fato, e não apenas de jure, pedido a proteção do seu Estado de origem. Portanto, em contrapartida da abordagem jurídica que somente avaliava o rompimento do Estado com a população de forma genérica. Esse critério surge através das políticas nazistas, uma vez que enquanto a expatriação se dava por conta de situações jurídicas, Carneiro remonta que a perseguição nazista se dava em base a razões políticas, (comunistas, socialdemocratas e sindicalistas) e étnicas; judeus retratados como os grandes vilões, ciganos, eslavos e michling (alemães com alguma ascendência judaica). O autor ainda escreve que gradativamente o Nazismo atingiu um nível de violência sistemática onde opositores, líderes, homossexuais, artistas, cientistas e não-ários em geral foram perseguidos e exterminados⁷⁰

A criação do sistema atual, todavia, teve início antes do final da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações perdeu totalmente suas forças com o início da Segunda Guerra, uma vez que não alcançou a finalidade de sua instituição. Dessa maneira, seus instrumentos também perderam eficácia, contudo, a situação das movimentações de pessoas na Europa já vinha causando preocupações aos Estados opositores ao sistema Nazista, os denominados

⁶⁹ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** Brasília: ACNUR, 2006. Disponível em: https://obs.org.br/refugiados/download/117_231140cec298bfaca0b4de8622e8f6ad. Acesso em: 29 maio 2023.

⁷⁰ CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais.** Brasília, v. 3, n. 2, 2005. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/286/274>. Acesso em: 20 maio 2023.

aliados. Com intenção de controlar os fluxos migratórios resultantes dos conflitos na Europa, em 9 de novembro de 1943 foi firmado o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Recebimento (UNRRA). A UNRRA tem como objetivos a assistência aos refugiados e, principalmente, a coordenação de programas de repatriação. Tais objetivos tornaram a UNRRA uma instituição pioneira em auxiliar e, principalmente, viabilizar a repatriação dos refugiados.⁷¹

A UNRRA, apesar de pioneira tratava-se de um órgão transitório, os 44 Estados que aderiram a UNRRA, objetivavam mitigar os efeitos da segunda guerra, proporcionando assistência e repatriação aos refugiados até que uma organização permanente fosse criada.⁷² De acordo com Hathaway⁷³, a mudança de aspecto na proteção dos refugiados para uma abordagem individualista em relação à designação do status de refugiado serviu como mudança de paradigma da perspectiva do Direito dos Refugiados, visando uma preocupação humanitária generalizada. Esse novo aspecto tornou a proteção dos refugiados seletiva, dando ao status de refugiado o condão de proteger os indivíduos cujos direitos foram efetivamente violados. Enquanto a visão até esse momento era genérica, e levava em consideração o rompimento dos Estados de forma genérica, a perspectiva individualista ainda considera tais eventos de ruptura, contudo avaliando os impactos desses eventos individualmente.

Com o fim da Segunda Guerra, os refugiados não eram somente aqueles perseguidos por conta de opiniões políticas, os “novos refugiados”, criados pelos dois grandes conflitos, chegaram na situação de refúgio pelo simples fato de nascer. Arendt assim define o termo:

Novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, mas sim em virtude daquilo que imutavelmente eram - nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na

⁷¹ BARICHELLO, Stefania Eugenio; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional dos status de refugiado. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, pp. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁷² BARICHELLO, Stefania Eugenio; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional dos status de refugiado. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, pp. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 20 maio 2023. No mesmo sentido: ANDRADE, José Henrique Fichel. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁷³ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol).⁷⁴ (ARENDT, 1989, p.328).

Em função dos horrores resultante das atrocidades cometidas pelos dois lados combatentes na Segunda Guerra Mundial, o eixo e os aliados, os Estados se uniram para criação da Organização das Nações Unidas, com a esperança de que esse órgão conseguisse alcançar os objetivos que a extinta Liga das Nações jamais conseguiu, impedir novos confrontos em massa. Enquanto os tratados para proteção dos refugiados eram ligados à Liga das Nações, e com a sua extinção, se viu a necessidade de criação de um órgão permanente que fosse capaz de regulamentar a condição dos refugiados de forma permanente. Este órgão teria a função de definir a condição dos refugiados, criar um procedimento que permitisse a intensificação dos indivíduos em situação de risco, instituir um sistema jurídico que os protegesse e, o mais importante, formar uma solução duradoura para os indivíduos, uma forma de reassentamento ou repatriação.

Sobre a sombra dos cerca de 11 milhões de deslocados em 1945, o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Controle e Reconstrução foi capaz de repatriar cerca de 8 milhões, no entanto, outros três milhões ainda não tinham para onde ir. Sendo assim, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada por uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, em 28 de julho de 1951, e entrou em vigor a 21 de abril de 1954. A adoção da convenção de 1951 foi criada devido a necessidade de um novo instrumento internacional que definisse a condição jurídica dos refugiados. Ao invés de formular acordos ad hoc para situações específicas de refugiados (ACNUR, 2018). A Convenção de 1951, por sua vez, sofreu um aditamento em 1967 com a adoção de um protocolo adicional que abrange a definição de refugiado.

2.2.2 Definição do termo refugiado

Conforme se extrai da análise histórica sobre a criação do Direito Internacional para Refugiados, os instrumentos jurídicos criados para proteção do instituto definiram a condição de refugiados de diferentes formas. O refugiado já foi confundido e tratado igual ao apátrida, bem como, o termo refúgio é confundido na atualizada com o asilo, assim como, em determinadas partes do globo são sinônimos enquanto em outras se diferenciam. Considerando

⁷⁴ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 5. reimp. Companhia das Letras, 1989, p. 328.

tais peculiaridades, é importante ressaltar que o objetivo deste trabalho é tratar do instrumento jurídico dos refugiados, assim como tratar de sua condição no mundo atual. Torna-se imprescindível que antes de se adentrar no tema específico, faz-se necessário distinguir os termos refúgio, apátrida e asilo.

2.2.3 Definição de asilo

No início desta pesquisa, quando se começou a estudar a origem histórica do sistema jurídico dos refugiados, esbarrou-se por diversas vezes na palavra de “asilo”. É certo que em algumas partes do globo, asilo e refúgio guardam profundas distinções, contudo, na grande maioria dos regimes jurídicos, os termos “refugiado”, “refúgio”, e “asilado” e “asilo”, são considerados sinônimos. A gênese dos dois instrumentos é a mesma, remonta-se à necessidade da proteção humana em face da perseguição realizada pelo Estado de origem. Todavia, ao que se refere ao instrumento do asilo, cabe salientar que este instrumento se remete a perseguições políticas. Algumas distinções entre os instrumentos são bem claras, o asilado é acusado do cometimento de crimes políticos, ou ainda, perseguido por conotações políticas, enquanto o refugiado, não é acometido da prática de qualquer delito, entretanto, a convenção de 1951 juntamente com o protocolo de 1967, engloba em seu âmbito protecionista o perseguido político, diferentemente do instrumento do asilo, uma vez que não é possível considerar asilado político aquele que sofre de perseguições sem cunho político.

O direito de asilo, no âmbito da América Latina fora positivado pelo Tratado de Direito Penal Internacional de 1889, que em seu artigo 16 conceitua o asilado da seguinte forma:

Art. 16 - El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.⁷⁵

O texto do tratado remonta que “o asilo é inviolável para os perseguidos por delitos políticos”. O sistema jurídico da latino-americano concebe a existência de dois sistemas jurídicos distintos, o sistema de asilo e o sistema de refúgio. Para a concepção de proteção voltada para o sistema de asilo, é necessário que exista o elemento político envolvido, seja pela prática de delitos, ou por perseguição voltada a ideologias políticas. Para o enquadramento no

⁷⁵ MONTEVIDEO. **Tratado de Derecho Penal Internacional**. Montevideo, 23 de janeiro de 1889. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratado_sobre_derecho_penal_internacional_montevideo_1889.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023.

sistema de asilo, o elemento “violação de direitos humanos” não se mostra de maneira evidente, é certo que perseguições políticas eventualmente resultam na ameaça de direitos humanos. O caráter do asilo político tem sua gênese voltada para proteção das liberdades individuais e proteção dos direitos políticos. Sendo assim, o elemento definidor do asilo, no âmbito latino-americano, será definido pelo caráter político.

A problemática dos institutos de asilo e refúgio na América Latina surge no contexto da Guerra Fria, nesse cenário, os Estados Unidos e a União Soviética apoiavam governos com inclinações capitalistas e socialistas, respectivamente. De acordo com Lambis⁷⁶, inicialmente o governo americano de J.F Kennedy, iniciou um projeto de auxílio social e de infraestrutura para Estados Latino-americanos que apoiavam o seu governo, com objetivo de fortalecer o sistema capitalista e vencer a influência comunista proporcionada pela União Soviética. Com o falecimento de Kennedy, a política de ajuda se transformou em uma política de segurança nacional, que promoveu a profissionalização dos exércitos dos Estados componentes do bloco. Lambis⁷⁷ afirma, que com base nessa política de segurança nacional os EUA criaram a Escola das Américas no Panamá, escola voltada para formação militar, cujo objetivo era o enfrentamento às políticas socialistas comunistas.

Toda a influência de Estado terceiros, Estados fora do bloco da América Latina, reforçam o caráter político como primazia em face do caráter jurídico como peso definidor do asilo político. A tradição da matéria de asilo político na América Latina marca a separação do caráter religioso compreendido pelo início do instrumento de asilo e a independência da Ibero-América. A ideia antiga de asilo era compreendida entre igreja e Estado, enquanto o entendimento do asilo político passa a conceber o instrumento em uma relação de Estado para Estado a respeito da legislação aplicável. Essa tradição no âmbito latino-americano é muito forte, sendo a base caracterizadora do pensamento e da realidade internacional da América Latina. Essa análise tem lugar na escrita de Héctor Gros Espiell, jurista e diplomata uruguaio, que ao tratar do tema no seminário sobre direito de asilo em 1994, discorre sobre a tradição latino-americana política do direito de asilo que concebe ao asilo caráter diferenciado do compreendido no resto do mundo.

⁷⁶ LAMBIS, Lascario Jiménez. Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o Retrocesos? **Saber, Ciencia y Libertad**, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/saber/article/view/2480>. Acesso em: 30 abr. 2023.

⁷⁷ LAMBIS, Lascario Jiménez. Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o Retrocesos? **Saber, Ciencia y Libertad**, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/saber/article/view/2480>. Acesso em: 30 abr. 2023.

Nesse sentido, Espiell⁷⁸ empregou o instituto de asilo compreendido na América Latina, como uma questão muito importante e que servia como um dos elementos diferenciadores dos conceitos concebidos nas demais regiões, a concepção da existência de dois tipos diferentes de asilo, o asilo territorial e o asilo diplomático. Nas palavras de Espiell, o asilo territorial pode ser compreendido da seguinte forma:

O instituto que se aplica aos requerentes de asilo territorial, que na América Latina, de acordo com as convenções internacionais existentes, é a pessoa que se refugia num Estado em consequência de ser perseguida pelo facto de ser acusada de cometer crimes políticos.⁷⁹

O autor, Espiell, explica que sua conceituação é lastreada pelo artigo 16º do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideo de 1889.⁸⁰ Todavia, o autor escreve que o instrumento do asilo territorial abarca também os crimes comuns praticados de forma conexa com crimes políticos, nos termos dos artigos 11 e 12 do Tratado de Montevideo de 1939 sobre asilo político e refúgio. A Convenção sobre o Asilo Territorial de Caracas de 1939, em seu artigo 3º, estabelece que o critério de asilo territorial pode ser concedido nos casos de pessoas perseguidas pela prática de infrações políticas, reiterando o caráter político dos crimes comuns cometidos de forma conexas a delitos considerados políticos, estendendo, portanto, a possibilidade de concessão de asilo político, afastando a possibilidade de extradição. No mesmo sentido, Espiell⁸¹ elenca que a Convenção de São José, o Pacto de São José, que é a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, também prevê a possibilidade de asilo territorial em caso de acusação por crimes políticos ou comuns relacionados com crimes políticos, a previsão está no artigo 22, parágrafo 7, do referido texto legal.

De forma geral, os instrumentos que tratam da condição do refugiado e do asilado na América Latina, são formados por instrumentos que se iniciam pelo pacto relativo à Direito Penal Internacional e Comparado (1889), em seguida a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), posteriormente a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena) e a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), seguindo

⁷⁸ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁷⁹ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994, p. 74. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸⁰ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸¹ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

ainda pela Declaração e Plano de Ação do México (2004) e a Declaração de Brasília (2010) (MENEZES, 2011). Esses instrumentos formam a base jurídica regional para proteção dos refugiados e asilados da América Latina. Dentro desses instrumentos os Estados partes constroem seus regimes jurídicos a respeito dos estrangeiros na condição de refugiado ou asilado. Sendo assim, o asilo territorial de acordo com Espiell é uma instituição tradicionalmente reconhecida na América-Latina por uma larga série de tratados que remontam desde o século XIX ao século XXI.⁸²

A segunda forma de asilo reconhecida na América-Latina é o asilo diplomático. Assim como o asilo territorial, o asilo diplomático é uma instituição tradicional e caracteristicamente típica e única da América-Latina. Esta modalidade de asilo compreende a concessão de proteção em embaixadas, delegações e, em algumas literaturas também é possível encontrar a concessão de asilo diplomático em navios de guerra ancorados em águas territoriais dos Estados perseguidores. O asilo diplomático, portanto, é a concessão de refúgio ao indivíduo dentro do território do Estado cujo crime político tenha ocorrido, contudo em um espaço onde a jurisdição é de um Estado acolhedor. De acordo com Espiell⁸³, somente na América Latina pode uma pessoa perseguida por razões políticas, ou uma pessoa que tenha cometido crimes comuns relacionados com políticos, refugiar-se e procurar asilo na embaixada ou numa delegação, a fim de escapar à perseguição, sem sair do território do Estado cujo governo o reivindica.

Espiell ainda explica que, apesar de existir um direito de asilo, não existe um direito específico ao asilo.⁸⁴ Isso porque, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, estabelece que toda pessoa tem o direito de solicitar e receber asilo, contudo não estabelece uma obrigação objetiva dos Estados em conferir asilo aos solicitantes. Portanto, de acordo com Espiell, aquele que concede o asilo o qualifica, sendo assim, não é a solicitação do asilo que configura a existência ou não da condição de asilado.⁸⁵ O ato que conhece a existência do asilo e, o transforma em fato jurídico, a o reconhecimento da sua condição através do Estado de acolhimento. O autor exemplifica que, quando da concessão de asilo diplomático por uma Missão diplomática, a existência da condição de asilado é determinada pela concessão de asilo ou não pelo chefe da Missão diplomática, o embaixador. Portanto, a confirmação da existência

⁸² ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸³ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸⁴ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸⁵ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

de asilo não é dada pela prática de crime político, ou crime comum conexo com crime político, ou ainda, perseguição política, o asilo é confirmado pelo ente acolhedor, que ao conceder asilo, estabelece a existência dos requisitos previstos em convenção.⁸⁶

Nesse sentido, fica claro que a terminologia asilo tem caráter diferenciado no âmbito da América-latina. Isso porque, enquanto nas demais regiões as terminologias “refúgio”, “asilo”, “refugiado” e “asilado” são considerados sinônimos, a América-latina diferencia tais terminologias, acarretando caráter político ao termo “asilo” e, ainda, subdividindo o termo em duas variações, asilo territorial e asilo diplomático. Para esse trabalho, considerando que o enfoque está voltado para o instituto do refúgio na União Europeia, utilizaremos os termos “asilo” e “refúgio” como sinônimos, uma vez que são entendidos desta forma no âmbito da União Europeia. Sendo assim, superada a questão terminológica envolvendo a América-latina, volta-se para análise do conceito de refúgio e refugiados, em âmbito internacional e regional, em termos de União Europeia.

3.2.4 Conceito de refugiado de acordo com a Convenção de Genebra de 1951

Os grandes êxodos humanitários são identificados em larga escala sempre quando há um evento gerador. Os eventos geradores das grandes movimentações humanas estão diretamente ligados a crises de Estado⁸⁷, portanto, as questões que envolvem diretamente uma grande população fora do seu Estado de origem ou de residência permanente é uma junção de causa e efeito, em que a crise do Estado é a causa e o deslocamento de uma grande massa de população para fora do seu Estado de origem ou de residência permanente é o efeito. Nessa seara, a convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, juntamente com o protocolo adicional de 1967, estabelece o conceito de refugiado a ser adotado pelos Estados signatários da convenção e do protocolo adicional. Com o estabelecimento do conceito de refugiados, a convenção determina quais são os eventos geradores capazes de causar a consequência, sendo a consequência a transformação de uma grande parte da população de um Estado em refugiados ou, ainda, apátridas.

⁸⁶ ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

⁸⁷ Por Estado, aqui, entendemos o Estado em uma sociedade democrática, ou seja, o Estado que assegura o respeito pelos Direitos Humanos, que é voltado para o bem comum, e cujos poderes políticos, separadamente, são regidos por uma Constituição e pela supremacia da Lei, com efetivas garantias processuais de Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

A Convenção de 1951, cria o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR, e traz a definição clássica e universal de refugiados, qual seja refugiado é quem apresenta “temor de perseguição” em razão de: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.⁸⁸ Essa, definição, contudo, é reservada unicamente aos signatários da convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, de maneira que os sistemas de proteção de Direitos Humanos regionais ao criarem seus regimes regionais tem a discricionariedade de, dentro do conceito já adotado pelas Nações Unidas ampliar a conceituação, entendendo como fatos geradores das situações de refúgios outras situações que não abrangidas pela convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967. A sua aplicação, contudo, é regionalizada.

De acordo com o que se estudou acerca da evolução histórica dos Direitos Humanos para Refugiados, pode-se perceber que a conceituação dos termos “refúgio” e “refugiado” não se tratam de termos estáticos, mas sim de um construído histórico. Não se pode afirmar que o mesmo direito dos refugiados com o sentido primitivo de asilo inviolável aplicado na Grécia antiga, ainda vigora nos dias atuais, até mesmo os termos da Convenção de 1951, com a adoção posterior do protocolo de 1967, continuou evoluindo e modificando a compreensão do refúgio no âmbito das Nações Unidas. Portanto, o conceito de refugiado que se almeja explicar na presente pesquisa é um conceito temporal, resultado de um construído através da evolução social dos sistemas jurídicos universais e regionais.

Atualmente, pode-se encontrar três sistemas regionais de proteção de Direitos humanos, que possuem uma conceituação diversificada para o instrumento do refúgio, além do sistema ONU de proteção dos Direitos Humanos. Nessa pesquisa, se buscará compreender o indivíduo refugiado tanto em âmbito universal, através do sistema ONU, quanto de forma regionalizada, através dos sistemas regionais. Iniciamos, portanto, pelo sistema de proteção de Direitos Humanos das Nações Unidas ao que se refere aos Direitos Humanos para Refugiado. Pois bem, em âmbito universal, as Nações Unidas adotaram o atual sistema em 1951 com a criação da Convenção de Genebra para Refugiados. A convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967, formam a base dos direitos dos refugiados, de forma que qualquer sistema jurídico regional deve respeitar os parâmetros mínimos estabelecidos nesta Convenção. Nesse sentido, a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos Refugiados, conceitua Refugiado em seu art. 1º:

⁸⁸ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021) perspectivas de futuro**. Organizadores: André de Carvalho Ramos, Gilberto M. A. Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida - Brasília: ACNUR Brasil, 2021a.

Art. 1º - Definição do termo “refugiado” A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁸⁹

De acordo com a análise do artigo 1º da convenção de 1951, é possível identificar o construído histórico do seu conceito, uma vez que o artigo engloba conceitos de refugiados outorgados por documentos que não mais haviam validade quando da criação da presente convenção. A referência que o artigo primeiro fez em relação aos ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, trata-se do *Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees*, com intenção de definir quem eram os refugiados russos e armênios (LEAGUE OF NATIONS, 1926). Portanto, a convenção de 1951 mantém a gênese do instrumento na esfera global, mantendo na conceituação de refugiados, os russos e armênios. O mesmo se identifica pelas Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, uma vez que a Convenção de 1951 recepciona todas as definições anteriores de refúgio, assim já concebidas pela Liga das Nações.

Nesse sentido, o instrumento de 1951, na primeira parte do seu primeiro artigo, recepciona todos os demais documentos internacionais que tratam do assunto, englobando aqueles que já foram concebidos como refugiados pela comunidade internacional. A inovação da Convenção de 1951 remonta-se à segunda parte do primeiro artigo, pois é a partir desse conceito que a construção do Direito Internacional para Refugiados é formada, bem como, inspira a criação de sistemas regionais. A segunda parte do artigo, portanto, traz o elemento subjetivo “temor” do indivíduo refugiado como característica determinante para identificação do refúgio. De acordo com a Convenção de 1951, o indivíduo teria direito ao *status* de refugiado quando demonstrasse temor em relação ao seu Estado de origem ou residência habitual, fundamentando esse temor nos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Em

⁸⁹ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

1967 com o seu protocolo adicional, o marco temporal dos acontecimentos é suprimido, todavia, quando na sua constituição, a Convenção determinava que a conceituação de refugiados estava adstrita aos acontecimentos até 1951.

O temor a que se refere a Convenção de 1951 estava associado diretamente com as perseguições proporcionadas pelo Estado de origem ou residência habitual por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Deste modo, a Convenção de 1951 forma um conceito, até então, fechado de refugiados que em suma reside no indivíduo que, em decorrência dos acontecimentos até 1951, tema ser perseguido por seu Estado de origem ou residência habitual, por sua raça, religião, nacionalidade, seu grupo social ou suas opiniões políticas, que em virtude do temor de perseguição não quer valer-se da proteção do seu Estado, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país, no qual tinha residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A data fixada em 1951, que estabelece o artigo primeiro, decorre da vontade dos governos, manifestada na data de assinatura da convenção, em limitar suas obrigações em relação ao refúgio que já eram conhecidas à época da criação a convenção, ou ainda, que pudessem surgir por situações já existentes na data. Todavia, como se pode perceber através da análise histórica, o surgimento de novos fatores que provocaram deslocamentos humanos em massa, fez com que os fatores definidores da condição de refúgio ficassem perdidos no tempo. Tais afirmações reforçam o entendimento de que a definição de refugiado não é um termo estático, mas sim um conceito construído de acordo com a necessidade humana.⁹⁰

Nesse sentido, quando na formação da Convenção de 1951, já é possível identificar que a concessão de refúgio é analisada de forma individual e subjetiva. A Convenção, contudo, não alcançava a universalidade proposta, uma vez que restringia a conceituação do instrumento aos acontecimentos até 1951, nesse sentido, o protocolo adicional de 1967, suprime as expressões “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e como consequência de tais acontecimentos”, o que significou a exclusão de qualquer marco temporal na conceituação de refugiado. Todavia, é de relevante importância ressaltar, que tal protocolo foi facultativo, não obrigando aos Estados a pactuação do referido documento. O parágrafo segundo do artigo primeiro do protocolo adicional traz o seguinte texto:

⁹⁰ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e [...]” e as palavras “[...] como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.⁹¹

A partir de 1967, portanto, as condições temporal e regional, não fizeram mais efeito para a conceituação de refugiados. O protocolo de 1967 universalizou o conceito de refugiados, compreendendo também situações que não eram regulamentadas por um marco temporal. Portanto, a definição de refugiado é compreendida pelo indivíduo que preenche os requisitos da junção das características dos critérios estabelecidos na definição encontrada na convenção de 1951 e do protocolo adicional de 1967. Tal ponderação deve ser feita antes da declaração de tal condição. Portanto, de acordo com o ACNUR, a determinação da condição de refugiado não tem como efeito atribuir ao indivíduo a qualidade de refugiado, esta nasce com o rompimento do indivíduo com o seu Estado, de maneira em que o indivíduo não pode, ou por fundado temor, não possa mais gozar de sua proteção. Portanto, a determinação da condição de refugiado tem o efeito de constatar a esta qualidade. Sendo assim, uma pessoa não se torna refugiado porque é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado.

Nesse sentido, de acordo com Louise Holborn⁹², o termo refugiado inclui aqueles de quem o Estado retirou proteção e assistência, mas sem suprimir juridicamente sua nacionalidade. Fica claro, que o ente criador do refugiado, não é aquele que declara sua condição de refugiado do indivíduo, mas sim aquele que suprime sua proteção. O Estado de acolhida que lhe declara a condição de refugiado não torna o indivíduo um refugiado, este unicamente declara uma condição que já existe, essa condição é resultante da situação de rompimento da relação de proteção incipiente entre o Estado e seus súditos. Quando o Estado falha em conceder proteção a um nacional, estará criando os elementos caracterizadores do refúgio Estado de acolhida, de outro lado, ao receber o refugiado, e declarar sua e, portanto, estará colocando seu nacional em situação de refúgio. A condição ao reconhecer as condições de rompimento da relação de proteção do Estado de origem e seu súdito, nos termos estabelecidos na Convenção de 1951.

⁹¹ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

⁹² HOLBORN, Louise W. The legal status of political refugees, 1920-1938. **The American Journal of International Law**, v. 32, n. 4, pp. 680-703, Oct., 1938.

Noutro sentido, a Convenção de 1951 conceitua o refugiado de forma ampla, deixando, no entanto, de conceituar o termo “perseguição”. A falta de definição concreta do termo perseguição traz benefícios, uma vez que a generalidade demonstra ampliação no alcance do instituto.⁹³ Todavia, há um esforço da academia em definir o termo perseguição, uma abordagem trazida por Hathaway e Foster⁹⁴, concebe o termo como “um risco de “ser perseguido” requer evidência de uma negação sustentada ou sistêmica dos direitos demonstrativos de uma falha de proteção do Estado. A análise dos termos apresentados no conceito do status de refugiados é feita no *handbook* ou no manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado do ACNUR. Hathaway⁹⁵ afirmou que a Suprema Corte das Nações Unidas determinou que o Manual providencia uma orientação significativa, contudo, considerando que as definições não se encontram no corpo da convenção, não há força vinculativa. Hathaway⁹⁶ continuava a afirmar que a Casa dos Lordes britânica reconheceu que, muito embora essa definição não tenha força vinculante, a definição dada pelo manual possui uma elevada autoridade persuasiva utilizada como fonte em tribunais domésticos. Todavia, na esfera do direito Internacional, o manual não é tratado como fonte de norma legal obrigatória.

Desta forma, para se declarar a condição de refugiado é necessário que os Estados de acolhida adotem um procedimento que estabeleça os fatos motivadores da condição de refúgio e, posteriormente, estabeleça-se uma análise e aplicação das definições constantes na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 aos fatos assim estabelecidos. Essa dualidade de medidas é disciplinada pelo manual do ACNUR para de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados. Tal documento, apesar de não ser vinculante, uma vez que não se trata de um tratado, tem o condão de estabelecer os conceitos adotados pelo ACNUR para a determinação da condição de refugiado. Portanto, o manual estabelece que, a Convenção de 1951, em suas disposições que definem a condição de refugiado, distingue três grupos que foram identificados como “cláusula de inclusão”, “de cessação” e “de exclusão”.⁹⁷

⁹³ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

⁹⁴ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**: Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Disponível em: https://assets.cambridge.org/9781107012516/frontmatter/9781107012516_frontmatter.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

⁹⁵ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

⁹⁶ HATHAWAY, James C. **The Rigths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

⁹⁷ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp->

As cláusulas de inclusão definem os critérios que um indivíduo deve satisfazer para ser considerado um refugiado. Nesse sentido, a Convenção de 1951 inicia a definição de refugiados recepcionado pelos tratados já existentes sobre o tema, para tanto, em seu artigo primeiro, 1 A, estabelece os instrumentos recepcionados, o que passa a ser definido como refugiados estatutários, uma vez que a cláusula de inclusão, ou seja, os termos definidores de sua condição são disciplinados por regimes jurídicos já existentes, e não os termos definidores trazidos pela Convenção de 1951. Os refugiados estatutários, não seguem as definições de refúgio estampadas na segunda parte do artigo, uma vez que, as condições que os tornam refugiados estão discriminadas em suas respectivas Convenções. A recepção pela Convenção de 1951 desses instrumentos, tem o condão de dar continuidade linear a proteção dos refugiados, de forma que, o entendimento dado ao instituto do refúgio não se desvirtue das preocupações da comunidade internacional sobre o tema.

A compreensão dos conceitos formadores do instrumento do refúgio, é fundamental para que este instrumento seja aplicado com o mesmo sentido ao influenciar a criação tanto de regimes jurídicos regionais, quanto a criação de legislações internas. Deste modo, é necessário a compreensão dos elementos objetivos e subjetivos que compõem o conceito estipulado no artigo primeiro da convenção de 1951. Já definimos aqui o que se trata os indivíduos considerados refugiados estatutários, assim como ficou definido que para a sua compreensão é necessário que se analise o estatuto que este se enquadra. Todavia, ao que se refere a segunda parte do primeiro artigo, a convenção de 1951 determina que refugiado é aquele “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (...)”. Posteriormente, o protocolo de 1967 elimina quase que totalmente as disposições temporais, todavia, este marco temporal ainda tem relevância para os Estados não signatários do protocolo de 1967, Madagascar, Saint Kitts e Nevis.

Desse modo, a Convenção de 1951 não define especificamente a palavra “acontecimentos”, todavia, o termo é interpretado, de acordo com o manual do ACNUR, como acontecimentos relevantes envolvendo mudanças territoriais ou profundas alterações políticas, bem como perseguições sistemáticas resultantes de mudanças anteriores. O manual do ACNUR para interpretação da Convenção de 1951 ainda determina que, a data limite faz referência aos acontecimentos que em consequência destes uma pessoa se tornou refugiada e não a data do reconhecimento da condição de refugiada, ou ainda, a data em que deixou o seu país de origem

ou residência. Isso significa que o fundado temor de perseguição deve ser lastreado por acontecimentos anteriores ao limite temporal disciplinado.

Após a elaboração do protocolo adicional de 1957, o marco temporal trazido no conceito de refúgio passou a não produzir mais efeitos, quase que totalmente, salvaguardando os Estados não signatários do referido protocolo. Sendo assim, a maior importância se fez para a definição do termo “fundado temor de perseguição”, bem como, os motivos da perseguição. Somente com as definições claras dos termos identificadores do refúgio, é que se torna possível uma compreensão verdadeira do conceito de refúgio intentado pela Convenção de 1951. Portanto, o manual do ACNUR para interpretação da Convenção de 1951 é eficiente em definir de forma clara os termos definidores da condição de refugiado, da forma intentada pela comunidade internacional ao elaborar a Convenção de 1951 e seu protocolo adicional.

Nessa perspectiva, o manual consigna que a expressão “fundado temor” é o elemento chave para definição da condição de refugiado, uma vez que reflete o ponto de vista dos autores da Convenção em relação aos elementos constitutivos do conceito de refúgio.⁹⁸ De acordo com o referido documento, o elemento fundado temor de perseguição substitui o método anterior de definição de refugiados. Isto porque, antes da convenção de 1951, o termo refugiado era definido por um determinado grupo de pessoas de certa origem, que, não gozando da proteção de seu país de origem, era possível determinar a condição de refugiado. Todavia, quando a convenção de 1951 institui como condição definidora de refugiado o “fundado temor de perseguição”, ela individualiza o refugiado, de maneira que sua consideração está adstrita a um requisito subjetivo, e não mais ao pertencimento a um determinado grupo, de determinada etnia.

Nesse momento da pesquisa, passaremos a definir os elementos que definem o instituto do refúgio, considerando a definição trazida pela Convenção de 1951, já juntamente com o protocolo adicional de 1967, ou seja, não estaremos mais considerando o marco temporal de 1951. Sendo assim, a definição de refugiado, quando insere o elemento “temor” juntamente com o requisito “fundado”, o manual nos traz que o elemento “temor” deve ser considerado como um estado de espírito e uma condição subjetiva⁹⁹, todavia, deve ser aliado ao requisito

⁹⁸ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

⁹⁹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

objetivo designado pelo fundamento do temor sentido pelo solicitante de refúgio. Sendo assim, não basta que o sujeito demonstra temor de perseguição, este temor deve ser fundamento em uma situação de fato que esteja acontecendo em seu Estado de origem ou de residência permanente. Logo, a expressão “fundado temor” contém um elemento subjetivo é um elemento objetivo, de modo que o elemento subjetivo fica condicionado à existência do elemento objetivo.

A interpretação dos elementos de acordo com o estipulado pelo manual do ACNUR, cria elementos que excluem da proteção da Convenção de 1951 outras situações que podem fazer com que os nacionais de um Estado abandonem o seu Estado de origem. Este é o caso dos migrantes econômicos, daqueles que fogem de desastres naturais, ou ainda de situação de fome. Outros sistemas regionais para refugiados, ampliam a conceituação de refúgio, podendo incluir casos de violação generalizada de Direitos Humanos, como é o caso do sistema Interamericano, todavia, para a Convenção de 1951, juntamente com seu protocolo adicional, somente serão entendidos como refugiados aqueles que cumprem os requisitos de acordo com os elementos qualificadores desta condição estipulados no artigo primeiro da referida Convenção.

Quanto ao termo “perseguição”, o manual do ACNUR dispõe que não existe uma definição universalmente aceita, de forma que as tentativas de formular um conceito comum do termo, não obtiveram o sucesso esperado. O manual destaca ainda que a Convenção de 1951, quando trata da proibição da expulsão ou rechaço, princípio *Non-refoulement*, pode estar caracterizando a ameaça a vida ou a liberdade em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, como elementos de perseguição, no sentido de equiparar a ameaça com a perseguição.¹⁰⁰ Todavia, como forma de avaliar se ameaças, ou outros meios prejudiciais podem ser equiparados a perseguição, a qual trata-se o artigo primeiro, é necessário que se avalie o elemento subjetivo incipiente em cada situação isolada, uma vez que, de acordo como já mencionado, a perseguição pode ser caracterizada como um sentimento do indivíduo que se materializada de forma subjetiva em seu inconsciente.

Ainda que não se tenha uma definição universalmente aceita sobre o que constitui perseguição, de maneira contrária, é universalmente aceito o que não constitui perseguição. O Manual do ACNUR esclarece que não se entende como perseguição a punição pela prática de crimes comuns. Sendo assim, não deverá ser considerado refugiado aquele que foge do seu país

¹⁰⁰ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

com temor de ser punido pela prática de crime comum. Este elemento desassocia o conceito de refugiado que a comunidade internacional almeja a proteção, aos primórdios do surgimento do referido instrumento. O Direito Internacional para Refugiados, atua como um braço dos Direitos Humanos, visando a proteção da vida humana quando o Estado de origem não mais consegue, caracterizando assim, o rompimento da relação entre o sujeito e o seu Estado. Não se fala, portanto, das situações em que o Estado visa o cumprimento de suas leis. O Manual traz a clara definição de que o refugiado é vítima, ou um potencial vítima, da injustiça e não um indivíduo que foge da justiça.¹⁰¹

Até então, definiu-se a primeira parte do conceito de refugiados seguindo o conceito estampado pela Convenção de 1951 juntamente como protocolo adicional de 1967, qual seja “fundado temor de perseguição”, todavia, o fundado temor de perseguição somente servirá para caracterizar a condição de refúgio quando os motivos para esse fundado temor de perseguição forem aqueles incipientes na segunda parte do conceito definido na Convenção de 1951, são eles: “por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opiniões políticas”. Por esta razão, se passará analisar tais conceitos interpretando-os de acordo com o Manual do ACNUR para interpretação da Convenção de 1951.

Tratando dos motivos pelos quais um sujeito poderá ser perseguido, quando o artigo menciona “raça” como fator motivador de perseguição, o Manual do ACNUR para interpretação da Convenção de 1951 disciplina que por “raça” deve se entender no sentido mais amplo possível. Sendo assim, deve-se incluir todos os tipos de grupos étnicos que segundo o uso comum, são considerados como “raças”.¹⁰² O manual nos diz que, frequentemente, essa noção engloba membros de grupos sociais específicos de origem comum, formando uma minoria no seio de uma vasta população. Desse modo, o referido documento afirma que a discriminação por motivos de raça é, internacionalmente, condenada por se mostrar uma das mais graves violações dos Direitos Humanos. Por tais razões, a discriminação racial apresenta um elemento importante para determinar a existência de perseguição.

