

Instituto humanitário transversal da história da humanidade

*José Noronha Rodrigues**

*Ana Beatriz da Silva Maciel e Medeiros Andrade***

SUMÁRIO:

1. Resumo – 2. Introdução – 3. A História Internacional do Direito de Asilo – 3.1. A história do asilo – 3.2. A constitucionalização do direito de asilo – 4. A influência das Grandes Guerras Mundiais na Problemática dos Refugiados – 4.1. A Primeira Guerra Mundial – 4.2. A Segunda Guerra Mundial – 5. A instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional – instrumentos de âmbito Universal – 5.1. A *Carta das Nações Unidas* e a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) – 5.2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – 5.3. A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – 5.4. A adoção da *Convenção das Nações Unidas relativa aos Refugiados* – 5.5. A necessidade da criação do *Protocolo de Nova Iorque* – 5.6. A *Declaração sobre Asilo Territorial das Nações Unidas* – 6. A instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional – instrumentos de âmbito Regional – 6.1. A Criação do Conselho da Europa e o Instituto de Asilo – 6.2. O continente africano e o asilo – 6.3. O Instituto de Asilo na América Latina e a *Convenção de Caracas de 1954* – 6.3.1. A evolução do asilo na América Latina: do *Tratado de Direito Penal Internacional à Declaração de Cartagena das Índias* – 6.3.2. O asilo territorial e o asilo diplomático na *Convenção de Caracas* – 7. Asilo e Refugiados: Particularidades e Tipicidades – 7.1. A noção e as categorias de asilo – 7.2. A distinção entre os conceitos de asilo e refugiado – 8. Conclusão.

* Cátedra do Centro de Política para a Convenção dos Direitos das Crianças das Nações Unidas, investigador do CEEApLA, CEIS20, IUS GENTIUM COIMBRIGAE e membro colaborador do CEDIS, IDILP, CINETS, CEDUE, IDCLB, Professor Auxiliar na Universidade dos Açores, email: jose.n.rodrigues@uac.pt .

** Mestre em Relações Internacionais com dissertação intitulada "A Crise dos Refugiados – A transversalidade temporal do asilo e a premente necessidade da sua uniformização", defendida e aprovada na Universidade dos Açores, em 2017, advogada, email:beatriz.medeiros.andrade@gmail.com .

1. Resumo

Neste artigo propomo-nos a fazer uma breve viagem pela História Internacional do Direito de Asilo, desde os tempos retratados na Bíblia até à atualidade, passando pelas duas Guerras Mundiais e pelo marco importante que foi a criação da *Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados*, entre outros. Incidiremos o nosso estudo sobre o papel da instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional, fazendo uma distinção entre os instrumentos de âmbito Universal e os instrumentos de âmbito Regional que versam esta temática. Finalmente, faremos uma distinção entre o conceito de asilo e o de refugiado.

2. Introdução

O Mundo enfrenta atualmente a maior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial. Todos os dias, centenas de migrantes tentam chegar ao Ocidente com o sonho de um futuro melhor, fugindo da guerra, da miséria, da fome, da corrupção e da morte. Segundo os dados da Amnistia Internacional, dos mais de 50 milhões de refugiados existentes, a maioria são sírios, afegãos, iraquianos e kosovares que pagam milhares de dólares para fazerem a travessia até um lugar seguro, não sabendo que vão ser largados pelos traficantes numa cidade desconhecida, sem apoio nem documentos, ou às vezes até no mar, onde muitos deles acabam por vir a perder a vida¹. Foi o que aconteceu, por exemplo, a 16 de abril de 2016 quando um barco que tentava chegar à Europa vindo da Líbia naufragou, causando a morte de cerca de 500 pessoas².

De facto, em abril de 2015, já se tinham registado quase 900 mortes no Mar Mediterrâneo, o que representa 50 vezes mais do que no mesmo período no ano

¹ Cfr. SIMÕES, Cátia: “Já chegaram à Europa mais de 50 milhões de refugiados este ano”, *Económico*, 9 agosto de 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/ja-chegaram-a-europa-mais-de-50-milhoes-de-refugiados-este-ano_225768.html, consultado a 10/12/2015.

² Cfr. ONUBR: “*Conselho de Segurança lamenta morte de até 500 refugiados em naufrágio no Mar Mediterrâneo*”, *ONU Brasil*, 25 de abril de 2016, in <https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-lamenta-morte-de-ate-500-refugiados-em-naufrágio-no-mar-mediterraneo/>, consultado a 16/06/2016.

anterior. Em 2014, registaram-se apenas 17 mortes às portas da Europa³ e espera-se que no ano de 2016 os números sejam piores do que os de 2015, uma vez que desde o seu início já morreram ou desapareceram 3.211 migrantes, apenas menos 15% que o número total de mortes registado em todo o ano de 2015 (3.771)⁴.

Ora, a principal causa deste movimento migratório de difícil comparação na História da Humanidade tem a sua origem no conflito na Síria, bem como na constante violência no Afeganistão e na Eritreia, assim como na pobreza no Kosovo, situações que levam milhares de pessoas destas regiões a procurar asilo noutros países. Mais de 300 mil pessoas que requerem asilo nos países membros da União Europeia provêm da Síria, com uma larga vantagem em relação àquelas provenientes do Afeganistão, Kosovo, Eritreia, Sérvia, Paquistão, Iraque e Irão, de onde também fogem milhares de refugiados em busca de asilo.

Note-se também que os pedidos de asilo feitos na União Europeia multiplicaram-se no ano de 2015: a Eurostat registou 1.255.600 pedidos de asilo em 2015, mais do dobro do que em 2014⁵. Entre os países procurados, a Alemanha lidera a preferência dos migrantes, tendo recebido mais de 441 mil pedidos no ano de 2015, o que constitui 35% do total da UE. Depois da Alemanha, os países escolhidos são a Hungria com 14%, a Suécia com 12%, a Áustria com 7%, a Itália com 7% e a França com 6%. Em Portugal, o número de novos requerentes de asilo aumentou 89%, para 830 pedidos, valor que representa 0,1% do total da UE,

³ Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL: “Morte de refugiados e migrantes no Mediterrâneo é já 50 vezes mais do que no ano passado enquanto governos europeus nada fazem”, *Amnistia Internacional*, 15 de abril de 2015, in http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2069:2015-04-15-15-43-58&catid=35:noticias&Itemid=23, consultado a 16/06/2016.

⁴ Cfr. LUSA: “Mais de 300.000 migrantes atravessam o Mediterrâneo”, *Açoriano Oriental*, 21 de setembro de 2016, p. 18.

⁵ Cfr. LUSA: “Pedidos de asilo mais que duplicaram na UE”, *Expresso*, 4 de março de 2016, in <http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-03-04-Pedidos-de-asilo-mais-do-que-duplicaram-na-UE>, consultado a 16/06/2016.

sendo que a maior parte dos requerentes são oriundos da Ucrânia (45% do total nacional), do Mali (10%) e do Paquistão (8%)⁶.

Com o objetivo de ajudar os migrantes que deixam os seus países de origem em situações precárias, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, propôs a 9 de setembro de 2015, em Estrasburgo, a distribuição pelos Estados-membros de mais de 120 mil refugiados que estão na Itália, Grécia e Hungria, com caráter urgente e obrigatório⁷.

A lista de recolocação de refugiados era liderada pela Alemanha como país que mais refugiados receberia, 31.443, seguindo-se a França, com 24.031, e a Espanha, com 14.931⁸.

Esta proposta da Comissão Europeia de serem definidas quotas de refugiados para cada Estado-membro – e em que o número de migrantes a receber seria calculado através de uma equação onde constaria o PIB, a taxa de desemprego, o número de refugiados já acolhidos e a população – foi rejeitada numa primeira linha. Contudo, apesar da oposição de alguns países, o sistema de quotas acabou por ser adotado, ainda que não tenha total aplicação prática. Assim, o acolhimento de refugiados é feito de forma voluntária e o número de pessoas a receber é determinado por cada país⁹.

O Estado Português comprometeu-se a receber até 4500 refugiados que estão em Itália e na Grécia, sendo que já se registou a chegada de 555 refugiados a terras lusitanas provenientes da Grécia e da Itália até ao dia 27 de setembro de

⁶ Cfr. EXPRESSO: “Portugal vai acolher a partir de outubro 3.074 refugiados”, *Expresso*, 9 setembro 2015 in <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-09-09-Portugal-vai-acolher-a-partir-de-outubro-3.074-refugiados>, consultado a 10/12/2015.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Cfr. BBC: “Refugiados na Europa: a crise em mapas e gráficos”, *BBC Brasil*, 6 setembro 2015, in http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_graficos_imigracao_europa_rm, consultado a 10/12/2015.

⁹ Cfr. DIAS, João de Almeida: “Portugal vai receber 1500 refugiados em dois anos, a maioria vem da Síria”, *Observador*, 7 julho de 2015 in <http://observador.pt/2015/07/07/portugal-vai-receber-1500-refugiados-dois-anos-maioria-vem-da-siria/>, consultado a 10/12/2015.

2016 e espera-se que este número duplique até ao fim do ano¹⁰. O objetivo é distribuir os diversos refugiados por todo o território nacional, tendo em conta as suas qualificações, as necessidades ao nível do sistema educativo e a capacidade instrutiva existente nos diversos pontos do país, para uma melhor integração daqueles quer ao nível do mercado de trabalho, quer ao nível da educação¹¹.

Contudo, vários países da União Europeia procuraram rapidamente reforçar as suas fronteiras por forma a proteger as suas economias frágeis, que se encontram a recuperar da crise financeira, do desemprego e das ajudas externas. Por exemplo, o Reino Unido, usando o Exército, mas numa operação gerida por civis, tentou reforçar a sua cerca, e a Hungria acelerou a construção de uma vala onde vão assentar 175 quilómetros de betão na fronteira com a Sérvia por forma a impedir a entrada de migrantes ilegais¹².

Sobre a posição do Estado Húngaro em relação à entrada de refugiados no seu território, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) veio publicamente mostrar a sua preocupação com as medidas restritivas implementadas, chamando a atenção das autoridades húngaras para garantirem o acesso desimpedido das pessoas que necessitem de proteção, através de uma gestão de fronteiras conforme com o Direito Internacional¹³.

Por outro lado, em 20 de setembro de 2016, o Reino Unido e a França iniciaram a construção de um muro destinado a impedir o acesso ao porto de

¹⁰ Cfr. LUSA: “Portugal recebeu 555 refugiados da Grécia e Itália num ano”, *Observador*, 28 de setembro de 2016, in <http://observador.pt/2016/09/28/portugal-recebeu-555-refugiados-da-grecia-e-italia-num-ano/>, consultado em 29/09/2016.

¹¹ Cfr. ECONÓMICO: “Refugiados começam a chegar a Portugal em Novembro”, *Económico*, 23 setembro 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/refugiados-comecam-a-chegar-a-portugal-em-novembro_229674.html, consultado a 10/12/2015.

¹² Cfr. SIMÕES, Cátia: “Já chegaram à Europa mais de 50 milhões de refugiados este ano”, *Económico*, 9 agosto de 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/ja-chegaram-a-europa-mais-de-50-milhoes-de-refugiados-este-ano_225768.html, consultado a 10/12/2015.

¹³ Cfr. UNHRC: “UNHRC urges Europe to change course on refugee crisis”, *UNHRC*, 16 de setembro de 2015, in <http://www.unhcr.org/55f9a70a6.html>, consultado a 10/12/2015.

Calais (norte de França), principalmente por migrantes que querem chegar ao Reino Unido¹⁴.

A verdade é que os recentes atentados terroristas – designadamente, à Redação da Revista *Charlie Hebdo* em Paris, em janeiro de 2015, a diversos locais da mesma cidade, como a casa de espetáculos *Bataclan*, a 13 de novembro de 2015, os ataques à estação de metro Maelbeek e ao Aeroporto Internacional de Zaventem em Bruxelas, em 22 de março de 2016, ou o ataque à discoteca LGBT em Orlando nos EUA, em 12 de junho de 2016 – transmitiram aos países em geral um sentimento de insegurança. Colocou-se até a possibilidade de os terroristas aproveitarem a rota dos refugiados para se infiltrarem nestes países e provocarem aqueles ataques, o que, conseqüentemente, leva os respetivos Governos a sentirem necessidade de reforçarem as suas fronteiras.