¹⁰¹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹⁰² ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

Não se pode, contudo, fundamentar um pedido de refúgio pelo simples fato de pertencimento a um grupo racial, em caso de justificativa desse pedido, é necessário que haja uma situação, que em razão de circunstâncias particulares que afetam o grupo, o fato de fazer parte dele, unicamente, é suficiente para justificar o temor de perseguição.¹⁰³ Portanto, no caso de se justificar um pedido de refúgio por conta do pertencimento a um grupo racial, seria necessário que o grupo racial, em um determinado Estado, estaria sendo vítima de perseguição, unicamente por conta de sua raça, hipótese que, somente pelo fato de pertencer aquele grupo, as características demonstrariam o medo de perseguição.

Ao que se fala em religião como elemento justificador ao medo de perseguição, deve-se analisar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁰⁴ e o Pacto relativo aos Direitos Civis e Políticos¹⁰⁵ estabelecem em seus artigos 18 e 20, consecutivamente, ao direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito inclui o direito de mudar de religião, de manifestá-la em público ou em privado, bem como através do ensino, da prática, do culto e da realização dos ritos. De acordo com a Convenção de 1951, o fato de pertencer a um determinado grupo racial, o fato de professar uma religião em isoladamente, não constitui motivo para solicitação de refúgio, todavia, atos de perseguição deferidos contra todos os indivíduos professantes de uma determinada religião, pode criar um elemento definidor da condição de refúgio.

No caso da nacionalidade, a Convenção de 1951, determina que deve ser entendido como nacionalidade, não somente o sentido de “nacionalidade jurídica”, no sentido de “cidadania” remontando um vínculo do Estado com seu súdito. Para que a nacionalidade funcione como motivador do fundado medo de perseguição esta pode referir-se também ao pertencimento a um grupo étnico ou linguístico e pode, ocasionalmente, sobrepor-se ao termo “raça”. Já quando se fala ao motivo pelo pertencimento de um grupo social específico, pode abranger pessoas cujo estilo de vida desenvolvem-se em condições similares. Todavia, o fato isolado de pertencer a uma nacionalidade bem como a um grupo social específico, não são motivadores para determinação da condição de refugiado. No entanto, elementos adicionais

¹⁰³ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹⁰⁴ UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 19 maio 2023.

¹⁰⁵ OAS.ORG. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

podem fazer com que o pertencimento a tais grupos, possam ser qualificadores para a condição de refugiado.¹⁰⁶

Concluindo o conceito clássico para a determinação de refugiado, o último motivo que poderá ser considerado fundamentador do fundado temor de perseguição por opiniões políticas. De acordo com o Manual do ACNUR para interpretação da Convenção de 1951, a definição a esse termo deve ser entendida não apenas pelo indivíduo manifestar opiniões contrárias ao Governo, o indivíduo deve demonstrar que, em razão das suas opiniões serem contrárias ao Governo, este teme ser perseguido. A presunção que se cria é de que o solicitante tem opiniões não toleradas pelas autoridades porque são críticas às suas políticas e seus métodos.¹⁰⁷

A que se verifica ainda, condições especiais de refúgio que não as entendidas imediatamente do conceito extraído do primeiro artigo da convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967. São passíveis de se enquadrar no conceito de refugiados os chamados Refugiados de Guerra. O Manual do ACNUR para Interpretação da Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, dispõe o seguinte:

As pessoas que são forçadas a deixar o seu país de origem em função de conflitos armados nacionais ou internacionais normalmente não são consideradas refugiadas de acordo com a Convenção de 1951 ou pelo Protocolo de 1967²². Essas pessoas se beneficiam, contudo, da proteção prevista em outros instrumentos internacionais, como, por exemplo, nas Convenções de Genebra de 1949 para Proteção das Vítimas de Guerra e no Protocolo de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, referente à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais.¹⁰⁸

Para que se enquadre na conceituação clássica de refugiados, o indivíduo deve comprovar que, a invasão estrangeira ou ocupação e parte do território de um país pode desencadear perseguições de acordo com as elencadas na definição de refúgio. O indivíduo, portanto, deve comprovar, um fundado temor de perseguição pelo Estado invasor por conta dos

¹⁰⁶ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹⁰⁷ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹⁰⁸ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018, p. 35. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

motivos de perseguição elencados na Convenção de 1951, e ainda, demonstrar se tem ou não condições de se valer da proteção do seu governo, ou de um governo que foi incumbido da responsabilidade de zelar pela proteção da população do país vitimado pelo conflito armado, sendo que essa proteção deve ser considerada efetiva.¹⁰⁹

O conceito do status de refugiado, portanto, fica pendente da interpretação discricionária do Estado quanto aos fatos geradores da condição de refugiado. Cabe ao Estado receptor interpretar a convenção, e a partir de então conceder ou não o refúgio aos solicitantes de acordo com a legislação interna que regulamenta a legislação internacional. Nesse momento, qual seja, no pedido de refúgio, é quando o solicitante apresenta maior grau de vulnerabilidade, uma vez que ele se encontra em momento de fuga do Estado em que tem seus direitos violados. É justamente nesses momentos em que são identificadas maiores lesões aos instrumentos de proteção aos direitos dos refugiados.

2.3 DIREITOS DOS REFUGIADOS

De acordo com o professor Hathaway, dentro das perspectivas dos direitos dos refugiados, existem seis categorias de interesse vital, são eles: entrar e permanecer no território de um Estado parte até, e a menos que não seja considerado refugiados nos termos da convenção; não serem detidos arbitrariamente ou penalizados por buscarem proteção; possibilidade em atender as necessidades essenciais de segurança e subsistência econômica, enquanto o Estado anfitrião toma as medidas que achar necessárias para a concessão do status de refugiados da Convenção; a dignidade humana básica deve ser respeitada, referindo-se a direitos como à propriedade, preservação da unidade familiar, liberdade de pensamento, consciência e religião, e pela educação básica das crianças refugiadas; a documentação oficial de identidade e status no Estado anfitrião deve ser disponibilizada; acesso a recurso para fazer valer os seus direitos, inclusive, em caso de os cinco primeiros direitos fundamentais serem violados, os refugiados terem meios, recursos de fazerem valer seus direitos.¹¹⁰

¹⁰⁹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹¹⁰ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**: Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Disponível em: https://assets.cambridge.org/9781107012516/frontmatter/9781107012516_frontmatter.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

2.3.1 Direito de entrar e permanecer em um Estado parte

Dentro da categoria de interesses vitais ensinada pelo professor Hathaway o primeiro deles é o direito de entrar e permanecer em um Estado parte até que o procedimento de declaração do status de refugiado seja julgado e tenha uma resposta negativa, situação em que o refugiado poderia ser obrigado a partir. Tal interesse vital, assim denominado pelo professor Hathaway, está fundamentado pelo *principle of non-refoulement*, na tradução literal, princípio da não devolução ou repulsão, disposto na Convenção de Genebra de 1951 no artigo 33. De acordo com Wallace¹¹¹ para se compreender inteiramente o princípio da não devolução, é necessário atentar-se ao artigo 33, disposto abaixo:

Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.¹¹²

O princípio básico que permeia todo o instrumento de 1951 é proteger o indivíduo em situação de refúgio para que tenha condições de buscar proteção. Como já fora exhaustivamente explanado em tópico anterior, a concessão do status de refugiados é um ato declaratório de uma situação de fato, o que significa que o Estado de acolhida reconhece uma condição que já existe. Portanto, quando um indivíduo chega na fronteira do Estado de acolhida a condição de refugiado já lhe é incipiente, de maneira que o refugiado, nos termos da Convenção de 1951, se torna um refugiado no momento em que cruza a fronteira do Estado em que sofre perseguição, e não no momento que o Estado de acolhida lhe concede o *status*. O princípio da não devolução permite que o indivíduo na condição de refugiado possa adentrar em um Estado parte e solicitar a concessão da condição de refugiado sem que seja devolvido ao Estado o qual seja vítima de perseguição.

¹¹¹ WALLACE, Rebecca M. M. The principle of non-refoulement in international refugee law. In: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Ed.). **Research Handbook on International Law and Migration**. ElgarOnline, 2014. p. 417-438.

¹¹² ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

Para Hathaway, a primeira urgência para os refugiados é a procura de um Estado que possa conceder abrigo seguro, evitando a perseguição que sofriam em seu Estado de origem. Hathaway explica que esta preocupação deriva do fato de que os territórios se encontram ocupados por Estados, e que suas fronteiras são controladas, alguns Estados com maior ou menor rigor para ingresso de não-cidadãos. Segundo o autor, o indivíduo na condição de refugiado cuja a admissão foi negada em um Estado, o indivíduo será devolvido ao risco de perseguição em seu Estado de origem ou será jogado em uma “órbita” perpétua em busca de um Estado disposto a autorizar sua entrada.

O princípio da não devolução, contudo, não é absoluto, de acordo com a professora Wallace, este princípio pode encontrar duas exceções. O indivíduo em situação de refúgio não poderá se valer da proteção incipiente no artigo 33 da Convenção de 1951 em situações em que a segurança Nacional estiver em pauta, ou em situações em que o refugiado tenha sido condenado com sentença com trânsito em julgado em crime grave, e que possa representar ameaça à ordem pública.¹¹³ De maneira contrária, o princípio se aplica a todos os demais definidos como refugiados nos termos da Convenção de 1951. De acordo com a professora Wallace, é pelo princípio da não repulsão, que é possível a aplicabilidade da Convenção de 1951, uma vez que, o princípio obriga que os Estados não expulsem os refugiados de seus territórios até que seus processos de reconhecimento de suas condições de refugiados sejam processados.¹¹⁴

De acordo com a autora Shamreeza Riaz, em alguns Estados, como o Paquistão, a violação ao princípio da não repulsão tem se dado de em dois aspectos: o primeiro aspecto está voltado para a segurança nacional e o segundo aspecto, nas palavras da autora, é tratado com a “histeria” dos países de asilo pelo aumento do número de requerentes de asilo, como um meio de baixar o nível de requerentes de asilo, assim como de terroristas, as autoridades superiores rejeitam os refugiados nas fronteiras, sem conhecer os fatos de casos individuais e coletivos¹¹⁵. Riaz escreve que em nome do combate ao terrorismo, Estados como Estados Unidos da América e Paquistão aderiam a condutas que relataram a violação de inúmeras convenções das Nações Unidas. A autora expõe que o terrorismo como forma de forçar a imposição de

¹¹³ WALLACE, Rebecca M. M. The principle of non-refoulement in international refugee law. In: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Ed.). **Research Handbook on International Law and Migration**. ElgarOnline, 2014. p. 417-438.

¹¹⁴ WALLACE, Rebecca M. M. The principle of non-refoulement in international refugee law. In: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Ed.). **Research Handbook on International Law and Migration**. ElgarOnline, 2014. p. 417-438.

¹¹⁵ RIAZ, Shamreeza. Expulsion of Afghan refugees from Pakistan: a violation of principles of non-refoulement. **International Journal of Terrorism and Political Hot Spots**, v. 6, n. 3, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2123918. Acesso em: 19 mai. 2023.

posicionamento político já poderia ser encontrado em diversas partes do mundo desde o século XX, todavia, após os acontecimentos de 11 de setembro, os Estados mudaram a sua dialética no que concerne ao tratamento as possíveis ameaças ao terrorismo. Os EUA, passaram a empregar técnicas que podem ser descritas como tortura física, mental e psicológica para obter informações.¹¹⁶

O Paquistão, de acordo com Riaz, promulgou políticas antiterroristas, para controlar as atividades terroristas dentro do país, o governo paquistanês decretou a deportação entre 50.000 e 70.000 mil refugiados entre os anos de 2008 e 2010. Desses refugiados deportados, muitos deles suspeitos de terrorismo, foram transferidos para os EUA (muitos deles torturados), outros mandados para outros Estados vizinhos, ficando em uma órbita infinita até que algum Estado aceite sua entrada, outros devolvidos ao Afeganistão. Segundo a autora, de acordo com a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a prática de transferir pessoas em nome da investigação constitui um tratamento cruel, desumano e degradante, que se enquadra na definição de tortura mental dada pela Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, ela se explica pela prática da detenção prolongada por incomunicabilidade.¹¹⁷

As consequências dos atos de 11 de setembro de 2001, fizeram com que as exceções do Artigo 33(2) fossem amplamente utilizadas como políticas antiterroristas, desse modo passou a se inverter o valor das normas, e a regra passou a ser a exceção, a preocupação já não mais era de proteção aos refugiados, mas sim de caça terrorista. A leitura feita do artigo 33 da Convenção de 1951 tinha como principal escopo: não mais a proteção aos refugiados em território do Estado de acolhida, mas sim a repulsão de qualquer possível ameaça nacional com base na exceção prevista na segunda parte do artigo. Isso remonta a moldagem do direito internacional aos interesses dos Estados, devido aos acontecimentos em 11 de setembro toda a comunidade internacional se mobilizou para a “caça ao terrorista”, portanto, o outro era o inimigo, dessa forma, a interpretação da norma se deu de acordo com o interesse da comunidade internacional de proteção aos seus nacionais.¹¹⁸

¹¹⁶ RIAZ, Shamreeza. Expulsion of Afghan refugees from Pakistan: a violation of principles of non-refoulement. **International Journal of Terrorism and Political Hot Spots**, v. 6, n. 3, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2123918. Acesso em: 19 mai. 2023.

¹¹⁷ RIAZ, Shamreeza. Expulsion of Afghan refugees from Pakistan: a violation of principles of non-refoulement. **International Journal of Terrorism and Political Hot Spots**, v. 6, n. 3, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2123918. Acesso em: 19 mai. 2023.

¹¹⁸ GOODWIN-GILL, Guy S. Illegal entry (Article 31). In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003.

2.3.2 Não serem detidos arbitrariamente ou penalizados por buscarem proteção

Conseguir chegar ao Estado de acolhida é o primeiro e um dos mais difíceis obstáculos vencidos pelos refugiados na luta pela sobrevivência em uma situação de crise. De acordo com Hathaway, um Estado de asilo é um consolo para muito refugiados, contudo, conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ACNUR, não há uma clara distinção interna nos Estados tanto na via administrativa quanto na via judicial, entre refugiados e imigrantes comuns, os chamados imigrantes “ilegais” ou não documentados. Parte desse problema deriva dos oficiais de fronteira pouco treinados e sem conhecimento da legislação de imigração, em especial, a respeito dos refugiados, outra parte do problema, é atribuída aos governos com pouco interesse em uma comunidade de refugiados em seus territórios. O grande problema, contudo, da falta de uma distinção entre refugiados e imigrantes não documentados, é a punição aos refugiados pela entrada ilegal em território nacional dos Estados parte da Convenção de 1951.¹¹⁹

De acordo com a Dra. Yewa S. Holiday¹²⁰, a redação do artigo 31, nº 1, da Convenção de 1951 objetiva permitir a entrada dos refugiados, ainda que de maneira indocumentada, nos Estados partes. A permissão de entrada ainda que sem documento se justifica pela crise, isso porque, quando um refugiado deixa seu Estado, a sua condição está justificada na grande maioria das vezes em duas situações, ou a situação de urgência é tão latente que não lhes permitem alcançar seus documentos, ou ainda, o ente perseguir é o próprio Estado, situação em que os seus documentos de viagem ou não tem validade ou colocam em risco a sua segurança. Deste modo, a norma prescrita no artigo 31, 1, é uma proteção para refugiados que inclui requerentes de asilo. O referido artigo obriga aos Estados que criem uma exceção de tratamento nas fronteiras aos refugiados, para que diferentemente dos viajantes comuns, aos solicitantes de asilo e refugiados, quando na identificação de irregularidade/falta de documento de viagens relacionados a sua condição de refúgio, a questão não deveria ser criminalizada.¹²¹

¹¹⁹ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

¹²⁰ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

¹²¹ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

O aspecto que gera controvérsia entre os juristas e, fundamentalmente, é o ponto controvertido na aplicação na convenção para primeira proteção¹²², é o termo empregado no ponto 1, do artigo 31 da Convenção de 1951, que refere-se:

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando **diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada** no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares. (Grifo-se).¹²³

Percebe-se de maneira clara que o emprego dos termos “diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada” impede a existência dos chamados Estados de trânsito. Os Estados de trânsito são Estados os quais refugiados tenham passado pelo caminho até que cheguem ao Estado em que se sintam seguros, para solicitar a condição de refugiado até que possam retornar ao seu Estado de origem. A cada fronteira cruzada por um refugiado, conforme já fora analisado em tópico específico o indivíduo que deixa o seu Estado tendo a faculdade de ser reconhecido como refugiado. Contudo, o tópico 1, do artigo 31, reconhece que as sanções penais para refugiados que tenham entrado e/ou permanecido de maneira irregular em seu território, desde que tenham vindo diretamente do seu Estado de Origem, não passando por nenhum Estado de trânsito.¹²⁴

A autora Holiday¹²⁵ explica que a disposição “vindo diretamente” está vinculada com a possibilidade ou não de proteção concedida ao refugiado nos Estados de trânsito¹²⁶. De acordo com a autora, não se trata das circunstâncias nas quais os refugiados chegaram aos Estados de trânsito, mas sim, das quais eles são recebidos. Alguns fatores impeditivos da concessão de direitos migratórios então ligados a incapacidades de alguns Estados em gerir crises migratórias por estarem em guerras civil, ou ainda, não apresentarem nenhum procedimento de

¹²² O termo primeira proteção, pode ser entendido dentro dessa pesquisa como os primeiros aparatos jurídicos consagrados aos refugiados necessários para aplicação da Convenção de 1951, como por exemplo o direito de entrada no território nacional, uma vez que, sem o direito de entrada no território nacional seria impossível a concessão dos demais direitos consagrados na convenção.

¹²³ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

¹²⁴ GOODWIN-GILL, Guy S. Illegal entry (Article 31). In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003.

¹²⁵ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

¹²⁶ Importante ressaltar que pode ser um Estado de trânsito ou podem ser mais de um Estados de Trânsito, a depender da jornada até o Estado parte da convenção em que o Refugiado se sentir seguro para fazer o pedido definitivo de refúgio.

determinação de refugiados, procedimentos excluem não europeus, ou, ainda, qualquer tratamento degradante aos refugiados em descumprimento a convenção de Genebra de 1951¹²⁷.

Para a autora Holiday¹²⁸, as dificuldades em Estados de trânsito motivaram países como a Espanha e o Canadá a incorporarem em seus sistemas legais formas de proteção aos refugiados de forma alinhada ao artigo 31,1, da Convenção de 1951. No Canadá, seção 133 da Lei de Proteção de Imigração e Refugiados de 2001 estabelece que uma pessoa que reivindica a proteção de refugiado e que foi direta ou indiretamente para o Canadá (considerando que tenha ou não passado por um país de trânsito) não poderá ser criminalizada pela entrada e/ou permanência irregular. A Convenção exige que o solicitante de refúgio ao entrar no Estado o qual pretende requerer a concessão do *status* de refugiado, manifeste tal interesse logo para a autoridade de fronteira. Todavia, o artigo 31,1, não estabelece nenhum prazo estrito, uma vez que devido à peculiaridade de cada caso, é necessário que se avalie a situação, pois em muitos casos os refugiados atravessam as fronteiras camuflados e permanecem em abrigos por medo de perseguição.

Nos ensinamentos da professora Holiday e, de acordo com o artigo 31.1, da Convenção de 1951, não há impedimentos à condenação de um requerente de asilo, considerando não haver condenação a pessoa refugiada que cumpra os outros requisitos do Artigo 31,1.¹²⁹ Uma política geral de processar requerentes de asilo levará o Estado a violação a suas obrigações internacionais. Neste ponto, a autora esclarece que, o Estado que deveria conceder proteção acaba por se tornar o Estado perseguidor, pois criminaliza uma prática que instrumentaliza um meio de fugir da perseguição. O refugiado, em uma situação de crise, pode não portar o documento de viagem, motivo pelo qual a natureza na norma prescrita no artigo 31,1, é justamente obrigar o Estado parte a instrumentalizar a entrada e permanência desses refugiados que entram de maneira irregular. O Estado ao criminalizar o solicitante de refúgio, o equipara ao viajante comum, todavia, está fazendo ao inverso da norma, ao contrário do refugiado, o viajante comum não está fugindo de perseguição, nos termos da Convenção de 1951.

¹²⁷ Vale ressaltar, que de acordo com os termos da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, não há uma obrigação específica sobre qual o Estado em que o refugiado deve solicitar refúgio. Isso significa que a Convenção não predeterminou quais os Estados os refugiados podem solicitar refúgio de acordo com sua nacionalidade, de modo que o refugiado não está adstrito a um ou outro Estado. Sendo assim, todos os Estados signatários da Convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967 estão obrigados à concessão de refúgio, nos termos da referida Convenção, sem distinção de nacionalidade.

¹²⁸ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

¹²⁹ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

Nesse sentido, a autora Holiday sugere que os Estados partes alterem seus códigos penais, e/ou leis criminais para garantir o cumprimento do artigo 31,1, da Convenção de 1951. GOODWIN-GIL, afirma ainda que muito embora os refugiados não sejam obrigados a vir diretamente dos seus Estados de origem, a verdadeira questão é se a efetiva proteção estará disponível no Estado supostamente de acolhida para o indivíduo. Ficou estabelecido que, muito embora haja disposição no artigo 31,1, sobre a disposição “vindo diretamente” a supressão desse termo é possível quando não identificado que os chamados Estados de trânsito concederam a proteção devida aos refugiados. É possível identificar, contudo, que a constante criminalização dos solicitantes de refúgio com a falha na interpretação ou a inaplicabilidade do artigo 31,1, também resulta da supressão de direitos aos refugiados nos Estados de acolhida e, portanto, no descumprimento do Direito Internacional.¹³⁰

Os sistemas jurídicos Europeus, a exemplo do Reino Unido, criaram legislações internas que passaram a criminalizar imigrantes e refugiados tal qual delitos comuns, aqueles comumente coibidos nos códigos penais, crimes contra o patrimônio, contra a honra, integridade física, entre outros, tornando o refugiado um criminoso comum. O sistema é idealizado para criminalizar e repulsa os refugiados. No Reino Unido, o assunto é tratado como “delitos de imigração” Previstos na Lei de Imigração de 1971, e na Lei de Requerentes de Asilo de 2004, as infrações criminais incluem Lei de Falsificação de Contrafação de 1981, como uso de passaporte falso e a posse e uso de documentos de identidade pertencentes a terceiros. Todas essas formas de criminalização são utilizadas para processar e julgar refugiados pela entrada e presença irregular, não se encaixando no paradigma clássico de crimes penais de bens jurídicos protegidos pela norma. Denota-se ainda, que na grande maioria dos casos não há interpretação exata aplicação do artigo 31,1, ou ainda inexistência aplicação do artigo, e os refugiados, por desconhecerem seus direitos, acabam por confessarem estarem portando documento falso, não estarem, portando, documento válido, ou, ainda, qualquer espécie de documento.¹³¹

¹³⁰ GOODWIN-GILL, Guy S. Illegal entry (Article 31). In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003. No mesmo sentido: HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

¹³¹ HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequences of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

2.3.3 Possibilidade em atender as necessidades essenciais de segurança e subsistência econômica, enquanto o estado anfitrião toma as medidas que achar necessárias para a concessão do *status* de refugiados da Convenção

O Direito Internacional para refugiados, dentro do seu compilado de normas, e principalmente a Convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967, estabelece que umas das categorias de direito vital é possibilidade do Estado acolhedor em atender as necessidades essenciais de segurança e subsistência econômica, quanto o Estado anfitrião toma as medidas que achar necessário para a concessão do *status* de refugiados de acordo com a Convenção. De imediato, importante entender que, cada Estado parte cria em seu sistema migratório um procedimento para processar todos os pedidos de asilo, e assim determinar se o indivíduo atende os requisitos estampados na Convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967, para determinar sua condição de refugiado. Desta monta, de acordo com o professor Hathaway¹³², os direitos de interesses vitais visam garantir determinados direitos que, sem eles, os refugiados não poderão alcançar toda a gama de direitos estipulada pela Convenção de Genebra relativa a Refugiados.

Com a perspectiva de resguardar interesses vitais dos refugiados, a possibilidade de atender à segurança e subsistência econômica, extrapola a esfera dos refugiados, sendo uma obrigação do Estado parte perante a comunidade internacional. A vida de um refugiado é muito diversa daquela que gozava de saúde, segurança e condições de emprego, e se viu forçado a fugir por sentir-se ameaçado pela sua segurança. Por outro lado, pessoas já vulneráveis, e principalmente mulheres, crianças, idosos, deficientes e pobres, podem, em alguns casos, encontrar no instituto do refúgio uma fonte legal de proteção aprimorada, esses casos acontecem quando os refugiados são socialmente acolhidos, quando a sociedade civil é ativamente parte da integração dos refugiados.¹³³ Os casos de acolhida, contudo, socialmente não são a regra. A segurança física dos refugiados é frequentemente comprometida, desde a fuga do Estado de origem, a passagem pelos Estados de trânsito a chegada aos Estados que supostamente deveriam ser Estados seguros.

O professor Goodwin-Gill escreve que um refugiado tem o direito de gozar dos mesmos Direitos Humanos fundamentais comuns a qualquer cidadão e estrangeiro, onde estes

¹³² HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

¹³³ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

direitos são geralmente garantidos. De acordo com o mesmo autor, a proteção efetiva de um refugiado somente é possível de implementação no âmbito de um país seguro. Goodwin-Gill¹³⁴ escreve que o termo país seguro foi definido na prática pelos países industrializados, o autor explica que a abordagem do ACNUR tem sido centralizar-se nas limitações legais à transferência de requerentes de asilo para Estados terceiros, e a necessidade de fortes salvaguardas processuais. O autor explica ainda que muito embora o quadro jurídico de um Estado seja muito importante para mensurar o seu nível de segurança, a maior relevância se concentra com a efetividade dos direitos consagrados. Unicamente ser Estado parte de uma Convenção Internacional em matéria de Direitos Humanos e para Refugiados, não efetiva o seu cumprimento com a proteção dos solicitantes de asilo.¹³⁵

A ameaça à segurança dos refugiados inicia já na jornada de fuga. Para um refugiado a escolha do caminho o qual trilhar nem sempre é possível, uma vez que a urgência da necessidade de fugir não permite planejamento da viagem. De acordo com o professor Hathaway, a integridade física dos refugiados é uma preocupação constante, o autor escreve que exemplos de violação do dever de segurança à integridade física dos refugiados são abundantes, casos como o Governo Sudanês que ordenou ataques a bomba contra refugiados que tentavam fugir para Etiópia; Casos de estupro de mulheres e crianças, que são recorrentes, tanto em situações de fronteira, campos de refugiados, mulheres e crianças Rohingya foram estupradas por gangues e pelas forças de segurança birmaneses quanto fugiam do país. Um caso em especial chamou muita atenção na década de oitenta.¹³⁶

An especially notorious case was the series of attacks between 1980 and 1984 perpetrated by Thai pirates on Vietnamese “boat people” attempting to pass through the Gulf of Thailand and South China Sea en route to Hong Kong, the Philippines, and other asylum countries. In the words of one eyewitness, While all the men were confined to the hold of the refugee boat . . . some, if not all of the approximately 15–20 women and young girls who were kept in the cabin of the boat were raped. The youngest of these girls was around 12 years old. Soon afterwards, the pirates set the boat on fire with all the Vietnamese on board. In the ensuing panic, the Vietnamese grabbed buoys, cans and floats, and plunged into the sea. The crews of the pirate boats then used sticks to prevent them from clinging to floating object (HATHAWAY, 2005, pág. 440.).

¹³⁴ GOODWIN-GILL, Guy S. *Illegal entry (Article 31)*. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law**. UNHCR’s Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003.

¹³⁵ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

¹³⁶ HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

A análise feita pelo professor Hathaway retrata com precisão a trajetória dos refugiados desde a saída do Estado de origem até a vivência nos campos de refugiados. A grande problemática, instala-se, contudo, a impossibilidade de um Estado receptor em garantir direitos consagrados na Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967. Isto porque, os Estados receptores de refúgio nem sempre são os mesmos. Por certo que os refugiados na busca de proteção, almejam Estados que possam lhes proporcionar segurança como necessidade imediata, mas, sobretudo oportunidades de recomeçar a vida. Os fluxos de refugiados no decorrer do tempo alteraram de acordo com as tensões em diferentes partes do globo e, com isso, alteram-se os Estados receptores, uma vez que os Estados receptores do maior número de refugiados tendem a ser Estados fronteiriços aos locais onde as causas que geram o refúgio ocorrem.

Dados pelo ACNUR¹³⁷ apontam que, atualmente, existem 89,3 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo. Destes 89,3 milhões, ao menos 6,8 milhões são sírios, 4,6 milhões são venezuelanos, 2,7 milhões são afegãos, 2,4 milhões são provenientes do Sudão do Sul e 1,2 milhões provenientes do Mianmar. Nesse sentido, os Estados receptores são a Turquia, recebendo ao menos 3,800,000, Colômbia, 1,800,000, Uganda na faixa de 1,500,000, Paquistão por volta de 1,500,000 e Alemanha com uma política de portas abertas recebeu por volta de 1,300,000. Com exceção da Alemanha que não está diretamente ligada a nenhum Estado produtor de refugiados, os demais Estados ou fazem fronteira, como a Síria e a Turquia ou estão muito próximos dos Estados produtores de refugiados. Os refugiados provocados pelo conflito na Ucrânia, em 28 de fevereiro de 2023 já somavam a monta de 8.104.606¹³⁸, desse total, 1.563,386 foram recepcionados pela Polônia, Estado de fronteira com a Ucrânia, enquanto os demais, foram enviados para outros Estados do leste europeu, passando pela Polônia pelos corredores humanitários, em sua grande maioria mulheres, crianças e idosos.

Em termos de garantia de direitos sociais básicos, os Estados partes da convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967, somente serão capazes de garantir os direitos previstos na convenção, quando possuírem sistemas de ajuda humanitária externa, ou contarem com sistemas sociais autossuficientes. A ausência de recursos financeiros do Estado, compromete a entrega de direitos sociais aos seus nacionais, causando um problema social interno. Nesse contexto, um acréscimo indiscriminado na sociedade, como a recepção de um grande fluxo de

¹³⁷ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Dados sobre Refúgio**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=89%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas,perturbem%20gravemente%20a%20ordem%20p%C3%BAblica>.

¹³⁸ https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.214327316.268639525.1646603487-51989373.1644332214&_gac=1.137110020.1644428593.EA1aIQobChMIytPm7pXz9QIVYARCh3XyQjqEAA YASAAEgIMtPD_BwE. Acesso em: 19 mai. 2023.

refugiados, sobrecarrega as instituições internas do Estado, de modo que, o cumprimento do Direito Internacional fica condicionado à ajuda de demais Estados. A Turquia, como exemplo, após o conflito sírio passar a ser o Estado que mais recebe refugiados no mundo, contudo sua capacidade de entrega de direitos sociais não consegue superar a demanda de seus nacionais. Por outro lado, a União Europeia, com a finalidade de travar a entrada indiscriminada de refugiados, celebra acordos de ajuda financeira com a Turquia com a intenção de manter os refugiados em solo turco.

Portanto, o que fica claro é que, o Estados na qualidade de partes da Convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1961, ainda que comprometidos com a Comunidade internacional de outorgar direitos sociais, garantindo qualidade de vida, a situação está cada vez mais relacionada à capacidade econômica do Estado receptor em outorgar os direitos consagrados na convenção. Outro ponto de análise, é a capacidade econômica de Estados que não querem receber os refugiados, auxiliarem países de trânsito virarem países de acolhida permanente, possibilitando que esses países contenham o fluxo de refúgio, garantido aos mesmos condições de permanecer em Estados em que serviriam apenas com Estados de passagem.

Em conclusão, o que se evidencia, é que a capacidade dos Estados de atender as necessidades essenciais de segurança e subsistência econômica, enquanto o Estado anfitrião toma as medidas que achar necessárias para a concessão do status de refugiados da Convenção, está voltado a capacidade econômica do país. Assim como, os Estados com maiores capacidades econômicas, utilizam dessa sua capacidade com a finalidade de garantir interesses políticos, prevenindo a entrada de refugiados. Os refugiados, por outro viés, têm discricionariedade de escolher qual Estado parte da convenção solicitaram refúgio, uma vez que não há disposição na convenção que determine qual Estado tem a obrigação de atender a cada grupo de refugiados. A diáspora dos refugiados, entretanto, não lhes permite escolher, no momento de fuga, para onde ir. As rotas de fuga não são planejadas, em situações de emergência, os refugiados fogem para os Estados vizinhos, onde terão os seus direitos mais básicos preservados. Todavia, os arranjos provisórios, como os campos de refugiados, acabam tornando-se permanentes, perpetuando a situação de refúgio, até que o retorno para casa seja possível, se algum dia se tornar possível.

2.3.4 Preservação da dignidade humana básica, referindo-se a direitos como à propriedade, preservação da unidade familiar, liberdade de pensamento, consciência e religião, e pela educação básica das crianças refugiadas

Seguindo os ensinamentos do professor Hathaway, aos refugiados em Estado no Estado de acolhida, deve ser preservada a dignidade humana básica, referindo-se a direitos como à propriedade, preservação da unidade familiar, liberdade de pensamento, consciência e religião, e pela educação básica das crianças refugiadas. Em um primeiro momento, tais direitos muito se assemelham com os direitos elencados no tópico anterior, todavia, a diferença é significativa. No tópico anterior, falou-se da capacidade de o Estado de recepção assegurar direitos básicos como saúde e educação, direitos sociais que dependem muito mais da capacidade financeira atribuída ao ente governamental, inclusive de entregar esses direitos a sua própria população. Nesse tópico, contudo, se aborda não só a capacidade do estado em seus termos formais e diretos em conceder direitos, mas sim a vontade do Estado em conceder direitos como a prática de religião, e direito à propriedade privada.

A problemática se forma em torno da questão de um Estado receber um influxo de refugiados, pessoas de outros povos que, com eles, também carregam traços da sua cultura. O encontro de povos de uma mesma região pode não trazer grandes choques culturais, uma vez que Estados de uma mesma região tendem a ter semelhanças em suas culturas. Não se pode falar o mesmo, quando civilizações diferentes são colocadas em um mesmo contexto e cenário político. Em uma certa medida, o Estado ao receber um povo em seu território nacional impõe o cumprimento de suas regras e leis, contrapondo em muitos pontos com a cultura dos recém-chegados. A grande máxima do Direito Internacional, é que o estrangeiro deve conformar-se com as leis dos Estado em que se encontre, ao passo de que o Estado de acolhida deve respeitar os costumes culturais dos refugiados. De certo modo, em alguns sistemas jurídicos modernos, não se encontraria grandes problemas. Todavia, quando se fala de Estados com culturas mais fechadas, em sistemas rígidos, em sua grande maioria Estados não democráticos.

Outro fator importante a ser analisado é que no assunto de Refugiados, a discricionariedade dos Estados em interpretar a convenção, impede a recepção dos refugiados e, conseqüentemente, a outorga de direitos. Os que têm se identificado de forma exponencial são os Estados enrijecendo suas normas de migração, enquanto Estados partes da convenção. Ao passo que muitos Estados exigissem seus sistemas migratórios, a crise demográfica assola diversos países que hoje sofrem por falta de mão de obra. Portanto, o dilema do refúgio no mundo se mantém com uma desproporção imensurável, se em um lado temos Estados

necessitando de mão de obra e de outro lado pessoas deslocadas necessitando acolhida, o que falta para integrar os dois grandes grupos?

A resposta para esse questionamento não se mostra de maneira clara. Como já se analisou, são diversas as causas que geram refugiados no mundo, este trabalho, contudo, foca especificamente nas disposições da Convenção de 1951, e seu protocolo adicional de 1967, o qual elenca a perseguição como ponto chave ou fator motivador, ou seja, a disrupção da ligação entre o Estado e seu nacional, retirando do indivíduo a proteção estatal condenando-o ao deslocamento forçado. Nesse ponto específico, a questão é ainda mais profunda do que aceitar imigrantes em território nacional, quando se fala em refugiado, em grande medida, se está tratando de fluxos massivos de população, o ato volitivo do Estado parte de aceitar esses refugiados, e outorgar o de *status* de refugiados, não só obriga o Estado receptor nos termos da convenção, mas como reconhece a existência de causas e condições geradoras de refúgio, bem como a existência de um agente gerador de refúgio.

Quando se fala no reconhecimento da existência de um agente gerador de refúgio, está se dizendo que a comunidade internacional reconhece a disrupção do sistema. Se no conceito básico de refugiados, entendido pela convenção de Genebra para refugiados concebe que o fato caracterizador do refúgio é a perseguição, necessário a existência e identificação do agente perseguidor, e mais do que isso, a incapacidade do Estado de proteção dos seus nacionais, seja por conta de uma guerra, seja pelo fato de que o próprio Estado é o agente perseguidor. Portanto, o reconhecimento do *status* de refugiados, reconhece também o agente agressor, e concebe o Estado, na qualidade de agente agressor ou invasor no caso de uma guerra, como gerador de refugiados.

A exemplo claro da crise de refugiados atual, a federação Russa ao invadir a Ucrânia causa uma disrupção no sistema jurídico interno, quebrando o vínculo de proteção existente com o Estado e o seu nacional gerando o fluxo massivo de refugiados ucranianos. No contexto apresentado, o Estado ucraniano fica impossibilitado de proteger toda a população ucraniana da invasão provocada pela Federação Russa, situação em que os nacionais ucranianos sentem-se obrigados a pedir refúgio nos Estados vizinhos. Fica claro que no caso apresentado, a incapacidade de proteção dos seus nacionais pelo Estado ucraniano é provocada pela Federação Russa, situação em que, o agente gerador do refúgio não é o Estado Nacional, mas sim o Estado agressor. Ainda usando a dialética Ucraniana, os Estados de recepção dos refugiados ucranianos ao outorgar o *status* de refúgio aos ucranianos, reconhecem a existência do conflito, assim como reconhecem a Federação Russa como Estado agressor.

Todas as conjecturas a respeito dos significados da outorga do *status* de refugiados, geram um estereótipo nos indivíduos que são recepcionados em um novo Estado. Hannah Arendt quando escreve sobre sua experiência como refugiada nos Estados Unidos da América, no artigo “Nós refugiados” diz que os refugiados não se consideram refugiados, mas sim, imigrantes, ou recém-chegados que, por conta própria, decidiram migrar. Todavia, a identidade dos refugiados ou recém-chegados não desapareceu, ainda que dentro de uma nova cultura, um país desconhecido, o grande influxo de pessoas de uma nova cultura, deixa profundas marcas dentro desse novo país. É inegável que uma nova religião, um novo modo de pensar, e até uma nova civilização, com o tempo, podem mudar completamente a cultura de um Estado receptor de refugiados.

A contrapartida aos escritos de Hannah Arendt, coloca-se na aceitação da sociedade quanto à cultura trazida pelos recém-chegados. O Estado como entidade política no seu papel com o cumprimento do Direito Internacional, os recebe em território nacional, contudo, a garantia de direitos como a liberdade de culto interfere em institutos que contrapõem a norma Internacional. Quando Arendt escreve sobre as chegadas dos judeus alemães nos EUA, a autora está inserida em uma sociedade aberta e globalizada, inserida em um contexto de conscientização internacional contra o Nazismo. Leituras opostas seriam, contudo, concluídas se o Estado de acolhida possuísse uma sociedade fechada e conservadora. A importância da sociedade civil na integração dos refugiados, ultrapassa as políticas públicas concedidas pelo ente governamental. Não basta, portanto, o cumprimento do Direito Internacional por parte do Estado em seu sentido formal, há a necessidade de conscientização dos nacionais para a recepção dos refugiados.

2.3.5 Obrigação em fornecer a documentação oficial de identidade e *status* no Estado anfitrião deve ser disponibilizada e acesso a recurso para fazer valer os seus direitos, inclusive, em caso de os cinco primeiros direitos fundamentais serem violados, os refugiados terem meios, recursos de fazerem valer seus direitos

As duas últimas categorias de interesses vitais elencados pelo professor Hathaway, dizem respeito a atributos formais com a finalidade de assegurar a outorga de todos os demais direitos. Nesse último tópico decidiu-se reunir as duas últimas categorias, por entender que estas são complementares aos demais, e dizem respeito a questões instrumentais. De acordo com Hathaway, são interesses vitais aos refugiados o fornecimento de documentação oficial de identificação, assim como assegurar o acesso à justiça, principalmente para fazer valer as

demais categorias de direitos de interesses vitais até aqui elencadas. Essas duas categorias têm caráter prático e, de certa forma, mais tangível que as demais.

Este trabalho já elucidou que os refugiados em situações de emergência em sua busca por proteção, deixam para trás todos os seus pertences, incluindo documentos de identificação e documentos de viagem. Nesse sentido, ao que se fala em refugiados e concessão do *status* de refugiados, deve-se conceber que o indivíduo não passa a ser prisioneiro do Estado de acolhida, o que significa dizer, que o refugiado tem direito de ir e vir entrar e sair do Estado de acordo com a sua conveniência. Sendo assim, a concessão de documentos de identificação, documentos de viagem é a instrumentalização para concessão de todos os demais direitos outorgados pela convenção. Todas as obrigações dos Estados se instrumentalizam pela outorga dos documentos de identificação. Portanto a concessão de documentos de identificação, tem o condão de devolver a liberdade aos refugiados, instrumentalizando atos da vida civil.

No mesmo sentido, o direito ao acesso à justiça traduz o caráter auto exequível dos direitos inerentes à concessão de refúgio. Todos os Direitos elencados na Convenção de Genebra são aplicados diretamente ao Estado, o que possibilita a interpelação perante os tribunais internos assim como, a interpelação do Estado em uma Corte Internacional pelo descumprimento da norma internacional. Portanto, a importância da garantia do acesso à justiça ampara os refugiados para que estes tenham meios de aplicar o direito internacional diretamente.

3. O CONFLITO ARMADO RÚSSIA X UCRÂNIA

O segundo capítulo dessa pesquisa, tem como objeto analisar o contexto da crise na Ucrânia, ao que concerne ao conflito armado perpetrado pela invasão Russa em fevereiro de 2022, com a finalidade de contextualizar o plano de fundo na atualidade na qual os refugiados estão inseridos, utilizando o caso ucraniano como base para essa pesquisa. Para tanto, esse capítulo propõe analisar o contexto histórico sobre o qual o conflito se desenvolve, com a justificativa do ponto de vista Russo, assim como o plano de fundo ucraniano, e demonstrar o motivo pelo qual a Ucrânia se projeta como território importante sobre a perspectiva Russa. A compreensão do conflito se mostra de suma importância para a presente pesquisa com a finalidade de ilustrar como aspectos externos têm impacto diretamente na questão dos refugiados.

Nessa temática, esse capítulo irá abordar o contexto histórico em que o conflito armado se desenvolve, as justificativas abordando os dois Estados envolvidos, assim como agentes terceiro com direta influência no desenrolar do conflito. Iremos abordar também os aspectos no direito internacional, como os procedimentos adotados pela ONU, Corte Internacional de Justiça. Por derradeiro, serão abordados tópicos sobre os desdobramentos e os impactos no Direito Internacional, ilustrando o atual cenário dos refugiados. Tendo em vista que questões políticas e estratégicas são fatores predominantes nas narrativas dos dois lados envolvidos no conflito, esse capítulo irá abordar não só questões do Direito Internacional, mas também fundamentos provenientes das relações internacionais e da geopolítica.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em 24 de fevereiro de 2022, a Federação Russa, sob o comando de Vladimir Putin, iniciou uma incursão militar na Ucrânia, o que foi chamado pelo Kremlin de “Operação Militar Especial no Donbass”, porém, na realidade, tratava-se de o início de um conflito armado que desafia a estrutura do Direito Internacional vigente, violando a integridade territorial e soberania da Ucrânia. Os motivos pelo qual a Rússia iniciou o conflito não restou explicado, ou recepcionado pela comunidade internacional. Em seus discursos, Putin desconsidera totalmente o direito da Ucrânia de existir como Estado independente, alegando a inexistência da Nação ucraniana, compreendendo a Ucrânia como parte da Rússia. É certo que as duas Nações, russa e ucraniana, têm similaridades de nações irmãs e, inclusive, compartilhando seu

surgimento como povo. Nesse sentido, mostra latente a necessidade de compreender o contexto histórico da crise atual ucraniana.

De acordo com o autor Orest Subtelny, escritor da obra “Ukraine, A History”, não há consenso formado por autores ocidentais e soviéticos sobre os primeiros povos a habitar a região que se entende hoje por Ucrânia, Bielorrússia e Rússia. A academia soviética acredita que fragmentos arqueológicos apontam para a existência de povos nativos da área, enquanto a academia oriental acredita que os primeiros povos a habitar a região foram os eslavos que se expandiram em movimentos lentos, passando a ocupar e colonizar a região. Os eslavos são um grupo étnico que se originou na Europa Oriental e se espalhou por toda a região, incluindo as áreas que hoje compreendem a Ucrânia, Bielorrússia e Rússia. A ocupação eslava nessas regiões por volta do século V, durante a chamada "Migração dos Povos", quando diferentes grupos étnicos se deslocam pela Europa. Eles formaram várias tribos e estabeleceram comunidades agrícolas ao longo dos rios Dnieper, Dniester e Volga.¹³⁹

O filósofo e linguista russo Aleksei Shakhmatov, escreve que no século VI d.C, a língua comum dos eslavos evoluiu formando três grupos. Um primeiro grupo foi constituído pela Eslava Ocidental, dando origem a línguas como polonês, tcheco e eslovaco. O Eslavo do Sul deu origem ao búlgaro, macedônio e o servo-croata. Já o terceiro grupo, Eslavo Oriental, por sua vez, originou o ucraniano, russo e o bielorrusso.¹⁴⁰ Subtelny compreende que os séculos VII e VIII foram de grandes expansões dos eslavos, que passaram a ocupar principalmente a região que hoje é conhecida como Ucrânia, as principais tribos eslavas que conquistaram a região foram os polienos, os dravidianos, os radimichianos, os vyatichianos. Essas tribos viviam em comunidades agrícolas ao longo dos rios Dnieper, Dniester e Donets. As tribos eram politicamente organizadas em clãs e lideradas por chefes tribais. Elas se envolviam em atividades agrícolas, como o cultivo de trigo, cevada, aveia e centeio, além da criação de gado e a pesca. Foi possível compreender a evolução das atividades econômicas dessas tribos para o comércio com parceiros comerciais vizinhos, principalmente como a troca de bens com outras tribos e, principalmente, com o vizinho do Sul, o Império Bizantino.

A evolução política e social dos povos eslavos na região pode ser identificada através da criação de uma sociedade complexa com traços claros de uma cultura e religião próprias. Naquele período, a religião das tribos eslavas baseava-se na crença da existência de múltiplas

¹³⁹ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴⁰ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

divindades, suas lendas incluíam rituais de fertilidade e a celebração de festas durante o ano, como o solstício de inverno e a colheita.¹⁴¹ Muito embora fosse possível identificar um certo desenvolvimento cultural, o comércio entre os primeiros eslavos orientais era pouco desenvolvido. As relações comerciais começaram a desenvolver-se com veemência no século VIII, no entanto, a maior influência no comércio foi identificada pelo estabelecimento de relações comerciais com os muçulmanos que viviam no sul da Europa e no norte da África.

Subtelny identifica que a localização estratégica nas rotas comerciais entre o norte e o sul da Europa tornava a região um importante ponto de trânsito para os mercadores muçulmanos.¹⁴² O autor explica que os eslavos trocavam metais preciosos, tecidos finos e joias, por produtos tradicionais de suas terras, mel, cera, peles e uma mercadoria que os árabes mais valorizavam - escravos. De acordo com Subtelny, à medida que os eslavos passaram a celebrar acordos comerciais, abrir suas fronteiras intensificando o contato com outros povos como o império bizantino, os muçulmanos e os khazares turcos, o seu comércio intensificou, trazendo avanços econômicos.¹⁴³ No mesmo sentido, outros grandes impactos puderam ser observados na abertura dos eslavos para o mundo, como a influência religiosa trazida pelos khazares, judeus, levando a conversão dos povos eslavos ao judaísmo.

De acordo com o autor Subtelny, a influência dos khazares na região não se deu unicamente pelos acordos comerciais estabelecidos.¹⁴⁴ O autor relata que no final do século VIII, os khazares¹⁴⁵ invadiram e conquistaram a região estabelecendo um estado no sul da Ucrânia. O autor escreve que o novo estado estabelecido obrigou que as tribos pagassem impostos, obrigando também a conversão das tribos à religião judaica. O estado khazar foi temporário, tendo seu declínio no início do século IX, quando as tribos eslavas da região se uniram sob a liderança do príncipe Rurik, fundador do Estado de Kievan Rus.

A fundação do Estado Kievan Rus, que mais tarde deu origem ao Principado de Moscúvia predecessor do Império russo, encontra contradições na literatura. Ainda que as terras ao longo do Dnieper tenham passado por um certo período de desenvolvimento, em meados do século XI, ainda eram um retrógrado econômico, cultural e político em relação aos seus

¹⁴¹ Essa pesquisa não tem o cunho de estudar aspectos inerentes a religião, contudo, a menção de aspectos religiosos tem o cunho de demonstrar as características comuns dos Estados Ucrâniano e Russo, no intuito de construir a identidade russa e ucraniana, uma vez que a identidade comum dos Estados é fatos de extrema relevância para se entender o atual conflito.

¹⁴² SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴³ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴⁴ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴⁵ Uma confederação nômade de origem turca.

impérios vizinhos. Subtelny, contudo, nos diz que 150 anos depois, a criação da Rus de Kiev, transformou a região em um poderoso conglomerado político com inclinações de se transformar em uma das sociedades mais sofisticadas e econômicas fluorescentes da Europa na época. A controvérsia se mantém em identificar como essa transformação foi possível. Para entender o fenômeno, o autor recorre às crônicas mais antigas dos eslavos do leste europeu, as chamadas *Chronicle of Bygone Years*, na tradução literal – Crônica de Anos Passados – para tanto necessário reportar um trecho das crônicas trazido no livro escrito por Subtelny.

In the year 852 ... the land of Rus' was first named ... 859: The Varangians from beyond the sea imposed tribute upon the Chuds, the Slavs, the Merians, the Ves, and the Krivichians. But the Khazars imposed it upon the Polianians, the Severians and the Viaticians, and collected a squirrel-skin and a beaver-skin from each hearth. 860-862: The tributaries of the Varangians drove them back beyond the sea and, refusing them further tribute, set out to govern themselves. There was no law among them, but tribe rose against tribe. Discord thus ensued among them, and they began to war one against the other. They said to themselves, "Let us seek a prince who may rule over us, and judge us according to the law." They accordingly went overseas to the Varangian Russes: these particular Varangians were known as Russes, just as some are called Swedes, and others Normans, Angles and Goths ... The Chuds, the Slavs and the Krivichians then said to the people of Rus': "Our whole land is great and rich, and there is no order in it. Come to rule and reign over us." They thus selected three brothers, with their kinsfolk, who took with them all the Russes and migrated.¹⁴⁶

O historiador russo Jonathan Shepard, em sua contribuição para o livro *The Cambridge History of Russia, from Earlr Rus*, escreve que, de acordo com as crônicas, os Varengians impuseram tributos sobre as tribos eslavas, contudo, recusando pagar os tributos, as tribos declararam sua independência e passaram a se autogovernar. Todavia, as tribos não tinham um sistema de governo definido, de forma a não haver leis que pudessem regulamentar suas vidas em uma sociedade organizada, o que levou a conflitos constantes de tribos contra tribos e, inclusive, dentro da própria organização tribal. Entendendo que não haveria possibilidade de se auto gerirem, as tribos chegaram à conclusão que seria necessário um poder central que os governassem, e que esse poder deveria ser exercido por um príncipe estrangeiro, uma vez que não existia entre eles alguém que pudesse exercer tal papel. Portanto, representantes das tribos procuraram para além de seu território um príncipe que trouxesse paz para as suas terras. As crônicas contam que os eslavos chegaram aos varangianos, em particular eram conhecidos como russos, e disseram ao povo de Rus: “Toda a nossa terra é grande e rica, e não há ordem nela. Venha para governar e reinar sobre nós”. Eles então selecionaram três irmãos, com seus

¹⁴⁶ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

parentes, que levaram consigo todos os Russes e migraram.¹⁴⁷ A partir de então, a região onde hoje compreende a Ucrânia, Bielorrússia e parte da Rússia, passou a ser conhecida como terra dos Rus, o que passou a ser o Principado dos Rus de Kiev.¹⁴⁸

A “Crônica Primária” ou “Conto dos Anos Passados” foi escrita por Nestor, ou Nestor, o Monge, um monge e cronista medieval, esta conta a história mais antiga conhecida do povo eslavo oriental. A obra abrange o período desde a criação do mundo até o ano de 1110 e fornece informações valiosas sobre a cultura, religião e vida política das primeiras tribos eslavas. O “Primary Chronicle” é uma importante fonte histórica para estudiosos que estudam o início da história da Rússia, Ucrânia e Bielo-Rússia. A Crônica, contudo, não é amplamente aceita dentro da academia europeia. No século XVIII, com base na Crônica, Subtelny relata que vários estudiosos alemães a serviço da Rússia, como Gottlieb Bayer, Gerhard Müller e August Ludwig Schlozer, formularam a chamada teoria normanda.¹⁴⁹ Tal teoria reforça que as fundações da Rus' de Kiev foram lançadas pelos varegues.¹⁵⁰ Todavia, esta teoria implica na constatação da incapacidade dos povos eslavos de organizar seu próprio estado.

Em contrapartida a teoria normanda, Mikhail Lomonosov, estudioso russo, no século XVIII, formulou entendimento contraposto, enfatizando o principal papel dos eslavos na fundação da Rus' de Kiev. Suas declarações, foram conhecidas como a posição anti-normalista acendeu uma controvérsia que continua até hoje. A posição da academia ucraniana, formulada principalmente por Mykola Kostomarov e Mykhailo Hrushevsky, exacerbaram a teoria anti-normalista, tal qual, defendida posteriormente pela academia soviética que considera a teoria normalista prejudicial porque “nega a capacidade das nações eslavas de formar um estado independente”. A teoria anti-normalista defende que Nestor, o monge, era tendencioso, que seu conto tinha muitas contradições, e que a evidência arqueológica não apontava para uma grande escala Presença escandinava na Rus' de Kiev. Eles insistiam, portanto, que o Oriente Os eslavos criaram a Rus' de Kiev¹⁵¹.

¹⁴⁷ CROSS, Samuel Hazzard; SHERBOWITZ-WETZOR, Olgerd P. **The Russian Primary Chronicle**: Laurentian Text. Cambridge: Medieval Academy of America, [s.d.], p. 60. Disponível em: <https://www.mgh-bibliothek.de/dokumente/a/a011458.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

¹⁴⁸ SHEPARD, Jonathan. The origins of Rus' (c. 900-1015). In: PERRIE, Maureen. **The Cambridge History of Russia**. V. 1: From Early Rus' to 1689). Cambridge: Cambridge University Press, E-book. Disponível em: https://portal.tpu.ru/SHARED/d/DVR/eng/teaching/perrie_m_edit_the_cambridge_history_of_russia_volume_1_f.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹⁴⁹ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁵⁰ Um povo germânico escandinavo conhecido no Ocidente como vikings ou normandos.

¹⁵¹ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009, p. 23. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

De toda sorte, o que se tem claro na academia russa-soviética, ucraniana e ocidental, é que o predecessor dos Estados Russos, Ucranianos e Bielorrusso, foi o Principado de Kiev, conhecido como Rus' de Kiev, *Kieven the Rus*, de maneira que o povo sob o jugo do principado de Kiev eram conhecidos como os Rus' de Kiev. O declínio do Principado de Kiev começou no século XII, quando se fragmentou em principados menores devido a disputas de sucessão e invasões externas. No século XIII, os mongóis invadiram e conquistaram a Rus de Kiev, destruindo muitas de suas cidades e instituições e pondo fim à sua unidade política. Após a invasão mongol, vários principados menores surgiram nos antigos territórios da Rus de Kiev, incluindo o principado de Moscou.¹⁵²

O principado de Moscou gradualmente ganhou destaque sob a liderança do príncipe Ivan Kalita, que foi nomeado coletor de impostos do Império Mongol na região. Ivan Kalita usou sua posição para consolidar o poder e expandir o território do principado por meio de alianças estratégicas e campanhas militares. Com o tempo, o principado de Moscou tornou-se uma potência regional e começou a afirmar sua independência do Império Mongol. No final do século XV e início do século XVI, o principado era governado por Ivan III, conhecido como “Ivan, o Grande”. Ivan III expandiu o território do principado, centralizou sua administração e adotou o título de “Grande Príncipe de toda a Rus”, que sinalizava sua ambição de se tornar o líder de um estado russo unido. O principado de Moscou continuou a crescer em poder e influência nos séculos seguintes, culminando no estabelecimento do Império Russo sob Pedro, o Grande, no século XVIII. O declínio da Rus de Kiev e a ascensão do principado de Moscou marcaram uma virada significativa na história da Europa Oriental, moldando a paisagem política, cultural e social da região nos séculos seguintes.¹⁵³

De acordo com o historiador Yehuda Bauer, em seu artigo escrito em 2022 visando trazer um olhar historiador sobre o conflito Russo-Ucraniano, Bauer relata que durante a Idade Média, a Rússia se expandiu e se tornou um dos principais Estados da Europa Oriental. No século XX, a Rússia passou por uma série de mudanças políticas significativas. Em 1917, a Revolução Russa derrubou o governo czarista e estabeleceu um governo socialista liderado pelos bolcheviques. O autor explica que em 1922, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

¹⁵² SHEPARD, Jonathan. The origins of Rus' (c. 900-1015). In: PERRIE, Maureen. **The Cambridge History of Russia**. V. 1: From Early Rus' to 1689). Cambridge: Cambridge University Press, E-book. Disponível em: https://portal.tpu.ru/SHARED/d/DVR/eng/teaching/perrie_m_edit_the_cambridge_history_of_russia_volume_1_f.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹⁵³ SHEPARD, Jonathan. The origins of Rus' (c. 900-1015). In: PERRIE, Maureen. **The Cambridge History of Russia**. V. 1: From Early Rus' to 1689). Cambridge: Cambridge University Press, E-book. Disponível em: https://portal.tpu.ru/SHARED/d/DVR/eng/teaching/perrie_m_edit_the_cambridge_history_of_russia_volume_1_f.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

(URSS) foi formada, unindo a Rússia e outras repúblicas soviéticas em um único Estado. Durante o período soviético, a Rússia e outras repúblicas soviéticas experimentaram um regime socialista baseado na economia planejada, controle estatal e partido único. A URSS também se tornou um dos principais poderes mundiais e rivalizou com os Estados Unidos durante a Guerra Fria. Em 1991, a URSS entrou em colapso e as repúblicas soviéticas se tornaram Estados independentes. A Rússia se tornou um Estado, democrático e adotou uma economia de mercado, mas muitos aspectos do legado soviético ainda são evidentes na sociedade russa hoje em dia.¹⁵⁴

Em contrapartida, o Estado Ucrainiano, como anteriormente explicado, surgiu com o Principado de Kiev, que no século IX e se tornou um importante centro político, cultural e religioso na Europa Oriental. Durante os séculos XI e XII, Kiev se expandiu e se tornou um Estado poderoso, estabelecendo relações comerciais e diplomáticas com outros Estados europeus. No entanto, no século XIII, Kiev foi conquistada pelos mongóis e submetida ao domínio mongol. No século XIV, a Ucrânia emergiu como uma entidade política separada, composta por vários principados. Em 1569, a União de Lublin foi assinada, unindo a Ucrânia e a Polônia em uma única entidade política, a Comunidade Polaco-Lituana. Durante os séculos seguintes, a Ucrânia permaneceu sob o domínio polonês, mas a população ucraniana resistiu à polinização e manteve sua cultura e língua.¹⁵⁵

De acordo com Rohini Hensman, no século XVIII, a Ucrânia foi dividida entre a Rússia e a Áustria, após a Partilha da Polônia. Durante o século XIX, a Ucrânia Ocidental ficou sob domínio austríaco, enquanto a Ucrânia Oriental foi incorporada ao Império Russo.¹⁵⁶ Durante a Primeira Guerra Mundial, a Ucrânia proclamou sua independência da Rússia e estabeleceu um Estado independente, a República Popular da Ucrânia. No entanto, a independência foi efêmera e a Ucrânia foi novamente dividida entre a Rússia e a Polônia após a guerra. Durante a Segunda Guerra Mundial, a Ucrânia foi ocupada pela Alemanha nazista e sofreu terríveis atrocidades. Após a guerra, a Ucrânia foi incorporada à União Soviética como uma república soviética. Rohini Hensman escreve sobre o ressurgimento da Ucrânia no século XIX, citando Lênin em sua observação sobre a Ucrânia feita em uma palestra em Zurique:

¹⁵⁴ BAUER, Yehuda. The Russo-Ukrainian War Through a Historian's Eyes. **Tablet**. 28/03/2023. Disponível em: <https://www.tabletmag.com/sections/history/articles/russo-ukrainian-war-history>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁵⁵ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁵⁶ HENSMAN, Rohini. The Historical Background to Putin's Invasion of Ukraine. **New Politics**. 02/03/2022. Disponível em: <https://newpol.org/the-historical-background-to-putins-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 25 maio 2023.

O que a Irlanda foi para a Inglaterra, a Ucrânia se tornou para a Rússia: explorada ao extremo e sem receber nada em troca. Assim, os interesses do proletariado mundial em geral e do proletariado russo em particular exigem que a Ucrânia recupere a sua independência estatal, pois só isso permitirá o desenvolvimento do nível cultural de que o proletariado necessita.¹⁵⁷

Rohini Hensman destaca que as origens da Ucrânia como nação, bem como, organização política capaz de conceber um Estado, são anteriores à própria fundação do Grão-Principado de Moscou (antecessor do Império Czarista) em 1263.¹⁵⁸ Nesse sentido, o autor entende ser compreensível a existência de um movimento nacionalista ucraniano capaz de estabelecer, ainda que brevemente o Estado Ucraniano soviético independente. República socialista de 1920 a 1922. Os tártaros da Criméia também receberam status especial sob Lenin.

Hensman¹⁵⁹ escreve que os tártaros dominavam a Criméia quando a península foi anexada por Catarina, a Grande, em 1783, integrando o império russo. Os russos colonizaram a Criméia, e concordando com o termo de Raphael Lemkin, cometeram genocídio com os habitantes tártaros ao afogar 10.000 tártaros da Criméia.¹⁶⁰ Lemkin descreve os atos cometidos pelo Estado russo contra a Ucrânia como “experiência de russificação — a destruição da nação ucraniana”¹⁶¹ ao citar o genocídio tártaro cometido por Catarina, a Grande. Lemkin escreve que as ofensivas soviéticas, comandadas por Josef Stalin, buscavam extinguir a identidade cultural ucraniana a partir da eliminação dos líderes religiosos e intelectuais. Lemkin descreve às ofensivas ao estado ucraniano mais incisivas iniciando, pelo o que o autor chama de o primeiro golpe, direcionado aos *intelligentsias*, a intenção por trás do ataque, descrito pelo autor, era eliminar o cérebro nacional para que o resto do corpo paralisar. Dessa maneira, em 1920, 1926 e, outra vez em 193-1933, professores, escritores, artistas, pensadores, líderes políticos, entre outros pensadores ucranianos, foram aniquilados, presos ou deportados.

According to the /Ukrainian Quarterly/ of Autumn 1948, 51,713 intellectuals were sent to Siberia in 1931 alone. At least 114 major poets, writers and artists, the most prominent cultural leaders of the nation, have met the same fate. It is conservatively estimated that at least 75% of the Ukrainian intellectuals and professional men in

¹⁵⁷ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁵⁸ HENSMAN, Rohini. The Historical Background to Putin’s Invasion of Ukraine. **New Politics**. 02/03/2022. Disponível em: <https://newpol.org/the-historical-background-to-putins-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 25 maio 2023.

¹⁵⁹ HENSMAN, Rohini. The Historical Background to Putin’s Invasion of Ukraine. **New Politics**. 02/03/2022. Disponível em: <https://newpol.org/the-historical-background-to-putins-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 25 maio 2023.

¹⁶⁰ LEMKIN, Raphael. **Soviet genocide in the Ukraine**. [s.d.]. Disponível em: <https://willzuzak.ca/tp/holodomor2013/oliver20171004Lemkin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁶¹ LEMKIN, Raphael. **Soviet genocide in the Ukraine**. [s.d.]. Disponível em: <https://willzuzak.ca/tp/holodomor2013/oliver20171004Lemkin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Western Ukraine, Carpatho-Ukraine and Bukovina have been brutally exterminated by the Russians.¹⁶²

O autor relata que em sequência ao plano de eliminar a identidade cultural ucraniana, entre 1926 e 1932 os ataques foram voltados para os clérigos ucranianos, que tiveram seus membros mortos, deportados, encaminhados a campos de concentração ou enviados à Sibéria. Ainda em 1945 quando os soviéticos se estabeleceram na Ucrânia Ocidental a Igreja Católica Ucraniana teve um destino semelhante, todavia, única questão envolvida é claramente demonstrada pelo fato de que antes de sua liquidação, a Igreja teve a oportunidade de se juntar ao Patriarca Russo em Moscou, a ferramenta política do Kremlin.¹⁶³ Em 1991, após o colapso da União Soviética, a Ucrânia se tornou um Estado independente. Desde então, a Ucrânia tem passado por várias mudanças políticas e sociais, incluindo a adoção de uma economia de mercado e a busca por uma maior integração com a União Europeia. No entanto, a Ucrânia ainda enfrenta desafios significativos, incluindo tensões políticas e conflitos com a Rússia.

A finalidade desse trabalho em remontar a criação do Estado Russo e do Estado Ucraniano, é justamente conseguir demonstrar as semelhanças e diferenças entre os dois povos que, apesar de terem suas origens comuns, e serem identificados como povos irmãos, são Estados com identidades nacionais próprias e distintas. Importante ainda, neste tópico histórico relatar traços históricos da península da Criméia, sendo esta a península notoriamente o pivô dos conflitos Russo-Ucranianos desde 2014, período em que os primeiros deslocamentos forçados se iniciaram na Ucrânia pós Segunda Guerra Mundial.

3.2 ACONTECIMENTO QUE PRECEDERAM A INVASÃO TOTAL RUSSA AO ESTADO UCRANIANO

O início desse capítulo se propõe a trazer o contexto histórico sobre qual das duas nações se formaram. Não se dispõe neste trabalho formular opinião paritária, no entanto, o que se passará a expor tem base em publicações ocidentais, portanto, o entendimento da ordem internacional e, principalmente do direito internacional vigente, é lastreado na compreensão ocidental do mundo. Compreende-se, todavia, que os argumentos lançados pelo mundo ocidental podem não fazer sentido para culturas orientais. Compreende-se ainda, que o conflito

¹⁶² LEMKIN, Raphael. **Soviet genocide in the Ukraine**. [s.d.]. Disponível em: <https://willzuzak.ca/tp/holodomor2013/oliver20171004Lemkin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁶³ LEMKIN, Raphael. **Soviet genocide in the Ukraine**. [s.d.]. Disponível em: <https://willzuzak.ca/tp/holodomor2013/oliver20171004Lemkin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

armado desenvolvido entre a Rússia e a Ucrânia, romperam com a organização da comunidade internacional estabelecida pós Segunda Guerra Mundial, contudo, tal assunto será abordado em momento oportuno.

3.2.1 A anexação da Crimeia pela Federação Russa

Para que se possa entender os conflitos internos ucranianos, é necessário entender as subdivisões culturais existentes no país. Nesse sentido, John-Paul Himka explica a divisão interna ucraniana por ser entendida através das diversas ocupações por potências externas. Himka escreve que a fragmentação da Ucrânia contribui para a construção de políticas, culturas e religiões diferentes.¹⁶⁴ Segundo o autor, a região da Transcarpátia sofreu o domínio húngaro por cerca de mil anos, já a Bucovina fora ocupada pela Moldávia e Romênia, enquanto a Bucovina e Galícia foram dominadas pelo império austríaco, na parte sul os territórios foram esculpidos no canato da Criméia. Porções significativas da Ucrânia central já fizeram parte do Grão-Ducado da Lituânia, e muitas das experiências históricas formativas da Ucrânia se desenrolaram na Polônia e na Rússia/URSS. Segundo o autor, esses regimes de ocupação prolongada deixaram sua marca não somente na arte de arquitetura, mas imprimiram suas marcas na cultura, política e religião.¹⁶⁵

As diversas culturas inseridas nas regiões dominadas da Ucrânia ficam evidentes nos idiomas falados, nas religiões professadas. Himka explica que o idioma falado nas regiões da Galícia e da Transcarpátia são respectivamente o polonês e o húngaro, enquanto nas regiões leste e sul o idioma predominante é o russo, tendo o russo predominância sobre o ucraniano nessas regiões. Assim como, a migração laboral de ucranianos é mais evidente para os países com associação linguística e histórica. A Galícia é composta por três províncias ucranianas Ivano-Frankivs'k, L'viv e Ternopil, essas províncias possuem uma política conservadora, fundamentando a direita Ucraniana, formando a base dos protestos Revolução Laranja e *Euromaidan*, que se disseminaram por toda Ucrânia. Em contraposição à região da Galícia, a região do leste e sul da Ucrânia, essas regiões contém a maior população de falantes do idioma

¹⁶⁴ HIMKA, John-Paul. The history behind the regional conflict in Ukraine. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 16, n. 1, pp. 129-136, Winter, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/569805/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁶⁵ HIMKA, John-Paul. The history behind the regional conflict in Ukraine. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 16, n. 1, pp. 129-136, Winter, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/569805/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

russo, e as ideias trazidas pelos movimentos fundamentaram a criação de movimentos separatistas principalmente na região do Donbass.¹⁶⁶

Fabiano Mielniczuk, em seu artigo Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS, explica que dos cinquenta milhões de habitantes na Ucrânia, vinte e cinco milhões são falantes de russo como primeira língua e mais de dez milhões são originários da Rússia. De acordo com o autor, essa grande minoria russa concentra-se principalmente nas regiões leste e sul, pois fazem fronteira com o Estado russo. A península da Crimeia, 70% da população é de origem russa.¹⁶⁷ Vale ressaltar, contudo, que de acordo com o autor Subtelny¹⁶⁸, a presença russa em território ucraniano fora arquitetada desde o julgo da URSS no projeto de russificação que buscava desestabilizar a criação de uma identidade ucraniana inserindo a população russa em território ucraniano, sequestrando e matando os líderes religiosos, acadêmicos e pensadores ucranianos. Em contrapartida, Mielniczuk afirma que as manifestações do Estado russo quanto a sua diáspora são vistas pela Ucrânia como forma de incentivo a movimentos separatistas através de um conflito armado interno, o que facilitaria para o Estado russo a incorporação de territórios ucranianos.¹⁶⁹

De acordo com Morrison, a problemática envolvendo a Ucrânia e a Rússia está aliada ao fato de que os dois Estado jamais haviam existido de forma separada, os países recorrem a sua história de desconfiança mútua com a finalidade de justificar seus receios para com o outro.¹⁷⁰ Como forma de comprovar sua tese, o autor cita que o Tratado de Pereyasl, celebrado em 1654, cria um precedente de desconfiança com os russos. Para os Ucranianos, que sofriam ataques dos poloneses, o acordo garantia segurança, e prometiam lealdade ao Czar. Todavia, o autor explica que na visão russa, trata-se da reconquista do território ucraniano com anexação ao império. O tratado é visto pelos ucranianos como prova de que não se pode confiar nos russos, enquanto os russos enxergam como a união com os seus irmãos *little russians*. O

¹⁶⁶ HIMKA, John-Paul. The history behind the regional conflict in Ukraine. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 16, n. 1, pp. 129-136, Winter, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/569805/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁶⁷ MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 1, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/5KxWrYnRR4XNzqqhwxKyDkB/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁶⁸ SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁶⁹ MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 1, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/5KxWrYnRR4XNzqqhwxKyDkB/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁷⁰ MORRISON, John. Pereyaslav and After: The Russian-Ukrainian Relationship. **International Affairs**, v. 69, n. 4, pp. 677-703, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2620592>. Acesso em: 19 abr. 2023.

resultado de visões diversas quanto a sua relação de um para o outro, são constantes batalhas com a finalidade de impor a sua visão ao outro.