Neste sentido, o ACNUR veio apelar para o facto de que só uma resposta unida por parte da União Europeia poderá conseguir fazer face ao problema. Segundo o Alto Comissariado, medidas individuais não vão resolver a situação, mas, ao invés, torná-la pior e aumentar a tensão entre os Estados num momento em que a Europa necessita de solidariedade e confiança. Por isso, o ACNUR lembrou também os Estados das suas obrigações decorrentes da *Convenção das Nações Unidas para os Refugiados*, designadamente o seu artigo 31.º, em que se prevê a não penalização perante a entrada ou presença não autorizada de requerentes de asilo ou refugiados em território estrangeiro.

A crise dos refugiados não é um fenómeno exclusivamente pertencente à Contemporaneidade: desde sempre se assistiu à deslocação massiva de pessoas motivada por violações dos mais elementares direitos humanos. Perseguições e discriminações por motivos de género, raça, linguagem, nacionalidade, opinião política, religião, situação económica, orientação sexual, entre outros, têm hoje o mesmo simbolismo e importância, a nível jurídico e social, que tinham há muitos

¹⁴ Cfr: DN/Lusa: “Começou a construção do Muro de Calais”, *Diário de Notícias*, 20 de setembro de 2016, in <http://www.dn.pt/mundo/interior/arrancam-obras-de-construcao-do-muro-que-bloqueia-acessos-ao-porto-de-calais-5399557.html>, consultado a 29/09/2016.

anos, afetando as vítimas de hoje de forma igualmente gravosa em relação às vítimas de ontem. E é esta intemporalidade que faz com que o instituto de asilo seja um instituto humanitário transversal da história da Humanidade.

Assim, com este artigo pretendemos, por um lado, demonstrar a transversalidade temporal do instituto de asilo e, por outro, averiguar da necessidade da sua uniformização¹⁵ em substituição da política de harmonização das legislações de cada um dos Estados-membros sobre esta matéria, que é a situação que se verifica atualmente na União Europeia.

Neste sentido, analisaremos os elementos caraterísticos do asilo e a sua evolução a nível internacional, designadamente a sua influência nos primórdios da Humanidade, a sua constitucionalização e o seu papel durante as duas Guerras Mundiais, dissecando igualmente os principais instrumentos jurídicos sobre esta matéria a nível universal e a nível regional.

3. A história internacional do direito de asilo

3.1. A história do asilo

A ideia de asilo já conta com um considerável percurso histórico¹⁶, sendo possível apontar diversos momentos ao longo da História Universal em que esta temática surgiu¹⁷. De facto, nos primórdios da Humanidade, designadamente nos tempos antigos retratados na Bíblia^{18/19} já encontramos referências ao asilo.

¹⁵ Defendi esta teoria na minha tese de Doutoramento em Direito, intitulada *Política única de Asilo para a União Europeia*, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, 2012.

¹⁶ Sobre esta temática referem PAULO MERÊA, CABRAL DE MONCADA e TEIXEIRA RIBEIRO que “a ideia de asilo – pode dizer-se – é tão antiga como a humanidade, e os historiadores mais célebres dizem-nos que, mesmo entre os mais antigos povos e civilizações, se encontram notícias acerca de certos e determinados locais onde os perseguidos encontravam um asilo mais ou menos seguro contra os perseguidores. Estas primitivas formas de asilo não derivavam contudo de normas jurídicas internacionais. Tratava-se de um asilo fundamentalmente de origem religiosa ou, pelo menos, supersticiosa.” (Cfr. MERÊA, Paulo, MONCADA, Cabral de & RIBEIRO, Teixeira: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, evolução e estado atual do problema)” *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XXI (1945), Universidade de Coimbra, p. 59).

¹⁷ A este propósito refere ANDRÉA LÚCIA ALVES DA SILVA que “[o] homem tem convivido, desde os mais remotos tempos, com o fato de ter de sair de sua cidade de origem em razão de ter desagradado os seus governantes, ou a sociedade na qual vivia. A infração cometida possuía como punição, por quem detinha o poder, a suspensão da guarida ao faltoso que tinha,

Importa dizer que o asilo não foi conotado desde sempre como um instituto jurídico²⁰, sendo considerado, ao invés, uma prática de proteção. Neste sentido, aqueles que fugiam, faziam-no em busca da proteção que lhes fora negada nos seus locais de origem e era precisamente este conceito de “proteção” que correspondia à noção da palavra asilo. Só depois, com a submissão da Grécia à soberania de Roma, a instituição de asilo sofreu a influência do direito romano, passando a ter também caráter jurídico, para além do caráter religioso que já detinha²¹.

Na Grécia Antiga²², os perseguidos e estrangeiros beneficiavam de proteção em templos, mosteiros, bosques sagrados e junto do imperador e, mais

consequentemente, que tentar recuperar a proteção perdida.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “Os refugiados no cenário mundial e a garantia dos direitos humanos através de uma cultura de paz”, p. 2 in <https://www.google.pt/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=SILVA%2C+Andr%C3%A9a+L%C3%B3cia+Alves+da%2C+Os+refugiados+no+cen%C3%A1rio+mundial+e+a+garantia+dos+direitos+humanos+atrav%C3%A9s+de+uma+cultura+de+paz%2C+2012%2C+p.+2>, consultado a 10/12/2015).

¹⁸ Aliás como referi, “[a própria] Bíblia contém inúmeros doutros casos de pessoas que tiveram de abandonar o seu local de origem. Podemos citar, a título de exemplo, Caim que em consequência do homicídio do irmão, se viu obrigado a vagar de terra em terra; Judas que, por ter praticado um ato de traição, “ (...) foi levado cativo para fora de sua terra”, e José que se viu forçado a deixar sua casa e terra de forma a salvar seu filho da ira de Herodes (...)” (Cfr. RODRIGUES, José Noronha: “A História do Direito de Asilo no Direito Internacional”, *Temas de Integração*, Coimbra, Almedina, 1.º e 2.º Semestre de 2009, n.ºs 27 e 28, pp. 316-317).

¹⁹ Refere também TERESA CIERCO que “na tradição cristã, a Sagrada Família é obrigada a exilar-se duas vezes. A primeira, quando foge para o Egito, procurando proteção contra a perseguição de Herodes. A segunda, quando, de volta a Israel, José se vê obrigado por Arquelau, filho de Herodes, a retirar-se com a sua família para Nazaré. Jesus é conhecido pelo nome de “Jesus de Nazaré”, sua terra “de asilo.” (Cfr. CIERCO, Teresa: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Edições Almedina, S. A., Agosto 2010, p. 21.)

²⁰ Como referem PAULO MERÊA, CABRAL DE MONCADA e TEIXEIRA RIBEIRO, “já entre os mais antigos povos se sentia a necessidade de proteger os fracos contra os fortes e as vítimas contra os seus cruéis perseguidores. Isto, porém, ainda não quer dizer que o asilo tivesse sido praticado entre os povos primitivos e muito menos que constituísse uma instituição jurídica.” (Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, pp. 60-61).

²¹ Cfr. ANDRADE, José H. Fischel de: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica (1921-1952)*, São Paulo: Renovar, 1995, p. 11.

²² É de sublinhar relativamente a este ponto, tal como refere ANDRÉA LÚCIA ALVES DA SILVA que “[não] foi por acaso que a palavra “asilo” derivou da língua grega, pois foi particularmente na Grécia Antiga que o asilo foi objeto de grande valia e de extenso uso [...] O indivíduo que buscava asilo, era geralmente um estrangeiro, o que em muito o favorecia perante os gregos [...] Os próprios gregos recorreram, inúmeras vezes, ao instituto do asilo, por ter sido a proscrição, uma arma política de primeira importância.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “Os refugiados no cenário mundial...”, *ob. cit.*, p. 3).

tarde, nas igrejas e cemitérios, o que transmitia aos gregos uma posição de superioridade por serem mais hospitaleiros que os outros povos. Para os gregos, a hospitalidade para com os estrangeiros e os peregrinos representava um alto grau de humanidade e cultura²³. Para além disso, a Grécia teve a particularidade de conceder asilo a todos os criminosos, independentemente da espécie e gravidade do seu crime²⁴.

Também as civilizações egípcia²⁵ e romana²⁶ utilizavam o asilo como forma de proteção dos escravos fugitivos, soldados derrotados e acusados de crimes. No primeiro caso, acolheram-se muitas vezes indivíduos acusados ou mesmo condenados pela justiça do rei, sendo igualmente reconhecidos como lugares de asilo os templos, o palácio real, os túmulos dos heróis e os conventos e casas dos sacerdotes; no segundo caso, o direito de asilo foi formulado como um instituto jurídico próprio que visava proteger somente as pessoas perseguidas injustamente, tanto por particulares como pelo poder público.

No entanto, é com o Cristianismo²⁷ que o instituto de asilo alcança uma amplitude universal com a adoção pelo Imperador Teodósio, o Grande, do édito

²³ Também JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE sustenta que “foi particularmente na Grécia Antiga que o asilo foi objeto de grande valia e de extenso uso, tendo sempre sido concedido como uma noção de “inviolabilidade” ou de “refúgio inviolável”, onde o perseguido podia encontrar proteção para sua vida.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, ob. cit., p. 9).

²⁴ Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, ob. cit., p. 62.

²⁵ Neste âmbito, refere LUCIANA DINIS DURÃES PEREIRA que “[politeístas], os egípcios construíram diversos templos para as suas divindades, locais em que podiam adorá-las e fazê-lhes oferendas. Alguns desses templos foram designados para abrigar e dar asilo a pessoas pertencentes a outros povos que buscavam, no Egito, proteção.” (Cfr. PEREIRA, Luciana Diniz Durães: *O Direito Internacional dos Refugiados: Análise Crítica do conceito “refugiado ambiental”*, Belo Horizonte, 2009, p. 44).

²⁶ Relativamente à civilização romana, ANDRÉA LÚCIA ALVES DA SILVA sustenta que “[para] evitar os abusos prejudiciais à tranquilidade pública, o direito romano concedeu asilo somente àqueles que não fossem culpados nos termos da lei da época, protegendo, desse modo, apenas as pessoas injustamente perseguidas seja pelo Poder Público, seja por parte dos particulares.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial...*”, ob. cit., p. 3).

²⁷ A este propósito refere TERESA CIERCO que “é com o Cristianismo que o asilo ganha um caráter universal. Os conceitos e as leis desenvolvem-se, não só de acordo com as necessidades políticas, mas também, por razões de sobrevivência. Daí que se possa explicar porque dois povos de origem nómada, os Árabes e os Judeus, incorporaram a prática de asilo nas suas culturas.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 20).

que regulamenta o direito de asilo, em 431, e que foi confirmado pelo Código Justiniano em 535, restringindo, contudo, o direito de asilo às pessoas que não fossem responsáveis por delitos graves²⁸. O direito de asilo passou a ser vinculado a edificações católicas como igrejas, conventos, mosteiros, cemitérios, ou seja, locais protegidos por Deus e, portanto, sagrados e imunes à perseguição. Deu-se uma modificação daqueles que eram considerados os locais privilegiados, o que permitiu um aperfeiçoamento da instituição no que toca aos seus fundamentos e à limitação da sua prática.

Ora, com a queda do Império Romano, o asilo veio desempenhar um papel muito importante na Europa Medieval, caracterizada pela crueldade e arbítrio da justiça feudal, pelas lutas internas de caráter predominantemente pessoal e pela desigualdade de ordens. Por conseguinte, as igrejas procuraram combater a opressão e a violência através da concessão do direito de asilo, desempenhando este um alto papel humanitário em favor dos fracos e oprimidos²⁹.

Acontece, no entanto, que o direito de asilo foi alvo de uma grande reformulação nos séculos X a XV³⁰. Em primeiro lugar, começou-se a observar abusos nas igrejas, nos conventos e noutros locais de refúgio, fruto do acolhimento de todo o tipo de criminosos, o que levou a que, a partir dos

²⁸ Na verdade, excluía-se "os homicidas, os adúlteros e os raptos de virgens, bem como, os governadores de províncias que tenham deixado ou abandonado o cargo e todos aqueles que não tenham pago os seus devidos impostos. (...) Eram inclusivamente impostas severas penas a todos aqueles que concedessem asilo às pessoas abrangidas pela exceção." (Cfr. RODRIGUES, José Noronha: *Anais de Direito de Asilo*, CEEAplA Working-paper Series, n.º 12/2008, p. 8).

²⁹ Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: "O Asilo Interno em Direito Internacional Público...", *ob. cit.*, pp. 63-64.