Ainda que não citado por Morrison em seu artigo com a finalidade de fundamentar a desconfiança ucraniana quanto aos seus vizinhos russos, o Memorando de Budapeste visava garantir a segurança nacional e integridade territorial da Ucrânia, sendo violado tanto na anexação da Crimeia, quanto na invasão de 2022. De acordo com Kaiser David Vargas Konrad¹⁷¹, com o fim da União Soviética, a Ucrânia se torna um Estado independente e atômico. Isto porque, considerando a posição geopolítica ucraniana no mar negro, a antiga república soviética continha um vaso arsenal atômico pertencente a Rússia, na qualidade de sucessora da URSS. O arsenal atômico ucraniano colocou em risco a segurança internacional, na medida em que a Ucrânia não era autorizada pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1967 a possuir armas nucleares. “A Ucrânia possuía o terceiro maior arsenal nuclear do mundo, algo superior a 1.900 ICBMs; entre 2.650 e 4.200 ogivas nucleares táticas em seu território, incluindo 176 silos de lançamento de mísseis balísticos intercontinentais (130 SS-19 e 46 SS-24) além de 44 bombardeiros estratégicos”.¹⁷²

Konrad afirma, que a comunidade internacional pressionou a Ucrânia para que devolvesse à Rússia o seu arsenal nuclear, em troca da devolução, a comunidade internacional, representada pela Rússia, Estados Unidos da América e Reino Unido, garantiriam a sua proteção contra ameaças a sua soberania. Em 1994, portanto, a Ucrânia assina o Memorando de Budapeste e adere ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, sob a promessa de respeito a suas fronteiras e soberania. De acordo com Konrad e Lourenção¹⁷³, a Ucrânia cometeu um erro estratégico vital: devolver as armas à Rússia. O autor entende que a Ucrânia como uma nação recém-nascida agiu de forma desesperada, imatura e ingênua, uma vez que deixa de assumir papel relevante na comunidade internacional, uma vez que abre mão do seu poder coercitivo. O Memorando só foi cumprido pela Ucrânia, que entregou suas armas, e em resposta, teve sua segurança, integridade territorial e soberania violados pelo Estado Russo.

¹⁷¹ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁷² CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B.; RAJKUMAR, Miriam. **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats**. 2. ed. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005, p. 378-379.

¹⁷³ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Dos fatos mais afastados na história, os mais atuais, ficam claramente demonstrados os conflitos existentes entre os dois Estados, fundamentados, principalmente, pelo não reconhecimento da identidade ucraniana. Nesse sentido, como forma de definir a identidade nacional Kuzio¹⁷⁴ explica que a identidade nacional só pode ser identificada através da análise do outro, e pela exclusão do outro, através da identificação e da contraposição do que nós queremos construir e ser, é possível identificar quem somos. Nessa análise, Kuzio entende que olhando para o outro, entendemos mais de nós, pois o outro é a exclusão de quem somos. Kuzio, citando Neumann¹⁷⁵, aponta que a identidade é inconcebível sem diferença e, construindo uma nova identidade nacional os novos governantes são obrigados a contrastar essa nova identidade com algo diferente. Na mesma linha John A. Armstrong¹⁷⁶ escreve que os grupos se definem não pelas suas próprias características mas pela exclusão, em comparação com estranhos. Com esse pressuposto, Kuzio determina a necessidade de distinguir o “nós” (o eu), que contrapõe o outro. Kuzio retrata que o “eles” são os “outros”, estes, por sua vez, não fazem parte do grupo político, da nação, nem são considerados cidadãos do Estado. Para o Kuzio:

Civic nation-building therefore involves two processes – exclusion of ‘Others’ and inclusion of citizens as the ‘We’ (Nieguth¹⁷⁷, 1999). Identity cannot be understood except in relation to ‘Others’ because without ‘Otherness’ a bounded in-group will be difficult to constructo.¹⁷⁸

Utilizando a perspectiva de Kuzio, a identidade nacional ucraniana pode ser entendida como uma criação em oposição à Rússia, na medida em que a Ucrânia identifica na Rússia o “Outro”, criando para si uma identidade nacional excluindo os russos e incluindo os ucranianos como o “Nós”. Ao passo de que a Rússia não enxerga a identidade nacional ucraniana, uma vez que, vê os ucranianos como parte de seu povo, não os vendo como o “Outro”, mas sim dentro do “Nós”. A falta de reconhecimento da identidade ucraniana conduz a política externa russa

¹⁷⁴ KUZIO, Taras. Identity and Nation-building in Ukraine: Defining the ‘Other’. *Ethnicities*, v. 1, n. 3, pp. 343-365, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249724458_Identity_and_Nation-Building_in_UkraineDefining_the_'Other'. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁷⁵ NEUMANN, Iver B. Russia as Central Europe’s Constituting “Other”. *East European Politics and Society*, v. 7, n. 2, pp. 349-369, 1993.

¹⁷⁶ ARMSTRONG, John A. *Nations before Nationalism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982.

¹⁷⁷ NIEGUTH, Tim. Beyond Dichotomy: Concepts of the Nation and the Distribution of Membership. *Nations and Nationalism*, v. 5, n. 2, pp. 155-174, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1354-5078.1999.00155.x>. Acesso em: 17 abr. 2023.

¹⁷⁸ KUZIO, Taras. Identity and Nation-building in Ukraine: Defining the ‘Other’. *Ethnicities*, v. 1, n. 3, pp. 343-365, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249724458_Identity_and_Nation-Building_in_UkraineDefining_the_'Other'. Acesso em: 19 abr. 2023. Tradução livre: Nesse sentido, o autor explica que a construção cívica da nação envolve dois processos primordial, a exclusão do “outro” e a inclusão dos cidadãos como sendo o “nós”, uma vez que, sem o “Outro” uma relação entre o grupo seria dificultosa.

em relação à Ucrânia, uma vez que a Rússia não reconhece a autodeterminação do povo ucraniano, o que determinou a anexação, internacionalmente não reconhecida, da Crimeia.

A anexação da Criméia, desenvolve-se em um contexto social ucraniano bastante tumultuado. Roberto Mauro da Silva Fernandes¹⁷⁹ em seu artigo “A Guerra Híbrida no século XXI: o caso da Ucrânia em 2013/14”¹⁷⁹ explica que nas eleições realizadas em 2004, Viktor Yushchenko, candidato pró EUA, venceu o primeiro turno das eleições, contudo, no segundo turno, Yanukovich venceu as eleições com uma margem de 3%. Porém, no dia que se seguiu às eleições a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) atestou a fraude eleitoral, o que resultou nos protestos conhecidos como Revolução Laranja. As eleições foram anuladas pela Suprema Corte da Ucrânia e, em novo pleito, Yushchenko fora eleito presidente da Ucrânia.¹⁸⁰ Viktor Yanukovych foi eleito no ano de 2010 presidente da Ucrânia. Até 2010, a política externa ucraniana estava baseada na tentativa de aproximação com o ocidente, principalmente a União Europeia, o que resultou em conflitos políticos com a Rússia, principalmente, em questões envolvendo a Criméia e o gás. O que elevou ainda mais as tensões com o governo russo, foi a aproximação, da Ucrânia com a OTAN.¹⁸¹ Fernandes entende que a maior herança deixada pelo governo de Yushchenko foi as negociações para o “Acordo de Associação Ucrânia-União Europeia”. Um acordo de Associação com a UE, é um acordo comercial celebrado entre a União e países terceiros que reforçam acordos políticos mais abrangentes.¹⁸² Yanukovych, no entanto, ao assumir a presidência deu andamento às negociações, contudo deixou de assinar o acordo em novembro de 2013, gerando a onda de protestos *Euromaidan*.

De acordo com o artigo escrito em 2014 para o *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Anastasiya Ryabchuk descreve o movimento “*Euromaidan*”, como ficou mundialmente conhecido, foi uma onda de protestos realizados, principalmente, na praça da Independência em Kiev (com protestos menores em praças por diversas outras cidades) em

¹⁷⁹ FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. A Guerra Híbrida no século XXI: o caso da Ucrânia em 2013/14. **Revista de Geopolítica**, v. 13, n. 4, 2022. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/420>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹⁸⁰ FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. A Guerra Híbrida no século XXI: o caso da Ucrânia em 2013/14. **Revista de Geopolítica**, v. 13, n. 4, 2022. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/420>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹⁸¹ ORTEGA, Felipe Afonso. **Cores da mudança?** As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa. 139fls. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17460/1/Felipe%20Afonso%20Ortega.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁸² CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Acordos comerciais da UE**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/trade-policy/trade-agreements/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

meados de novembro e dezembro de 2013. De acordo com Ryabchuk¹⁸³, os manifestantes enfrentaram o frio do inverno ucraniano para protestar contra um inimigo já combatido nove anos antes, Viktor Yanukovych. Ryabchuk escreve que nos dois movimentos, Revolução Laranja e *Euromaidan*, é possível encontrar similitudes estruturais. Segundo a autora, em ambos os movimentos, a base social teria sido a mesma: estudantes universitários, classe média, pequenos empresários e residentes das regiões ocidentais do país. No mesmo sentido, os dois movimentos, firmam-se em questões ideológicas e geopolíticas, que, segundo a autora, dividem o país em duas partes iguais, representando de um lado a Europa e do outro a Rússia, ou ainda, retroceder à URSS ou avançar para o Ocidente.

De acordo com John-Paul Himka, cada região da Ucrânia desenvolveu uma política, cultura e identidades diferentes.¹⁸⁴ Por conta dessa segregação cultural, durante a revolução laranja, Ryabchuk afirma que Yushchenko centrava-se na ideia de um nacionalismo ucraniano, buscando integrar a população ucraniana como ucranianos, esse nacionalismo definia os ucranianos pela sua nacionalidade, ressaltando a identidade nacional da Ucrânia pelo seu povo, não pela língua que falavam, pela religião ou, ainda, sua etnia. Os protestos *Euromaidan* se intensificaram, causando tumulto e confronto direto com a polícia resultando no ferimento e morte de protestantes. Após meses de protestos, o presidente Yanukovych foi deposto, e Oleksandr Turcynov foi nomeado pelo parlamento, para assumir a presidência, até novas eleições em 25 de maio de 2014.

De acordo com Gabrielle Faggioni¹⁸⁵, a Crimeia, localizada na costa ucraniana do Mar Negro e o mar de Azov, com uma população média de pouco menos de dois milhões de habitantes, que, constatado pelo censo de 2004, constitui-se por 59% de russos, 25% de ucranianos e 12 tártaros. A Crimeia, como já ressaltado, foi ocupada pela Czarina Catarina, a Grande, em 1783, a população tártara da Crimeia foi dizimada pela ocupação russa que anexou o território ao império russo. De acordo com Konrad e Lourenção¹⁸⁶, em 1954, já no império soviético, a península foi transferida para o território ucraniano pelo líder soviético Nikita

¹⁸³ RYABCHUK, Anastasiya. Right Revolution? Hopes and Perils of the Euromaidan Protests in Ukraine. **Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe**, v. 22, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0965156X.2013.877268>. Acesso em: 19 maio 2023.

¹⁸⁴ HIMKA, John-Paul. The history behind the regional conflict in Ukraine. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 16, n. 1, pp. 129-136, Winter, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/569805/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁸⁵ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraíno**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoia Library, 2022.

¹⁸⁶ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Kruschev. O autor explica que, à época, o ato de transferência da península para Ucrânia fora considerado simbólico, uma vez que, a Ucrânia era parte do Império soviético, o ato visava comemorar o 300º ano da integração da Ucrânia ao Império Russo, em referência ao tratado de Pereyaslav, assinado em 1654. Todavia, com a dissolução da União Soviética, a Crimeia passou a integrar o Estado ucraniano, reconhecido pelo Estado Russo, ao menos em teoria, quando na assinatura do Memorando de Budapeste em 1994, quando a Rússia reconhece as fronteiras do Estado ucraniano e obriga-se a respeitar.

Faggioni afirma que o *status quo* da Península da Crimeia havia sido decidido através do Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria, assinado em 31 de maio de 1997 entre a Federação Russa e a Ucrânia, todavia, os laços entre os países foram novamente abalados em 2003 pela construção da barragem no Estreito de Kerch, em que o parlamento ucraniano considerou uma violação à integridade Ucrânia.¹⁸⁷ O território de é um território extremamente estratégico para os russos, pois abriga a sede da Frota do Mar Negro, em Sebastopol, o que significa ser um dos únicos portos de água quente da Rússia, uma vez que toda sua costa é localizada no ártico e fica congelada pela maior parte de ano. Konrad e Lourenção¹⁸⁸ escrevem que em sequência aos eventos do *Euromaidan*, as ruas da capital da República Autônoma da Crimeia, Simferopol, foram tomadas por protestantes, russos étnicos, que buscavam estreitar laços com Moscou, aumentar a autonomia da península e, os mais radicais, a total independência da Criméia. Faggioni, em seu livro *Storia Del Conflitto Russo-Ucraino: Dal XVIII secolo a oggi*, relata a ocupação da Crimeia a partir de uma sequência de fatos.¹⁸⁹

Faggioni relata que, os rumores de que a República Autônoma da Crimeia estaria pronta para deixar a Ucrânia, caso o país sucumbisse ante as crises políticas e sociais, começaram a circular na mídia em 19 de fevereiro de 2014.¹⁹⁰ A autora relata que sentimentos semelhantes foram sentidos na região do Donbass, onde, assim como na Crimeia, toda população de origem russa ou falantes de russo como sua primeira língua, passaram a considerar a possibilidade de integrar a Federação Russa. Todo o movimento da população, tanto da Crimeia quanto do Donbass quando a separação de Kiev, para possível independência ou

¹⁸⁷ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

¹⁸⁸ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁸⁹ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

¹⁹⁰ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

anexação à Rússia, fora propagada pelas regiões através de comícios, propaganda russa, controle das informações que chegavam nas localidades. Konrad e Lourenção¹⁹¹ escrevem que nas duas regiões, Donbass e Crimeia, assim que as forças militares russas ocuparam as regiões, seus primeiros atos foram cortar todas as comunicações, destruir centrais telefônicas e colocar novos transmissores nas antenas de rádio e TV, dessa forma, passaram a receber informações distorcidas do resto da Ucrânia, e passaram a receber as propagandas russas.

Na sequência fática relatada por Faggioni, a autora relata que, em 24 de fevereiro, cerca de 20.000 pessoas saíram às ruas de Sebastopol para pedir intervenção russa com muito explícito “Somos seus filhos”.¹⁹² Esses protestos foram utilizados pelo Presidente Vladimir Putin para justificar a anexação da Crimeia. O Presidente Putin, endereçando-se à nação sobre a anexação da Crimeia, reconhece os protestos *Euromaidan* que depuseram o presidente Yanukovych, como golpe nazista, e que, aqueles que se opunham ao golpe teriam sido ameaçados com repressão, motivo pelo qual a Crimeia pediu ajuda russa.

Os que se opuseram ao golpe foram imediatamente ameaçados com repressão. Naturalmente, a primeira da fila era a Crimeia, a Crimeia de falantes de russo. Assim sendo, os habitantes da Crimeia e de Sebastopol recorreram à Rússia para obter ajuda para defenderem seus direitos e a vida, para evitar que os acontecimentos que se desdobravam e ainda estão em andamento em Kiev, Donetsk, Kharkov e outras cidades ucranianas. Naturalmente não poderíamos fazer vista grossa a esse pedido; não poderíamos abandonar a Crimeia e deixar seus habitantes em perigo. Isso seria traição de nossa parte.¹⁹³

Em Simferopol, um protesto com cerca de 5.700 pessoas causou tensões no mesmo dia, 24 de fevereiro. Desses, cinco mil eram simpatizantes europeístas, em sua grande maioria de origem tártaros¹⁹⁴, e outros setecentos, pró-russos, o confronto dos protestantes resultou em vinte pessoas feridas e uma morta. Faggioni, escreve que em 26 de fevereiro de 2014, Putin anuncia um treinamento militar na Crimeia com a mobilização de mais de 150.00 soldados, 800 tanques e blindados, 90 caças e toda a frota do Mar Negro.¹⁹⁵ Em seguida, dezenas de homens

¹⁹¹ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁹² FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

¹⁹³ G1. Leia a íntegra do discurso em que Putin reconhece a Crimeia. **G1**, 19/03/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/03/leia-integra-do-discurso-em-que-putin-reconhece-crimea.html>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹⁹⁴ Os tártaros da Crimeia têm ainda lemas da URSS quando Stalin perpetuou perseguição à etnia com envio de muitos tártaros à Sibéria.

¹⁹⁵ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

camuflados assumiram o controle do parlamento regional da Crimeia. Não houve internação policial e feridos. “O Parlamento foi liberado e se reuniu em sessão extraordinária para “demitir” o governo em exercício, ao final do qual Sergej Aksenov foi nomeado primeiro-ministro”.¹⁹⁶ Konrad e Lourenção¹⁹⁷ escrevem que a península foi cercada com carros blindados e um bloqueio naval russo foi formado. O autor afirma que a ordem de Kiev era não engajar em conflito armado com os russos, com receio de criar um conflito armado, que em 2008 na Geórgia resultou em perda de 30% de seu território. O autor explica que a grande maioria dos militares se renderam, principalmente por fatores econômicos que assolaram o exército ucraniano.

De acordo com a contribuição dada para o tema por Thomas D. Grant¹⁹⁸ ao escrever o artigo intitulado *Annexation Of Crimea*, no mês de março de 2014, o parlamento local da Crimeia adotou o decreto intitulado “O Referendum de Toda Crimeia”. Segundo o autor, o decreto trazia duas opções, a opção um apresentou a seguinte questão: Você apoia a reunificação da Crimeia com a com a Rússia como súditos da Federação Russa? A opção dois apresentou a seguinte opção: Você apoia a restauração da Constituição da República da Crimeia de 1992 e o status da Crimeia como parte da Ucrânia? A Crimeia adota em 11 de março de 2014 uma declaração de independência, e o referendo foi apresentado para população em 16 de março do mesmo ano. O resultado total relatado foi de 96,77 por cento para a primeira opção. O decreto adotado pela Crimeia fora suspenso pelo presidente da Ucrânia e a questão fora submetida ao Tribunal Constitucional Ucraniano. O Tribunal decidiu que somente um referendo ucraniano, incluindo toda a Ucrânia, teria legitimidade para aprovar uma proposta de alteração no território nacional, assim como, somente o parlamento ucraniano poderia convocar tal referendo, determinando que as autoridades da Criméia revogassem o decreto. No mesmo sentido, a comissão de Veneza do conselho da Europa, em 21 de março de 2011, acatou a decisão do Tribunal Constitucional Ucraniano, entendendo que o referendo violava a Constituição da Ucrânia.

A Criméia, já não mais reconhecia a autoridade Ucraniana, motivo pelo qual, a suspensão do decreto que declarou a independência da península não reverteu a situação da

¹⁹⁶ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoya Library, 2022.

¹⁹⁷ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁹⁸ GRANT, Thomas D. Annexation of Crimea. **The American Journal of International Law**, v. 109, n. 1, pp. 68-95, Jan. 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.5305/amerjintlaw.109.1.0068>. Acesso em: 18 abr. 2023.

península ao *status quo*. Fraggioni remonta a anexação da Criméia pela Rússia como uma série de fatos sucessivos, um acontecimento após o outro, utilizando a simulação de eventos como forma de dissuadir a comunidade internacional, o governo e o povo ucraniano.¹⁹⁹ A autora descreve os movimentos do presidente russo de forma a se perceber que cada movimentação fora cuidadosamente premeditada. A manipulação das informações, seguindo de ocupação militar, a tomada dos prédios públicos, e a substituição da bandeira ucraniana pela bandeira russa, fato transvestido de forte simbolismo. O governo russo se utilizou da maioria populacional russa da Crimeia, colocando-os na posição de minoria, justificando a intervenção militar russa como forma de proteção dos russos em território nacional ucraniano. Após a declaração de independência da Crimeia, o parlamento Russo votou pela anexação da península que virou parte do território da Federação Russa.

3.2.2 Os Conflitos na Região do Donbass

O conflito na região do Donbass tem seus registros históricos com a independência da Ucrânia, após a União Soviética. Quando a Ucrânia se separou da URSS, não era pacífico na Ucrânia a vontade comum do povo em se separar da Federação Russa, sucessora da URSS. Mesmo após a independência ucraniana, a cultura russa ainda era muito presente em toda a Ucrânia, principalmente na região do Donbass. A proximidade fronteiriça é fator determinante, assim como o fato de que o russo era o primeiro idioma, o que facilitava o intercâmbio de estudantes, a troca de mão de obra de ambos os lados, assim como, a influência cultural através do cinema, canais televisivos russos, arte, cultura pop, laços comerciais. A fluidez com a qual a cultura russa era disseminada na região do Donbass fazia com que os dois Estados não tivessem diferenças a parente, de modo que até os eventos de 2004 e 2013, as diferenças étnicas não eram ressaltadas²⁰⁰.

As diferenças culturais, contudo, são levantadas até os eventos de 2004 e 2014. Após a Revolução Laranja em 2004 e, os eventos *Euromaidan* 2013/2014, a população se viu obrigada a escolher um lado na disputa política, *Euromaidan* em contraposição ao Pró-Russo. De acordo com o Instituto Internacional de Sociologia de Keiv, antes do conflito, de 60 a 62% dos cidadãos da região do Donbass se identificavam como ucranianos mono étnicos, enquanto

¹⁹⁹ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoia Library, 2022.

²⁰⁰ FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoia Library, 2022.

23 a 25% como étnicos ucranianos/russos, já entre 9 e 10% como russos mono étnicos e, somente cerca de 5% como pertencentes a outros grupos étnicos, em outra pesquisa realizada em 2012, um em cada dez cidadãos considerava-se soviético e não ucraniano ou russo.²⁰¹ De acordo com Anna Matveeva, a supremacia da monetização se deu, em parte, através de políticas de ucranização iniciada no governo de Eugenii Kravchuk em 1990, quando instituiu-se um projeto para uniformizar a educação na língua ucraniano, fechando escolas que ensinavam em russo, o objetivo era aumentar os falantes de ucraniano como primeira língua, passando o russo a ser ensinado somente como língua estrangeira, o que, gradativamente foi atingido o objetivo.²⁰²

Matveeva escreve que muito antes do Euromaidan, a sociedade civil começou a sentir movimentos de divisão cultural o qual, intelligentsia politizada que se envolveu entusiasticamente na afirmação da superioridade nacionalista. Um sentimento de liberdade democrática pró ocidente anti-russo tornou-se latente na elite liberal que buscava aproximação com a União Europeia. Após o *Euromaidan*, o processo de construção da identidade ucraniana espelhou-se na concepção do eu em detrimento do outro, conforme já ressaltado. Os ucranianos pró *Euromaidan*, identificam o eu em contrapartida do outro, que é identificado nos russos/soviéticos, e um estilo ucraniano de patriotismo ligado à luta passada contra Império Russo/Soviético. Após a anexação da Criméia, e o estabelecimento militar russo na região do Donbass, Konrad escreve que a tratativa russa seguiu o mesmo padrão utilizado na Crimeia, destruindo as antenas locais, evitando que a mídia do resto da Ucrânia chegasse até o Donbass. De acordo com o autor, os programas de televisão, jornais, que eram exibidos na região traziam informações distorcidas dos acontecimentos do resto país, fazendo com que os cidadãos se sentissem ameaçados pela suposta ameaça propagada pelos apoiadores dos eventos *Euromaidan*.²⁰³

De acordo com Faggioni, uma onda de protestos violentos pró-russos e, consequentemente, contra o *Euromaidan*, se iniciou na região do Donbass em março-abril de

²⁰¹ RESEARCH AND BRANDING GROUP. 5 October 2012. Каждый десятый украинец считает себя гражданином СССР. Disponível em: <https://interfax.com.ua/news/general/120262.html>. Acesso em: 19 maio 2023.

²⁰² MATVEEVA, Anna. No Moscow stooges: identity polarization and guerrilla movements in Donbass. *Southeast European and Black Sea Studies*, v. 16, n. 1: The Ukrainian Crisis: Sub-State and Non-State Actors, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683857.2016.1148415>. Acesso em: 18 abr. 2023.

²⁰³ KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. *Brazilian Journal of Development*. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

2014.²⁰⁴ Todavia, Matveeva escreve que protestos violentos não têm qualquer serventia sem a formação de unidades militares. Portanto, em meados de março para abril de 2014 os empresários locais da região do Donbass iniciaram a mobilização de pessoas para criar capacidade armada. O principal argumento utilizado para a mobilização de pessoas estava ligado ao temor de que os protestos de Maidan gerassem perseguição aos que não concordavam com o movimento. Grande parte do temor era fomentado pela mídia controlada pelo governo russo. Militarização do grupo rebelde separatista da região do Donbass foi formada por forças guerrilheiras não uniformizadas, e com uma diversidade de armas irregulares. Os armamentos vinham da Rússia, alguns arsenais que sobraram da segunda guerra mundial, apreensões em arsenais ucranianos e militares, uma parte adquirida no mercado negro. Conforme o confronto entre o exército formal e as forças rebeldes avançavam, veículos militares foram apreendidos por grupos rebeldes, grupos de mercenários se juntaram ao conflito, assim como outros grupos lutando em ambos os lados.

Com a finalidade de amenizar os conflitos na região do Donbass, em 05 de setembro de 2014, os representantes da República Popular de Luhansk e República Popular Donetsk se reuniram com representantes da Ucrânia e da Federação Russa, na cidade de Minsk na Bielorrússia com intenção de pôr fim aos conflitos perpetrados na região do Donbass. Os encontros resultaram na assinatura de um acordo, Protocolo de Minsk, através das mediações da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. O acordo previa um cessar fogo imediato, com a supervisão da OSCE. O acordo também previa a descentralização do poder e um regime provisório de governo da região do Donbass, assegurava a monitoração permanente da fronteira Russo-Ucraniana pela OSCE, a libertação imediata dos reféns detidos ilegalmente, a retirada de grupos armados ilegais, a continuação de conversas nacionais incluídas, o julgamento de pessoas que tenham cometido crimes graves, assim como outras medidas que visavam pacificar a região e integrar a Ucrânia novamente.²⁰⁵ As semanas seguintes à assinatura do documento foi marcada pelo descumprimento do cessar fogo acordado por ambas as partes, o que levou a assinatura de um memorando adicional. O memorando adicional²⁰⁶ previu a retirada de todo armamento pesado, 15 quilômetros para trás da linha de

²⁰⁴ MATVEEVA, Anna. No Moscow stooges: identity polarization and guerrilla movements in Donbass. *Southeast European and Black Sea Studies*, v. 16, n. 1: The Ukrainian Crisis: Sub-State and Non-State Actors, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683857.2016.1148415>. Acesso em: 18 abr. 2023.

²⁰⁵ PROTOCOLE DE MINSK. 2014. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/protocole_de_minsk_cle8daab1.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

²⁰⁶ ZAKHARCHENKO, Alexander Vladimirovitch; PLOTNITSKIY, Igor Venediktovich. **Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements**. 2015. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

frente de combate, proibição das operações ofensivas, proibição dos voos de aviões de combate sobre a zona de segurança, retirada de todos os mercenários estrangeiros, configuração de uma missão da OSCE para supervisão e aplicação do protocolo. Após anos de conflitos e mútuas acusações de rompimento do protocolo por ambas as partes, em 22 de fevereiro de 2022, o presidente russo afirmou que o acordo estava morto, e o declarou encerrado.

3.3 A ILEGALIDADE NA UTILIZAÇÃO DA FORÇA PELA FEDERAÇÃO RUSSA DENTRO DA ANÁLISE DO CASO ALEGAÇÕES DE GENOCÍDIO SOB A CONVENÇÃO SOBRE A PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO (UCRÂNIA V. FEDERAÇÃO RUSSA) CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Em seu artigo escrito em 1904, Halford J. Mackinder demonstrou uma visão do mundo até então ignorada e subestimada.²⁰⁷ Em sua visão, Mackinder compreende o poder terrestre com capacidade de projetar força e poder suficientes para se tornar a maior força dominante no planeta. Mackinder, através da análise do globo terrestre, concebe que uma determinada parte do mundo é considerada a chave para acessar a projeção de poder terrestre, a Eurásia central. Na conjuntura de Mackinder, a hegemonia que conseguir dominar a Eurásia acessa o que ele considera como o *heartland*, a ilha mundo, e segundo seu entendimento, o poder que controlasse a ilha mundo controlaria o mundo. Claramente há muitas objeções ao seu entendimento. A teoria de Mackinder foi entendida como a teoria de geopolítica clássica influenciando diversas políticas externas pelo mundo, inclusive a política externa russa, e sua relação com as ex-repúblicas soviéticas. A teoria do *heartland* foi utilizada por estadistas como Winston Churchill que acreditava que o controle da Eurásia Central era vital para a defesa do Reino Unido, por Franklin D. Roosevelt, usando a teoria como base estratégica dos aliados na Segunda Guerra Mundial, por Adolf Hitler que acreditava que a chave para hegemonia mundial era a Eurásia Central, Joseph Stalin utilizou da teoria de Mackinder para moldar a política externa da URSS.

A teoria de Mackinder pode ser utilizada como parâmetro para compreender a política externa russa quanto às questões envolvendo a Ucrânia desde 2014 quando na invasão e anexação irregular da Criméia, nas interferências nos conflitos com os grupos separatistas no Donbass e na chamada operação militar especial na Ucrânia iniciada em 24 de fevereiro de

²⁰⁷ MACKINDER, Halford J. O pivô geográfico da história. Trad. Fabrício Vasselai. **GEOUSP** – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 29, pp. 87-100, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74189/77832/99742>. Acesso em: 19 abr. 2023.

2022.²⁰⁸ Ainda que a teoria de Mackinder não seja o escopo dessa pesquisa, ela nos fornece a base da política externa russa em relação a suas antigas repúblicas soviéticas, e os esforços russos para manter seu raio de influência nesses países.²⁰⁹ Nesse tópico, contudo, analisaremos as justificativas do presidente russo, em contraposição ao Direito Internacional, como forma de identificar a legalidade ou ilegalidade da chamada operação militar especial. O objetivo desse tópico é contrapor as justificativas que fundamentaram a invasão ao Estado Ucrainiano com o direito internacional.

O representante da Rússia no Conselho de Segurança das Nações Unidas, invocou o direito de legítima defesa como justificativa para a operação militar especial na Ucrânia. Essa é a narrativa Russa quanto à invasão da Ucrânia, tal narrativa é encontrada principalmente nos discursos do presidente Putin. Ao anunciar a invasão da Ucrânia, chamada pelo presidente de “operação militar especial”, Putin culpa a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte, afirmando que “a máquina de guerra se movimenta e, repito, se aproxima em cheio de nossas fronteiras”.²¹⁰ Em seu discurso, Putin ressalta situações em que o ocidente perpetrou conflitos armados sem a autorização do conselho de segurança, observando situações como Belgrado, Iraque, Líbia, Síria e Yugoslavia, e o suposto cometimento de genocídio em face de pessoas de etnia russa na região do Donbass. Putin ainda sustenta que as regiões separatistas de Luhansk e Donetsk solicitaram assistência da Rússia, e que a Rússia seria a única esperança dessas regiões que foram reconhecidas como Estados independentes poucos dias antes da invasão. Todos esses elementos, no entendimento do presidente russo, tornaram imperativa a necessidade de desnazificação da Ucrânia, forçando sua desmilitarização e neutralidade.

De acordo com o professor Terry D. Gill²¹¹, ainda que exista bastante espaço para discussão sobre o uso da força por países ocidentais, inclusive, algumas vezes extremamente discutíveis, a utilização da força por nações ocidentais, isoladamente ou cumulativamente, não equivalem a um ataque armado a Federação Russa, ou ainda, a uma ameaça de ataque. A justificativa de legítima defesa, sob os argumentos retratados pelo presidente russo não se

²⁰⁸ MACKINDER, Halford J. O pivô geográfico da história. Trad. Fabrício Vasselai. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, pp. 87-100, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74189/77832/99742>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²⁰⁹ MACKINDER, Halford J. O pivô geográfico da história. Trad. Fabrício Vasselai. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, pp. 87-100, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74189/77832/99742>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²¹⁰ FOLHA DE S. PAULO. Veja a íntegra do discurso de Putin que anunciou invasão da Rússia à Ucrânia. **Folha de S. Paulo**, 24/02/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/veja-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-a-invasao.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2023.

²¹¹ GILL, T. D. The Jus ad Bellum and Russia’s “Special Military Operation” in Ukraine. **Journal of International Peacekeeping**, 2022. Disponível em: https://brill.com/view/journals/joup/25/2/article-p121_002.xml?language=en. Acesso em: 30 abr. 2023.

justificam dentro do ordenamento internacional vigente. De acordo com Leonaite e Žalimas²¹², um dos princípios norteadores do Direito Internacional é a proibição do uso da força estampado no art. 2º, nº 4, da Carta das Nações Unidas. Segundo tal princípio, os Estados Membros das Nações Unidas devem se absterem de “ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

De outra forma, Gill esclarece que dentro do sistema jurídico internacional existente, existem somente duas bases reconhecidas que legitimam o uso da força através de uma fronteira internacional.²¹³ Dentro dessa conjuntura, a carta da ONU estabelece que o uso da força poderá ser empregado quando autorizado pelo conselho de segurança, situação em que o órgão decidirá quais medidas serão empregadas, e quais os níveis de força serão utilizados. Nessa hipótese, poderá ser autorizado pelo conselho de segurança a tomada de medidas em coalizão, situação em que diversos Estados poderão formar uma coalizão em operações em conjunto, sobre os preceitos da Carta da ONU para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais sobre o sistema de segurança coletiva da ONU, como exemplo aos acontecimentos da guerra do Golfo²¹⁴. Garante-se ainda aos Estados o direito de autodefesa, hipótese em que a força poderá ser utilizada para repelir um ato de agressão.

Leonaite e Žalimas concebem que a proibição do uso da força não autorizado pelo conselho de segurança, ou fora dos parâmetros da autodefesa, é reconhecida como uma norma imperativa, norma de *jus cogens*. O termo “uso da força” é considerado como uma definição genérica que engloba tanto o uso da força, direto, indireto e a agressão.²¹⁵ Como já analisado, o uso da força poderá ser exercido de forma legítima de acordo com a Carta da ONU. Todavia, a agressão sempre será considerada a mais grave violação do Direito Internacional. A ONU por meio da resolução adotada em 1974 definiu o conceito de agressão. Leonaite e Žalimas concebem que, muito embora a resolução adotada pela assembleia geral não seja fonte direta do Direito Internacional, o que não garante por si só vinculação, à sua disposição traduz norma

²¹² LEONAITĖ, Erika; ZALIMAS, Dainius. The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law. **Lithuanian Annual Strategic Review**, v. 14, pp. 11-63, 2015-2016. Disponível em: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/135/file/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²¹³ GILL, T. D. The Jus ad Bellum and Russia's “Special Military Operation” in Ukraine. **Journal of International Peacekeeping**, 2022. Disponível em: https://brill.com/view/journals/joup/25/2/article-p121_002.xml?language=en. Acesso em: 30 abr. 2023.