³⁰ A este propósito refere JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE que "o período do século X ao XII (...) foi objeto de uma mudança fundamental e irreversível na Europa – a sociedade perseguidora, como tal, foi formada, causando o isolamento, a repressão, o exílio e a tentativa de extinção dos judeus, dos hereges e dos leprosos, fenómeno que envolveu uma transformação radical na relação autoridade-povo, posto que a perseguição ocorria em primeiro lugar não em razão do ódio da população, mas sim devido à decisão dos príncipes e prelados. Os séculos XIII, XIV e XV, por sua vez, testemunharam a expulsão dos judeus da Inglaterra, França, Espanha e Portugal, e a sua consequente dispersão pelos demais países europeus, norte da África, possessões holandesas, espanholas e portuguesas nas Américas." (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, *ob. cit.*, p. 13).

começos do século XIII, a limitação do asilo passasse a ser uma preocupação tanto da Igreja como dos Estados europeus³¹.

Posteriormente, as sociedades europeias passaram a ter uma política menos recetiva para com os estrangeiros, reforçando de forma mais protecionista as suas fronteiras, o que se traduziu no “período da construção da identidade dos Estados com a conseqüente estigmatização da diferença”³². Assistia-se, assim, ao nascimento do Estado Moderno com a conseqüente mutação do conceito de direito de asilo que se adaptou à conjuntura internacional sociojurídica e política emergente³³.

Todavia, no século XVI, com a perda de poder do Clero³⁴ – que se traduziu no aumento considerável do número de indivíduos asilados ou em busca de proteção por terem rompido com a Igreja –, o instituto de asilo deixou de ser de exclusiva competência clerical, passando os governantes europeus a adotar uma política muito mais tolerante para com aqueles que buscavam proteção³⁵. No entanto, esta tolerância continuava a não existir de forma tão facilitada em relação aos criminosos políticos, uma vez que o sistema repressivo penal da época

³¹ Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, p. 64.

³² Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 319.

³³ Aliás, “[o] período da Idade Moderna, entre o Renascimento/Descobrimientos e as revoluções liberais dos finais do século XVIII, assinalou uma significativa viragem na estrutura do Estado, no plano do poder político de que era titular, e registou a defesa – e também a prática – de inúmeras formas de ditaduras soberanas. Por oposição à época medieval, a conceção do poder político centrar-se-ia e concentrar-se-ia na instituição estadual – atenuadas, primeiro, e destruídas, depois, as estruturas infra-estaduais e supra-estaduais que dominaram o panorama da organização política durante aquele período.” (Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar: *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, Volume I, 3ª Edição, 2009, p. 191).

³⁴ O Clero foi perdendo o poder e a importância que detinha na Idade Média, especialmente devido à “Lei de Partidas” – corpo normativo editado pelo rei espanhol de Castela, Afonso X, com o objetivo de trazer a unidade jurídica ao seu reino – e à Reforma que se traduziu na divisão da Igreja do Ocidente entre os católicos romanos e os reformados e protestantes, o que contribuiu para a tripartidarização da Igreja entre o Luteranismo, o Calvinismo e o Anglicanismo e para o aumento de refugiados na Europa. (Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.* p. 319).

³⁵ De facto, “na fase medieval, instados pela força imanente do liame religioso que conjugava asilo e Igreja e pelo prestígio desta instituição, os governantes da Europa, motivados pela filosofia política universalista, abriram as portas de seus reinos aos que pelas circunstâncias mais variadas, aí buscavam proteção.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, *ob. cit.*, p. 14).

se ressentia ainda de um certo espírito de ódio político e de vingança privada, próprios dos períodos de formação e estabilização dos novos agrupamentos políticos. Pelo contrário, os crimes de direito comum não eram ainda vistos como crimes contra o Estado e, por isso, era-lhes atribuída menor gravidade³⁶.

Com estas alterações dava-se a laicização do instituto de asilo³⁷: a transferência de poderes em matéria de asilo para o poder civil³⁸, que atingiu a sua plenitude já no século XVII com a organização dos Estados nacionais e o consequente surgimento de um poder civil soberano no seu interior. A partir desta altura, o asilo deixa de ser um ato de caridade para com quem foge e passa a corresponder a um exercício de soberania.

Ainda no século XVII, o direito de asilo passou a ser visto por grandes percursores do Direito Internacional como um direito natural, ou seja, uma obrigação por parte dos Estados em acolher aqueles que necessitavam de proteção, por respeito ao dever humanitário internacional que lhes era inerente.

Nesta altura, Hugo Grotius³⁹ defendeu a tese de que o direito de asilo é um direito natural dos indivíduos perseguidos, fundamentado no direito à proteção e

³⁶ Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, p. 70.

³⁷ Quanto a esta temática, refere LUCIANA DINIZ DURÃES PEREIRA que “[em] relação específica ao direito de asilo, a Modernidade foi um período de grande avanço, sobretudo no tocante à conceituação jurídica do asilo, da definição de seus elementos essenciais e do seu âmbito de aplicação. Assim, torná-lo um instituto jurídico laico, não mais completamente atrelado e de competência exclusiva da Igreja, foi não apenas uma necessidade como, também, uma consequência natural e lógica do pensamento dos homens da época.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 50).

³⁸ Aliás, como refere ANDRÉA LÚCIA ALVES DA SILVA “[a] concessão do asilo deixou de ser competência exclusiva da Igreja, pois, com a organização dos Estados nacionais, e o consequente surgimento de um poder civil soberano interno, teve origem o que se pode denominar a laicização do instituto de asilo, fenómeno que, em nenhum momento, limitou as prerrogativas da Igreja, posto que com ela convivia.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial...*”, *ob. cit.*, p. 4).

³⁹ Grotius defendeu igualmente “o direito dos refugiados, expulsos do seu domicílio ficarem, temporariamente ou em residência permanente, noutro país; o direito dos estrangeiros não serem discriminados em razão da sua nacionalidade; e o direito às necessidades da vida, como alimentação, vestuário e medicamentos.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 22).

no dever de auxílio humanitário⁴⁰ que os Estados detêm. Apregoava igualmente que as pessoas expulsas dos seus países só tinham o direito de adquirir residência permanente noutro Estado em virtude de questões de natureza religiosa ou política, mas deviam submeter-se ao governo e autoridade legalmente impostos nestes Estados. Esta tese, no entanto, apenas foi totalmente adotada a partir do século XIX, altura em que se passou a entregar as pessoas perseguidas por graves crimes comuns aos Estados onde os crimes haviam sido cometidos⁴¹.

Assim, nos seus primeiros séculos de existência, o instituto de asilo era utilizado pelos Estados apenas em situações de emergência, quando a vida dos indivíduos se encontrava em perigo eminente. Foi isto, de facto, que se verificou nos tempos retratados pela Bíblia, com as civilizações grega, egípcia e romana, com a época do Cristianismo e durante os séculos seguintes, em que era determinada uma proteção *ad hoc* em função de cada caso concreto.

3.2. A constitucionalização do direito de asilo

Ora, no século XVIII, com a Revolução Francesa de 1789, surge a primeira consagração constitucional do direito de asilo: a *Constituição Francesa* de 24 de junho de 1793 reconheceu o direito de asilo àqueles que fugiram por terem lutado pela liberdade. Neste sentido, o seu artigo 120.º dispunha que o povo francês “dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”⁴². Foi esta prerrogativa que deu origem à tradição francesa de concessão de proteção aos refugiados e que dura até aos dias de hoje⁴³.

⁴⁰ A este propósito refere LUCIANA DINIS DURÃES PEREIRA que “[para] Grotius, o auxílio humanitário representava uma boa ação dos Estados Nacionais, à época recém instituídos, em promover o bem-estar e a paz da comunidade dos Estados, designada, por Grotius, pela expressão latina *civitas maxima*.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 51).

⁴¹ Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, *ob. cit.*, p. 15.

⁴² Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 320.

⁴³ Sobre esta questão, refere ANDREIA SOFIA PINTO OLVEIRA que “apesar de a prática ter desmentido muitas vezes a bondade da proclamação, a letra do artigo 120.º da Constituição de 1793 permite tirar algumas conclusões sobre o significado desta norma. Em primeiro lugar, por ela se introduz o asilo laico no conjunto das instituições jurídicas europeias, liberto de qualquer inspiração religiosa – até por aparecer ligado às reivindicações da corrente jacobina – e não ligado ao carácter específico de um lugar. Em segundo lugar, tem um duplo valor simbólico: permite

Com a constitucionalização do direito de asilo, baseado no direito à segurança e à proteção, a França dispunha-se a abrigar no seu território cidadãos de outras nacionalidades que, por serem perseguidos nos seus países de origem em virtude da não garantia dos seus direitos ou da não atribuição da sua liberdade, necessitavam de proteção⁴⁴.

Apesar desta prerrogativa ter feito da França o primeiro país na história universal a constitucionalizar o direito de asilo, a agitação contrarrevolucionária que se fez sentir na época levou a que esta *Constituição* nunca viesse a entrar em vigor. Pelo contrário, nos anos que se seguiram à Revolução Francesa, foram tomadas medidas legislativas para permitir ao Governo expulsar qualquer estrangeiro suscetível de perturbar a ordem e a tranquilidade pública. Também já no início do século XX, a *Constituição Soviética* oferecia asilo aos estrangeiros perseguidos por razões políticas, mas, na prática, poucas pessoas gozaram desse direito⁴⁵.

Para além disso, o direito de asilo não foi acolhido da mesma forma pelas Constituições dos restantes países europeus⁴⁶. Foi-lhe retirada a conotação de direito individual, passando este a constituir um direito do Estado de acolher ou

identificar os valores políticos com que uma nação se pretende ver identificada e avança para o reconhecimento do valor do indivíduo, da pessoa que, pelo seu comprometimento com uma causa, se torna merecedora de proteção noutra pátria que não a sua.” (Cfr. OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa – Âmbito de proteção de um direito fundamental*, Coimbra Editora, 2009, pp. 44-45).

⁴⁴ Quanto a esta temática, JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE menciona que “à época, a Assembleia Nacional declarou que em nome da Revolução Francesa, conceder-se-ia fraternidade e socorro a todos os povos que desejassem readquirir sua liberdade, encarregando o Poder Executivo de dar aos generais as ordens necessárias para que se levasse socorro a esses povos e para que se defendesse seus cidadãos quando tivessem sido prejudicados, ou ainda pudessem sê-lo, por amor à liberdade.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, ob. cit., p. 16).

⁴⁵ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 70.

⁴⁶ A este propósito, ANDREA LÚCIA ALVES DA SILVA refere que “as manifestações românticas de uma época de fervor pelos direitos do homem e do cidadão não foram, dentro do contexto europeu, seguidas de um progressivo desenvolvimento do direito de asilo; pelo contrário, a partir dessa época, ocorreu um longo silêncio nos textos constitucionais sobre o direito de asilo, o qual se converteu em um direito do Estado, em acolher os estrangeiros que escaparam do seu lugar de origem por razões políticas, deixando de ter o caráter de direito individual.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial...*”, ob. cit., p. 4).

não um estrangeiro requerente de asilo⁴⁷. Ou seja, passou a estar nas mãos do Estado a decisão de oferecer ou não proteção ao requerente de asilo, o que significa que o direito deste só seria efetivamente acionado se houvesse uma decisão afirmativa daquele.

Assim, apesar desta tentativa falhada de consagração do direito de asilo, pouco mais se fez para o avanço na proteção jurídica aos refugiados: o seu acolhimento era uma prática aceite, mas não havia garantias jurídicas para aqueles que se viam obrigados a fugir. Neste sentido, os refugiados estavam à mercê da boa vontade das autoridades do país de acolhimento que, a qualquer momento, podiam decidir expulsá-los, mas que adotavam, em geral, uma atitude benevolente para com eles⁴⁸.

Por outro lado, é neste século (XVIII) que se começa a assistir a uma maior sensibilização da Comunidade Internacional para a questão da violação dos Direitos Humanos. É neste contexto que nasce o princípio da não extradição, impedindo que toda e qualquer pessoa que cometesse um crime comum ou político⁴⁹ fosse expulsa do seu país de origem, surgindo, assim, o precedente à extradição⁵⁰. Neste sentido, o termo asilo passa a ser visto e utilizado como sinónimo de não extradição por crimes políticos praticamente durante todo o

⁴⁷ “A praxe [dos] Estados foi a de decidir, caso a caso, se seria ou não conferido ao solicitante o direito de asilo, passando este a ser, de acordo com este entendimento, uma decisão política e discricionária do Estado de acolhida e não mais um direito inerente às pessoas perseguidas, de natureza essencialmente individual.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 53).

⁴⁸ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 45.

⁴⁹ Como refere ANDREIA SOFIA PINTO OLIVEIRA, “no século XIX, desenvolveu-se uma prática contrária à entrega de acusados da autoria de crimes políticos. Estes – crimes de lesa-majestade –, que tinham sido até aí considerados sempre como crimes mais graves do que os outros, passam a beneficiar de uma situação de favor para efeitos de extradição, passando a ser, desde então, vistos como infrações cujo desvalor não é absoluto, mas relativo – vale apenas para um determinado espaço e tempo –, pelo que aquele que é perseguido no seu próprio país pode ser admirado e visto como herói no país vizinho.” (*Ibidem*, p. 47).

⁵⁰ Sobre este assunto, JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE refere que “o século XIX iniciou-se, em 1801, com Napoleão veemente protestando contra a extradição, requerida pela Inglaterra e levada a cabo pelo Conselho da Cidade de Hamburgo, de três irlandeses acusados de terem preparado uma insurreição armada. No ano seguinte, a despeito de seu posicionamento anterior, Napoleão requeria ao governo inglês a extradição de exilados políticos franceses.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, ob. cit., pp. 17-18).

século XIX, sendo que os acordos e tratados de extradição que foram celebrados nesta altura passaram a conter uma cláusula de exclusão em relação aos delitos políticos⁵¹.

Ainda durante o século XIX e no início do século XX, o problema dos refugiados europeus era resolvido pela concessão de asilo ou pela extradição em cada caso concreto, não havendo legislação internacional para a proteção dos refugiados, nem sequer uma prática concertada neste sentido. Esta situação veio, no entanto, a ser alterada através da atividade da Sociedade das Nações, em consequência dos acontecimentos que tiveram lugar antes, durante e depois da Primeira Guerra Mundial.

4. A influência das grandes guerras mundiais na problemática dos refugiados

4.1. A Primeira Guerra Mundial

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), esta temática ganhou uma outra dimensão por toda a Europa: as suas consequências trágicas – designadamente, a destruição dos meios de produção, as dificuldades económicas, sociais e políticas –, associadas à adoção de medidas restritivas de imigração por parte dos Estados, levaram a que milhares de pessoas se vissem obrigadas a deslocar-se para outros países, constituindo-se como o grupo socialmente mais vulnerável⁵².

No fim da Guerra, a Europa e a Ásia Menor receberam uma herança de 1,5 milhões de refugiados e pessoas deslocadas, espalhados por diversos países, mas a maioria deles não cabia no conceito de refugiado político: eram populações inteiras que se deslocavam desprovidas de nacionalidade e de bens.

⁵¹ Este princípio da não extradição apenas não vigorava se o crime fosse praticado contra os chefes de Estado, o que se traduzia na chamada “cláusula de atentado”.

⁵² Desta Grande Guerra 8 milhões de soldados morreram, 20 milhões ficaram feridos e 5 milhões foram dados como desaparecidos. Houve igualmente milhões de contingentes de refugiados e vários milhares de movimentos populacionais e deslocações forçadas, como sejam, mais de 3.000 russos que se dirigiram para o interior e milhares de belgas e sérvios que tiveram de atravessar as suas fronteiras. (Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 323).

Durante a Guerra começou-se a notar uma intensificação dos movimentos migratórios dentro da Europa – também em consequência da Revolução Russa de 1917 em que foram condenadas ao exílio centenas de milhares de russos –, mas foi, de facto, com o seu término que estas deslocções aumentaram consideravelmente, o que dificultou a criação de um estatuto jurídico adequado que regulasse a situação⁵³. Isto deveu-se também ao facto de a Grande Guerra ter provocado alterações significativas no mapa político da Europa e do Próximo Oriente, na medida em que se assistiu à queda dos impérios e à criação de novos Estados, que não coincidiam com a distribuição de povos existentes. Esta situação suscitou antagonismos que se tentaram minorar através da deslocação de populações^{54/55}.

Contudo, apesar das inúmeras consequências negativas que a Grande Guerra trouxe para a Europa – a fome, a miséria, a falta de emprego, a paz fragilizada, etc. –, há um aspeto positivo a apontar: a consciencialização por parte da Comunidade Internacional de que era necessário tomar medidas políticas quanto à problemática dos refugiados. Chegou-se à conclusão que esta questão não estava diretamente relacionada com a existência de conflitos, mas constituía um problema independente destes.

⁵³ A este propósito, JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE menciona que “ao se observar esse quadro, deve-se ter em mente que os refugiados do pós-guerra não eram só os políticos (...). Muitos havia que se encontravam em situação de completa falta de proteção estatal, mesmo sem estarem nessa situação, necessariamente, em função de suas opiniões políticas ou de suas crenças religiosas.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, ob. cit., p. 22).

⁵⁴ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 26.

⁵⁵ Como refere ANDREIA SOFIA PINTO OLIVEIRA, “na sequência do primeiro grande conflito mundial do século passado, o Tratado de Versalhes de 1919 tentou definir uma nova ordem na Europa, traçando fronteiras capazes de satisfazer as aspirações nacionais que se faziam sentir ao tempo. Naturalmente, esta opção veio criar graves problemas às minorias que não se identificavam com a nação criada. Surgiu, assim, um problema gravíssimo de sucessão de Estados e de adequação das antigas nacionalidades aos novos Estados. A muitas pessoas foi dada a possibilidade de escolher a nação onde queriam viver e de se mudarem para o seu território ou de manterem a antiga nacionalidade nos territórios entretanto anexados a novas nações.” (Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 53).

Por outro lado, o *Tratado de Versalhes* (1919)⁵⁶ criou a Sociedade das Nações⁵⁷ com o objetivo principal de assegurar a paz⁵⁸ entre os quarenta e quatro Estados signatários⁵⁹, através da troca de informações e tendo competência para aplicar sanções aos Estados que violassem as disposições previstas no *Pacto da Sociedade das Nações*. Os Estados acordaram que “para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir a paz e a segurança, importa: aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter claramente relações internacionais fundadas sobre a Justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional [...]; fazer reinar a Justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos Tratados nas relações mútuas dos povos organizados”⁶⁰.

No entanto, a Sociedade das Nações enfrentou muito mais que um ambiente inseguro e relações diplomáticas fragilizadas, tendo que encarar um

⁵⁶ Foi um tratado de paz assinado pelas potências europeias, na Conferência de Paz realizada em Paris em 1919, que encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial. O principal ponto do tratado determinava que a Alemanha aceitasse todas as responsabilidades por causar a guerra e que fizesse reparações a um certo número de nações da Tríplice Entente (os termos impostos à Alemanha incluíam a perda de uma parte do seu território para um número de nações transfronteiriças, a perda de todas as colônias sobre os oceanos e sobre o continente africano, uma restrição ao tamanho do seu exército e uma indemnização pelos prejuízos causados durante a guerra).

⁵⁷ De acordo com JÉSSICA LUCIANO GOMES, “com a criação da Liga das Nações, em 1919, iniciou-se a proteção aos refugiados, devido à quantidade de vítimas e de pessoas deslocadas graças aos acontecimentos da Primeira Guerra Mundial. Os Estados-membros, com isso, demonstraram a responsabilidade jurídica do refúgio, ao estabelecer o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, em 1939.” (Cfr. GOMES, Jéssica Luciano: “A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos casos C-71/11 e C-99/11: uma análise da condição do refugiado no Direito Europeu”, *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, Módulo Europeu do Programa Jean Monnet, Edição FGV Direito Rio, N.º4, 2015, p. 102).

⁵⁸ O seu Pacto criador dispõe que “os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum.” (Cfr. Artigo 8.º do *Pacto da Sociedade das Nações*).

⁵⁹ Os membros fundadores da Sociedade das Nações signatários do Tratado de Paz foram os EUA, a Bélgica, a Bolívia, o Brasil, o Império Britânico, o Canadá, a Austrália, a África do Sul, a Nova Zelândia, a Índia, a China, Cuba, o Equador, a França, a Grécia, Guatemala, Haiti, Hejaz, Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Perú, Polónia, Portugal, Roménia, Estado Sérvio – Croata – Esloveno, Sião, Tcheco-Eslováquia, Uruguai, sendo que os Estados convidados a aderir ao Pacto foram a Argentina, o Chile, a Colômbia, a Dinamarca, Espanha, Noruega, Paraguai, Holanda, Pérsia, Salvador, Suécia, Suíça e Venezuela.

⁶⁰ Cfr. Preâmbulo do *Pacto da Sociedade das Nações*. (Cfr. “*Pacto da Sociedade das Nações*” in https://docs.google.com/file/d/oBwbnJzEXfmcDMTCyNjFiYTgtMjQwNyooNzlmLWE5YTYtMzJmNjYzZTYwOTRm/edit?hl=pt_BR, consultado a 19/09/2016).

problema mais complicado: “como consequência direta da guerra, milhares de pessoas foram e estavam sendo deportadas, perseguidas, desabrigadas, ou seja, colocadas em estado total de desamparo, sendo, também, vítimas de fome e de doenças. No caso específico dos refugiados, o número de pessoas nessa situação era enorme, acentuando, ainda mais, a gravidade da situação”⁶¹.

De facto, desde o seu início, a Sociedade das Nações encontrava-se sob pressão para encontrar soluções para a problemática dos refugiados, apesar de nenhum dos preceitos do seu *Pacto* fazer referência a esta temática, nem instituir nenhum mecanismo para combater este fenómeno. Ainda assim, perante vários apelos, a Sociedade das Nações iniciou uma ação de proteção dos refugiados no sentido da preocupação com o seu estatuto jurídico e com o seu reassentamento, quando possível, embora temporário e destinado a grupos específicos de refugiados⁶². Apesar de não ter conseguido impedir grandes movimentações de refugiados nos anos que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, acabou por ser através da Sociedade das Nações que tiveram início os esforços conjuntos para minimizar o sofrimento dos refugiados por parte da Comunidade Internacional, designadamente a criação do “Passaporte Nansen”⁶³, o primeiro passaporte de viagem para os refugiados.

⁶¹ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 54.

⁶² Ora, “a razão para dito procedimento é óbvia e escusável: uma organização com o objetivo de ser universal não poderia, àquela época, ser hostil a potenciais Estados-membros, o que ocorreria a partir do momento em que se incumbisse de proteger os nacionais desses Estados, que, por uma ou outra razão, tiveram de negar-lhes provisão.” Para além disso, “em qualquer avaliação do papel da Liga das Nações no que tange aos refugiados, há, pois, que se ter em conta o cenário das relações internacionais então existente, onde os poderes das organizações internacionais ficavam consideravelmente limitados por suas cartas constitutivas e pela quase absoluta soberania estatal.” (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, *ob. cit.*, p. 24).

⁶³ Sobre o “Passaporte Nansen”, TERESA CIERCO refere que “esta medida, primeiro reconhecimento de um estatuto jurídico para os refugiados, possibilitou que milhares de pessoas regressassem aos seus países de origem ou se fixassem noutros, e representou o início de uma longa série de medidas jurídicas internacionais, ainda atualmente em evolução, destinadas a proteger os refugiados. Originalmente criados para os refugiados russos, os “Passaporte Nansen” foram depois estendidos aos refugiados arménios do Império Otomano (...).” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 29).

Posteriormente, nos anos 30, despoletou-se uma crise económica sem precedentes na Europa e, conseqüentemente, uma multiplicação de regimes ditatoriais, designadamente na Itália e na Alemanha, o que, por um lado, fez aumentar o número de refugiados e, por outro, diminuiu a recetividade que os vários países passaram a ter para com estes, como foi o caso da França, Suíça e Grã-Bretanha que até aí foram sempre considerados países liberais e acolhedores^{64/65}.

No que se refere aos avanços na elaboração de um estatuto para os refugiados políticos, em 1928, esboçou-se uma primeira carta relativa ao estatuto dos refugiados que, no entanto, não chegou a ser aplicada pelos Estados. Em 1933 foi adotada a *Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados*, considerada como um dos primeiros instrumentos jurídicos internacionais relativos aos refugiados e pensada com o objetivo de ser aplicada especialmente em favor dos refugiados russos e arménios, entre outros. Nela se previa a proibição da expulsão dos refugiados para os países onde estes alegavam sofrer perseguição.

Apesar de ter sido ratificada apenas por oito países, esta *Convenção* atribuiu aos refugiados uma condição similar à dos estrangeiros privilegiados, tornando-se assim num modelo para os instrumentos que se lhe seguiram^{66/67}. No entanto,

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 31-32.

⁶⁵ Sobre esta temática, ANDREIA SOFIA PINTO OLVEIRA diz que “os primeiros dissidentes do regime instaurado por Mussolini, em 1922, estavam, no entanto, muito mais próximos do perfil dos refugiados do século XIX – personalidades que pertenciam às elites política, académica, social, que se opunham aos regimes instaurados e que sentiam, por isso, necessidade de fugir e de esperar no estrangeiro o momento do regresso. Na Alemanha, com a chegada de Hitler ao poder em 1933, são adotadas medidas que obrigam largas dezenas de milhares de pessoas a fugirem. (...) Também na Rússia, sob o regime de Estaline, foi intensificada a perseguição política, o que deu origem a uma onda de refugiados. Outros regimes autoritários obrigaram algumas pessoas ao exílio, entre os quais, o português.” (Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 54).