²¹⁴ LEONAITĖ, Erika; ZALIMAS, Dainius. The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law. **Lithuanian Annual Strategic Review**, v. 14, pp. 11-63, 2015-2016. Disponível em: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/135/file/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²¹⁵ LEONAITĖ, Erika; ZALIMAS, Dainius. The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law. **Lithuanian Annual Strategic Review**, v. 14, pp. 11-63, 2015-2016. Disponível em: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/135/file/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

de Direito Internacional consuetudinária, vindo a ser referência as disposições adotadas pela Corte Internacional de Justiça.

De acordo com Gameiro e Baqueiro, a resolução 3314 da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em 14 de dezembro de 1974, considera-se agressão, ainda que não tenha ocorrido ato formal de declaração de guerra, qualquer ação que importe em invasão ou ataque pelas forças armadas de um país ao território de outro, ou ainda, ocupação militar, mesmo que temporária, que resulte em invasão, ataque ou anexação, através do uso da força, a um território de outra nação ou parte dele.²¹⁶ Considera-se, ainda, como “ato de agressão” o bombardeio do território de um país pelas forças armadas de outro Estado, bem como o uso de quaisquer armas por uma nação contra a outra. E, ainda, a ação das forças armadas de um Estado que implique no bloqueio dos portos, de outro ou o ataque às forças armadas terrestres, marítimas ou aéreas de outro Estado, ou se sua frota mercante ou aérea. Considera-se ainda crime de agressão a violação das regras estabelecidas em um acordo envolvendo dois Estados em que se permite a um desses Estados manter no território do outro as suas forças armadas, de forma a prolongar sua presença após o término do acordo. Ainda se considera agressão, os atos de um Estado que permite em seu território a prática de atos de agressão de um outro Estado a um terceiro Estado. Por derradeiro, a resolução ainda considera agressão o envio por um Estado, ou em seu nome, de “bandos armados” “grupos irregulares” ou “mercenários” que pratiquem atos de força armada contra outra nação.²¹⁷

Dentro desse contexto, passaremos a examinar dentre os atos que culminaram no conflito armado que se desenrola na Ucrânia a existência de “atos de agressão” com a finalidade de identificar o cometimento de atos de agressão pelas duas partes envolvidas no conflito. Inicialmente a resolução 3314 considera ato de agressão “ainda que não tenha ocorrido ato formal de declaração de guerra, qualquer ação que importe em invasão ou ataque pelas forças armadas de um país ao território de outro, ou ainda, ocupação militar, mesmo que temporária, que resulte em invasão, ataque ou anexação, através do uso da força, a um território de outra nação ou parte dele”. Em 17 de dezembro de 2021 a Federação Russa apresentou aos Estados

²¹⁶ GAMEIRO, Antonio Ribeiro; BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano L. A tipificação do crime de agressão na Conferência de revisão em Kampala e sua aplicabilidade aos Estados signatários do Estatuto de Roma como medida necessária para a preservação dos Direitos Humanos. **Thomas Bacellar Advogados Associados**. 27/06/2017. Disponível em: <https://thomasbacellar.adv.br/a-tipificacao-do-crime-de-agressao-na-conferencia/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²¹⁷ GAMEIRO, Antonio Ribeiro; BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano L. A tipificação do crime de agressão na Conferência de revisão em Kampala e sua aplicabilidade aos Estados signatários do Estatuto de Roma como medida necessária para a preservação dos Direitos Humanos. **Thomas Bacellar Advogados Associados**. 27/06/2017. Disponível em: <https://thomasbacellar.adv.br/a-tipificacao-do-crime-de-agressao-na-conferencia/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

membro da Organização do Atlântico Norte (NATO) uma proposta de tratado na qual previa garantias de segurança que incluíam a proibição da Ucrânia de aderir à NATO, assim como, proibição de realização de qualquer exercício militar da NATO na Ucrânia bem como em outros Estados da Europa Oriental, no Sul do Cáucaso e na Ásia Central, artigos 6 e 7 da proposta.²¹⁸

De acordo com o presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, tais garantias eram necessárias, pois, em sua visão, o governo ucraniano não passava de um fantoche do ocidente desde o “golpe de Estado de 2014” e estaria em um processo de militarização para concretizar seus objetivos “anti-Rússia”, na assimilação de Putin a Ucrânia estaria em um projeto de “formação de um estado ucraniano etnicamente puro, agressivo contra a Rússia, é comparável em suas consequências ao uso de armas de destruição em massa contra a Rússia”²¹⁹, e ainda que como “resultado de uma divisão tão dura e artificial de russos e ucranianos, o povo russo como um todo pode diminuir em centenas de milhares ou mesmo milhões”²²⁰, a proposta de tratado internacional foi acompanhada do envio de tropas de mais de cem mil soldados russos para as fronteiras ucranianas e bielorrussas, com discursos de realização de exercícios militares²²¹.

Nesse cenário, de acordo com o professor Francisco Pereira Coutinho, o envio de tropas a fronteira do Estado ucraniano como um insurgente de cem mil soldados, constitui ato de agressão pela ameaça do uso da força, contra a integridade territorial e independência política da Ucrânia, ação defesa pelo art. 2º (§4) da Carta da ONU. Coutinho escreve que não há fundamentos para invocação do direito de legítima defesa contra uma putativa ameaça securitária decorrente do alargamento a leste da esfera de influência da NATO. Segundo o autor, o direito internacional requer a existência de um ataque armado atual ou iminente como pressuposto para o exercício do direito costumeiro de legítima defesa refletido no art. 51.º da Carta da ONU. Inexiste no sistema vigente a possibilidade de legítima defesa preemptiva contra uma ameaça resultante da prestação de apoio militar externo. Ainda nesse sentido, Coutinho

²¹⁸ RUSSIA. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. **Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization**. 17/12/2021. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y. Acesso em: 20 abr. 2023.

²¹⁹ PRESIDENTIAL LIBRARY. **Article by Vladimir Putin “On the historical unity of russians and ukrainians”**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.prilib.ru/en/article-vladimir-putin-historical-unity-russians-and-ukrainians>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²²⁰ PRESIDENTIAL LIBRARY. **Article by Vladimir Putin “On the historical unity of russians and ukrainians”**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.prilib.ru/en/article-vladimir-putin-historical-unity-russians-and-ukrainians>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²²¹ THE ECONOMIST. Russia’s menacing of Ukraine is unlikely to induce NATO to retreat. **The Economist**. 08/01/2022. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2022/01/08/russias-menacing-of-ukraine-is-unlikely-to-induce-nato-to-retreat>. Acesso em: 18 mar. 2023.

afirma que a decisão de aderir à NATO e/ou a União Europeia constitui um ato de soberania do Estado Ucrainiano, amparados pela Constituição Ucrainiana insuscetível de ser restringido por um Estado terceiro através de tratado internacional com outros Estados terceiros.²²²

O presidente russo, alega em seus discursos em justificativa ao reconhecimento da independência das regiões de Luhansk e Donetsk a suposta perpetração de genocídio contra a população de etnia russa que não concorda com os protestos de 2014 que culminaram da renúncia do presidente pró-russo.

Como já disse em meu discurso anterior, não se pode olhar para o que está acontecendo ali sem pena. Então, isso tudo já era impossível. Era preciso pôr fim imediatamente a esse pesadelo: um genocídio voltado contra milhões de pessoas que lá vivem e cuja única esperança está na Rússia, pessoas que só têm esperança em nós, ou seja, em mim e em vocês. Foram justamente essas intenções, esses sentimentos, a dor das pessoas o principal motivo de nossa decisão de reconhecer as repúblicas populares de Donbass.²²³

Coutinho escreve que a Federação Russa, declarou o entendimento, respaldado por grande parte da doutrina, de que a sucessão e criação de um Estado soberano a partir de parte do Estado-matriz, apenas se faz possível como medida de última *ratio*, em situação de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos. A desintegração do território para criação de um novo Estado se revela plausível quando identificado a impossibilidade de coexistência política de um grupo nacional, maioritário numa parte do território, com os perpetradores de violações de direitos humanos dentro do mesmo Estado. De acordo com o professor Coutinho, esse entendimento fora apresentado pela Federação Russa em abril de 2009 a Corte Internacional de Justiça, em relação a declaração de independência do Kosovo.²²⁴

De acordo com o entendimento russo, a situação do Kosovo se diferenciava da situação das regiões do Donbass, uma vez que a possibilidade de secessão somente torna-se possível quando não existe outro remédio a ser ministrado, de forma que a secessão é a única forma de preservar os direitos humanos da população atingida.²²⁵ Para a Federação Russa, em que pese os crimes internacionais de limpeza étnica perpetrado pelo regime iugoslavo, não ficou

²²² COUTINHO, Francisco Pereira. A Agressão Russa à Ucrânia e o Direito Internacional: Uma Tragédia em Quatro Atos. **E-Publica**: Public Law Journal, v. 10, n. 1, pp. 4-17, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4345833. Acesso em: 26 maio 2023.

²²³ O TEMPO. Leia íntegra do discurso de Putin que anunciou invasão à Ucrânia. **O Tempo**. 24/02/2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mundo/leia-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-invasao-a-ucrania-1.2620987>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²²⁴ COUTINHO, Francisco Pereira. A Agressão Russa à Ucrânia e o Direito Internacional: Uma Tragédia em Quatro Atos. **E-Publica**: Public Law Journal, v. 10, n. 1, pp. 4-17, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4345833. Acesso em: 26 maio 2023.

²²⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Written Statement by the Russian Federation**. 2009. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/141/15628.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

evidentemente comprovado a existência de elementos que identificasse a existência de violação maciça de direitos humanos no caso do Kosovo, motivo pelo qual, a Rússia não reconheceu a independência do Kosovo como Estado Soberano. Todavia, a narrativa russa em relação à região do Donbass baseia-se na violação de direitos humanos contra a população de etnia russa através do cometimento de genocídio pelo governo ucraniano.

A narrativa russa quanto ao cometimento de genocídio na região do Donbass é recorrentemente citada nos discursos do presidente da Federação Russa. Em fevereiro de 2022, o presidente Putin, em duas oportunidades em discursos à nação russa, acusou o governo ucraniano de cometimento de genocídio contra a população do Donbass, alegando ainda, a existência de um regime neonazista como base da política nacional da Ucrânia.

Enquanto isso, o chamado mundo civilizado, do qual nossos colegas ocidentais se proclamavam os únicos representantes, prefere não ver isso, como se esse horror e genocídio, que quase 4 milhões de pessoas estão enfrentando, não existisse. Mas eles existem e apenas porque essas pessoas não concordaram com o golpe apoiado pelo Ocidente na Ucrânia em 2014 e se opuseram à transição para o neandertal e o nacionalismo agressivo e o neonazismo que foram elevados na Ucrânia ao nível da política nacional.²²⁶

O presidente russo Vladimir Putin anunciou o que chama de “operação militar especial” na Ucrânia, com objetivo de “salvar” a população da suposta prática de genocídios pelo governo Ucraniano. A alegação do presidente Putin, é que o governo ucraniano cometeu genocídio contra a população que não apoia os protestos *Euromaidan* que derrubaram o governo em 2014, na concepção russa, os protestos na realidade foi um “golpe apoiado pelas potências ocidentais” para derrubar o governo pró russo e eleger um governo pro ocidente, tirando a Ucrânia da esfera de influência da Rússia.

O objetivo desta operação é proteger pessoas que, há oito anos, enfrentam humilhações e genocídios perpetrados pelo regime de Kiev. Para tanto, buscaremos desmilitarizar e desnazificar a Ucrânia, bem como levar a julgamento aqueles que perpetraram inúmeros crimes sangrentos contra civis, inclusive contra cidadãos da Federação Russa.²²⁷

Dentro do direito internacional, o termo genocídio é legalmente qualificado pela Convenção da ONU de Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio de 1948. Segundo o

²²⁶ Discurso do presidente Vladimir Putin em 21 de fevereiro de 2022. PRESIDENT OF RUSSIA. The Kremlin. Address by the President of the Russian Federation. **President of Russia**. 21/02/2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>. Acesso em: 25 abr. 2023.

²²⁷ Discurso à população russa 24 de fevereiro de 2022. PRESIDENT OF RUSSIA. The Kremlin. Address by the President of the Russian Federation. **President of Russia**. 24/02/2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>. Acesso em: 25 abr. 2023.

instrumento, são considerados atos de genocídio nos termos da Convenção, atos “cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como”:²²⁸

Assassinato de membros do grupo; Dano grave a integridade física ou mental de membros do grupo; Submissão internacional do grupo a condição de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; Transferência forçada de membros do grupo para outro.²²⁹

Dentro da positivação do crime de genocídio, o Direito Internacional concebe o crime de genocídio como a negação do direito de existir para determinados grupos humanos, de acordo com Rizm al-Din Khan e Ahmad, o crime de genocídio fere a consciência humana e é contrário ao espírito que rege as Nações Unidas.²³⁰ O artigo escrito pelas Dras. Nia, Nadalizadeh e Kouhestani, intitulado *Genocide And Its Consequences From The Perspective Of International Law (A Case Study Of The Russia-Ukraine War)*²³¹, esclarece que o crime de genocídio não, necessariamente, necessitada de uma organização política como sujeito ativo na prática delitiva. Assim como, as autoras esclarecem que o crime de genocídio é considerado uma prática sistemática contra uma população, com o objetivo de extinguir um determinado grupo. Todavia, se concebe a possibilidade da prática de genocídio em conflitos armados, desde que o objetivo do conflito armado seja a extinção de determinados grupos.

As justificativas do presidente russo para iniciar a incursão militar em território ucraniano, são pautadas na alegada necessidade de proteger e defender ucranianos da etnia russa na região do Donbass. De acordo com a narrativa russa, o governo ucraniano vem submetendo a população do Donbass a “humilhações e genocídios perpetrados pelo regime de Kiev”.²³²

²²⁸ CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio.** Entrada em vigor: 1951. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20Puni%C3%A7%C3%A3o%20do%20Crime%20de%20Genoc%C3%ADio.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

²²⁹ CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio.** Entrada em vigor: 1951. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20Puni%C3%A7%C3%A3o%20do%20Crime%20de%20Genoc%C3%ADio.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

²³⁰ KHAN, Mohammad Tanzimuddin; AHMED, Saima. Dealing with the Rohingya crisis: The relevance of the general assembly and R2P. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5, n. 2, pp. 1-23, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2057891119868312>. Acesso em: 20 mar. 2023.

²³¹ NIA, Atefeh Amini; NADALIZADEH, Fatemeh; KOUHESTANI, Ashrafolasadat Seyednejad. Genocide And Its Consequences From The Perspective Of International Law (A Case Study Of The Russia-Ukraine War). *Journal of Positive School Psychology*, v. 6, n. 8, 2022. Disponível em: <https://journalppw.com/index.php/jpsp/article/view/9793>. Acesso em: 15 abr. 2023.

²³² Discurso do Putin em fevereiro de 2022.

Contudo, de acordo com o relatório expedido pelo Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direito Humanos (OHCHR) sobre a situação dos direitos humanos na Ucrânia, abrangendo o período de 1 de agosto de 2020 a 31 de janeiro de 2021, baseado no trabalho da Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos Missão de Monitoramento na Ucrânia (HRMMU)²³³, não há indícios de cometimento de genocídio contra toda a população ou parte da população ucraniana. O relatório do OHCHR concluiu que, o governo Ucraniano vem apresentando evoluções quanto a questões envolvendo Direitos Humanos, principalmente relacionados ao conflito com as duas autodenominadas repúblicas, República Popular de Donetsk e República Popular de Luhansk, no entanto, existem muitas questões preocupantes no que diz respeito à atuação policial e demais questões de direitos humanos.

O relatório do OHCHR, descreve que os membros da comissão responsáveis pelas investigações, tiveram amplo acesso às instalações do governo ucraniano. Contudo, apesar de identificado casos de tortura e maus tratos, envolvendo o conflito entre o governo ucraniano e as Republicas de Donetsk e Luhansk, dentro do território controlado pelas republicas, não foi possível acesso com a finalidade de concluir as investigações.²³⁴ Quanto as causalidades, o relatório apurou que, desde 14 de abril de 2014, início das ofensivas, até 31 de janeiro de 2021, o OHCHR registrou um total de 3.077 mortes civis relacionadas ao conflito (1.828 homens, 1.064 mulheres, 99 meninos, 49 meninas e 37 adultos, cujo sexo é desconhecido). Considerando ainda as 298 mortes a bordo Voo da Malaysian Airlines MH17 em 17 de julho de 2014, o número total de mortos do conflito em civis atingiu pelo menos 3.375. O número de civis feridos é estimado em mais de 7.000. Contudo, de 1º de agosto de 2020 a 31 de janeiro de 2021, o OHCHR registrou 41 vítimas civis, uma queda de 58,2% em comparação com os seis meses anteriores (17 mortos e 81 feridos).²³⁵

As evidências de cometimentos de atos que violam Direitos Humanos foram apontadas no relatório tendo como autores desses atos o Governo ucraniano, assim como, os governos das autoproclamadas Repúblicas de Donetsk e Luhansk. Foram identificados atos como prisões

²³³ UNITED NATIONS. Office of the high commissioner. **Report on the human rights situation in Ukraine.** 1 August 2020 – 31 January 2021. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/31stReportUkraine-en.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²³⁴ UNITED NATIONS. Office of the high commissioner. **Report on the human rights situation in Ukraine.** 1 August 2020 – 31 January 2021. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/31stReportUkraine-en.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²³⁵ UNITED NATIONS. Office of the high commissioner. **Report on the human rights situation in Ukraine.** 1 August 2020 – 31 January 2021. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/31stReportUkraine-en.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ilegais, prática de tortura e maus tratos com prisioneiros, preconceito com falantes russos, disseminação de ódio contra opositores, entre outros atos de violação de Direitos Humanos. O relatório não identificou, entretanto, o cometimento dos atos positivados na Convenção para Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948, sejam eles praticados pelas Repúblicas de Donetsk e Luhansk ou pelo governo ucraniano. O relatório demonstra a prática isolada de atos que são considerados ofensores aos Direitos Humanos, mas que, de acordo com o Direito Internacional não caracterizam a perpetração do crime de genocídio pelo governo ucraniano.

Considerando as alegações de cometimento de crime de genocídio na região do Donbass, com a incursão militar iniciada em 24 de fevereiro de 2022, em 25 de fevereiro de 2022, um dia após o início do conflito armado, a Ucrânia apresentou um pedido para instaurar processo contra a Federação Russa perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o principal órgão judicial das Nações Unidas, a respeito de “uma disputa relativa a interpretação, aplicação e cumprimento da Convenção de 1948 sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio” (a “Convenção do Genocídio”), caso *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*.²³⁶

As alegações trazidas perante a Corte Internacional de Justiça pela Ucrânia, acusam a Federação Russa de ter firmado falsamente que atos de genocídio ocorrem em Luhansk e Donetsk, com o objetivo de reconhecer internacionalmente as chamadas República Popular de Donetsk e República Popular de Luhansk e declarar a “operação militar especial” contra a Ucrânia. A Ucrânia nega enfaticamente a ocorrência de atos de genocídio na região do Donbass, objetivando que a Corte Internacional de Justiça estabeleça que a Rússia não possui fundamentação jurídica para tomar qualquer medida contra a Ucrânia com objetivo de prevenir ou punir alegados atos de genocídio. Em suas declarações iniciais a Ucrânia acusou o Estado russo de planejar atos de genocídio contra a população ucraniana e acusa a Rússia de intencionalmente matar e lesionar seriamente pessoas de nacionalidade ucraniana.²³⁷

Perante a Corte Internacional de Justiça, a Ucrânia afirma que as reivindicações da Federação Russa quanto à interpretação e aplicação da Convenção de Prevenção e Punição de Genocídio, assim como, o direito de agir militarmente, são matérias jurídicas, e devem ser

²³⁶ KORYNEVICH, Anton; ZOLOTARYOVA, Oksana. **Request for the indication of provisional measures submitted by Ukraine**. 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

²³⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022a. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

apreciadas perante a Corte e resolvidas de forma pacífica. A Ucrânia afirma que a Federação Russa não tem direitos firmados na convenção de adotar medidas militares contra a Ucrânia, motivo pelo qual a Corte deve adotar medidas provisórias obrigando a Federação Russa cessar imediatamente com a agressão não provocada.²³⁸ A controvérsia se mantém, entretanto, quanto à legalidade da Federação Russa utilizar a força para prevenir/punir crimes de genocídio, na hipótese de que tais crimes tenham de fato sido cometidos pelo governo ucraniano. Esta questão gira em torno da interpretação e aplicação da Convenção de 1948. A Ucrânia utiliza em suas razões um precedente firmado pela Corte Internacional de Justiça no qual a Corte concluiu que, a interpretação da Convenção sobre genocídio no que se refere a prevenção ao cometimento de genocídio, ainda que a convenção traga de forma expressa, o entendimento é que os Estados devem se abster quanto ao cometimento de genocídio. No mesmo sentido, as partes contratantes, as quais se incluem os Estados em disputa, no que se refere a punição devem agir em boa-fé, sendo defesa a sujeição da outra parte a conflitos armados, aplicação da Convenção sobre Prevenção e Punição ao Crime de Genocídio (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), Julgamento Corte Internacional de Justiça Report 2007, p. 113, para. 116.²³⁹

A Federação Russa deixou de comparecer na audiência preliminar, resguardando-se unicamente a manifestação pela falta de jurisdição da Corte Internacional de Justiça. De acordo com a resposta enviada à Corte pela Embaixada da Federação Russa nos Países Baixos, a Federação Russa afirma que a falta de jurisdição da Corte quanto à alegação de cometimento de genocídio está incipiente ao fato de que o presidente Putin, ao justificar a incursão militar jamais citou a Convenção sobre Genocídio de 1948, mas sim, o descumprimento de normas consuetudinárias de Direito Internacional sobre genocídio e no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, defendendo o direito de legítima defesa individual e de terceiros.²⁴⁰ De acordo com as alegações russas, o ato de reconhecimento de um novo Estado é um ato de soberania e político da Federação Russa e, portanto, o reconhecimento das Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk, são atos de soberania da Federação Russa aliados ao princípio da autodeterminação dos povos de acordo com as Nações Unidas e o Direito Internacional Consuetudinário. Portanto, o reconhecimento das duas Repúblicas, aliados ao fato das alegações de cometimento de

²³⁸ KORYNEVICH, Anton; ZOLOTARYOVA, Oksana. **Request for the indication of provisional measures submitted by Ukraine**. 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

²³⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning. **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (*Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*). Written Observations of Bosnia and Herzegovina. 2001. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/122/8300.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

²⁴⁰ RUSSIAN FEDERATION. [s.d.]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

genocídio pelo governo ucraniano, na narrativa russa, constitui as bases legais para utilização da força de acordo com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas que garante o Direito de legítima defesa de terceiros, assim como, manifesta a falta de jurisdição da Corte Internacional de Justiça. uma vez que não as alegações russas não estão baseadas na Convenção sobre Genocídio de 1948.

As declarações russas abordaram a inexistência de uma disputa considerando que a operação militar não teve como base o descumprimento da Convenção de 1948 sobre Genocídio, afastando a jurisdição da Corte. Contudo, a Corte Internacional de Justiça recorda que de acordo com a jurisprudência da Corte no caso *Gâmbia v. Mianmar* (ver Aplicação de a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (*Gâmbia v. Mianmar*), Medidas Provisórias, Ordem de 23 de janeiro de 2020, I.C.J. Relatórios 2020, pág. 12, par. 26)²⁴¹, para efeitos de decidir sobre a existência de uma disputa entre a Partes, no momento da apresentação do pedido, leva em consideração, em particular, quaisquer declarações ou documentos trocados entre as partes, assim como a troca de declarações em ambientes multilaterais, prestando atenção aos conteúdos dessas declarações. Ao fazê-lo, prestar especial atenção ao autor da declaração ou documento, a quem pretende ou destinatário real e seu conteúdo. A Corte decidiu que “a existência de uma disputa é uma questão para determinação objetiva pelo Tribunal; é uma questão de substância, e não uma questão de forma ou procedimento”.²⁴² Para tanto, a Corte levou em consideração as declarações trocadas por ambos as partes em disputa desde de 2014, nas quais, por diversas vezes, tanto o Presidente Putin, quanto representantes do alto escalão do governo russo referiram-se a atos de genocídio supostamente perpetrados pelo governo ucraniano na região do Donbass. Assim como, a falta de menção específica da Convenção não afasta a aplicação da mesma, uma vez que basta a citação do objeto do instrumento.²⁴³

Em fechamento a questão quanto à jurisdição da Corte Internacional de Justiça, a Corte considerou que o fato de a Federação Russa basear a sua tomada de decisão de acordo com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas não afasta a jurisdição da Corte, uma vez que, de acordo

²⁴¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Application of the convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide.** (The Gambia v. Myanmar). 2020. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

²⁴² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide.** (Ukraine v. Russian Federation). 2022b, p. 11. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

²⁴³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide.** (Ukraine v. Russian Federation). 2022b. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

com o precedente lançado pelo caso República Islâmica do Irã v. Estados Unidos da América (cf. Violações alegadas do Tratado de 1955 de Amizade, Relações Econômicas e Direitos Consulares (República Islâmica do Irã v. Estados Unidos da América), Exceções Preliminares, Sentença de 3 de fevereiro de 2021, pág. 56)²⁴⁴, a Corte observou a este respeito, que certos atos ou omissões podem dar origem a uma disputa que cai no âmbito de mais de um tratado. Portanto, a Corte concluiu pela existência de jurisdição da Corte Internacional de Justiça, assim como pela existência de disputa entre as Partes nos termos do art. IX da Convenção sobre Genocídio de 1948, rejeitando as alegações da Federação Russa.

A Corte Internacional de Justiça concluiu pela aplicação de medidas provisórias, por entender a urgência e gravidade dos fatos, determinando: por treze votos contra dois, que a “Federação Russa suspenda as operações militares que teve início em 24 de fevereiro de 2022 no território da Ucrânia”²⁴⁵; por treze votos contra dois “a Federação Russa assegurará que quaisquer unidades militares ou armadas irregulares que possam ser dirigida ou apoiada por ela, bem como quaisquer organizações e pessoas que possam estar sujeitas à sua controle ou direção, não tomar medidas”²⁴⁶; por unanimidade, “ambas as Partes devem abster-se de qualquer ação que possa agravar ou estender a disputa perante a Corte ou dificultar a sua resolução”²⁴⁷. A Corte recordou que as suas “resoluções sobre medidas provisórias nos termos do artigo 41 do Estatuto têm efeito vinculante” (*La Grand* (Alemanha v. Estados Unidos da América), Sentença, I.C.J. Relatórios 2001, p. 506, par. 109) e, assim, criar obrigações legais internacionais para qualquer parte a quem se dirigem as medidas provisórias²⁴⁸. Diversos Estados manifestaram suas intervenções, contudo até a data desta pesquisa não foram identificadas outras manifestações das partes, assim como, nenhuma decisão definitiva no caso.

²⁴⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Iranian Assets**. (Islamic Republic of Iran v. United States of America). 2021. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20210517-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

²⁴⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022b, p. 22. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

²⁴⁶ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022b, p. 22. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

²⁴⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022b, p. 22. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

²⁴⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022b, p. 20. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

O caso apresentado perante a Corte Internacional de Justiça em relação à interpretação da Convenção sobre Genocídio de 1948 não é a única disputa perante o Estado ucraniano e o Estado Russo pendente de decisão perante a Corte em relação aos conflitos iniciados em 2014 na região do Donbass. Em 16 de janeiro de 2017, o Governo da Ucrânia protocolou perante a Corte uma petição instaurando um processo contra a Federação Russa alegando violações por parte da Federação Russa em suas obrigações perante a Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo de 9 de dezembro de 1999 e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 21 de dezembro de 1965. As alegações do Estado ucraniano reportam que o Estado russo financia atos de terrorismo desde a primavera de 2014²⁴⁹.

De acordo com o conteúdo dos memoriais apresentados pela Ucrânia, representantes da Rússia, grupos como DPR (República Popular de Donetsk), o LPR (República Popular de Lugansk) os guerrilheiros de Kharkiv e outros 27 grupos, cometeram inúmeros atos mortais de terrorismos. Atos de assassinatos e tortura de civis na primavera e no verão de 2014 progrediram para níveis chocantes como o abate do voo MH17 da Malaysia Airlines (“Voo MH17” ou “MH17”) em julho de 2014. A Ucrânia relata que o padrão de ataques terroristas contra a população ucraniana continuou com grandes bombardeios contra civis ucranianos em janeiro e fevereiro de 2015, e uma campanha de bombardeios contínuos na cidade de Kharkiv de julho de 2014 a fevereiro de 2015. No início de 2017, poucos dias depois que a Ucrânia apresentou sua petição na Corte, os representantes da Rússia montaram um ataque à população civil de outra cidade, Avdiivka, e tentaram assassinar um membro do parlamento ucraniano em Kiev²⁵⁰. A Ucrânia acusa o Estado russo quanto ao descumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968). A Federação Russa, em suas declarações preliminares, requereu a declaração de inexistência de jurisdição da Corte. Até a data da realização dessa pesquisa, a Corte Internacional de Justiça não prolatou sentença definitiva, a decisão preliminar da Corte conheceu a existência de jurisdição nos termos das

²⁴⁹ COUR INTERNACIONALE DE JUSTICE. **Application de la Convention Internationale pour la Répression du Financement du Terrorisme et de la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de Discrimination Raciale.** (Ukraine c. Fédération de Russie). Exceptions Préliminaires. 2019. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20191108-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

²⁵⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning. **Application of the International Convention for the suppression of the financing of terrorism and of the International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination.** (Ukraine v. Russian Federation). Memorial submitted by Ukraine. 2018. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20180612-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

duas Convenções aventadas pela Ucrânia. Atualmente o caso ainda aguarda apresentação de réplica pela Federação Russa.

O segundo capítulo desta pesquisa teve como objetivo explicar as razões do conflito, elucidando o contexto histórico, assim como o plano de fundo o qual as ofensivas aconteceram. Assim como explicar o viés nos termos do Direito Internacional, de acordo com a Corte Internacional de Justiça. O que se concluiu até a presente data é que a agressão Russa ao Estado Ucrâniano já gerou e continua gerando enormes perdas para humanidade, assim como, desafia a ordem jurídica internacional. De acordo com os dados oficiais do Governo da Ucrânia, cerca de 206.600 ucranianos morreram por conta do conflito armado desde 24 de fevereiro de 2022 até 28 de maio de 2023²⁵¹, o mesmo número não pode ser obtido em sites oficiais do governo Russo. Atualmente, o número de refugiados atinge a monta de 8,255,288, número oficial pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ANUR, na data de 28 de maio de 2023²⁵². O próximo capítulo abordará o atual status jurídico dos refugiados ucraniano, assim como, irá analisar como o Direito Internacional e a Comunidade Internacional regulamentou situações semelhantes.

²⁵¹ UKRAINE. Government Portal. **Total combat losses of the enemy from 24.02.2022 to 28.05.2023**. Disponível em: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/zahalni-boiovi-vtraty-protyvnyka-z-24022022-po-28052023>. Acesso em: 28 abr. 2023.

²⁵² OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation**. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.209399058.1243314241.1685296756-380203943.1685296756. Acesso em: 19 mai. 2023.

4. A ATUAL CRISE DE REFUGIADOS UCRANIANOS E A NECESSIDADE DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES PELOS ESTADOS TERCEIROS

Os capítulos antecessores demonstraram a criação do instituto do refúgio no Direito Internacional, assim como, a atual situação da crise de refugiados na Ucrânia em decorrência da invasão iniciada em 24 de fevereiro de 2022 pela Federação Russa. O último capítulo deste trabalho tem o escopo de demonstrar como os Estados membros da União Europeia e os Estados não membros geriram, e considerando que no desenvolvimento desta pesquisa a crise continua a se desenvolver, ainda estão gerindo, a crise de refugiados ucraniana. Este capítulo demonstrará quais os instrumentos utilizados pela UE e pelos Estados terceiros, com intuito de formular os instrumentos de acolhida e compartilhamento de responsabilidade pelo acolhimento de refugiados dentro da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967.

4.1 A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL A RESPEITO DO COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES

Os estágios iniciais do Sistema Internacional do compartilhamento de responsabilidades quanto à proteção dos refugiados, seria lançado pela academia no final dos anos setenta pelo artigo revolucionário da professora Astri Suhrke.²⁵³ Em seu artigo publicado na revista *Journal of Refugee Studies*²⁵⁴, Suhrke explica que o regime dos refugiados tem sido historicamente caracterizado pelo fracasso da ação coletiva. Isso é, a autora argumenta que, a proteção dos refugiados constitui um bem público global, tal como acontece com o fornecimento de iluminação pública em nível doméstico ou, em nível internacional, as ações contra a mudança climática. Todos os atores se beneficiarão de um Estado que forneça proteção aos refugiados. Portanto, na ausência de mecanismos institucionais vinculativos para a divisão de responsabilidades, os Estados irão “de carona” sobre a prestação de outros Estados.

Suhrke capta essa situação com a analogia teórica do jogo do Dilema do Prisioneiro, em que há uma disjunção entre o que é racional para um estado individual agindo isoladamente

²⁵³ SUHRKE, Astri. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, pp. 396-415, 1998. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/11/4/396/1587528>. Acesso em: 17 abr. 2023.

²⁵⁴ SUHRKE, Astri. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, pp. 396-415, 1998. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/11/4/396/1587528>. Acesso em: 17 abr. 2023.

e qual seria uma estratégia racional para os Estados agindo coletivamente. Coletivamente, os Estados reconhecem o valor da proteção aos refugiados (tanto por motivos humanitários quanto de segurança); individualmente, a estratégia ideal dos estados é “pegar carona” nas contribuições de outros estados. Baseando-se em suposições neorrealistas, ela sugere que as únicas circunstâncias em que o fracasso da ação coletiva foi superado é quando uma hegemonia global como os Estados Unidos assumiu unilateralmente os custos da proteção de refugiados com base em seus próprios interesses²⁵⁵.

Em contrapartida, Alexander Betts²⁵⁶ escreve que o Dilema do Prisioneiro deturpa parcialmente as razões para o fracasso da ação coletiva no regime dos refugiados. Uma suposição central do Dilema do Prisioneiro seria de que os Estados teriam interesses nas relações de poder. Embora essa suposição pudesse ser válida em nível regional, em nível global, os Estados, no regime de refugiados, têm interesses e relações difusas. Além de suas capacidades e poder de barganha diferenciados, os Estados do Sul também tendem a ter maior proximidade com os Estados que violam os Direitos Humanos, conflitos e menos capacidade de controlar suas fronteiras do que os Estados do Norte. As posições estritamente diferentes dos estados do Norte e do Sul dentro do regime tornaram insustentável a assunção de interesses e relações de poder.

Para Alexander Betts, a relação de cooperação se desenvolveria em uma ideia de um jogo de persuasão entre Estados de Norte e Sul, representando a relação de forças entre os Estados.²⁵⁷ Nesse cenário, de acordo com o autor, essa situação ocorreria quando em um modelo de dois autores, houvesse um jogador mais forte e com pouco interesse em cooperar, e um autor mais fraco, e, por ser mais fraco, tem pouca escolha, senão cooperar. Betts cita que esta estrutura é montada para analisar as relações Norte-Sul em relação ao regime de comércio internacional quando um Estado do Norte pode ter muito pouco interesse em cooperar abrindo seus mercados para um Estado do Sul, enquanto um Estado do Sul terá muito pouca escolha, a não ser aceitar os termos de comércio oferecidos pelos Estado pelo Estado do Norte como tentativa de impor uma sanção comercial retaliatória prejudicaria ainda mais ao Estado do Sul. O jogo de

²⁵⁵ SUHRKE, Astri. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, pp. 396-415, 1998. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/11/4/396/1587528>. Acesso em: 17 abr. 2023.