⁶⁶ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., pp. 32-33.

⁶⁷ Sobre esta temática, ANDREIA SOFIA PINTO OLIVEIRA refere que “no que toca à definição de refugiado contida nestes instrumentos internacionais, há dois elementos que estão sempre presentes e que constituem condições necessárias e suficientes para o reconhecimento da qualidade de refugiado: a ausência do país de origem e a falta de proteção por parte do governo do mesmo Estado. Com recurso a estes elementos foram definidos os refugiados russos e

com o eclodir da Segunda Guerra Mundial, todas estas tentativas de regular o direito de asilo ficaram sem efeito e seria preciso esperar pelo fim da guerra para que se voltassem a discutir as questões do asilo e do estatuto jurídico dos refugiados.

Por outro lado, a Sociedade das Nações acabou por não singrar na cena internacional: os Estados Unidos decidiram abandonar o projeto e, mais tarde, a Alemanha Nazi seguiu pelo mesmo caminho. Também não se conseguiu efetivar a implementação dos valores que estiveram na base da sua criação, como a eliminação das disputas entre Estados e a criação de uma paz internacional, e “não [se] conseguiu efetivar a aceitação, por parte dos países integrantes [...], da noção de proteção internacional dos Direitos Humanos”^{68/69}. É, então, em 1946 que se dá a dissolução da Sociedade das Nações e a sua substituição pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁷⁰.

Para além disso, apesar de no pós-Guerra terem aparecido várias instituições responsáveis pelos refugiados e terem sido assinados diversos acordos e convenções⁷¹ relativos a esta matéria, o facto de se tratarem essencialmente de recomendações sem força vinculativa e de serem ratificados por um número muito reduzido de Estados fez com que estes não fossem

arménios, num arranjo de 1926, e os refugiados provenientes da Alemanha, em 1936.” (Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, *ob. cit.*, p. 59).

⁶⁸ Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 326.

⁶⁹ A este propósito, sustenta JOSÉ NORONHA RODRIGUES que “não podemos, todavia, esquecer que (...) a Sociedade das Nações teve o mérito de aflorar previsões genéricas internacionais de Direitos Humanos, nomeadamente, com a implementação dos sistemas de mandatos e com o brotar de um leque de normas e de princípios genéricos de proteção das minorias.” (*Ibidem*, p. 326).

⁷⁰ “Entre agosto e outubro de 1944, (...) ocorreu a Conferência homónima entre China, União Soviética, Grã-Bretanha e EUA que consolidou a discussão diplomática a respeito da criação, frente ao fracasso da SDN diante da ocorrência da II Guerra Mundial (1939-1945), de uma nova [Organização Internacional] de cunho universal focada (...) na manutenção da paz e da segurança internacionais. Em decorrência das propostas de Roosevelt, a ONU foi institucionalizada, sobretudo, no sentido da criação de um Conselho de Segurança (CS) que ficaria responsável pelo monitoramento da paz.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 57).

⁷¹ São exemplos destes acordos e convenções o Acordo de Genebra de 1922, o Acordo de 31 de maio de 1924, o Acordo de 12 de maio de 1926, a *Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933* e a *Convenção respeitante ao Estatuto dos Refugiados Alemães de 1938*, entre outros.

consistentemente aplicados na maior parte das vezes, o que, conseqüentemente, queria dizer que o problema dos refugiados continuava sem solução à vista.

4.2. A Segunda Guerra Mundial

Depois, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) eclodiu, trazendo novamente conseqüências desastrosas para a Europa a todos os níveis. A guerra provocou 55 milhões de mortos, 35 milhões de feridos, 20 milhões de órfãos, 40 milhões de deslocados e 190 milhões de refugiados, sendo que estes últimos se movimentavam por todo o lado, dentro e fora da Europa, durante a guerra e após o seu término⁷², como conseqüência dos conflitos internacionais, da desintegração dos impérios coloniais, da criação de Estados multiétnicos e da propagação dos regimes comunistas.

É neste sentido que é criada, em 1943, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) com o objetivo de assistir os milhares de refugiados e deslocados existentes, bem como conduzi-los aos seus países de origem⁷³. A ANUAR findou o seu mandato em 1947.

Em finais de 1950, contabilizavam-se na Europa cerca de 1.250.000 refugiados, como conseqüência da II Guerra Mundial, das alterações políticas na Europa de Leste e da tensão que a Guerra Fria despoletou⁷⁴. No entanto, nos primeiros anos subsequentes ao fim da Guerra, não foi possível distinguir os movimentos de refugiados dos movimentos migratórios motivados por razões económicas, uma vez que a carência de mão-de-obra nos países mais afetados fazia com que todos os imigrantes fossem bem-vindos. A obtenção de autorização

⁷² De facto, “após a Segunda Guerra Mundial, reaparece na Europa o fenómeno das deslocações forçadas que tiveram como causas primordiais as sistemáticas violações dos direitos humanos. Estas englobavam perseguições individuais e/ou em massa e resultavam da pobreza extrema, da discriminação social, racial, étnica, religiosa e política de determinados grupos sociais.” (Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 333).

⁷³ No entanto, havia quem defendesse a reinstalação dos refugiados/deslocados em vez do seu repatriamento, dando-lhes o direito de escolher o seu país de residência. Um dos países defensores desta tese eram os EUA, motivo pelo qual se recusaram a manter o seu apoio financeiro à ANUAR em 1947.

⁷⁴ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 45.

de permanência era simples e acessível, pelo que muitos pedidos de asilo não chegavam a ser formalmente apresentados⁷⁵.

A partir dos anos 70, a economia deixou de crescer, dada a desregulamentação do sistema monetário internacional e o grande aumento do preço do petróleo, e, conseqüentemente, os Estados começaram a aplicar uma política de “imigração zero” para com aqueles que pretendiam entrar no seu território. Com isto, os pedidos de asilo começaram a aumentar significativamente, uma vez que o acesso ao território dos Estados já não era tão acessível como anteriormente e, por outro lado, o número de refugiados no mundo aumentou com a facilitação das deslocações intercontinentais⁷⁶.

Ora, na sequência do fim da Segunda Guerra, muitos Estados, tanto a Leste como no Ocidente, tiveram que dotar os seus países de novas Constituições que passaram a incorporar o direito de asilo no seu texto constitucional. Foi o caso da França⁷⁷, da Alemanha⁷⁸ e da Itália⁷⁹ e, mais tarde, nos anos 70, de Portugal e de Espanha⁸⁰. Em todos estes países, com exceção da França, foi incluído o direito de asilo nas suas Constituições na sequência da queda dos regimes autoritários e da adoção de constituições democráticas⁸¹.

⁷⁵ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 60.

⁷⁶ Sobre esta temática, ANDREIA SOFIA PINTO OLIVEIRA acrescenta que “paralelamente, mudou também a proveniência dos requerentes de asilo, passando a vir maioritariamente de quadrantes geográficos e culturais mais distantes: da Ásia, por força dos diversos conflitos armados que aí se fizeram sentir, da África, em virtude da descolonização, dos conflitos interétnicos e civis e da anarquia generalizada que se instalou em algumas partes do continente africano, e da Turquia, o que coloca aos países de acolhimento problemas acrescidos de integração. Nas décadas seguintes, estes factos fazem com que a presença de estrangeiros na Europa passe a ser vista com muita apreensão.” (*Ibidem*, p. 61).

⁷⁷ No Preâmbulo da *Constituição Francesa* de 1946 previa-se que “Todo o homem perseguido por causa da sua ação em favor da liberdade tem direito de asilo nos territórios da República.”

⁷⁸ No artigo 16.º da *Lei Fundamental da República Federal Alemã* previa-se que “Os perseguidos políticos gozam do direito de asilo.”

⁷⁹ No artigo 10.º da *Constituição da República Italiana* dizia-se que “O cidadão estrangeiro que veja recusado no seu país o exercício efetivo das liberdades democráticas garantidas pela Constituição italiana tem direito de asilo no território da República segundo as condições estabelecidas na lei.”

⁸⁰ No artigo 13.º, n.º 4 da *Constituição do Reino de Espanha* dizia-se que “A lei estabelecerá os termos em que os cidadãos de outros países e os apátridas poderão gozar do direito de asilo em Espanha.”

⁸¹ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 70.

Neste sentido, a previsão do direito de asilo nas Constituições dos países europeus representou um grande passo. A partir daquele momento, o asilo passou a constituir uma garantia constitucional e a integrar a lei fundamental mais importante de diversos Estados, o que, conseqüentemente, reforçava a sua proteção.

Em Portugal, a integração do direito de asilo na *Constituição da República Portuguesa* deu-se após a Revolução do 25 de abril de 1974. Nela se previa e se prevê ainda hoje, designadamente no artigo 33.º, n.º 8, que “é garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana”⁸².

5. A instituição de asilo na ordem jurídica internacional – instrumentos de âmbito universal

5.1. A Carta das Nações Unidas e a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)

Em 26 de junho de 1945 é assinada a *Carta das Nações Unidas*, em São Francisco, que deu origem à Organização das Nações Unidas (ONU). Desta forma, os direitos fundamentais passaram a integrar a agenda de Direito Internacional, reconhecendo-se que era necessário restringir a autoridade do Estado para com os seus cidadãos após as atrocidades da II Guerra Mundial. Neste sentido, um dos objetivos das Nações Unidas era “realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”⁸³.

⁸² *Ibidem*, pp. 73-74.

⁸³ *Cfr.* Artigo 1.º, n.º 3 da *Carta das Nações Unidas*.

A *Carta* não fazia referências diretas aos problemas dos refugiados e do asilo político, sendo que, no entanto, os Estados deveriam assumir a responsabilidade coletiva de prestar assistência aos refugiados enquanto assunto no âmbito da Comunidade Internacional. Para além disso, a *Carta* constituiu uma espécie de “rampa de lançamento” para os primeiros fundamentos internacionais e para as primeiras instituições especializadas em refugiados, como sejam a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 14.^o) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁸⁴.

Por outro lado, na agenda da primeira sessão da Assembleia-geral das Nações Unidas, em 1946, o problema dos refugiados foi considerado tema prioritário⁸⁵ e, em 1947, foi criada a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que assumiu as funções da ANUAR, e foi investida no mandato temporário de registar, proteger, instalar e repatriar refugiados, sendo que a sua primeira tarefa se prendeu com o repatriamento dos refugiados e das pessoas deslocadas em consequência da II Guerra Mundial. Fazia-o “por via da identificação, do registo, da assistência médica, jurídica ou política, dos refugiados, ou por via da intervenção dos anseios, das carências e das necessidades e, ainda, pelo desenvolvimento de políticas de reinstalação e de reintegração destes na sociedade”⁸⁶.

A OIR desenvolveu padrões básicos para lidar com migrações em larga escala e teve um papel importante na procura de países onde a inserção dos refugiados fosse possível. Para esta Organização, “os refugiados eram todos aqueles que tinham sido perseguidos ou receavam vir a sê-lo, com base na raça, sexo, religião ou opinião política, e todos os que não queriam ou não podiam

⁸⁴ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 40.

⁸⁵ Nesta sessão, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma Resolução que previa que “i) o problema dos refugiados (...) tem um carácter internacional; ii) nenhum refugiado ou pessoa deslocada que (...) apresentar razões válidas para não voltar ao seu país de origem, será obrigada a fazê-lo. O destino destes refugiados ou pessoas deslocadas, será propósito de um organismo internacional que poderá ser criado, salvo se o Estado onde eles estão estabelecidos concluir com este organismo um acordo nos termos do qual ele aceite tomar a responsabilidade da sua proteção.” (*Ibidem*, pp. 40-41).

⁸⁶ Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 330.

beneficiar da proteção do seu país de origem. O conceito de “refugiado” incluía as vítimas dos regimes fascistas, dos regimes colaboradores ou análogos, vítimas do regime franquista de Espanha, e todos aqueles que já o eram antes da guerra”⁸⁷.

A OIR terminou em janeiro de 1951 e, “apesar de ter lidado com os problemas dos refugiados de forma satisfatória, a ONU entendeu necessária a designação de um Comissário das Nações Unidas para os Refugiados competente para o assunto”^{88/89}. Desta forma a ONU concluiu que a questão dos deslocados e refugiados não ficara resolvida: o verdadeiro problema residia na inexistência de legislação internacional que versasse sobre esta matéria.

5.2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Neste sentido, a Assembleia-geral das Nações Unidas cria⁹⁰ o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁹¹, a 1 de janeiro de

⁸⁷ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 41.

⁸⁸ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 57.

⁸⁹ Para além disso, as Nações Unidas criaram também, em 1950, a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia (UNKRA) e a Agência das Nações Unidas de Socorro e Trabalho para os Refugiados da Palestina no Médio Oriente (UNRWA) e, em 1952, o Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME).

⁹⁰ A este propósito refere TERESA CIERCO que “conscientes de que o problema dos refugiados na Europa era grave e crónico, e que exigia uma atenção permanente, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução 319 (IV) de 3 de Dezembro de 1949, criou o Alto Comissariado para os Refugiados com duas funções principais: assegurar a proteção internacional dos refugiados e procurar soluções permanentes para os seus problemas.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 45).

⁹¹ “O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir as vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Desde então, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, ganhou duas vezes o Prémio Nobel da Paz (1954 e 1981). [...] O *Estatuto do ACNUR* enfatiza o carácter humanitário e estritamente apolítico do seu trabalho, e define como competência da agência assistir a qualquer pessoa que [se encontre] fora do seu país de origem e não pode (ou não quer) regressar ao mesmo “por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política”. Posteriormente, definições mais amplas do termo refugiado passaram a considerar quem teve que deixar o seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos. Atualmente, estima-se que mais de 43 milhões de pessoas estão dentro do interesse do ACNUR, entre solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas, deslocados internos e repatriados. Estas populações estão distribuídas em todos os continentes.” (Cfr. “*Agência da ONU para os Refugiados*”, in <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>, consultado a 02/07/2015).

1951, ficando a sua sede fixada em Genebra, na Suíça. O ACNUR está mandatado para dirigir e coordenar a ação internacional destinada a proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elas, tendo dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e facilitar a reconstrução das suas vidas num ambiente normal.

O ACNUR ficou responsável, internacionalmente, com o apoio de várias organizações internacionais⁹², por lidar com a questão dos refugiados, procurando junto dos Governos e de instituições privadas a sua reinstalação voluntária ou a sua integração nas novas comunidades⁹³. Originalmente, o ACNUR foi mandatado apenas para tratar da questão dos refugiados, mas atualmente trabalha também com deslocados internos⁹⁴ e apátridas⁹⁵.

Ao longo dos tempos, o ACNUR contribuiu para um enorme fortalecimento da proteção e assistência a refugiados, retornados e deslocados em todo o mundo, ao coordenar ações distintas de várias organizações, tanto em operações no terreno, como em países industrializados. Por exemplo, durante a

⁹² Como sejam, a UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Internacional para as Migrações.

⁹³ O *Estatuto do ACNUR*, criado através da Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950, diz no ponto 1, do Capítulo I que: “O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados [...] assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente *Estatuto*, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.” (Cfr. “*Estatuto do ACNUR*”, in http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html, consultado a 06/09/2016).

⁹⁴ Sobre esta temática, LUCIANA DINIS DURÃES PEREIRA refere que “foi a partir de 1972 que os deslocados internos passaram a ser protegidos pelo mandato do ACNUR. Neste ano, em virtude de uma grave crise humanitária no Sudão, o ECOSOC requisitou ao órgão que cuidasse, além dos refugiados originados pelo conflito, também, em uma perspetiva de ampliação de suas competências, das pessoas que tiveram que se deslocar forçosamente dentro do próprio país, isto é, da população de deslocados internos sudaneses.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., pp. 97-98).

⁹⁵ Apátrida é o indivíduo que não é titular de qualquer nacionalidade, ou seja, uma pessoa que não é considerada nacional de nenhum Estado-membro. Isto acontece, por exemplo, quando um Estado deixa de existir e não é substituído por nenhuma outra entidade ou quando o Estado ocupante ou sucessor não reconhece determinado grupo de pessoas como seus nacionais; ou quando existam pessoas pertencentes a minorias étnicas cujos Estados em que vivem não atribuem nacionalidade a estes grupos.

Guerra-fria, o ACNUR assistiu entre 20.000 a 60.000 pessoas que chegavam, por ano, dos diversos países comunistas à República Federal da Alemanha, Áustria, Itália, Grécia e Turquia⁹⁶.

Assim, o ACNUR está encarregue de supervisionar o respeito pelos direitos humanos e do refugiado e de dar proteção a quem precisa, fomentando o desenvolvimento do direito internacional nesta matéria e a cooperação dos Estados na aplicação dos princípios de solidariedade e de partilha. Neste sentido, o ACNUR procurou estender a sua proteção a todos aqueles que precisavam de ajuda, com base nas resoluções adotadas pela Assembleia Geral, passando a proteger também as pessoas que fugiam dos seus países em virtude de conflitos armados, revoluções internas ou situações de violação grave e sistemática dos direitos humanos⁹⁷.

O ACNUR exerce mandatos de 5 anos nos quais é auxiliado pelo Comité Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas (EXECOM)⁹⁸ que, atualmente, é formado por oitenta e cinco Estados.

Por sua vez, o EXECOM é um órgão subsidiário das Nações Unidas que entrou em funcionamento a 1 de janeiro de 1959, tendo sido criado em 1958 pelo Conselho Económico e Social (ECOSOC) por meio de uma solicitação da Assembleia Geral⁹⁹.

⁹⁶ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 45.

⁹⁷ No entanto, “o Comité Executivo do ACNUR reconheceu (...) que apesar de ser internacionalmente aceite que estas pessoas devem beneficiar de assistência e de proteção do ACNUR na sua região de origem, não podem ser consideradas refugiadas. (...) Passaram assim a ser avaliados em relação à definição de refugiado do mandato do ACNUR: os que eram visados pela *CRER*, pela *Convenção da OUA* e pela *Declaração de Cartagena*; os que eram obrigados a partir, ou impedidos de voltar para suas casas devido a catástrofes provocadas pelo homem ou catástrofes naturais ou ecológicas; as pessoas deslocadas no interior de um país e os apátridas.” (*Ibidem*, pp. 56-57).

⁹⁸ “De acordo com o seu mandato, o ExCom tem como funções principais: i) Assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência; ii) Revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução. (Cfr. “*Agência da ONU para os Refugiados*”, in <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>, consultado a 06/10/2015).

⁹⁹ Na Resolução 1166 (XII) de 1957, a Assembleia Geral: “Requer que o Conselho Económico e Social estabeleça um Comité Executivo do programa do Alto Comissariado, que consistirá de representantes de vinte ou vinte e cinco Estados membros das Nações Unidas ou Estados

O EXECOM adota “Conclusões”, especialmente em temas de proteção apresentados pelo Alto Comissariado, e “Decisões”, relativamente a revisões do uso de fundos e programas. Reúne-se uma vez por ano, durante uma semana, em Genebra, com o objetivo de discutir um tema anual selecionado pelos membros do Comité, em consulta com o Alto Comissariado, e de adotar decisões e conclusões sobre a matéria selecionada¹⁰⁰.

5.3. A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Em 10 de dezembro de 1948, deu-se um passo importante no que toca à matéria dos direitos fundamentais: a promulgação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*^{101/102}, que considerou “essencial a proteção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e opressão”, motivo pelo qual “os Estados membros se [comprometem] a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e as liberdades fundamentais”. Enquanto principal garante da dignidade humana na cena internacional¹⁰³, nela se consagra que “todo o

membros de quaisquer agências especializadas, eleitos pelo Conselho na mais ampla base geográfica possível, com demonstrado interesse e devoção à solução dos problemas relativos aos refugiados.”

¹⁰⁰ Cfr. “O Comité Executivo (ExCom)”, in <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>, consultado a 19/01/2016.

¹⁰¹ Sobre a DUDH, refere TERESA CIERCO que “este célebre texto, composto por trinta artigos, foi influenciado pelas tradições francesas e anglo-saxónicas de consagração dos direitos do homem. De inspiração universalista, a *Declaração* refere-se à filosofia do Direito Natural (“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”) e aos princípios democráticos. Manifesta um certo individualismo e inscreve-se na tradição liberal, apesar de exprimir preocupações sociais. O catálogo dos direitos que proclama consagra mais direitos cívicos e políticos do que direitos económicos e sociais.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 48).

¹⁰² Foram acrescentados a esta *Declaração*, em 1966 e 1976, respetivamente, os *Pactos Internacionais Relativos aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)* e aos *Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*.

¹⁰³ De facto, a DUDH dispõe o seguinte: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (Cfr. Parágrafo 1 do Preâmbulo da DUDH).

indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” e que toda a pessoa tem direito a uma nacionalidade¹⁰⁴.

No que refere ao direito de asilo, a questão da sua inclusão nesta *Declaração* não foi propriamente pacífica, pois “muitos Estados entendiam que o asilo não devia figurar naquele documento, já que aquilo que a *Carta* pretendia era afirmar os direitos que, numa sociedade ideal, deveriam ser respeitados e o direito de asilo parte sempre de uma situação de violação de direitos humanos fundamentais de uma pessoa, carente, por isso, de proteção de um outro Estado que não aquele da sua nacionalidade ou residência”¹⁰⁵.

No entanto, o direito de asilo acabou por ser incluído na *DUDH*, possuindo uma natureza individual, exclusiva do indivíduo perseguido, na medida em que prevê que “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo¹⁰⁶ em outros países”¹⁰⁷. Neste sentido, o direito de proteção é uma faculdade de todos aqueles que sejam perseguidos, exceto nas hipóteses previstas no n.º 2 do artigo 14.º da *DUDH*, designadamente, quando a perseguição se fundamenta em violação de crimes comuns ou em ações contrárias aos princípios previstos na *Carta da ONU*.

Todavia, “apesar de expressamente previsto na *Declaração*, o direito de asilo não foi satisfatoriamente por ela resguardado, pois a *DUDH* não atingiu consenso quanto à imposição aos Estados do dever de concederem asilo”¹⁰⁸. De facto, o artigo 14.º da *DUDH* prevê o direito de procurar asilo, mas não obriga os Estados a concederem-no, tendo o requerente de asilo que procurar um Estado que o aceda.

¹⁰⁴ Cfr. Parágrafos 3 e 6 do Preâmbulo da *DUDH* e Artigos 3.º e 15.º da *DUDH*.

¹⁰⁵ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 63.

¹⁰⁶ A este propósito, LUCIANA DINIZ DURÃES PEREIRA refere que “esta definição de *asilo* contempla, em si mesma, tanto as hipóteses de asilo diplomático e territorial como a de refúgio *strito sensu*. Verifica-se, assim, que este direito, tal qual descrito na *Declaração de 1948*, deve ser juridicamente compreendido como género, isto é, uma previsão legal ampla e abrangente, *lato sensu*, das formas específicas de manifestação do direito de asilo.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 58).

¹⁰⁷ Cfr. Artigo 14.º, n.º 1 da *DUDH*.

¹⁰⁸ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 59.

De facto, a proposta inicial era no sentido de consagrar o direito de toda a pessoa perseguida de buscar e de lhe ser garantido asilo. Contudo, a redação final consagra apenas o direito de buscar e de beneficiar de asilo, não se podendo ancorar nesta prerrogativa o dever dos Estados o concederem. Não obstante, o direito de beneficiar de asilo sugere que a decisão de um Estado de o conceder deve ser respeitada pelos seus pares, o que, aliás, veio a ser posteriormente desenvolvido pela *Declaração sobre Asilo Territorial de 1967 das Nações Unidas*¹⁰⁹.

Apesar de não ser vinculativa, a *DUDH* de 1948 foi capaz de despoletar uma preocupação com os direitos humanos, colocando este assunto no interesse comum de toda a Comunidade Internacional: pela primeira vez, a Comunidade Internacional estabeleceu um código de conduta para a proteção dos direitos humanos básicos e das liberdades fundamentais. A *DUDH* tem igualmente exercido uma grande influência e sido incorporada em diversas ordens jurídicas nacionais, algumas delas a nível constitucional, e conseguiu obter um estatuto de fonte de Direito, mais importante que o da maior parte das resoluções e declarações emanadas da ONU¹¹⁰.

5.4. A adoção da *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*

Criada a consciencialização no seio da Comunidade Internacional de que era necessário um mecanismo político-legislativo para solucionar a problemática dos refugiados, dá-se, em 1951, o passo mais importante¹¹¹ no que a este assunto diz respeito: a adoção da *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER)*¹¹².

¹⁰⁹ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., pp. 63-64.

¹¹⁰ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., pp. 48-49.

¹¹¹ Como refere TERESA CIERCO "(...) a *CRER* é, ainda hoje, considerada a trave mestra das atividades de proteção do ACNUR. Enquanto tratado internacional vinculativo, este texto representa uma importante etapa do direito internacional relativo aos refugiados. Este instrumento jurídico com vocação universal foi complementado em 1967 com o *Protocolo de Nova Iorque (...)*" (*Ibidem*, p. 46).