²⁵⁶ BETTS, Alexander. *International cooperation in the global refugee regime*. GEG Working Paper, n. 2008/44. University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196306/1/GEG-WP-044.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

²⁵⁷ BETTS, Alexander. *International cooperation in the global refugee regime*. GEG Working Paper, n. 2008/44. University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196306/1/GEG-WP-044.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

persuasão, dessa forma, leva a uma situação em que o autor mais vulnerável ao aceitar o que está sendo oferecido ou se prejudica mais por não cooperar de forma alguma.²⁵⁸

Betts concebe o jogo de persuasão envolvendo dois agentes estatais podendo ser ilustrado da seguinte forma:

O jogo de persuasão pode ser ilustrado. Envolve dois atores – um mais fraco (ator A) e um mais forte (ator B). Por causa de seu poder relativo diferente, os dois atores têm interesses diferentes. A situação pode ser representada na teoria dos jogos de duas maneiras. Ou um ator (mais fraco), A, tem uma estratégia dominante para cooperar, que o outro (mais forte), B, pode explorar, ou um ator, B, tem uma estratégia dominante para desertar (mais forte), enquanto o outro deve cooperar em para evitar um resultado ainda pior (mais fraco). Em ambos os casos, a estratégia preferida do ator mais fraco é cooperar – seja porque a não cooperação não é viável na prática ou porque acarretaria custos ainda maiores. No entanto, o ator mais forte está em posição de optar por desertar e essa provavelmente será sua posição preferida. Uma instância de cooperação não correspondida (CD) é, portanto, o único resultado estável do jogo. Os jogos de persuasão têm apenas um único resultado de equilíbrio, que satisfaz apenas um ator e deixa o outro prejudicado. O ator B mais forte explora o ator A mais fraco. A única estratégia alternativa disponível para o ator A seria destruir totalmente a cooperação escolhendo o resultado DD, que poderia ser uma estratégia eficaz se o jogo fosse repetido ao longo do tempo de modo que se prejudicasse no curto A corrida levou o ator B a aumentar seu poder de barganha de longo prazo.²⁵⁹

O professor Thomas Gammeltoft-Hansen²⁶⁰, por sua vez, ensina que, no contexto de migração, para a finalidade de responsabilização pelos Direitos Humanos, surgiria sempre, que um Estado exerceria o controle efetivo sobre indivíduos ou territórios. O controle efetivo, iria variar de acordo com a perspectiva interpretativa, e diferentes variantes, como ‘jurisdição

²⁵⁸ BETTS, Alexander. **International cooperation in the global refugee regime**. GEG Working Paper, n. 2008/44. University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196306/1/GEG-WP-044.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

²⁵⁹ Original: The Suasion Game can be illustrated. It involves two actors – one weaker (actor A) and one stronger (actor B). Because of their different relative power, the two actors have different interests. The situation can be represented in game theory in one of two ways. Either one (weaker) actor, A, has a dominant strategy to cooperate, which the other (stronger) one, B, can exploit, or one actor, B, has a dominant strategy to defect (stronger), while the other must cooperate in order to avoid an even worse outcome (weaker). In either case, the weaker actor's preferred strategy is to cooperate - either because non-cooperation is not practically viable or because it would lead to even greater costs. However, the stronger actor is in a position to choose to defect and that is likely to be its preferred position. An instance of unrequited cooperation (CD) is consequentlthe only stable outcome of the game. Suasion Games have only a single equilibrium outcome, which satisfies only one actor and leaves the other aggrieved. The stronger actor B will exploit the weaker actor A. The only alternative strategy available to actor A would be to scupp cooperation entirely by choosing outcome DD, which could be an effective strategy if the game was repeated over time such that harming itself in the short run led to actor B enhancing its long-run bargaining power. BETTS, Alexander. **International cooperation in the global refugee regime**. GEG Working Paper, n. 2008/44. University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196306/1/GEG-WP-044.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

²⁶⁰ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. International Cooperation on Migration Control: Towards a Research Agenda for Refugee Law. **European Journal of Migration and Law**, v. 20, n. 4, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3895079. Acesso em: 18 mar. 2023.

funcional’, ‘jurisdição dos poderes públicos’ e ‘controle efetivo sobre situações’, têm sido avançadas por estudiosos. Para Gammeltoft-Hanse, mesmo dentro de uma noção mais expandida de jurisdição, seria provável que casos recentes de dissuasão cooperativa fiquem fora de seu escopo. O autor escreve que por definição, esses esquemas colocariam a ênfase no controle que seriam realizados não apenas dentro do território, mas também nas mãos das autoridades dos Estados parceiros, esperando assim isolar os Estados patrocinadores de qualquer responsabilidade direta pelos Direitos Humanos.²⁶¹

Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam e Emma Dunlop²⁶², em sua obra conjunta *The Refugee in International Law*, escrevem os Estados estariam compelidos através de um princípio geral a não criarem fluxos de refugiados. Os Estados ficariam compelidos a cooperarem com outros Estados para solucionar fluxos, porventura criados. Seguramente, permitir-se a conclusão de que eles são obrigados por um princípio geral a não criar fluxos de refugiados e a cooperar com outros Estados na resolução de problemas que surjam. Em primeiro lugar, os autores encontram lugar para o precedente jurisprudencial no caso *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*²⁶³ em que a responsabilidade poderia ser atribuída sempre que um Estado, cujo território gere substancial dano transfronteiriço, tenha conhecimento ou meios de ter conhecimento do dano e tenha oportunidade de agir e deixe de fazê-lo.

Os autores elencam que, em segundo lugar os autores apontam, mesmo que em um nível um tanto alto de generalidade, que os Estados agora teriam a responsabilidade para com a Comunidade Internacional na medida em que se comprometem conceder a seus nacionais um certo padrão de tratamento em matéria de Direitos Humanos, uma vez que a falta da prestação humanitária interna é a geradora dos fluxos mássicos de refugiados.²⁶⁴ Em terceiro lugar, os autores apontam que no âmbito de cooperação mútua, quando na recepção de um refugiado de um Estado terceiro, o Estado gerador de refugiados deveria se comprometer de readmitir seus nacionais, uma vez que a falta de readmissão prolonga a situação de refúgio, sem que haja a

²⁶¹ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. International Cooperation on Migration Control: Towards a Research Agenda for Refugee Law. *European Journal of Migration and Law*, v. 20, n. 4, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3895079. Acesso em: 18 mar. 2023.

²⁶² GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. *The Refugee in International Law*. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

²⁶³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. Overview of the case. [s.d.]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/1>. Acesso em: 11 jun. 2023.

²⁶⁴ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. *The Refugee in International Law*. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

adoção de uma situação definitiva. Esse compromisso deveria ser assumido tanto com o Estado receptor, quanto com a comunidade internacional como um todo.

Em quarto lugar, Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop afirmam que quando um Estado atua para impedir o movimento, como na interceptação de barcos que transportam requerentes de asilo, os princípios estabelecidos e em desenvolvimento no contexto do salvamento e da segurança da vida humana no mar indicam limites claros ao que pode ser feito.²⁶⁵ Em quinto lugar, os autores afirmam que todo Estado está vinculado ao princípio da cooperação internacional. Uma regra no sentido de que “os Estados não devem criar refugiados”. Esse princípio pode ser *pima facie* geral, abstrato e incompleto. Porém, os autores compreendem uma importância ambulatoria desse princípio que opera obrigando os Estados a administrar os seus assuntos internos sob a luz dos interesses da Comunidade Internacional, uma vez que a disrupção de um Estado influi diretamente nos interesses da Comunidade Internacional, sobretudo dos interesses regionais, necessitando da cooperação na solução dos problemas dos refugiados.

Ainda sob a ótica de Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop²⁶⁶, a cooperação pode incluir, conforme o caso, auxiliar na remoção ou mitigação das causas da fuga, contribuir para o retorno voluntário de nacionais no exterior e facilitar, de acordo com outros Estados, os processos de saída ordenada e na reunião familiar. Quando conflitos internos ou atores não estatais são a principal causa da fuga, a aplicação teórica de regras e princípios podem ser tão difíceis de alcançar quanto soluções práticas e políticas. A Comunidade Internacional construída nos pilares das Nações Unidas, desenvolve suas relações de cooperações, principalmente, de acordo com a disposição do artigo 1 (3) da Carta, estabelecendo que a “cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”²⁶⁷ (ONU). Dentre os propósitos abrangentes da Organização das Nações Unidas, encontra-se incipiente a obrigação de os Estados Membros em cooperar está positivada na Carta da ONU nos artigos 55 e 56. Os artigos expressam que os Estados se comprometem a “tomar ações em conjunto e separadas de cooperação” com a ONU a fim de atingir os objetivos definidos da Carta, incluindo a resolução de conflitos internacionais, problemas econômicos, sociais e correlatos. Türk e Garlick

²⁶⁵ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

²⁶⁶ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

²⁶⁷ Carta das Nações Unidas artigo 1 (3)

escrevem que os meios pelos quais a cooperação internacional poderia ser alcançada no campo dos refugiados não ficou elaborada na Carta da ONU. Contudo, os autores escrevem que tratados, resoluções, internacionais, bem como, práticas estatais, e organizações relevantes, forneceram indicações sobre os contornos dessa cooperação.²⁶⁸

De acordo com os autores Türk e Garlick, a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional sobre Relações Amigáveis adotados pela Assembleia Geral em 1970, seria de notável importância declarando o seguinte:

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros, independentemente das diferenças em seus sistemas políticos, econômicos e sociais, nas várias esferas das relações internacionais, a fim de manter a paz e a segurança internacionais e promover a estabilidade e o progresso econômico internacional, o bem-estar geral das nações e a cooperação internacional livre de discriminação baseada em tais diferenças.²⁶⁹

Türk e Garlick ressaltam que a resolução das Nações Unidas (NUAG) pode ser vista como um instrumento de elevada importância para interpretação de outros textos jurídicos internacionais relevantes. Essa gama de interpretação pode englobar tratados que vinculam os Estados a cooperar em áreas onde há interesses compartilhados e benefício mútuo em cooperação, como o direito do mar, direito ambiental, assuntos econômicos Internacionais, o Direito Internacional dos Refugiados, ou ao menos, com os artigos 35 e 36 da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, que discorrem sobre as disposições transitórias de cooperação. O Preâmbulo da Convenção de 1951 refere-se explicitamente à cooperação internacional, estabelecendo no parágrafo 4 que:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.²⁷⁰

²⁶⁸ TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline. From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees. **International Journal of Refugee Law**, v. 28, n. 4, pp. 656-678, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/656/2743476>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶⁹ UNITED NATIONS. UN Documents. Resolution adopted by the General Assembly. 2625 (XXV). **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. 1970. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

²⁷⁰ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

Türk e Garlick²⁷¹ escrevem que as referências preambulares não fazem parte operacional da Convenção, mas nem por isso, deixariam de operar grande importância interpretativas nos dispositivos normativos. Diversos exemplos de cooperação Internacional em matéria de proteção de refugiados se desenvolveram no decorrer dos anos desde a entrada em vigor da Convenção demonstraram também que este tem sido um elemento importante na prática do Estado. Como Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop²⁷² observam, a existência em um nível significativo de cooperação na prática e as obrigações formais são evasivas. Türk e Garlick ressaltam ainda que no âmbito da Convenção de 1951 o artigo 35 também obriga os Estados Partes a cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções e, em particular, a facilitar seu dever de supervisionar a aplicação da própria Convenção, assim dispondo:

Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas 1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção. 2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos: a) ao estatuto dos refugiados, b) à execução desta Convenção, e c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.²⁷³

Estados exercem os níveis de cooperação de acordo com os seus interesses. Esses interesses são perpetrados nas esferas econômicas e sociais, em níveis regionais ou globais, dependendo do contexto em que são colocados. Essa cooperação, baseada em níveis de interesses, é permitida, uma vez que a Convenção de 1951 não dispõe categoricamente sobre direitos de reassentamento, ou, ainda, não obriga os Estados quanto a uma resposta definitiva para os refugiados, ficando sob a discricionariedade dos Estados reger as crises de refugiados. Nesse contexto, quando Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop²⁷⁴ escrevem quanto à responsabilidade dos Estados de aceitarem de volta os seus nacionais, os autores estariam

²⁷¹ TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline. From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees. **International Journal of Refugee Law**, v. 28, n. 4, pp. 656-678, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/656/2743476>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷² GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

²⁷³ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

²⁷⁴ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

buscando um final para a diáspora de ao menos um pequeno grupo de refugiados que consegue encontrar um fim a sua peregrinação. Todavia, o grande problema encontra-se nos casos de refugiados em que a situação de refugiados é crônica, uma vez que o motivo que os levou a condição de refúgio ainda perdura.

A Convenção de 1951, conforme já comentado, traz em seu preâmbulo que a cooperação internacional é uma ferramenta essencial para a ajuda internacional aos refugiados, fomentando a cooperação entre os Estados. Nesse cenário, o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado ('EXCOM') anualmente em seus encontros, repetidamente referiu ao papel da Cooperação Internacional que seria um princípio essencial para o funcionamento efetivo do sistema de proteção internacional, juntamente com a solidariedade e o compartilhamento do ônus de responsabilidade entre os Estados. O ACNUR reconheceu que os países que estão mais próximos de Estados geradores de refugiados carregam um fardo mais pesado que países mais afastados. Isso pode ser analisado pela atual crise da Ucrânia²⁷⁵, onde países como Polônia, República Checa, Estônia, Hungria, e outros Estados regionais estão no topo dos Estados que mais receberam refugiados de acordo com os dados do ACNUR.

A EXCOM de 2000 reconheceu que os países de asilo carregam um fardo pesado e, em particular, os países em desenvolvimento, os países em transição e os países com recursos limitados que acolhem um grande número de refugiados e requerentes de asilo. Os campos de refugiados são um grande exemplo do peso imposto aos países de refúgio. Os campos de refugiados findam por virarem uma terra sem lei, uma vez que o Estado não tem autoridade na maioria dos campos de refugiados, a administração da grande maioria dos campos de refugiados inevitavelmente acaba por ser transferida aos próprios refugiados, os conflitos que cumulará na condição de refúgio, transborda para dentro das fronteiras dos campos, os campos²⁷⁶.

De acordo com a autora Kathleen Newland a partilha de encargos ou a, responsabilidade compartilhada, é um subconjunto da cooperação internacional, em que os Estados assumem a responsabilidade pelos refugiados que, nos termos do Direito Internacional dos refugiados, estariam sob a proteção de outros Estados ou auxiliam outros Estados no cumprimento das suas responsabilidades. No contexto desse tipo de cooperação internacional, é útil distinguir entre ônus e compartilhamento de ônus. O ônus ou responsabilidade de proteger

²⁷⁵https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.223935067.1731149941.1686173720-380203943.1685296756

²⁷⁶ ROBINSON, Catherine. Crianças enfrentam novos perigos em campos de refugiados em Uganda. **ACNUR**. Agência da ONU para Refugiados. 02/03/2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/03/02/criancas-enfrentam-novos-perigos-em-campos-de-refugiados-em-uganda/>. Acesso em: 09 mai. 2023.

os refugiados – decorrente da obrigação internacional de não devolver os refugiados, princípio *non-refoulement* a um local onde enfrentarão perseguições ou outros danos graves – recai sobre o país em que os refugiados se encontram e/ou sob a sua jurisdição, sendo muitas vezes injusto na sua distribuição. Outros Estados podem se oferecer para compartilhar esses encargos, mas poucos reconhecem qualquer obrigação legal de fazê-lo.²⁷⁷

Newland entende que os Estados concordaram com arranjos de cooperação por diversas razões.²⁷⁸ Os acordos de cooperações poderiam envolver interesses econômicos, ou simplesmente, nas palavras da autora um simples “coçar as costas” que, em um jogo geopolítico de interesses puramente recíproco ao desejo de manter uma comunidade ou instituições políticas, um senso básico de justiça ou a necessidade de evitar (ou evitar exacerbar) uma crise política. Um compromisso com a proteção de refugiados também geraria cooperação, por exemplo, quando o sistema de asilo em um determinado cenário chegaria a um ponto de ruptura, porque um Estado (ou um pequeno grupo de Estados) não poderia arcar sozinho com o ônus da proteção.²⁷⁹ A autora escreve que os mecanismos de cooperação Internacional para compartilhar os fardos e as responsabilidades quanto à recepção de refugiados na arena política são diversos. Segundo Newland os mecanismos tendem a se enquadrarem em quatro categorias: Realocação física de refugiados nos territórios de vários Estados; prestação de assistência técnica na gestão de fluxos e estabelecimento de quadros institucionais; assistência financeira para cuidado e proteção; acordos sobre estruturas comuns para lidar com refugiados e requerentes de asilo, muitas vezes com uma divisão de trabalho acordada entre os Estados participantes.²⁸⁰

Se passarmos para analisar a posição dos Estados quanto às suas declarações ao longo das últimas décadas, demonstra uma variedade de diversidade quanto à natureza de suas responsabilidades quanto à cooperação em relação à distribuição de responsabilidade em

²⁷⁷ NEWLAND, Kathleen. **Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx**. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ef332d29.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁷⁸ NEWLAND, Kathleen. **Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx**. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ef332d29.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁷⁹ NEWLAND, Kathleen. **Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx**. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ef332d29.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁸⁰ NEWLAND, Kathleen. **Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx**. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ef332d29.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

relação ao fardo de se responsabilizar quanto aos refugiados. As autoras Rebecca Dowd e Jane McAdam afirmam que alguns Estados declaram explicitamente que a falta de obrigação legal em compartilhar responsabilidades pelo fardo em abrigar refugiados.²⁸¹ As autoras citam o caso da Zâmbia que justificou sua falta de ação na ausência de obrigações legais perante a Comunidade Internacional para compartilhar o fardo com o abrigo de refugiados. Segundo as autoras, outros Estados observam a necessidade de converter os princípios de solidariedade em compartilhamento equitativo de responsabilidade em obrigações legais, o que não ocorre na atualidade.²⁸² As autoras citam ainda, Estados que saem pela “tangente” utilizando discursos genéricos referindo-se à necessidade da cooperação Internacional, as autoras afirmam que esses Estados chegam a expressar uma esperança de que a comunidade Internacional demonstraria um apoio maior ou que cumpririam suas responsabilidades.

4.2 CRISE DE REFUGIADOS NO KOSOVO E NA SÍRIA E A ATUAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA.

Essa parte da pesquisa, pretende analisar como a Comunidade Internacional lidou com situações similares com a situação de refugiados do caso Ucrânia, caso Kosovo e Síria, no âmbito da Cooperação Internacional de compartilhamento de responsabilidade quanto ao fardo de abrigar refugiados. A finalidade é identificar se no caso Ucrânia está havendo tratamento diferenciado, no sentido de haver uma divisão de responsabilidade maior, ou uma mobilização maior ou menor da comunidade internacional.

4.2.1 Caso Kosovo

As necessidades de proteção de direitos essenciais, como o direito à vida e à integridade física, acarretam a necessidade de esforços de cooperação mútua, contudo, nem

²⁸¹ DOWD, Rebecca; McADAM, Jane. **International cooperation and responsibility- sharing to protect refugees: what, why and how?** Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>. Acesso em: 19 maio 2023.

²⁸² DOWD, Rebecca; McADAM, Jane. **International cooperation and responsibility- sharing to protect refugees: what, why and how?** Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>. Acesso em: 19 maio 2023.

sempre um Estado tem as ferramentas necessárias para garantir sozinho a proteção de um grande influxo de refugiados sem a ajuda da Comunidade Internacional.²⁸³ No caso dos refugiados oriundos da emergência do Kosovo, de acordo com Guido Ambroso, fora necessária uma cooperação internacional para conter a emergência internacional²⁸⁴. O autor escreve que o início do fluxo de refugiados estaria relacionado com a perda do estatuto do Kosovo como província autônoma da antiga República da Iugoslávia (RFI) em 1989. O autor relata que nesse período teria havido um aumento quanto ao cometimento de violações de Direitos Humanos contra a comunidade étnica albanesa no Kosovo. De acordo com o autor, era comum o uso excessivo e indiscriminado da força pelas forças de segurança sérvias e pelo exército iugoslavo, o que teria causado inúmeras baixas civis. O autor ainda relata que nesse período um contingente médio de 230.000 de refugiados kosovares teriam deixado seus lares. Para Ambroso, as razões que teriam motivado as fugas para os países vizinhos incluíram limpeza étnica, estupro, tortura e prisão por motivos falsos, ameaças mortais, espancamentos e assassinatos graves cometidos pelas forças militares e paramilitares sérvias.²⁸⁵

De acordo com os autores Astri Suhrke, Michael Barutciski, Peta Sandison e Rick Garlock²⁸⁶ até os ataques da OTAN que teriam começado em 24 de março de 1999, os fluxos de refugiados eram consideravelmente pequenos, de modo que, o governo macedônio adotava uma abordagem discreta, as autoridades permitiam a entrada de refugiados com a intenção de minimizar a gravidade da situação. Todavia, os autores escrevem que, no final de março, o fluxo de refugiados albaneses do Kosovo teria se intensificado e o governo macedônio pareceu entrar em pânico. Protestos locais generalizados contra os ataques aéreos teriam agravado a situação. O cenário parecia fora de controle, em uma escalada de incidentes violentos, em

²⁸³ DOWD, Rebecca; McADAM, Jane. **International cooperation and responsibility- sharing to protect refugees: what, why and how?** Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>. Acesso em: 19 maio 2023.

²⁸⁴ AMBROSO, Guido. **The Balkans at a Crossroads: Progress and Challenges in Finding Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons from the Wars in the Former Yugoslavia.** Research Paper n. 133. New Issues in Refugee Research. UNHCR. Policy Development and Evaluation Service, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/balkans-crossroads-progress-and-challenges-finding-durable-solutions-refugees-and-displaced>. Acesso em: 20 maio 2023.

²⁸⁵ AMBROSO, Guido. **The Balkans at a Crossroads: Progress and Challenges in Finding Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons from the Wars in the Former Yugoslavia.** Research Paper n. 133. New Issues in Refugee Research. UNHCR. Policy Development and Evaluation Service, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/balkans-crossroads-progress-and-challenges-finding-durable-solutions-refugees-and-displaced>. Acesso em: 20 maio 2023.

²⁸⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Evaluation and Policy Analysis Unit. **The Kosovo refugee crisis.** An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

fevereiro e março alguns incidentes teriam envolvido alvos da OTAN, os veículos da OSCE e do ACNUR foram danificados e as embaixadas dos EUA e do Reino Unido foram atacadas.²⁸⁷

De acordo com Kushner, o número de refugiados originados da emergência no Kosovo teria alcançado a marca de 450.000 após o ataque aéreo da OTAN. O autor escreve que opinião do ACNUR, assim como o entendimento majoritário dos analistas internacionais, era que os albaneses étnicos, que fugiram do Kosovo, seriam, na época, qualificados como refugiados.²⁸⁸ Considerando o fluxo maciço de refugiados, principalmente após o ataque aéreo da OTAN, um Plano de Evacuação de Kosovo em 1999, foi elaborado e colocado em prática, através de cerca de 25 ônibus, carregados de refugiados em direção à Turquia, Grécia e Albânia.²⁸⁹ Após a evacuação do Kosovo, em uma reunião pelo ACNUR, os Estados Unidos, Suécia, Noruega, Áustria, Turquia e alguns outros Estados teriam declarado sua disposição de evacuar kosovares de Estados vizinhos e protegê-los.²⁹⁰ Como resultado, o Programa de Evacuação Humanitária (HEP) e o Programa de Transferência Humanitária (HTP) foram introduzidos e implementados em colaboração com o ACNUR e a OIM.²⁹¹

A problemática de influxo de refugiados está diretamente ligada ao desequilíbrio étnico de um país. De acordo com o autor Daniel Krcmaric, no meio político, a densidade da população produz interferência nas perspectivas de sucesso eleitoral em sistemas políticos, demográficos e híbridos. Ainda que os refugiados não tenham acesso a direitos políticos, considerando a sua densidade demográfica, eles exercem uma certa influência política à medida que se integram mais profundamente ao Estado anfitrião. O autor complementa dizendo que os efeitos causados pelas mudanças demográficas trazidas pelos influxos de refugiados nos poderes latentes deveriam ser especialmente pronunciados quando os atores do Estado anfitrião acreditam que os refugiados não podem ou não vão voltar para o Estado de origem rapidamente.

Krcmaric escreve que, além da política eleitoral, os grupos étnicos poderiam recorrer a uma grande população para intimidar ou coagir outros grupos a conceder concessões. Essa

²⁸⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Evaluation and Policy Analysis Unit. **The Kosovo refugee crisis**. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁸⁸ KUSHNER, A. R. Kosovo and the Refugee Crisis, 1999: The Search for Patterns amidst the Prejudice. **Patterns of Prejudice**, v. 33, n. 3, pp. 73-86, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/003132299128810641>. Acesso em: 20 maio 2023.

²⁸⁹ OCHA. **USAID/OFDA Kosovo Disaster Assistance Response Team (DART) Update**: January 19, 1999. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/serbia/usaيدofda-kosovo-disaster-assistance-response-team-dart-update-january-19-1999>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²⁹⁰ BARUTCISKI Michael; SUHRKE Astri. Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing. **Journal of Refugee Studies**, v. 14, n. 2, pp. 95-115, 2001.

²⁹¹ BARUTCISKI, Michael; SUHRKE Astri. Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing. **Journal of Refugee Studies**, v. 14, n. 2, pp. 95-115, 2001.

mudança demográfica teria um efeito direto no equilíbrio de poder étnico, porque sua influência duraria apenas enquanto os refugiados permanecessem no país anfitrião. Uma vez que a crise de refugiados diminuiria e os refugiados retornaram ao seu país de origem, a distribuição do poder latente entre os grupos étnicos seria restaurada ao seu nível pré-crise²⁹². De acordo com o relatório do ACNUR de 2000/2001 sobre a situação dos Refugiados do Kosovo²⁹³, para o governo da ARJ da Macedônia, o fluxo de refugiados levantou questões fundamentais de segurança nacional. A divisão entre a maioria da população eslava e a minoria étnica albanesa marca a curta história política do país. Embora o número exato de albaneses étnicos na Macedônia permaneça controverso, a repentina presença de refugiados, que representava mais de 10% da população total do país, teve um efeito sério no delicado equilíbrio étnico.

A situação da Macedônia era bastante delicada, no momento da crise do Kosovo a Macedônia era um Estado novo e frágil com relações difíceis com seus vizinhos, portanto, a Macedônia teria percebido a necessidade de trabalhar em cooperação com os Estado Unidos da América, OTAN e a União Europeia. Os autores escrevem que o governo macedônio entrou em uma associação de Parceria de Paz (PfP) com a OTAN e a UE e teria autorizado o envio de milhares de soldados da OTAN, ostensivamente para entrar no Kosovo após terem celebrado acordos com as autoridades iugoslavas ou auxiliar a evacuar a missão de acompanhamento da OSCE²⁹⁴. Na perspectiva dos autores, o poder desempenhado pela mídia, principalmente após o incidente de Blace²⁹⁵, foi decisivo para levar o país a um sistema de cooperação na questão das admissões de refugiados.

Suhrke, Barutciski, Sandison e Garlock compreendem que, ao lidar com a situação complexa dos refugiados, o governo macedônio, teria sustentado que a Comunidade Internacional teria responsabilidades por ter criado o problema dos refugiados e, portanto, teria uma obrigação proporcional de resolvê-lo. De acordo com os autores, esse argumento teria colocado a Macedônia em aparente conflito com o ACNUR, que teria assumido uma posição tradicional centrada na obrigação do Estado de primeiro asilo. De acordo com a análise feita pelos autores, os EUA, teriam sugerido uma solução para a problemática dos refugiados mais

²⁹² KRCMARIC, Daniel. Refugee Flows, Ethnic Power Relations, and the Spread of Conflict. *Security Studies*, v. 23, n. 1, pp. 182-216, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636412.2014.874201>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Evaluation and Policy Analysis Unit. **The Kosovo refugee crisis**. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁹⁴ OSCE. **Organization for Security and Co-operation in Europe**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.osce.org/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²⁹⁵ Essa situação remonta ao caso de quando dezenas de milhares de refugiados ficaram presos na fronteira.

alinhada com as preocupações macedônias. As diferentes abordagens dos EUA e do ACNUR às vezes teriam se expressado em confrontos semipúblicos e intensos que pouco ajudavam a resolver o problema. A proeminência norte-americana na questão do asilo teria refletido o seu importante papel político na região e no conflito de Kosovo. A aceitação dos EUA da premissa do governo de que os refugiados teriam representado uma ameaça à segurança nacional teria sido em grande parte para garantir a cooperação da Macedônia durante a campanha militar da OTAN.²⁹⁶

Os refugiados que buscaram asilo na Albânia encontraram um cenário político bem diferente. O governo de Tirana frequentemente declarou seu apoio à independência do Kosovo, por isso, de diversas maneiras a Albânia esteve ativamente envolvida no conflito. O governo albanês teria declarado solidariedade diversas vezes em relação aos albaneses étnicos nos Bálcãs. Obter refúgio na Albânia não seria um problema para os refugiados do Kosovo. Se a concessão de refúgio não fosse um problema, o fornecimento de ajuda humanitária, por sua vez, teria sido um problema, tornando a assistência aos refugiados um desafio ainda maior. O problema na Albânia fora geográfico e logístico, diferentemente das dificuldades encontradas na Macedônia, dificuldades relativas à ilegalidade e à anarquia que confrontavam os refugiados se tornaria o maior desafio.

Durante todo o período de emergência, os autores escrevem que o governo albanês demonstrou vontade de cooperação, principalmente no que diz respeito à OTAN e à OSCE, assim como, em outros acordos bilaterais. Em um mundo pós comunistas, com o auxílio da OTAN e da OSCE as relações do governo albanês se desenvolveram em um amplo espectro, fazendo que os esforços albaneses fossem aceitos na Comunidade Internacional. A OSCE teria sido ativa na mobilização de ajuda externa e na intermediação de conflitos políticos internos na Albânia, bem como na promoção de democrático. Já a OTAN teria representado uma garantia de segurança potencial contra a Iugoslávia e uma fonte de ajuda para modernizar as forças armadas albanesas. O governo teria aderido ao programa de Parceria para a Paz da OTAN logo após o colapso do regime comunista teria buscado avidamente a adesão plena. A estrutura teria sido estabelecida para relações estreitas entre Tirana e as duas organizações durante a emergência.

²⁹⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Evaluation and Policy Analysis Unit. **The Kosovo refugee crisis.** An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

4.2.2 Caso Síria

A República Árabe Síria, continha um número populacional em 2011 de 21.221.024²⁹⁷, contudo, a guerra civil, teria levado o deslocamento de quase metade de sua população. Esse fluxo maciço de pessoas teria criado mais de cinco milhões de refugiados, cerca de 6,3 milhões de deslocados internos e 13,5 milhões de necessitados na Síria.²⁹⁸ A grande parte dos refugiados que saíram da Síria, teriam permanecido no oriente médio em países como Turquia, Líbano, Jordânia, Egito e Iraque. A guerra teria feito cerca de 380.000 vítimas fatais.²⁹⁹ De acordo com o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, cerca de metade da população Síria que teria permanecido no país precisa de assistência humanitária e proteção.³⁰⁰ O nível de destruição e o raio de efeitos colaterais dessa guerra tornam o caso da Síria uma preocupação de todos os países da região.

Nesse contexto, a sua posição geográfica, a Turquia teria recebido o maior influxo de refugiados sírio desde o início da emergência. Todavia, a legislação turca em relação aos refugiados não continha uma definição que abarcava os sírios. Apesar de a Turquia ser signatária da Convenção de 1951 e do seu protocolo adicional de 1967, o protocolo adicional fora assinado com a seguinte ressalva:

O instrumento de adesão estipula que o Governo da Turquia mantém as disposições da declaração feita ao abrigo da secção B do artigo 1.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, feita em Genebra em 28 de julho de 1951, segundo a qual aplica a Convenção apenas as pessoas que se tornaram refugiados como resultado de eventos ocorridos na Europa, e também a cláusula de reserva feita após a ratificação da Convenção no sentido de que nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada como concedendo aos refugiados direitos maiores do que aqueles concedidos aos cidadãos turcos na Turquia.³⁰¹

²⁹⁷ COUNTRYMETERS. **População da Síria**. [s.d.]. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Syria>. Acesso em: 11 jun. 2023.

²⁹⁸ UNCHR. The UN Refugee Agency. **Syrian Emergency**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. Acesso em: 11 jun. 2023.

²⁹⁹ KALE, Basak. The Limits of an International Burden-sharing Approach: The Syrian Refugee Protection Crisis and Its Consequences on Turkey's Refugee Policy. **PERCEPTIONS: Journal of International Affairs**, v. 22, n. 3, pp. 55-84, 2017. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/48951/624479>. Acesso em: 19 maio 2023.

³⁰⁰ HUMANITARIAN RESPONSE PLAN. **Syrian Arab Republic**. January-December 2016. Disponível em: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2016_hrp_syrian_arab_republic.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

³⁰¹ UNHCR. States parties, including reservations and declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. **Protocol relating to the status of refugee**. 1967. Disponível em: https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A_xhha3h%2A_rup_ga%2AMzgwmjAzOTQzLjE2ODUyOTY3NTY.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTY4NjUwNzg3MS4yLjAuMTY4NjUwNzg3MS4wLjAuMA..%2A_ga%2AMzgwmjAzOTQzLjE2ODUyOTY3NTY.%2A_ga_1NY8H8HC5P%2AMTY4NjUwNzg3MS4yLjAuMTY4NjUwNzg3MS4wLjAuMA.#_ga=2.250095430.1166109995.1686507873-380203943.1685296756. Acesso em: 30 maio 2023.

Por conta da reserva ao protocolo de 1967 os sírios que desembarcaram na Turquia não tinham um *status* definido. Conforme foi abordado no primeiro capítulo dessa pesquisa, a condição de refugiado é reconhecida pelo Estado a partir da concessão do *status* de refugiado, momento em que a partir do requerimento o indivíduo passa a gozar de diversos direitos garantidos pela Convenção de 1951. Todavia, ainda que os sírios se enquadrem nas características de Refugiados previstas na Convenção de 1951, a qual a Turquia é signatária, a controvérsia se mantém quanto à assinatura do protocolo de 1967 com ressalva quanto à questão geográfica não estendendo a aplicação da Convenção, pela Turquia aos sírios. Todavia, considerando a posição geográfica da Turquia, a falta de acolhida pelo Estado turco poderia acarretar no fluxo direto de refugiados sírio para Europa e outras partes do mundo.

Başak Kale escreve que a pouca ou quase inexistente solidariedade dos Estados teria ficado clara nos períodos que seguiram ao início da guerra civil na Síria, o que teria trazido tensão sobre o acolhimento dos refugiados. Segundo Kale, as zonas de tensão mais afetadas nesse caso teriam sido a Europa e o Oriente Médio. O autor escreve que o ACNUR teria empregado esforços para enfatizar a importância do refúgio e da repartição de responsabilidades entre os Estados através de declarações, documentos e atividades. Todavia, não houve *animus* da comunidade internacional em estabelecer disposições para estabelecer regras quanto ao compartilhamento de responsabilidades.³⁰²

As estratégias do Ministério das Relações Exteriores da Turquia desde o início da Guerra Civil da Síria em 2011, teriam sido um tanto quanto surpreendentes, o Ministro Ahmet Davutoğlu adotou uma “política de aberturas” para Refugiados Sírios. Esse teria sido o resultado de uma nova abordagem neoliberal da Turquia para sua política externa, que teria utilizado o ativismo político, comércio, ajuda humanitária, e capacidade de *soft power*. O objetivo seria justamente de aumentar a colaboração e cooperação com os países vizinhos através de vários mecanismos, incluindo a capacidade de utilização do *soft power* da Turquia.³⁰³

Com o número de refugiados sírios cruzando a fronteira crescendo, em um primeiro momento da crise, a Turquia não teria priorizado buscar auxílio internacional.³⁰⁴ Os motivos

³⁰² KALE, Basak. The Limits of an International Burden-sharing Approach: The Syrian Refugee Protection Crisis and Its Consequences on Turkey’s Refugee Policy. **PERCEPTIONS: Journal of International Affairs**, v. 22, n. 3, pp. 55-84, 2017. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/48951/624479>. Acesso em: 19 maio 2023.

³⁰³ DAVUTOĞLU, Ahmet. **Stratejik Derinlik**. İstanbul: Küre Yayınları, 2001.