¹¹² De facto, "segundo decisão da Assembleia Geral de 1950 (Resolução n. 429 V), foi convocada em Genebra, em 1951, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para redigir uma

A *Convenção* foi inovadora na medida em que fixou os critérios a ter em consideração aquando da atribuição do estatuto do refugiado, bem como a definição do estatuto dos refugiados aplicável a todos os acordos internacionais já existentes que versam sobre esta temática, alargando o próprio conceito de refugiado. Ou seja, a *CRER* consolidou prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e forneceu a mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional¹¹³.

Durante os trabalhos preparatórios da *CRER*, houve quem pretendesse introduzir uma disposição sobre a entrada de refugiados no território dos Estados, regulando-se, desta forma, o direito de asilo. No entanto, a falta de consenso sobre esta matéria fez com que apenas fosse possível fazer-se uma referência no preâmbulo da *Convenção*, reconhecendo a instituição de asilo como uma consequência do estatuto de refugiado. Ainda assim, a *CRER* acaba por ter efeito também ao nível do asilo pois os critérios que constam da *Convenção* para a sua própria aplicabilidade são também aqueles que os Estados utilizam para conceder ou não asilo¹¹⁴.

Convenção regulatória do status legal dos refugiados. Como resultado, a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.” (Cfr. “Agência da ONU para os Refugiados”, in <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>, consultado a 21/07/2015).

¹¹³ Quanto a esta temática, ERIKA FELLER menciona que “a *Convenção* [reveste-se] de um significado de natureza jurídica, política e ética que vai muito além dos seus termos concretos – jurídica, na medida em que estipula as normas básicas que devem presidir às ações assentes nos princípios [nela constantes]; política, na medida em que constitui um quadro verdadeiramente universal no âmbito do qual os Estados podem cooperar entre si e partilhar os encargos resultantes da deslocação forçada; e ética, na medida em que constitui uma declaração única, na qual os 139 Estados partes se comprometem a defender e a proteger os direitos de algumas das pessoas mais vulneráveis e desfavorecidas do mundo.” (Cfr. FELLER, Erika: “Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios”, *Em direção a um Sistema Comum Europeu de Asilo*, Conferência europeia sobre asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, p. 36).

¹¹⁴ A este propósito, TERESA CIERCO refere que “a *Convenção* faz algumas referências ao direito de asilo, ao interditar as sanções penais para quem entrar e permanecer irregularmente num determinado país (artigo 31.º) e ao consagrar o princípio de *non-refoulement* e de não expulsão (artigo 33.º). Estas duas cláusulas são as únicas que limitam a liberdade soberana dos Estados no que respeita à instituição de asilo.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 47).

Ora, a *CRER* começa logo no seu artigo 1.º por definir o termo “refugiado”, impondo-lhe uma limitação temporal: apenas deviam ser aplicados os preceitos da *Convenção* às pessoas cujos acontecimentos catalisadores da necessidade de proteção tivessem ocorrido antes de 1 de janeiro de 1951, embora com a possibilidade posterior de os Estados Contratantes definirem um alcance diferente¹¹⁵. É feita ainda uma ressalva no sentido de que os Estados Contratantes poderiam definir a restrição geográfica dos acontecimentos que fundamentariam o pedido de refúgio, estabelecendo que os factos deveriam ter ocorrido na Europa ou simultaneamente na Europa e noutros locais¹¹⁶. Um refugiado, reconhecido com base nestes critérios constantes da *CRER*, tem direito a asilo seguro: tem o direito a não ser devolvido ao país de origem e dispõe de assistência para encontrar uma solução para os seus problemas¹¹⁷.

Ora, as disposições da *Convenção* foram consideradas essenciais para a uniformização internacional do conceito de refugiado e definiam este conceito como “sendo alguém fora do seu próprio país e que não pode regressar devido a um receio fundado de perseguições por razões de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas e pertença a um grupo social”¹¹⁸.

¹¹⁵ Neste sentido, dizia-se que “para os fins da presente *Convenção*, o termo “refugiado” aplicar-se-á 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;
- 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º 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 e se encontra fora do país na qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”,

(Cfr. Artigo 1.º da *CRER*).

¹¹⁶ Por conseguinte, refere DANIELE ANNE PAMPLONA que “isso decorre de duas correntes opostas que se confrontaram na Assembleia, a europeísta, que advogava que apenas os europeus poderiam ser reconhecidos como refugiados, e outra, universalista, que defendia que as pessoas deveriam ser protegidas independentemente de suas origens.” (Cfr. PAMPLONA, Danielle Anne: “O instituto de refugio no Brasil: práticas recentes”, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, janeiro/junho 2015, p. 46).

¹¹⁷ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 47.

¹¹⁸ Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, ob. cit., p. 335.

Neste sentido, esta definição contém três requisitos essenciais que a caracterizam, designadamente, a perseguição (em virtude de opiniões políticas, raça, religião, nacionalidade ou grupo social), o fundado temor (ou seja, o medo, a aversão, o receio, a insegurança que sentem os indivíduos perseguidos e aqueles que desejam evitar uma situação em que poderiam correr o risco de serem perseguidos) e a extraterritorialidade (este requisito manifesta-se na necessidade e exigência colocada pela *CRER* de somente se reconhecer o estatuto de refugiado àqueles que se encontrem fora do seu local de origem ou residência habitual)¹¹⁹.

Por um lado, “são considerados ameaça ou perseguição as seguintes ações que constituem violações dos direitos humanos: violência física ou mental, incluindo violência sexual; medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais e ações e sanções discriminatórias; atos de natureza específica em relação ao género ou em relação a crianças”¹²⁰.

Por outro lado, as razões de perseguição que levam ao reconhecimento do estatuto de refugiado nos termos da *CRER* são a raça (ou seja, discriminação em virtude das qualidades genéticas particulares e caracterizadoras das pessoas fundamentada na ideia de superioridade racial e no surgimento do fenómeno do racismo), a nacionalidade (a perseguição em virtude da nacionalidade pode constituir-se em ações adversas contra minorias nacionais dentro de um Estado, seja por questões linguísticas, étnicas ou antropológicas), opinião política (perseguições a indivíduos em virtude das suas convicções, preferências ou militâncias políticas configuram-se como atos de violação do direito humano essencial de liberdade de opinião¹²¹), religião¹²² (os indivíduos são discriminados apenas pelo facto de pertencerem a determinado grupo religioso, por professarem

¹¹⁹ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, pp. 71-78.

¹²⁰ Cfr. PONTES, Natália Coutinho: “Mecanismos da Política Migratória da União Europeia: como o Bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados”, *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, Módulo Europeu do Programa Jean Monnet, Edição FGV Direito Rio, N.º 4, 2015, p. 133.

¹²¹ O artigo 19.º da *DUDH* consagra expressamente o direito de liberdade de opinião e expressão, incluindo as opiniões de natureza política.

¹²² A liberdade de crença e manifestação religiosa está prevista no artigo 18.º da *DUDH* e no artigo 27.º do *PIDCP*.

uma religião específica que não a da maioria da população da sua região ou por não adotarem a religião oficial do seu Estado de origem) e a vinculação a determinado grupo social (de forma geral, um determinado grupo social é formado de pessoas de origem, modo de vida ou tradições sociais similares, coincidindo, muitas vezes, a causa do temor de perseguição desses grupos por outros motivos como a nacionalidade, opinião política ou religião que professam, por exemplo)¹²³.

No entanto, a *CRER* prevê igualmente três cláusulas de exclusão do reconhecimento do estatuto de refugiado, designadamente, nos seguintes casos: “às pessoas que atualmente beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissário das Nações Unidas para os refugiados”, “a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual (...) instalou a sua residência como tendo os direitos e obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país” e “às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade (...), elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados [e] elas [tornaram-se] culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas”¹²⁴.

Quanto aos motivos que levam ao término do direito de proteção de reconhecimento do estatuto de refugiado encontramos a retomada da proteção pelo país de nacionalidade, a recuperação voluntária da nacionalidade que havia perdido, a aquisição de nova nacionalidade, a repatriação voluntária, a cessação das condições que geravam a necessidade de refúgio e, finalmente, tratando-se de pessoa que não tenha nacionalidade, a cessação das circunstâncias que originaram o temor e a perseguição e seja possível retorná-la ao seu local de origem^{125/126}.

¹²³ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., pp. 78-85.

¹²⁴ Cfr. Artigo 1.º, D, E e F da *CRER*.

¹²⁵ Previstas no Artigo 1.º C), 1 a 6 da *CRER*.

Para além disso, na *CRER* também se diz que “os Estados Contratantes aplicarão as [suas] disposições aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem” e que “proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos”¹²⁷, reconhecendo-lhes direitos¹²⁸ e fazendo-lhes beneficiar do regime de reciprocidade relativamente aos nacionais e aos estrangeiros. Da mesma forma, também faz impender sobre os refugiados a obrigatoriedade de respeitar as leis e regulamentos internos do Estado em que se encontram¹²⁹.

No entanto, talvez o principal princípio que se pode retirar deste diploma jurídico internacional será o do “*non-refoulement*”, previsto nos seus artigos 32.º e 33.º, e que impede que os Estados decidam expulsar qualquer “refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”¹³⁰. A única exceção que se põe a este princípio está relacionada com motivos de segurança nacional ou ordem pública, salvaguardando-se, no entanto, a concessão de um prazo razoável ao refugiado para procurar obter admissão legal noutro país¹³¹.

¹²⁶ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, pp. 86-87.

¹²⁷ Cfr. Artigos 3.º e 4.º da *CRER*.

¹²⁸ A este propósito referi que “para além disso, devem usufruir de outros direitos como os direitos associativos de acesso aos tribunais, às profissões assalariadas, não assalariadas e liberais; os direitos de bem-estar, de alojamento, de educação pública, assistência pública, legislação de trabalho e segurança social, auxílio administrativo, liberdade de circulação, de acesso aos documentos de identificação de viagem, de encargos fiscais, entre outros. Estando isentos de medidas excecionais aplicadas em razão da nacionalidade, podem, todavia, estar sujeitos a medidas provisórias aplicadas em tempo de guerra ou noutras circunstâncias graves e excecionais, mas indispensáveis à segurança nacional, etc.” (Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 338).

¹²⁹ Cfr. Artigos 7.º e 2.º da *CRER*, respetivamente.

¹³⁰ Cfr. Artigo 33.º da *CRER*.

¹³¹ Quanto a esta temática, ALLINE NEVES ASSIS alerta para o facto de “entretanto, [existirem] alguns problemas relacionados ao princípio do *non-refoulement*. Agha Khan (apud BATISTA, 1998, p. 61-62) aponta dois pontos fracos neste princípio: O primeiro está relacionado com o aumento do número de petiçãoários do estatuto do refugiado que pode gerar uma quantidade de pedidos de asilo falsos ou de má-fé, o que leva os Estados a enrijecerem sua prática de admissão de fronteiras; o segundo, de ordem prática, é a dúvida que pode suscitar a aplicação do artigo 33.º

Também nos artigos 12.º a 29.º da *Convenção*, por referência aos direitos reconhecidos em cada nação aos nacionais e estrangeiros, definem-se os direitos dos refugiados à propriedade, ao exercício da profissão, à habitação, à educação, entre outros¹³².

Assim, a *CRER* define os princípios básicos em que deve assentar a proteção internacional dos refugiados.

“Entre eles contam-se, nomeadamente, o de que os refugiados não devem ser repatriados se no destino irão ser alvo de perseguição, ou se sobre eles pende a ameaça de poderem vir a sê-lo (...); o de que a proteção deve ser concedida a todos os refugiados, sem discriminação; o de que o problema dos refugiados é de natureza social e humanitária, não devendo por conseguinte tornar-se motivo de tensão entre os Estados; o de que, atendendo a que a concessão de asilo é suscetível de constituir, indevidamente, um pesado encargo para determinados países, só será possível alcançar uma solução satisfatória para o problema dos refugiados através da cooperação internacional; o de que não se pode esperar que uma pessoa que foge a uma situação de perseguição saia do seu país e entre noutro país de forma regular, pelo que a mesma não pode ser penalizada por ter entrado ou se encontrar em situação ilegal no país onde procura asilo; o de que, face às graves consequências que poderão advir da expulsão de um refugiado, tal medida só deverá ser adotada em circunstâncias excepcionais com um impacto direto na segurança nacional ou na ordem pública; o de que a cooperação dos Estados com o Alto Comissário para os Refugiados é essencial para assegurar a efetiva

da *Convenção*, cuja redação não deixa claro se o refugiado que está especificado no texto é o que está na fronteira ou o que já se encontra no território do Estado contratante da *Convenção*.” (Cfr. ASSIS, Alline Neves: “A proteção internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro”, *Revista Eletrónica do Ministério Público do Estado de Goiás*, n. 2, janeiro/junho 2012, pp. 314-315).