³⁰⁴ T24. Türkiye, Suriyelilere BM yardımını hiçbir zaman kabul etmedi. **T24**. 2013. Disponível em: <https://t24.com.tr/haber/turkiye-suriyelilere-bm-yardimini-hicbir-zaman-kabul-etmedi,243322>. Acesso em: 13 jun. 2023.

para que a Turquia tentasse resolver a situação unilateralmente teriam sido inicialmente dois, o primeiro, teria sido pelo fato de que a Turquia teria assumido que sírios permaneceram no país temporariamente e o segundo, teria se baseada na prerrogativa de que suporte financeiro iria requerer o compartilhamento de informações sensíveis, ou até classificadas, e a abertura de campos para organizações internacionais.³⁰⁵ No início de 2018, o número de refugiados sírios cresceu para aproximadamente 3.5 milhões na Turquia.³⁰⁶

A crise da Síria tornou a Turquia o país com o maior número de refugiados no mundo, dentre refugiados sírios e não sírios, a Turquia acolheu 256.971 estrangeiros sírios em 26 centros de acomodação temporária, estabelecidos em 10 cidades. Devido à falta de paz e segurança na República Árabe da Síria, a permanência dos sírios sob proteção temporária na Turquia foi prolongada, o que exigiu a provisão de coesão social. Como resultado deste requisito, as pessoas receberam apoio para manter suas vidas fora dos centros de acolhimento temporário e, em 16 de setembro de 2020, 59.877 sírios sob proteção temporária teriam sido alojados em 7 centros de acolhimento temporário em 5 províncias. Além disso, há 3.559.041 sírios sob proteção temporária vivendo fora dos centros de acolhimento temporário. A maioria dos sírios na Turquia vem de áreas próximas à fronteira sírio-turca.³⁰⁷

Sem uma base legal clara, a Turquia recebeu os sírios sob o *status* de “Proteção Temporária”. A União Europeia, movida pelos acontecimentos do Kosovo, criou um sistema semelhante para tratar de movimentos de refugiados em massa. Contudo, a Turquia não tem um sistema jurídico formal para conter um afluxo maciço de refugiados. De modo geral, fluxos maciços de refugiados afetam os blocos regionais de Estados, uma vez que, em casos de grandes emergências, os refugiados fogem para os países vizinhos, para onde conseguem chegar. Portanto, a geografia, é um fator predominante, como exemplo disso, os dois países que mais receberam refugiados sírios foram a Turquia com 3.600.000 e República Islâmica do Iraã 3.400.000.³⁰⁸

Diferente da União Europeia que criou um sistema de compartilhamento de responsabilidades, não há, na Ásia, ou no Oriente Médio algo semelhante, ainda que no caso da

³⁰⁵ T24. Türkiye, Suriyelilere BM yardımını hiçbir zaman kabul etmedi. **T24**. 2013. Disponível em: <https://t24.com.tr/haber/turkiye-suriyelilere-bm-yardimini-hicbir-zaman-kabul-etmedi,243322>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³⁰⁶ REPUBLIC OF TURKIYE. Presidency of Migration Management. **Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>. Acesso em: 14 jun. 2023.

³⁰⁷ REPUBLIC OF TURKIYE. Presidency of Migration Management. **Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>. Acesso em: 14 jun. 2023.

³⁰⁸ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Dados sobre Refúgio**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=89%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas,perturbem%20gravemente%20a%20ordem%20p%C3%ABlica>. Acesso em: 19 mai. 2023.

crise síria a Diretiva 2001/55/CE, que será abordada em tópico específico, não tenha sido ativada no caso da síria, a questão é, no bloco em que, supostamente a Turquia ainda faria parte, uma vez que a sua³⁰⁹ candidatura a Estado-Membro da União Europeia continua em um impasse. Outrossim, deve-se considerar que a Convenção de 1951 não institui um mecanismo de compartilhamento de responsabilidades universal, deixando a Turquia unilateralmente responsável pela gerência da crise, sem um *status* definido aos refugiados.

De acordo com o *status* de proteção temporária, os sírios poderiam ficar na Turquia, e não seriam devolvidos à Síria, contudo, eles não poderiam pedir asilo, considerando a assinatura pela Turquia da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, com ressalva. Essa situação criaria apenas duas hipóteses de situações duráveis, repatriação ou reassentamento³¹⁰. Elizabeth Ferris e Kemal Kirisci escrevem que enquanto a guerra civil na Síria iria aumentar de proporções, os refugiados aumentaram de número na Turquia. A superlotação dos centros de acolhimento, a falta de acesso aos sistemas sociais, impossibilidade de trabalho, levou os refugiados a buscar melhores condições de vida no ocidente viajando para Europa.³¹¹

Estados como, Líbano, Jordânia, Turquia, Egito, Iraque e Irã, estavam proporcionando um bem público para a comunidade internacional ao carregar o maior fardo dos refugiados sírios, todavia, sem nenhum suporte da comunidade internacional. Esse bem público é expressado na forma de proporcionar segurança e abrigo para aproximadamente cinco milhões de sírios. No verão de 2015 a crise Síria transbordou para a União Europeia, seguindo os sírios, a UE recebeu a chegada em massa de imigração ilegal de afegãos, somalis, iraquianos e nacionais de países da África subsaariana.³¹² Os Estados-Membros referiram-se a essa situação como “crise de refugiados”, membros do Conselho tentaram ativar a Diretiva 2001/55/CE, a Diretiva de Proteção Temporária, contudo, não obtiveram a maioria necessária para tanto.

A UE tentou culpar a Turquia pela chegada dos refugiados em solo europeu, responsabilizando o país turco por não vigiar suas fronteiras. Elizabeth Ferris e Kemal Kirisci escrevem que com a tentativa de frear os fluxos migratórios para UE, a então Chanceler Alemã Angela Merkel viajou para Turquia, em 16 de outubro de 2015, pouco antes das eleições gerais

³⁰⁹ CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. Política de Alargamento da UE. **Turquia**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/turkey/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

³¹⁰ FERRIS, Elizabeth; KIRIŞCI, Kemal. **Consequences of Chaos**. Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect. Washington: Bookings Institution Press, 2016.

³¹¹ FERRIS, Elizabeth; KIRIŞCI, Kemal. **Consequences of Chaos**. Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect. Washington: Bookings Institution Press, 2016.

³¹² FRONTEX. Migratory Routes. **Eastern Mediterranean Route**. [s.d.]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

de 1º de novembro. A intenção da Chanceler Alemã era ofertar um plano de ação para limitar as travessias irregulares, em troca de vistos para os turcos. Ou seja, os sírios refugiados não poderiam entrar, porém os turcos, que já estariam em processo para fazer parte na UE, seriam facilitados os vistos. Em troca de manter os sírios, e todos os demais imigrantes indesejados fora da UE, teria sido prometido para a Turquia, inclusive, reabrir as conversas e negociações de adesão à UE. O governo Turco a época adotou a estratégia com entusiasmo, pois, além de retomar as conversas que levariam as negociações para adesão à União Europeia, o plano de ação continha uma ajuda financeira que foi inicialmente de um bilhão de euros a seis bilhões de euros, sob diferentes esquemas de financiamento para apoiar os esforços da Turquia.

No caso da Turquia a espécie de *burden-sharing*, expressão inglês para compartilhamento de fardo, no caso da Turquia, transformou-se em um caso de *burden-buying*³¹³, fardo comprado, uma vez que, até a presente data, a Turquia não faz parte da União Europeia, tão pouco as negociações para sua adesão progrediram desde então. A grande maioria dos refugiados ainda são acolhidos pela Turquia, e não possuem *status* definido, não houve nenhum mecanismo de compartilhamento de responsabilidade em relação aos refugiados sírios, ou de cooperação para recebimento dos sírios pela comunidade internacional.

4.3 SISTEMA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA

O objetivo da política de asilo da UE é conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-Membros e assegurar a observância dos princípios da não repulsão. Integra ainda a política da UE quanto à questão de asilo, envidar esforços para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo. A base jurídica para tanto, constitui-se no Artigo 67º, nº 2, e artigos 78º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no Artigo 18º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

De acordo com Georgiana Sandu o sistema Europeu para Refugiados se desenvolve desde 1993, quando, com o tratado de Maastricht teria passado a fazer parte do quadro institucional da UE.³¹⁴ Como principal interveniente, caberia ao Conselho envolver a Comissão nos seus trabalhos e informar o Parlamento sobre as suas iniciativas em matéria de asilo. Até

³¹³ Essa expressão não existe e não é utilizada no direito Internacional, está sendo utilizada aqui somente em contraposição a expressão *burden-sharing*

³¹⁴ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

então possuía competência em questões relacionadas com asilo.³¹⁵ O Tratado de Amsterdã veio conferir, de 1999, dentro das necessidades criadas pelas políticas de asilo, novas competências às instituições da União, o que permitiria a criação de textos legislativos específicos três matérias de asilo de acordo com o sistema institucional da União.³¹⁶

A adoção do programa Tampere em 1999, teria levado o Conselho Europeu a decidir que a aplicação do Sistema Comum de Asilo (SECA) deveria ser efetuada em duas fases: a curto prazo e a longo prazo. A curto prazo deveria basear-se na adoção de normas mínimas comuns e a longo prazo, a um processo comum e a um estatuto uniforme para aqueles a quem é concedido asilo válido em toda a UE. A primeira fase do Sistema Comum de Asilo (SECA) foi implementado entre os períodos de 1999 a 2004, este estabeleceria os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (substituiria a Convenção Internacional/Intergovernamental de Dublin 1990), incluindo a base de dados dactiloscópicos da UE sobre pedidos de asilo (Eurodac) para a armazenagem e a comparação de dados dactiloscópicos.³¹⁷

Quanto ao Tratado de Lisboa, este entrou em vigor em dezembro de 2009, para transformar as medidas de asilo, que passaram do estabelecimento de normas mínimas para a criação de um sistema que prevê um estatuto e procedimento uniformes. De acordo com Georgiana Sandu, o Sistema Europeu Comum de Asilo deve incluir os seguintes elementos:

Um estatuto uniforme de proteção de asilo; um estatuto uniforme de proteção subsidiária, um sistema comum de proteção temporária, procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária; critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido; normas de um pedido; normas relativas a condições de acolhimento; parceria e cooperação com países terceiros.³¹⁸

O Tratado de Lisboa introduz, no artigo 80º do TFUE, o compartilhamento de responsabilidades, através do princípio da solidariedade e da partilha equitativa, entre os Estados-Membros, inclusive, incluído as implicações econômicas³¹⁹. A convenção de Genebra em relação a refugiados não contém disposições tanto ao compartilhamento de

³¹⁵ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³¹⁶ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³¹⁷ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³¹⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³¹⁹ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

responsabilidades quanto ao recebimento de refugiados, contudo, internacionalmente opera o princípio de primeiro país de Asilo, o que confere um fardo elevado aos Estados que recebem primeiro os refugiados, que chegam no país somente por questões geográficas.

Como pedra angular do sistema comum de asilo da UE, o regulamento de Dublin determina qual país da UE é responsável pelo processamento dos pedidos de proteção internacional. No dia 6 de novembro de 2017, o Parlamento Europeu confirmou um mandato para negociações interinstitucionais com os governos da UE sobre uma revisão das regras de Dublin. As sugestões do Parlamento para um novo regulamento de Dublin incluem: O país ao qual um requerente de asilo chega pela primeira vez deixa de ser automaticamente responsável pelo processamento do pedido de asilo; os requerentes de asilo com uma “ligação genuína” a um determinado país da UE devem ser transferidos para esse país; aqueles requerentes sem uma “ligação genuína” com um país da UE devem ser “partilhados” de forma justa entre todos os Estados-Membros. Os países que se recusarem a participar na transferência de requerentes de asilo poderão perder acesso a fundos europeus.³²⁰

Em termos de assistência aos refugiados, a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (a Diretiva reformulada relativa às normas de acolhimento), substitui a Diretiva 2003/9/EC do Conselho da primeira fase, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo. A Diretiva reformulada, teria como objetivo garantir direitos básicos em todo território da União, harmonizando as condições de acolhimento, como acesso à habitação, alimentação, vestuário, cuidados com saúde, educação (principalmente em relação aos menores). Em 25 de abril de 2017 a Comissão LIBE³²¹ aprovou um relatório sobre a proposta legislativa da Comissão.³²²

Uma parte de elevada relevância quando se aborda tanto o assunto da assistência aos refugiados, quanto do compartilhamento das responsabilidades e assistência aos refugiados, é a forma de financiamento dessa assistência. Nessa perspectiva, o principal instrumento para financiamento do orçamento da UE para financiar a área do asilo é o Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI). A adoção do FAMI enquanto o orçamento de longo prazo da

³²⁰ PARLAMENTO EUROPEU. Atualidade. **Regras do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre a reforma da regulação de Dublin.** 25/07/2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/regras-do-asilo-da-ue-posicao-do-parlamento-sobre-a-reforma-da-regulacao-dublin>. Acesso em: 12 jun. 2023.

³²¹ PARLAMENTO EUROPEU. Comissões. **Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.** Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/committees/pt/libe/home/highlights>. Acesso em: 28 mai. 2023.

³²² PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo.** [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

UE (2014-2020), período em que a União foi abarcada por uma crise migratória, teria aumentado de 3,31 mil milhões EUR para 6,6 mil milhões EUR. O orçamento de 2021 a 2027 foi aumentado para 9,9 mil milhões EUR no quadro do FMI. Esse orçamento tem como objetivo gerir a crise de refugiados no sentido de compartilhar a responsabilidade entre os Estados-Membros.³²³

Em linhas gerais, a União Europeia não possui um sistema único, pronto e fechado, para tratar de uma responsabilidade compartilhada entre os Estados-Membros, o que existe são vários instrumentos apartados que tentam lidar com os fluxos de refugiados. Na questão dos Refugiados Ucranianos, houve o despertar de uma Diretiva que até o momento, está sendo eficiente para distribuir a responsabilidade entre os Estados quanto a recepção dos refugiados. No próximo tópico será analisada a Directiva 2001/22/CE do Conselho que está regulando a emergência ucraniana.

4.4 OS MECANISMOS DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADE QUANTO A CRISE DE REFUGIADOS UCRANIANA

Desde a agressão russa, em 24 fevereiro de 2022, foram registrados em toda Europa 8,255,288³²⁴, dentro desse número, 5,140,259 refugiados, foram registrados em programas de Proteção Temporária ou esquemas de proteção nacional similares na Europa.³²⁵ Para conter esse afluxo maciço de refugiados, em 4 de março de 2022, o Conselho da União Europeia promulgou, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382, pela primeira vez, a Diretiva de Proteção Temporária.³²⁶ Em termos de União Europeia, esses refugiados, não estariam sendo admitidos na União com o *status* de Refugiados, nos termos da Convenção de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967, mas sim sendo beneficiários de um programa de Proteção Temporária, o qual permite solicitação de uma autorização de residência em um dos Estados-

³²³ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³²⁴ OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation**. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.209399058.1243314241.1685296756-380203943.1685296756. Acesso em: 19 mai. 2023.

³²⁵ OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation**. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.209399058.1243314241.1685296756-380203943.1685296756. Acesso em: 19 mai. 2023.

³²⁶ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Membros. Essa solicitação deve ser feita em até noventa dias a contar da data de entrada em território da União.³²⁷

4.4.1 A Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001

O Tratado sobre Funcionamento da União Europeia em seu artigo 288º estabelece que para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. O artigo ainda cita que a diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.³²⁸ Uma diretiva é um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. No entanto, cabe a cada país organizar as suas próprias leis para alcançar esses objetivos.³²⁹

De acordo com os autores, Bernd Parusel e Valeriia Varfolomieieva, a Diretiva 2001/55 CE do Conselho, foi adotada em 2001 e por um longo tempo foi algo como a “bela adormecida” até o recente êxodo Ucrâniano e o Conselho Europeu ativar a Diretiva, antes disso, o instrumento nunca tinha sido usado.³³⁰ A Diretiva teria sido criada como resposta ao grande influxo de Refugiados causados pelos conflitos da antiga Iugoslávia, o Conselho da União Europeia adotou a Resolução em relação à repartição de encargos no que diz respeito à admissão e residência de pessoas deslocadas em caráter temporário³³¹, em março de 1996, adoptou uma decisão relativa a um alerta e procedimento de emergência para repartição de encargos.³³²

³²⁷ CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Proteção temporária da UE para pessoas deslocadas. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

³²⁸ JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)**. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 12 jun. 2023.

³²⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Tipos de Legislação**. [s.d.]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt#:~:text=Uma%20%C2%ABdiretiva%C2%BB%20%C3%A9%20um%20ato,leis%20para%20alcan%C3%A7ar%20esses%20objetivos. Acesso em 12 jun. 2023.

³³⁰ PARUSEL, Bernd; VARFOLOMIEIEVA, Valeriia. **The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy**. SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies. 2022. Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

³³¹ EUR-LEX. **Document 31995Y1007(01)**. Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis. OJ C 262, 7.10.1995, p. 1-3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31995Y1007%2801%29>. Acesso em: 19 mai. 2023.

³³² EUR-LEX. **Document 31996D0198**. 96/198/JHA: Council Decision of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis. OJ L 63, 13.3.1996, p. 10-11. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996D0198>. Acesso em: 19 mai. 2023.

De acordo com a autora, Meltem Ineli-Ciger, a Comissão Europeia teria concluído em 2020 que a União ainda precisaria construir instrumentos normativos que regulavam influxos em massa de refugiados de países terceiros, uma vez que a União não possuía instrumentos normativos que pudessem regulamentar influxos em massa. O Conselho teria concluído ainda, que a Diretiva 2001/55/CE não responderia mais às necessidades da União e deveria ser substituída. A autora escreve que os motivos para tais afirmações seriam três. O primeiro seria a ausência de definição dos diferentes tipos de influxos em massa, e indicadores sobre como medi-los, o segundo seria a impossibilidade de se obter acordos entre Estados Membros sobre a possível forma de ativar a Diretiva e o terceiro, seria as dificuldades de implementação da Diretiva.³³³

Na tentativa de remediar as deficiências apontadas, a Comissão apresentou a proposta de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que trata situações de crise e força maior no domínio da migração e asilo.³³⁴ O preâmbulo da Diretiva 2001/55/CE estabelece que o instrumento foi elaborado em resposta às emergências nos Balcãs que teriam resultado no influxo de refugiados originados do Kosovo. Nessa perspectiva, o artigo primeiro da Diretiva traça os objetivos do instrumento estabelecendo o seguinte³³⁵:

A presente diretiva tem por objeto estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.³³⁶

³³³ INELI-CIGER, Meltem. **Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?** [s.d.]. Disponível em: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748931164-149.pdf?download_chapter_pdf=1. Acesso em: 28 mai. 2023.

³³⁴ EUR-LEX. Comissão Europeia. **Document 52020PC0613**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo COM/2020/613 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613>. Acesso em: 19 abr. 2023.

³³⁵ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001**. Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

³³⁶ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001**. Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

A Directiva 2001/55/CE não é um instrumento normativo de aplicação contínua, é necessário que haja uma espécie de gatilho que ative a aplicação da Diretiva. O objetivo da Diretiva, por sua vez, seria regulamentar massivos fluxos de pessoas em solo da União. O documento, vai qualificar o que se entende por maciços afluxos de pessoas. De acordo com a Directiva 2001/55/CE, o afluxo maciço pode ser definido como a “chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação”.³³⁷ Todavia, nos termos do artigo quinto da Directiva 2001/55/CE o gatilho que ativa o instrumento normativo é a declaração da existência de um afluxo de pessoas que, por sua vez, é incumbência do Conselho.

A existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas é declarada por Decisão do Conselho tomada por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, que analisará igualmente todo e qualquer pedido de um Estado-Membro no sentido de a Comissão apresentar uma proposta ao Conselho.³³⁸

O conselho, aprovando a ativação da Diretiva, garante a aplicação de direitos diretamente às vítimas de perseguição e o compartilhamento entre os Estados-Membros das responsabilidades pelo acolhimento das vítimas. No âmbito da cooperação quanto ao compartilhamento de responsabilidades, a Diretiva traz em seu artigo 27º a cooperação administrativa, na qual obriga os Estados-Membros a nomear um ponto de contato nacional cujas referências devem ser comunicadas entre si e transmitidas à Comissão, e ainda, Os Estados-Membros devem adoptar, em ligação com a Comissão, todas as medidas adequadas para estabelecer uma cooperação direta e um intercâmbio de informações entre as autoridades competentes.³³⁹ Da mesma forma, a aplicação da Diretiva, não exclui a aplicação da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967.

³³⁷ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001.** Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

³³⁸ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001.** Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

³³⁹ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001.** Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

4.4.2 Direitos garantidos aos refugiados no âmbito da EU e dos países da OCDE

Uma importante conotação deve ser feita, o refugiado não deixa de ser refugiado e, portanto, tendo seus direitos resguardados internacionalmente, por não ter solicitado a concessão do *status* de refugiado no Estado de acolhida. No caso ucraniano, os Estados continuam obrigados pela Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, isto porque o que define a condição do sujeito como refugiado não é a declaração do *status* de refugiado, mas sim as causas que determinaram a perseguição às quais os refugiados foram vítimas. Tais questões foram exaustivamente debatidas no primeiro capítulo dessa pesquisa, contudo, considerando a peculiaridade dos arranjos alçados pela UE, principalmente pela não declaração nos Estados-Membros da condição de refugiados de cada indivíduo, resta notório frisar a clara obrigação dos Estados-Membros da União, todos partes, tanto da Convenção de 1951, quanto do seu protocolo adicional de 1967.

A Convenção de 1951, obriga os Estados signatários ao cumprimento de direitos básicos nela prescritos. Este instrumento tem alcance global no âmbito das Nações Unidas. Já a Diretiva 2011/55/CE estabelece princípios e direitos básicos a serem seguidos pelos Estados-Membros, no âmbito da UE. Os Estados-Membros, por sua vez, poderão alargar os direitos nela estabelecidos, porém, jamais restringir direitos. A Diretiva atua como norma subsidiária a Convenção, agindo como mecanismo regional para compartilhar as responsabilidades pelo recebimento de refugiados. A Diretiva se fundamenta na Convenção de 1951, na medida em que conceitua refugiados nos termos da Convenção e do Protocolo adicional.³⁴⁰

Os direitos firmados na Diretiva de Proteção Temporária, beneficiam os ucranianos e seus familiares, apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia que beneficiam-se de proteção internacional na Ucrânia (p.ex. refugiados e beneficiários de proteção subsidiária) e seus familiares, nacionais de países terceiros que não a Ucrânia titulares de uma autorização de residência perante e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país de origem seja impossível (também pode aplicar-se proteção nacional adequada). Será possível aplicar a diretiva também

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

³⁴⁰ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001**. Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

aos ucranianos que já se encontravam na União, por motivos de férias ou trabalho antes de 24 de fevereiro de 2022 ou ainda aqueles que fugiram da Ucrânia pouco antes da invasão Russa. Pode-se ainda estender a proteção para os Nacionais de países terceiros que não a Ucrânia, titulares de uma autorização de residência não permanente e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país de origem seja impossível.³⁴¹ A diretiva garante que todas as pessoas que fogem da Ucrânia, independente da categoria em que se inserem, estão autorizadas a entrar na UE, antes de regressarem aos seus países de origem.

Dentro da gama de direitos garantidos pela Diretiva de Proteção Temporária (DPT), a DTP garante uma harmonização de direitos dentro de toda União, isso significa, que os ucranianos terão acesso a uma mesma gama de direitos básicos em todos os Estados membros. Os refugiados terão acesso a direitos de residência, ao mercado de trabalho, assistência social, assistência médica. Nos casos de menores desacompanhados, estes terão direitos à tutela e acesso à educação. O mecanismo de proteção temporária foi inicialmente ativado por um ano e foi prorrogado até 4 de março de 2024. Conforme a evolução da situação na Ucrânia, pode ser prorrogado por mais um ano, até março de 2025.³⁴²

A questão temporal é uma diferença relevante entre a Convenção de 1951 e a DTP. Enquanto a DTP estipula um tempo predeterminado, a Convenção, de maneira geral não traz em seus artigos prazo de expiração dos direitos que cria. Todavia, a explicação para esse fenômeno estaria na própria natureza temporária da DTP. Contudo, não há como prever o prazo de duração da invasão total russa ao território ucraniano, de maneira que, a situação de refúgio dos ucranianos pode se estender para muito além do previsto na DTP. Nesse caso, seria necessário rever os sistemas de prorrogação da Diretiva, ou ainda, medidas duradouras para a situação dos Ucranianos, uma vez que, como se verificou no capítulo anterior, o conflito o qual se originou o afluxo maciço de refugiados trata-se de situações complexas geopolíticas ligadas a questões culturais de identidade dos povos.

Os Estados-Membros europeus estão vinculados pela Diretiva a conceder uma gama de direitos nela apregoados, já Dinamarca e a Suíça, embora não estejam vinculadas ao instrumento, oferecem um esquema de proteção semelhante (respectivamente através da Autorização de Residência Temporária sob a Lei Especial e da Autorização Especial “S”).

³⁴¹ CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Proteção temporária da UE para pessoas deslocadas. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

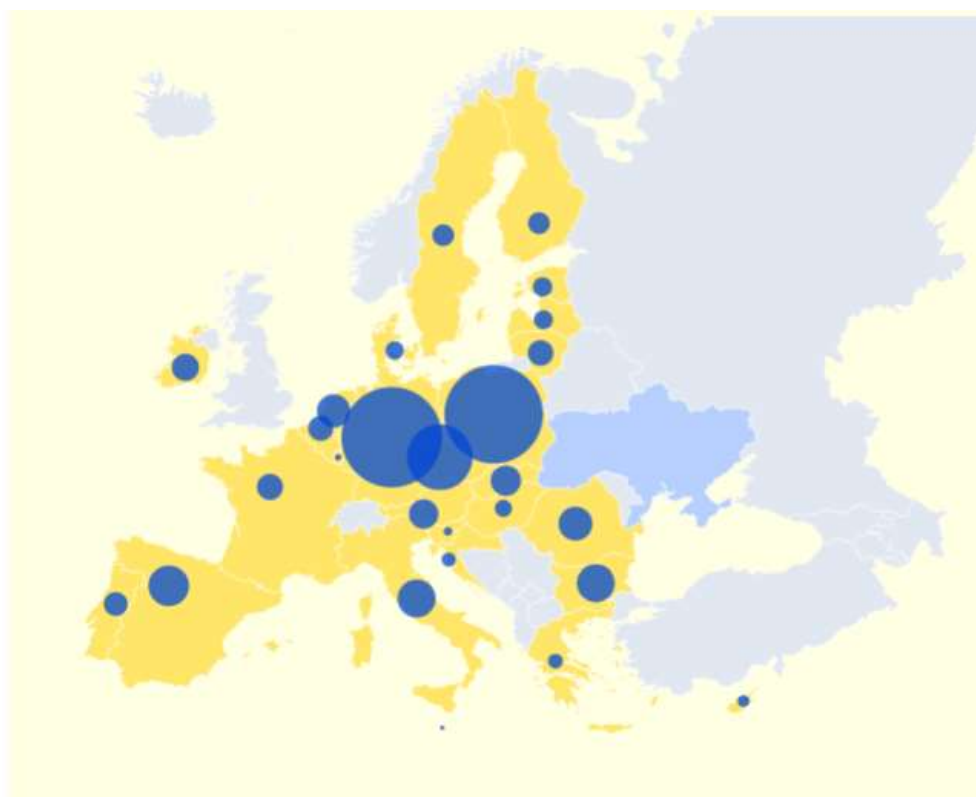
³⁴² OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Outros Estados da União Europeia dão tratativas diferentes aos refugiados ucranianos, e os não ucranianos vindos da Ucrânia. Na Polónia e Hungria são acolhidos pela Diretiva 2001/55/CE os refugiados de nacionalidade ucraniana e seus familiares. Os refugiados vindos da Ucrânia, de nacionalidade de países terceiros, são tratados por esquemas legislativos diversos, inclusive com programas de repatriação, se possível.

Os refugiados ucranianos encontram-se distribuídos pela Europa, de acordo com os dados do Conselho da seguinte forma: Áustria: 88 690; Bélgica: 63 610; Bulgária: 151.590; Croácia: 19.925; Chipre: 14.610; República Checa: 447.830; Dinamarca: 33.865; Estónia: 39.815; Finlândia: 48.905; França: 69.890; Alemanha: 1.034,630; Grécia: 22.280; Hungria: 29.975; Irlanda: 76.175; Itália: 148.060; Letónia: 36.745 Lituânia: 66.960; Luxemburgo: 4.665; Malta: 1.625; Países Baixos: 112.700; Polónia: 993.755; Portugal: 57.865; Romênia: 117.395; Eslováquia: 97.980; Eslovênia: 8.030 Espanha: 68.970; Suécia: 48.355.³⁴³

O mapa abaixo ilustra a localização geográfica dos refugiados de acordo com os Estados apontados no parágrafo anterior, com atualização até abril de 2023.

Figura 1 – Refugiados da Ucrânia na UE.



³⁴³ CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Refugiados da Ucrânia na EU. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Fonte: Conselho Europeu.³⁴⁴

Para além da União Europeia, os refugiados ucranianos foram recepcionados pelos Estados partes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³⁴⁵, todavia, a tratativa dada aos refugiados foi semelhante à UE, contudo sem a existência de um instrumento normativo uniforme. Os sistemas migratórios dos Estados da OCDE facilitaram a concessão de vistos temporários, em uma tentativa quase que de impedir a solicitação pelos refugiados ucranianos do *status* de refugiados, a suposição que se faz é de que a concessão do *status* de refugiado não tem termo definido na Convenção. O instrumento internacional fala subjetivamente sobre quando a situação de perigo se findar. Contudo, outorgando vistos temporários, os Estados poderão controlar a entrada e devolução dos refugiados.

Os Estados Unidos, por sua vez, utilizaram o sistema migratório através de uma opção de liberdade condicional humanitária a partir de 25 de abril de 2022. O sistema funcionaria da seguinte forma: Os ucranianos (que necessariamente deveriam residir na Ucrânia a partir de 11 de fevereiro de 2022) poderiam ser patrocinados para liberdade condicional humanitária por um patrocinador dos EUA. Os formulários são arquivados on-line sob um novo processo. Os candidatos aprovados são elegíveis para liberdade condicional nos Estados Unidos e recebem autorização de trabalho por até dois anos.³⁴⁶ As medidas adotadas pela comunidade Internacional, em muitos aspectos respeitam a Convenção de 1951 e seu protocolo adicional, porém, elas buscam compelir os refugiados a não requererem asilo nos países de acolhida.

As medidas adotadas pelo Estado de Israel são um claro exemplo de que os Estados ao criarem mecanismos de acolhida provisório, porém benéficos, tem como objetivo garantir que os refugiados não solicitem asilo. O Estado de Israel admite como imigrantes os ucranianos aprovados para entrar no país sob a Lei do Retorno.³⁴⁷ Os ucranianos elegíveis à Lei do Retorno,

³⁴⁴ CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Refugiados da Ucrânia na EU. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³⁴⁵ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum único onde os governos de 37 democracias com economias baseadas no mercado colaboram para desenvolver padrões de políticas para promover o crescimento econômico sustentável. A OCDE oferece um ambiente onde os governos podem comparar experiências, buscar respostas para desafios comuns, identificar boas práticas e desenvolver altos padrões de política econômica. Por mais de 50 anos, a OCDE tem sido uma fonte confiável de análise de políticas e dados econômicos baseados em evidências. Os Estados Unidos estão trabalhando com outros membros para reforçar a transparência, responsabilidade, disciplina orçamentária e capacidade de resposta às prioridades dos membros da OCDE.

³⁴⁶ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

³⁴⁷ Com a criação do Estado de Israel, dois mil anos de peregrinação foram oficialmente terminados. Desde então, os Judeus adquiriram o direito de simplesmente se apresentarem e requisitarem a cidadania Israelense,

porém não aprovados, poderão entrar no país provisoriamente para concluir seu processo de imigração após a chegada em Israel. O país tem um regime de isenção de vistos para ucranianos, porém, desde 14 de abril de 2022, os não imigrantes devem ser convidados por “familiares ou amigos” que são cidadãos de Israel, na declaração deve constar expressamente que o ucraniano não pretende permanecer no país e não pretende pedir asilo.³⁴⁸

Os ucranianos já possuíam algumas concessões de autorização de viagem na área Schengen, desde 2017, era permitido que os ucranianos viajassem por noventa dias sem precisar de visto. Desde o início das emergências provocadas pela guerra, em 25 de fevereiro, a Irlanda instituiu uma medida de emergência que extinguiu a necessidade de vistos para ucranianos, também pelo prazo de 90 dias, assim como outros países da OECD. A desnecessidade de visto para os ucranianos, possibilita a solicitação de visto de um país seguro para o país vizinho, como o Reino Unido ou Japão. Países como Canadá estabeleceram um caminho especial para concessão de visto para ucranianos, eliminando algumas exigências específicas. É importante salientar que, a eliminação da exigência de visto, não exclui as verificações realizadas nas fronteiras.

Os países adotaram *status* de proteção diferente dentro dos seus sistemas migratórios. O bloco europeu ativou um sistema de compartilhamento de responsabilidade que uniformizou a recepção dos refugiados ucranianos em solo europeu. Contudo, conforme exaustivamente debatido, o sistema para refugiados em nível ACNUR não conta com uma forma de compartilhar as responsabilidades pela recepção dos refugiados. Assim, cada Estado utiliza do seu sistema migratório fazendo concessões, adequando de acordo com a crise ucraniana. Esses esquemas objetivam primordialmente cidadãos ucranianos e suas famílias.

Considerando que a Autorização para Viagem de Emergência do Canadá e Ucrânia (CAUET) ou o visto humanitário temporário australiano estão disponíveis para qualquer ucraniano fugindo do conflito. A Nova Zelândia e o Reino Unido optaram por Esquemas de

presumindo-se que eles não representavam nenhum perigo iminente para a saúde pública, a segurança do Estado, ou ao povo Judeu como um todo. Essencialmente, todos os Judeus em toda parte são cidadãos israelenses por direito. Em 1955, a lei foi levemente alterada para especificar que criminosos perigosos poderiam ter esse direito negado. Em 1970, Israel deu outro passo histórico através da concessão de cidadania automática não só para os Judeus, mas também para seus filhos não-Judeus, netos e cônjuges, e os cônjuges não-Judeus de seus filhos e netos. Esta adição não só garantiu que as famílias não seriam separadas, mas também prometeu um refúgio seguro em Israel para não-Judeus sujeitos a perseguição por causa de suas raízes Judaicas. A Lei do Retorno. THE JEWISH AGENCY. **A Lei do Retorno**. [s.d.]. Disponível em: <https://archive.jewishagency.org/pt/lei-do-retorno/>. Acesso em: 13/06/2023.

³⁴⁸ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Patrocínio que permitem que cidadãos ucranianos ou seus familiares venham ao país apenas se tiverem um patrocinador nomeado que possa fornecer suporte e acomodação. Já no Reino Unido, serão elegíveis para programas de visto de residência ucranianos que sejam patrocinados por organizações comunitárias, empresas britânicas ou cidadãos britânicos.³⁴⁹

Os ucranianos que já estavam em países terceiros no início da guerra tiveram seus vistos estendidos automaticamente. Na Austrália os vistos dos ucranianos foram estendidos por seis meses automaticamente. No Canadá, Coreia e Nova Zelândia, os ucranianos que tinham vistos que venciam até o final de 2022 tiveram a estadia estendida por 12 meses. No Reino Unido, os vistos foram prorrogados por três anos. Nos Estados Unidos, ucranianos e indivíduos sem nacionalidade que residiam pela última vez na Ucrânia presentes nos Estados Unidos em 11 de abril de 2022 agora se beneficiam do Status de Proteção Temporária (TPS) por 18 meses, permitindo que permaneçam e solicitem autorização de trabalho nos EUA.³⁵⁰

A remoção de ucranianos em situação irregular de território nacional de países da UE ou da OECD, é suspensa ou postergada. A Diretiva de Proteção Temporária é aplicada em alguns Estados-Membros a qualquer pessoa afetada pelo conflito, ainda que em situação irregular. Na Espanha, a proteção temporária é estendida a qualquer pessoa afetada pelo conflito, incluindo cidadãos ucranianos em situação irregular no território espanhol. Em vários outros Estados-Membros da UE, a apresentação de um pedido de proteção internacional (Lituânia, Bulgária, Malta, Polónia, Itália), temporária proteção (Bélgica), ou ambos (Finlândia, Letónia), continua a ser uma opção para estas pessoas.³⁵¹

Parusel e Varfolomieieva³⁵² escrevem que os acessos aos meios de trabalho, educação e habitação dependem em grande parte dos tipos de vistos que os ucranianos foram oferecidos. Dentro do sistema da Diretiva de Proteção Temporária, foram estabelecidos uma série de direitos os quais os Estados-Membros são vinculados a respeitar, garantindo aos beneficiários.

³⁴⁹ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

³⁵⁰ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

³⁵¹ OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

³⁵² PARUSEL, Bernd; VARFOLOMIEIEVA, Valeriia. **The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy**. SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies. 2022. Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

A Diretiva estabelece uma gama de direitos básicos, porém, cada Estado organiza os mecanismos de implementação da diretiva. Um exemplo claro é o apoio financeiro dado aos refugiados ucraniano e alojamento para cobrir as necessidades básicas. Em 2022 esse na Alemanha, esse número chegou a 449 euros, 323 EUR na Finlândia, 280 EUR na Bélgica, 220 euros na Espanha, 207 EUR na Suécia, 150 EUR na Itália, 150 EUR na Estônia, 109 EUR na Letônia, 61 EUR na Hungria, 40 EUR na Áustria e 15 EUR na Polónia.³⁵³

No âmbito da União, de acordo com Parusel e Varfolomieieva, os Estados-Membros estariam vinculados a fornecerem acesso à educação, cursos de idiomas e outras medidas de integração, contudo, essas medidas variam muito de acordo com as medidas adotadas por cada um dos 27 Estados da União. Em todos os Estados-Membros, a criança tem acesso à educação, contudo, não necessariamente da mesma forma. Contudo, em relação aos adultos, não funciona da mesma forma. Parusel e Varfolomieieva escrevem que poucas universidades europeias oferecem programas de pesquisas para ucranianos, ou programas para ensino superior. O maior incentivo é voltado para a área de busca de empregos através do setor público de busca de emprego. A diretiva estabelece a obrigação ao acesso de saúde pública e assistência social.

Já em se tratando dos Estados da OECD, os níveis de acesso à infraestrutura pública do Estado que os ucranianos terão acesso dependerá, como dito acima, dos vistos os quais os ucranianos terão acesso. O que se percebe, é que, uma gama de direitos está sendo concedida aos refugiados, ainda que sem a concessão do *status* de refugiados. Os refugiados estão sendo recepcionados nos países de acolhida pelos sistemas migratórios com vistos especiais, de proteção provisória com prazo de chegada e de saída. Essa tática tem como escopo controlar o retorno dos ucranianos para controlar a emergência, mas para garantir o retorno dos ucranianos para o seu país quando for seguro retornar. O que se percebe é que, a concessão do *status* de refugiados garante a permanência destes no país de acolhida por tempo indeterminado, enquanto os vistos de proteção por tempo determinado, garantem o retorno do refugiado ao seu Estado de origem.

³⁵³ PARUSEL, Bernd; VARFOLOMIEIEVA, Valeriia. **The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy.** SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies. 2022. Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre os Estados é pautada pela cooperação mútua na medida em que a ação de um interfere diretamente na ação do outro. Em relação aos refugiados não é diferente. Sempre que eclode uma emergência humanitária, a comunidade internacional precisa se reorganizar para mitigar os efeitos que essa emergência causa nos sistemas jurídicos dos demais Estados. Contudo, em nem todos os casos é possível identificar tratativas uniformes. O sistema jurídico universal para refugiados, Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, instituem regras mínimas de reconhecimento internacionalmente sobre quem é refugiado e vincula os Estados partes ao seu cumprimento. Todavia, o sistema não vincula um Estado responsável para gerir um grande fluxo de refugiados, ou um compartilhamento de responsabilidade para o cumprimento da Convenção. Com essa perspectiva, este trabalho buscou identificar a forma com a qual os refugiados ucranianos estavam sendo recebidos pelos Estados, sem sobrecarregar seus sistemas internos, dividindo as responsabilidades com toda a comunidade internacional.

O sistema internacional para refugiados existente é eficiente em identificar quem é o refugiado, e conferir a esses refugiados direitos no Estado de acolhida. Não existe, contudo, dentro do sistema vigente, mecanismos de compartilhamento de responsabilidade, a nível universal, foi visto que o sistema da União Europeia desenvolveu um mecanismo próprio. O sistema universal para refugiados ainda é carente de um mecanismo de repatriação, que garante aos Estados que a acolhida é temporária, uma vez que, a Convenção de 1951 não prevê mecanismos de repatriação, cabendo unicamente aos Estados a celebração de acordos, com a anuência dos refugiados, seja pela repatriação ou reassentamento, ambos voluntários. De uma certa forma, a lacuna no regimento internacional impede a acolhida dos refugiados, uma vez que, sem garantias de que estes refugiados irão, algum dia, sair dos seus territórios, os Estados não outorgam o *status* de refugiados.

A falta de concessão do *status* de refugiado não significa, ao menos em um primeiro momento, que há um descumprimento do direito à Convenção de Genebra para Refugiados. Os Estados partes, estando vinculados à Convenção, têm a discricionariedade de criar sistemas para aplicação dentro dos seus regulamentos internos. O que significaria dizer que um Estado recebendo um fluxo de refugiados poderia adotar, ao menos em tese, medidas que, dentro da Convenção de Genebra, atenda os Direitos conferidos aos refugiados, sem necessariamente, conceder o *status* de refugiados, se o refugiado não requerer tal medida. A situação dos refugiados ucranianos é o que está acontecendo, não há uma negativa dos governos em conceder

status de refugiados, uma vez que, antes que haja um pedido formal, os Estados criaram programas de proteção temporária, aparentemente mais simples do que um pedido de refúgio, é mais vantajoso, porém com prazo determinado.

Os Estados demonstram dois principais objetivos com a criação dos programas de proteção temporária, o primeiro deles é conter o fluxo de refugiados, o segundo é de controlar o limite de tempo em que esses refugiados ficarão em território nacional. Através da concessão do *status* de refugiados, os Estados conseguem atingir, de certa forma um objetivo, conter o fluxo de refugiados, uma vez que conseguem atribuir *status* aos imigrantes em seu território, esses imigrantes, ao menos pelo período de permanência podem trabalhar, e praticar os demais atos da vida civil. Contudo, não existem garantias aos Estados de acolhida quanto esses refugiados irão voltar ao seu Estado de origem, e se irão voltar, de forma que, pelo sistema da Convenção de Genebra, os Estados não conseguem atingir o segundo objetivo, controlar o limite de permanência dos refugiados em seu território nacional.

No caso específico dos refugiados ucranianos, conforme explorado no segundo capítulo dessa pesquisa, o Estado ucraniano foi dividido politicamente em uma parte em que era filiada as ideias ocidentais, almejando se aproximar cada vez mais da vida no ocidente, e um parte da população que buscava aproximação com a Federação Russa. Nesse contexto, levando em consideração os mais de oito milhões de ucranianos que chegaram a deixar a Ucrânia, tornam-se refugiados, em busca de proteção internacional, já inclinados a vida ocidental, aliando ao fato de que o fim do conflito significa regressar a um país que foi severamente impactado com a guerra, tanto estruturalmente quanto economicamente, o regresso voluntário dos refugiados é uma tarefa extremamente complexa.

Os Estados da OCDE estariam conferido vistos com prazos específicos de permanência, em programas de proteção temporária, em cumprimento com suas obrigações para com a Convenção de Genebra, dessa forma, os refugiados não estariam requerendo a concessão do *status* de refugiados, uma vez que o procedimento é extremamente burocrático e com altas chances de ser negado, enquanto os vistos por tempo determinado, estavam sendo facilitados. Em suma, com a facilitação dos vistos, os governos teriam a certeza que os refugiados retornariam aos seu Estado de origem, enquanto que, com a concessão do *status* de refugiados, demandaria o processo de repatriação, o que é um procedimento extremamente mais complexo.

Outro fator relevante, está ligado ao fato de justamente o governo do Estado de acolhida ter um maior controle em relação aos estrangeiros em território nacional. No caso da concessão do *status* de refugiados, de uma certa forma depende da organização interna de cada

Estado, contudo, o sistema de vistos viabiliza uma certa agilidade quanto ao controle interno dos estrangeiros em território nacional.

A ineficiência do Direito Internacional em compartilhar as responsabilidades entre os Estados é justamente o motivo pelo qual os Estados são obrigados a manobrar as normas da Convenção de Genebra com a finalidade de gerir as crises de refugiados. A Convenção precisa dispor sobre assuntos de, repatriação, reassentamento e compartilhamento de responsabilidades. Atualmente a falta de disposição sobre tais temas têm gerado a sobrecarga de diversos Estados, inclusive de Estados não parte, porém Estados acolhedores. A comunidade internacional tem mostrado quais os refugiados que quer acolher, Kosovo, Ucrânia, e quais os refugiados não quer acolher, sírios, afegãos, e da forma que quer acolher. Mecanismos de compartilhamento de responsabilidade, e que de certa forma deem garantias aos Estados quanto a permanência dos refugiados em seus territórios, estenderia a possibilidade de recepção dos refugiados, uma vez que um Estado não receberia sozinho toda a carga, e não ficaria refém de um grande fluxo de refugiados em território nacional.

Na União Europeia, a recepção aos refugiados foi gerenciada através da Diretiva de Proteção Temporária, Diretiva 2001/55/CE. O instrumento normativo foi criado para gerenciar grandes fluxos de refugiados para União, a partir da experiência vivenciada com os refugiados vindos do Kosovo. A expertise aprendida com o fluxo de refugiados da então crise, levou a União criar uma Diretiva que institui um mecanismo de compartilhamento de responsabilidades pelo recebimento de refugiados. Muito embora a União já tenha sido destino de outros grandes fluxos de refugiados, a Diretiva 2001/55/CE nunca fora ativada, tendo sido ativada somente quanto na eclosão da emergência ucraniana. Em suma, o documento garante a aplicação de direitos básicos e mínimos em todo território da União, contudo, os países podem e estão sendo generosos em sua aplicação, garantido habitação, educação, saúde, empregos, e outros direitos sociais. A Diretiva fornece um mecanismo de compartilhamento de responsabilidades quanto ao recebimento de refugiados, bem como estabelece um termo final.

A mesma questão encontrada em países terceiros, ou seja, fora da UE, encontra-se na aplicação da Diretiva no caso da União Europeia. Todos os Estados-Membros são, igualmente, membros da Convenção de 1951 para refugiados, e o protocolo de 1967, contudo, os refugiados não estão sendo admitidos como refugiados em território da União. Assim como nos programas de proteção temporária dos países terceiros, a Diretiva de Proteção Temporária como o seu título explicitamente já demonstra, existe um prazo específico para permanência na União Europeia e, sob tal diretiva os refugiados não estão solicitados a concessão do *status* de refugiados, o que impede que estes fiquem em território europeu por prazo indeterminado. A

grande diferença, é que dentro da sistemática Europeia foi criado um programa de compartilhamento de responsabilidade, e de dados, com a finalidade de circular a informação entre os Estados-Membros sobre o acolhimento dos refugiados.

O sistema Europeu, embora seletivo, não sobrecarrega um ou outro Estado com a recepção de um grande fluxo de refugiados. A problemática envolvida tanto na abordagem da crise pelos Estados da OCDE quanto pela UE, está justamente no termo final estabelecido, a Diretiva 2001/55/CE fora prorrogada até 2024, enquanto, os vistos concedidos nos Estados da OCDE desde o início da guerra vão de seis meses a três anos. Ou seja, em nenhum desses casos existe uma solução duradoura, em contrapartida, o conflito só tem escalado, a guerra é extremamente imprevisível, de forma que não há como prever ou mensurar uma data possível ou provável de duração da guerra. Portanto, todas as medidas adotadas pelos governos até então, deverão ser prorrogadas, ou revistas para medidas de acolhimento com soluções duráveis.

A Diretiva 2001/55/CE até então prorrogada até 2024, pode não ser suficiente em 2024 em continuar gerindo o fluxo de refugiados na UE, assim como, as medidas de proteção temporária, o que pode cumular em pedidos de refúgio em massa dos refugiados já em território nacional, ou, ainda, em Estados vizinhos, gerando novos fluxos de refugiados. Enquanto não houver um sistema universal capaz de eficazmente gerir os fluxos maciços de refugiados compartilhando as responsabilidades entre os Estados, assegurando forma de repatriação e reassentamento, não há como assegurar que os Estados irão receber os refugiados nos termos da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967, uma vez que os Estados não possuem qualquer garantia de que os refugiados retornaram aos seus Estados de origem.

REFERÊNCIAS

A BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Bíblia Reina-Valera 1997. 1. ed. Rio de Janeiro, 2011.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **Dados sobre Refúgio**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=89%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas,perturbem%20gravemente%20a%20ordem%20p%C3%ABlica>. Acesso em: 19 mai. 2023.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021) perspectivas de futuro**. Organizadores: André de Carvalho Ramos, Gilberto M. A. Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida - Brasília: ACNUR Brasil, 2021a.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Dados básicos**. 2021b. Disponível em: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

AMBROSO, Guido. **The Balkans at a Crossroads: Progress and Challenges in Finding Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons from the Wars in the Former Yugoslavia**. Research Paper n. 133. New Issues in Refugee Research. UNHCR. Policy Development and Evaluation Service, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/balkans-crossroads-progress-and-challenges-finding-durable-solutions-refugees-and-displaced>. Acesso em: 20 maio 2023.

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

ARENDT, Hanna. **Da revolução**. Trad. Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Editora UnB, 1963.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 5. reimp. Companhia das Letras, 1989

ARMITAGE, David. **Declaração de Independência**: uma história global. Tradução: Ângela Pessoa. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/12752.pdf>. 08 de junho de 2022.

ARMSTRONG, John A. **Nations before Nationalism**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2006. Disponível em: https://obs.org.br/refugiados/download/117_231140cec298bfaca0b4de8622e8f6ad. Acesso em: 29 maio 2023.

BARICHELO, Stefania Eugenio; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional dos status de refugiado. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, pp. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 20 maio 2023.

BARUTCISKI, Michael; SUHRKE Astri. Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing. **Journal of Refugee Studies**, v. 14, n. 2, pp. 95-115, 2001.

BAUER, Yehuda. The Russo-Ukrainian War Through a Historian's Eyes. **Tablet**. 28/03/2023. Disponível em: <https://www.tabletmag.com/sections/history/articles/russo-ukrainian-war-history>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BETTS, Alexander. **International cooperation in the global refugee regime**. GEG Working Paper, n. 2008/44. University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196306/1/GEG-WP-044.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. 7. ed., tradução de Carlos Nelson Coutinho, editora Elsevier, 1992.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**. Brasília, v. 3, n. 2, 2005. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/286/274>. Acesso em: 20 maio 2023.

CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio**. Entrada em vigor: 1951. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20Puni%C3%A7%C3%A3o%20do%20Crime%20de%20Genoc%C3%ADio.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B.; RAJKUMAR, Miriam. **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats**. 2. ed. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

CLAUSEWITZ, Carl von; Vom Krieg. **Hinterlassenes Werk des Generals**. Berlim: Richard Wilhelmi, 1883.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Acordos comerciais da UE**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/trade-policy/trade-agreements/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Proteção temporária da UE para pessoas deslocadas. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia** – Refugiados da Ucrânia na EU. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. Política de Alargamento da UE. **Turquia**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/turkey/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

COUNTRYMETERS. **População da Síria**. [s.d.]. Disponível em: <https://countrimeters.info/pt/Syria>. Acesso em: 11 jun. 2023.

COUR INTERNACIONALE DE JUSTICE. **Application de la Convention Internationale pour la Répression du Financement du Terrorisme et de la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de Discrimination Raciale**. (Ukraine c. Fédération de Russie). Exceptions Préliminaires. 2019. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20191108-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

COUTINHO, Francisco Pereira. A Agressão Russa à Ucrânia e o Direito Internacional: Uma Tragédia em Quatro Atos. **E-Publica**: Public Law Journal, v. 10, n. 1, pp. 4-17, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4345833. Acesso em: 26 maio 2023.

CREPEAU, François. **Droit d'asile**: de l'hospitalité aux contrôles migratoires. 1995.

CROSS, Samuel Hazzard; SHERBOWITZ-WETZOR, Olgerd P. **The Russian Primary Chronicle**: Laurentian Text. Cambridge: Medieval Academy of America, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mgh-bibliothek.de/dokumente/a/a011458.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CRUCE, Emeric; BALCH, Thomas Willing. **The New Cyneas of Emeric Cruce (1909)**. Whitefish, Montana: Kessinger Publishing, 2010.

DAVUTOĞLU, Ahmet. **Stratejik Derinlik**. İstanbul: Küre Yayınları, 2001.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. **Assembleia Nacional**. 2018. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso: 08 jun.2023.

DOWD, Rebecca; McADAM, Jane. **International cooperation and responsibility- sharing to protect refugees**: what, why and how? Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>. Acesso em: 19 maio 2023.

ESPIELL, Héctor Gros. **El Derecho de Asilo en América Latina**. 1994. Disponível: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1237> Acesso: 10 de junho de 2023.

EUR-LEX. Comissão Europeia. **Document 52020PC0613**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo COM/2020/613 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613>. Acesso em: 19 abr. 2023.

EUR-LEX. **Document 31995Y1007(01)**. Council Resolution of 25 September 1995 on burden- sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis. OJ C 262, 7.10.1995, p. 1-3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31995Y1007%2801%29>. Acesso em: 19 mai. 2023.

EUR-LEX. **Document 31996D0198**. 96/198/JHA: Council Decision of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis. OJ L 63, 13.3.1996, p. 10-11. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996D0198>. Acesso em: 19 mai. 2023.

FAGGIONI, Gabriele. **Storia del conflitto russo-ucraino**: Dal XVIII secolo a oggi. Città di Castello: Odoja Library, 2022.

FERNANDEZ, Jaime Esponda. La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). **El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina**. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1. ed. San José: Editorama, 2004.

FERRIS, Elizabeth; KIRIŞCI, Kemal. **Consequences of Chaos**. Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect. Washington: Bookings Institution Press, 2016.

FOLHA DE S. PAULO. Veja a íntegra do discurso de Putin que anunciou invasão da Rússia à Ucrânia. **Folha de S. Paulo**, 24/02/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/veja-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-a-invasao.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FRONTEX. Migratory Routes. **Eastern Mediterranean Route**. [s.d.]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

G1. Leia a íntegra do discurso em que Putin reconhece a Crimeia. **G1**, 19/03/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/03/leia-integra-do-discurso-em-que-putim-reconhece-crimea.html>. Acesso em: 28 abr. 2023.

GAMEIRO, Antonio Ribeiro; BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano L. A tipificação do crime de agressão na Conferência de revisão em Kampala e sua aplicabilidade aos Estados signatários do Estatuto de Roma como medida necessária para a preservação dos Direitos Humanos. **Thomas Bacellar Advogados Associados**. 27/06/2017. Disponível em: <https://thomasbacellar.adv.br/a-tipificacao-do-crime-de-agressao-na-conferencia/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. International Cooperation on Migration Control: Towards a Research Agenda for Refugee Law. **European Journal of Migration and Law**, v. 20, n. 4, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3895079. Acesso em: 18 mar. 2023.

GARCIA, Cristiano Hehr. **Direito internacional dos refugiados - história, desenvolvimento, definição e alcance**. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. 147fls. 2007. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Campos – FDC/UNIFLU. Campos dos Goytacases, 2007. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/CristianoGarcia.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

GILL, T. D. The Jus ad Bellum and Russia's "Special Military Operation" in Ukraine. **Journal of International Peacekeeping**, 2022. Disponível em: https://brill.com/view/journals/joup/25/2/article-p121_002.xml?language=en. Acesso em: 30 abr. 2023.

GOODWIN-GILL, Guy S. Illegal entry (Article 31). In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003.

GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The Refugee in International Law**. Quarta ed. Cidade: Oxford. Editora Oxford University Press, 2021.

GRANT, Thomas D. Annexation of Crimea. **The American Journal of International Law**, v. 109, n. 1, pp. 68-95, Jan. 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.5305/amerjintlaw.109.1.0068>. Acesso em: 18 abr. 2023.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz (De Jure Belliac Pacts)**. V. 1. 2. Ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

HATHAWAY, James C. **The Righths of reffugees under international law**. Editora Cambridge university press. 2005.

HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**: Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Disponível em: https://assets.cambridge.org/9781107012516/frontmatter/9781107012516_frontmatter.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

HENSMAN, Rohini. The Historical Background to Putin's Invasion of Ukraine. **New Politics**. 02/03/2022. Disponível em: <https://newpol.org/the-historical-background-to-putins-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 25 maio 2023.

HIMKA, John-Paul. The history behind the regional conflict in Ukraine. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 16, n. 1, pp. 129-136, Winter, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/569805/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

HOLBORN, Louise W. The legal status of political refugees, 1920-1938. **The American Journal of International Law**, v. 32, n. 4, pp. 680-703, Oct., 1938.

HOLIDAY, Yewa S. Refugees and the misuse of the criminal law. In: ŠALAMON, Neža Kogovšek. **Causes and Consequenses of Migrant Criminalization**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 193-212.

HUMANITARIAN RESPONSE PLAN. **Syrian Arab Republic**. January-December 2016. Disponível em: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2016_hrp_syrian_arab_republic.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

INELI-CIGER, Meltem. **Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?** [s.d.]. Disponível em: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748931164-149.pdf?download_chapter_pdf=1. Acesso em: 28 mai. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022a. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide**. (Ukraine v. Russian Federation). 2022b. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Application of the convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide.** (The Gambia v. Myanmar). 2020. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning. **Application of the International Convention for the suppression of the financing of terrorism and of the International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination.** (Ukraine v. Russian Federation). Memorial submitted by Ukraine. 2018. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20180612-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning. **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide.** (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). Written Observations of Bosnia and Herzegovina. 2001. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/122/8300.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Iranian Assets.** (Islamic Republic of Iran v. United States of America). 2021. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20210517-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania).** Overview of the case. [s.d.]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/1>. Acesso em: 11 jun. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Written Statement by the Russian Federation.** 2009. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/141/15628.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada).** 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 12 jun. 2023.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001.** Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 12 jun. 2023.

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

KALE, Basak. The Limits of an International Burden-sharing Approach: The Syrian Refugee Protection Crisis and Its Consequences on Turkey's Refugee Policy. **PERCEPTIONS: Journal of International Affairs**, v. 22, n. 3, pp. 55-84, 2017. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/48951/624479>. Acesso em: 19 maio 2023.

KHAN, Mohammad Tanzimuddin; AHMED, Saima. Dealing with the Rohingya crisis: The relevance of the general assembly and R2P. **Asian Journal of Comparative Politics**, 5, n. 2, pp. 1-23, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2057891119868312>. Acesso em: 20 mar. 2023.

KONRAD, Kaiser David Vargas; LOURENÇÃO, Humberto José. O conflito na Ucrânia entre 2014 e 2018 e seu impacto na segurança internacional. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 8, pp. 12906-12920, Aug. 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2880/2859>. Acesso em: 20 abr. 2023.

KORYNEVICH, Anton; ZOLOTARYOVA, Oksana. **Request for the indication of provisional measures submitted by Ukraine**. 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-WRI-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

KRCMARIC, Daniel. Refugee Flows, Ethnic Power Relations, and the Spread of Conflict. **Security Studies**, v. 23, n. 1, pp. 182-216, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636412.2014.874201>. Acesso em: 24 mai. 2023.

KUSHNER, A. R. Kosovo and the Refugee Crisis, 1999: The Search for Patterns amidst the Prejudice. **Patterns of Prejudice**, v. 33, n. 3, pp. 73-86, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/003132299128810641>. Acesso em: 20 maio 2023.

KUZIO, Taras. Identity and Nation-building in Ukraine: Defining the 'Other'. **Ethnicities**, v. 1, n. 3, pp. 343-365, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249724458_Identity_and_Nation-Building_in_UkraineDefining_the_'Other'. Acesso em: 19 abr. 2023.

LAMBIS, Lascario Jiménez. Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o Retrocesos? **Saber, Ciencia y Libertad**, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/saber/article/view/2480>. Acesso em: 30 abr. 2023.

LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados**: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. 136fls. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37441/1/ulfd136591_tese.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

LEMKIN, Raphael. **Soviet genocide in the Ukraine**. [s.d.]. Disponível em: <https://willzuzak.ca/tp/holodomor2013/oliver20171004Lemkin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

LEONAITÈ, Erika; ZALIMAS, Dainius. The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law. **Lithuanian Annual Strategic Review**, v. 14, pp. 11-63, 2015-2016. Disponível em: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/135/file/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

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

MACKINDER, Halford J. O pivô geográfico da história. Trad. Fabrício Vasselai. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, pp. 87-100, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74189/77832/99742>. Acesso em: 19 abr. 2023.

MATVEEVA, Anna. No Moscow stooges: identity polarization and guerrilla movements in Donbass. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 16, n. 1: The Ukrainian Crisis: Sub-State and Non-State Actors, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683857.2016.1148415>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MENEZES, Fabiano L. de. **O panorama da proteção dos refugiados na América Latina**. São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf#page=93. Acesso em: 08 de junho de 2022.

MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 1, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/5KxWrYnRR4XNzqqhwxKyDkB/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MONTEVIDEO. **Tratado de Derecho Penal Internacional**. Montevideo, 23 de janeiro de 1889. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratado_sobre_derecho_penal_internacional_montevideo_1889.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023.

MORRISON, John. Pereyaslav and After: The Russian-Ukrainian Relationship. **International Affairs**, v. 69, n. 4, pp. 677-703, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2620592>. Acesso em: 19 abr. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

NEUMANN, Iver B. Russia as Central Europe's Constituting "Other". **East European Politics and Society**, v. 7, n. 2, pp. 349-369, 1993.

NEWLAND, Kathleen. **Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx**. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ef332d29.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

NIA, Atefeh Amini; NADALIZADEH, Fatemeh; KOUHESTANI, Ashrafolasadat Seyednejad. Genocide And Its Consequences From The Perspective Of International Law (A Case Study Of The Russia-Ukraine War). **Journal of Positive School Psychology**, v. 6, n. 8, 2022. Disponível em: <https://journalppw.com/index.php/jpsp/article/view/9793>. Acesso em: 15 abr. 2023.

NIEGUTH, Tim. Beyond Dichotomy: Concepts of the Nation and the Distribution of Membership. **Nations and Nationalism**, v. 5, n. 2, pp. 155-174, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1354-5078.1999.00155.x>. Acesso em: 17 abr. 2023.

O ALCORÃO. **O Alcorão Sagrado**. Trad. Samir El Hayek. [s.d.].

O TEMPO. Leia íntegra do discurso de Putin que anunciou invasão à Ucrânia. **O Tempo**. 24/02/2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mundo/leia-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-invasao-a-ucrania-1.2620987>. Acesso em: 19 abr. 2023.

OAS.ORG. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

OCHA. **USAID/OFDA Kosovo Disaster Assistance Response Team (DART) Update**: January 19, 1999. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/serbia/usaيدofda-kosovo-disaster-assistance-response-team-dart-update-january-19-1999>. Acesso em: 19 abr. 2023.

OECD. **Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries**. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/09beb886-en.pdf?expires=1686665116&id=id&accname=guest&checksum=BAE074C1DDB3275697D514920D5B1F01>. Acesso em: 19 mai. 2023.

OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation**. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.209399058.1243314241.1685296756-380203943.1685296756. Acesso em: 19 mai. 2023.

ORTEGA, Felipe Afonso. **Cores da mudança?** As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa. 139fls. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17460/1/Felipe%20Afonso%20Ortega.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OSCE. **Organization for Security and Co-operation in Europe**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.osce.org/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. Atualidade. **Regras do sistema de asilo da UE**: a posição do Parlamento sobre a reforma da regulação de Dublin. 25/07/2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/regras-do-asilo-da-ue-posicao-do-parlamento-sobre-a-reforma-da-regulacao-dublin>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. Comissões. **Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/committees/pt/libe/home/highlights>. Acesso em: 28 mai. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **Política de asilo**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PARUSEL, Bernd; VARFOLOMIEIEVA, Valeriia. **The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy**. SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies. 2022. Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

PEIXOTO, Amanda Endler. **Refugiados ambientais e seu deslocamento forçado: uma análise do tratamento legal**. 47fls. 2020. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). UniEvangélica. Anápolis, 2020. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/9595/1/AMANDA%20ENDLER%20PEIXOTO.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

PEREIRA, Ana Paula Silva. **A crítica de Hannah à Universidade vazia dos Direitos Humanos: o caso do “Refúgio da Terra”**. 90fls. 2014. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-graduação em Filosofia. João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5667/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

PRESIDENT OF RUSSIA. The Kremlin. Address by the President of the Russian Federation. **President of Russia**. 21/02/2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>. Acesso em: 25 abr. 2023.

PRESIDENT OF RUSSIA. The Kremlin. Address by the President of the Russian Federation. **President of Russia**. 24/02/2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>. Acesso em: 25 abr. 2023.

PRESIDENTIAL LIBRARY. **Article by Vladimir Putin “On the historical unity of russians and ukrainians”**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.prilib.ru/en/article-vladimir-putin-historical-unity-russians-and-ukrainians>. Acesso em: 20 abr. 2023.

PROTOCOLE DE MINSK. 2014. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/protocole_de_minsk_cle8daab1.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

PUFENDORFF, Samuel. **De Jure Naturae et Gentium Libri Octo**. Amsterdam, 1688.

REALE, E. **Le Droit d'Asile**. RCADI, I, 1938.

REPUBLIC OF TURKIYE. Presidency of Migration Management. **Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RESEARCH AND BRANDING GROUP. 5 October 2012. Каждый десятый украинец считает себя гражданином СССР. Disponível em: <https://interfax.com.ua/news/general/120262.html>. Acesso em: 19 maio 2023.

RIAZ, Shamreeza. Expulsion of Afghan refugees from Pakistan: a violation of principles of non-refoulement. **International Journal of Terrorism and Political Hot Spots**, v. 6, n. 3, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2123918. Acesso em: 19 mai. 2023.

ROBINSON, Catherine. Crianças enfrentam novos perigos em campos de refugiados em Uganda. **ACNUR**. Agência da ONU para Refugiados. 02/03/2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/03/02/criancas-enfrentam-novos-perigos-em-campos-de-refugiados-em-uganda/>. Acesso em: 09 mai. 2023.

RODRIGUES, José Noronha. **A História do Direito de Asilo no Direito Internacional**. Universidade dos Açores e CEEAplA. 2006. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1151/1/WPaper%2018-2006%20%28Rodrigues%29.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

RODRIGUES, José Noronha. **Anais de Direito de Asilo**. Working Paper Series. Universidade dos Açores. Universidade da Madeira. Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico. 2008. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/4809/1/Paper12-2008.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

RUSSIA. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. **Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization**. 17/12/2021. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y. Acesso em: 20 abr. 2023.

RUSSIAN FEDERATION. [s.d.]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

RYABCHUK, Anastasiya. Right Revolution? Hopes and Perils of the Euromaidan Protests in Ukraine. **Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe**, v. 22, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0965156X.2013.877268>. Acesso em: 19 maio 2023.

SCRUTON, Roger. **Kant: A Very Short Introduction**. Oxford University Press, 2001.

SÉGUR, Philippe. **La crise du droit d'asile**. Paris: Presse Universitaires de France, 1998.

SHEPARD, Jonathan. The origins of Rus' (c. 900-1015). In: PERRIE, Maureen. **The Cambridge History of Russia**. V. 1: From Early Rus' to 1689). Cambridge: Cambridge University Press, E-book. Disponível em: https://portal.tpu.ru/SHARED/d/DVR/eng/teaching/perrie_m_edit_the_cambridge_history_of_russia_volume_1_f.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

SUBTELNY, Orest. **Ukraine: a history**. 4th ed. University of Toronto Press, 2009. Disponível em: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/11408/file.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

SUHRKE, Astri. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, pp. 396-415, 1998. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/11/4/396/1587528>. Acesso em: 17 abr. 2023.

T24. Türkiye, Suriyelilere BM yardımını hiçbir zaman kabul etmedi. **T24**. 2013. Disponível em: <https://t24.com.tr/haber/turkiye-suriyelilere-bm-yardimini-hicbir-zaman-kabul-etmedi,243322>. Acesso em: 13 jun. 2023.

THE ECONOMIST. Russia's menacing of Ukraine is unlikely to induce NATO to retreat. **The Economist**. 08/01/2022. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2022/01/08/russias-menacing-of-ukraine-is-unlikely-to-induce-nato-to-retreat>. Acesso em: 18 mar. 2023.

THE JEWISH AGENCY. **A Lei do Retorno**. [s.d.]. Disponível em: <https://archive.jewishagency.org/pt/lei-do-retorno/>. Acesso em: 13/06/2023.

TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline. From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees. **International Journal of Refugee Law**, v. 28, n. 4, pp. 656-678, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/656/2743476>. Acesso em: 24 mai. 2023.

UKRAINE. Government Portal. **Total combat losses of the enemy from 24.02.2022 to 28.05.2023**. Disponível em: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/zahalni-boiovi-vtraty-protyvnyka-z-24022022-po-28052023>. Acesso em: 28 abr. 2023.

UNCHR. The UN Refugee Agency. **Syrian Emergency**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. Acesso em: 11 jun. 2023.

UNHCR. States parties, including reservations and declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. **Protocol relating to the status of refugee**. 1967. Disponível em: https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2Axxhha3h%2A_rup_ga%2AMzgwMjAzOTQzLjE2ODUyOTY3NTY.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTY4NjUwNzg3MS4yLjAuMTY4NjUwNzg3MS4wLjAuMA..%2A_ga%2AMzgwMjAzOTQzLjE2ODUyOTY3NTY.%2A_ga_1NY8H8HC5P%2AMTY4NjUwNzg3MS4yLjAuMTY4NjUwNzg3MS4wLjAuMA..#_ga=2.250095430.1166109995.1686507873-380203943.1685296756. Acesso em: 30 maio 2023.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Emergência na Ucrânia**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html>. Acesso em: 19 maio 2022.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Fridtjof Nansen**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/#:~:text=Nansen%20viu%20que%20um%20dos,a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20dos%20refugiados>. Acesso em: 29 maio 2022.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Refugiados e Apátridas: Relatório do Secretário-Geral**. Assembleia Geral. 26 de outubro de 1949. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf00/refugees-stateless-persons-report-secretary-general.html>. Acesso em: 28 maio 2022.

UNHCR. The UN Refugee Agency. **Tendências Globais em Deslocamento Forçado - 2020**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em: 19 maio 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tipos de Legislação**. [s.d.]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt#:~:text=Uma%20%C2%ABdiretiva%C2%BB%20%C3%A9%20um%20ato,leis%20para%20alcan%C3%A7ar%20esses%20objetivos. Acesso em 12 jun. 2023.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 19 maio 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Evaluation and Policy Analysis Unit. **The Kosovo refugee crisis**. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS. Office of the high commissioner. **Report on the human rights situation in Ukraine**. 1 August 2020 – 31 January 2021. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/31stReportUkraine-en.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

UNITED NATIONS. UN Documents. Resolution adopted by the General Assembly. 2625 (XXV). **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.** 1970. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

WALLACE, Rebecca M. M. The principle of non-refoulement in international refugee law. *In*: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Ed.). **Research Handbook on International Law and Migration.** ElgarOnline, 2014. p. 417-438.

ZAKHARCHENKO, Alexander Vladímirovitch; PLOTNITSKIY, Igor Venediktovich. **Package of measures for the Implementation of the Minsk agréments.** 2015. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.