¹³² Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 65.

coordenação das medidas tomadas para resolver o problema dos refugiados”¹³³.

5.5. A necessidade da criação do *Protocolo de Nova Iorque*

Ora, apesar da clara importância da adoção da *CRER* no seio da Comunidade Internacional, não podemos ignorar que o facto de se ter limitado temporalmente o conceito de refugiado às pessoas que adquiriram aquela condição em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 não foi uma solução muito feliz. Compreende-se que a solução adotada teve origem nas consequências que a Segunda Guerra Mundial trouxe no que toca à deslocação massiva de pessoas entre territórios. No entanto, a verdade é que a problemática dos refugiados é intemporal e não pode ser condicionada a um período temporalmente limitado, o que se veio a comprovar por várias vezes em alturas seguintes da História^{134/135/136}.

De facto, desde a década de 1980 que as razões pelas quais as pessoas abandonam a sua terra natal vêm sendo cada vez mais incompatíveis com os

¹³³ Cfr. FELLER: “Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios”..., *ob. cit.*, pp. 35-36.

¹³⁴ A título de exemplo, ANDREA LÚCIA ALVES DA SILVA refere que “ao longo das décadas de 50 e 60, novos grupos de refugiados surgiram, particularmente na África. Esses refugiados foram em busca de proteção que, devido ao ajuste de tempo limitado da *Convenção de 1951*, não lhes podia ser assegurada.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial...*”, *ob. cit.*, p. 6).

¹³⁵ Por seu turno, KARI HÅKÅMIES menciona que “até à Segunda Guerra Mundial, os fluxos de refugiados eram gerados, regra geral, por acontecimentos pontuais. Na década de 50, subsistia a convicção de que a problemática dos refugiados não passava de um fenómeno passageiro. O número de refugiados manteve-se constante até finais da década de 1970, rondando os 2-3 milhões, mas desde então tem aumentado a um ritmo acelerado. O problema associado aos refugiados palestinianos foi o primeiro a revelar-se crónico. Desde aí, tem havido inúmeras situações problemáticas de refugiados para as quais não temos conseguido encontrar soluções com carácter permanente.” (Cfr. HÅKÅMIES, Kari: “Sessão de Abertura”, *Em direção a um Sistema Comum Europeu de Asilo*, Conferência europeia sobre asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, p. 15).

¹³⁶ Ainda sobre esta questão, TERESA CIERCO menciona que “as situações de conflito que apareceram logo na década de 1950 (a crise na Hungria, a guerra na Argélia e as alterações políticas na China, entre outros), demonstraram que o ACNUR devia antever a situações novas, e não reduzir-se apenas àquelas pelas quais tinha sido criado. As causas de exílio destes e de novos grupos de refugiados não podiam ser relacionadas com acontecimentos ocorridos antes de 1951, como estava expresso na *CRER*. Como a função do Alto Comissário era protegê-los, a inadequação dos termos e do mandato da *Convenção* tornaram-se flagrantes e dificultavam a sua ação.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 50).

critérios estabelecidos na *CRER*. Todavia, enquanto o número de requerentes de asilo vem registando um aumento, o número de pessoas a quem os países de acolhimento concedem asilo tem vindo a diminuir.

É neste sentido que é elaborado e apresentado à Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1966, um *Protocolo Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*, mais conhecido como *Protocolo de Nova Iorque*¹³⁷, como consequência do reconhecimento por parte dos Estados de que o fenómeno dos refugiados está em constante mutação, não estando dependente de uma época específica da História, mas sim de uma série de condicionalismos políticos, sociais e económicos que se encontram em constante mudança¹³⁸. O *Protocolo* veio eliminar todas as barreiras temporais e geográficas que existiam na *CRER*, dando-se igual importância às violações de direitos humanos noutras regiões do mundo¹³⁹.

¹³⁷ De facto, “com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocasse os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da *Convenção*. Assim, um *Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados* foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do *Protocolo* e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O *Protocolo* foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.” (Cfr. “*Agência da ONU para os Refugiados*”, in <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>, consultado a 21/07/2015).

¹³⁸ Neste sentido, o *Protocolo* iniciou com o seguinte Preâmbulo: “Considerando que a *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados* assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [...], só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a *Convenção* foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da *Convenção*,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da *Convenção* independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,” (Cfr. Preâmbulo do *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*).

¹³⁹ Nele se dizia: “Para os fins do presente *Protocolo*, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do n.º 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 1.º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem no n.º2 da seção A do artigo primeiro. O presente *Protocolo* será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica;” (Cfr. Artigo 1.º, n.º 2 do *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*).

A verdade é que ainda nos dias de hoje estamos sempre a assistir a alterações económicas, sociais e de segurança, com a emergência de questões como o terrorismo, guerras civis, processos de democratização ou alargamento e integração de novos Estados na União Europeia, que obrigam estes migrantes a sair de forma forçada do seu meio para sobreviver noutros Estados, sob o estatuto de refugiado.

Ora, o *Protocolo de Nova Iorque* tem uma dupla vertente: por um lado, serviu de complemento à *CRER* para os Estados que já estavam envolvidos e, por outro, constitui um instrumento jurídico independente, ao qual os Estados podem aderir mesmo não sendo partes na *Convenção*¹⁴⁰. Assim, se um Estado adere somente ao *Protocolo*, não tem a possibilidade de introduzir qualquer limitação geográfica à aplicabilidade do conteúdo da *CRER* no seu território mas, se aderir à *Convenção* e/ou *Protocolo*, pode fazer reservas aos artigos que entender inaplicáveis¹⁴¹.

Por outro lado, neste *Protocolo* os Estados comprometeram-se a apresentar relatórios às Nações Unidas, fornecendo-lhes dados estatísticos sobre o estatuto dos refugiados, a execução do *Protocolo* e outras disposições legais relativas aos refugiados¹⁴², o que constituiu um passo importante para se conhecer os focos desta problemática entre os diferentes países e poder-se encontrar mais e melhores soluções para os eliminar.

Importa ainda mencionar que quer a *CRER* de 1951, quer o *Protocolo de Nova Iorque* de 1967 se regem segundo os princípios da *DUDH* de 1948. Neste sentido, devem ser garantidos aos refugiados no Estado de acolhimento todos os direitos consagrados naquele último diploma legal, como sejam a dignidade humana, a não discriminação, a liberdade e a segurança pessoal, a igualdade perante a lei, entre outros.

¹⁴⁰ Dado o claro reforço que este *Protocolo* veio trazer ao já estipulado na *CRER*, muitos foram os países que decidiram ratificá-lo, escolhendo entre ratificar apenas o *Protocolo* – o que já seria suficiente para que a maior parte das disposições da *Convenção* lhes fossem aplicáveis – ou ambos. Os EUA, por exemplo, optaram apenas por ratificar o *Protocolo*.

¹⁴¹ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 51.

¹⁴² Cfr. Artigo 2.º, n.º 2 do *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*.

Por conseguinte, “a proteção internacional dos refugiados, positivada, em especial, com a adoção e vigência da *CRER* e do seu *Protocolo Adicional*, baseia-se, sobretudo, nos seguintes princípios: (i) princípio da proteção internacional da pessoa humana; (ii) princípios da cooperação e da solidariedade internacionais; (iii) princípio da não-devolução, ou seja, do *non-refoulement*; (iv) princípio da boa-fé; (v) princípio da supremacia do direito de refúgio; (vi) princípio da unidade familiar; e, por fim, (vii) princípio da não-discriminação”¹⁴³.

Entretanto, há ainda a referir dois outros momentos importantes da História dos Refugiados que não podem ser esquecidos: a fundação do Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias¹⁴⁴, em 1952, que veio dar origem à Organização Internacional para as Migrações, e a criação do Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF), em 1954.

5.6. A Declaração sobre Asilo Territorial das Nações Unidas

A 14 de dezembro de 1967, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 2312, relativa à *Declaração sobre Asilo Territorial (DSAT)*, inspirada pela *Convenção sobre Asilo Territorial de 1954*, e que constituiu um passo importante para a codificação internacional nesta matéria¹⁴⁵. A *Declaração* desenvolveu diversas disposições de textos anteriores como a *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de 1950* e o *Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos de 1966*.

A *DSAT* apresenta duas teses essenciais: por um lado, reforça a ideia já consagrada nos artigos 13.º, n.º 2, e 14.º da *DUDH* de que o asilo deve ser considerado como um direito individual; por outro, concebe o princípio da

¹⁴³ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 67.

¹⁴⁴ Este Comité tinha como objetivo prestar assistência na movimentação dos deslocados e refugiados da Europa para os países ultramarinos.

¹⁴⁵ Ora, “essa *Declaração* da Assembleia Geral das Nações Unidas apresenta uma série de princípios fundamentais referentes ao asilo territorial. Ela expõe que a concessão de asilo territorial “é um ato pacífico e humanitário e que, como tal, não pode ser considerado como desfavorável por qualquer outro Estado.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial...*”, ob. cit., p. 6).

soberania territorial dos Estados na concessão ou não do direito de asilo aos seus requerentes, enquanto faculdade única e exclusiva daqueles¹⁴⁶.

Para além do princípio da soberania, elencado logo no artigo 1.º, n.º 1 da DSAT, José Noronha Rodrigues defende a existência de oito outros princípios nesta *Declaração*, posição que igualmente suportamos, e que são: o Princípio da Justiça – como forma de eliminar potenciais abusadores deste instituto de asilo; o Princípio da Discricionariedade – corresponde ao Estado que concede o asilo qualificar as causas que o motivam; o Princípio da Humanidade – todas as pessoas que possam invocar o artigo 14.º da Declaração Universal de Direitos Humanos interessam à Comunidade Internacional; o Princípio da Solidariedade – os Estados devem ajudar o Estado asilante na concessão de asilo quando este se encontre em dificuldades para o fazer; o Princípio do *Non-Refoulement*¹⁴⁷ – nenhuma pessoa pode ser expulsa ou devolvida a qualquer Estado onde possa ser objeto de perseguição; o Princípio da Seguridade – constitui uma exceção ao princípio do *non-refoulement* quando se imponham razões preponderantes de segurança nacional ou para salvaguardar a população; o Princípio da Oportunidade – aplica-se aos casos em que se verifica uma exceção ao princípio do *non-refoulement* mas em que o Estado concede asilo provisório ao requerente enquanto este não se desloca para outro Estado; e, finalmente, o Princípio da Legalidade – fixa obrigações gerais para o asilado que estejam em consonância com os princípios das Nações Unidas^{148/149/150}.

¹⁴⁶ Cfr. RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, ob. cit., p. 31.

¹⁴⁷ No que concerne a este princípio, TERESA CIERCO menciona que “a disposição mais importante deste texto consiste no artigo 3.º que enuncia o princípio de *non-refoulement*. (...) Apesar de obrigar moralmente o Estado a não recusar a admissão de refugiados na fronteira, esta obrigação está limitada pelo carácter não obrigatório da *Declaração*. No entanto, convém mencionar que o reconhecimento da obrigação por parte da comunidade internacional em se ocupar dos refugiados, e a referência ao espírito de solidariedade internacional para partilhar os encargos que estes implicam, constitui uma manifestação política importante no domínio da cooperação internacional.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 52).

¹⁴⁸ Cfr. Artigos 1.º, n.º 1, 1.º, n.º 2, 1.º, n.º 3, 2.º, n.º 1, 2.º, n.º 2, 3.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, 3.º, n.º 3 e 4.º da DSAT.

¹⁴⁹ Cfr. RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, ob. cit., pp. 32-33.

¹⁵⁰ Também LUCIANA DINIZ DURÃES PEREIRA refere que “a *Declaração de 1967* foi responsável pela consagração de inúmeros princípios concernentes ao direito de asilo, entre estes o da não-

No entanto, estamos em crer que a *DSAT* acarreta ainda a existência de outros princípios gerais do Direito Internacional, nomeadamente, o Princípio da Boa-Fé – que tem que ser mesurado com todos os outros Princípios já apontados, designadamente na definição dos critérios para a concessão do direito de asilo, nas situações excepcionais em que se admite haver motivos para expulsar o requerente de asilo do Estado asilante, entre muitos outros; o Princípio da Coexistência Pacífica e do Respeito entre os Estados – a decisão de concessão ou não de asilo por um Estado deve ser respeitada pelos restantes; e o Princípio da Não-agressão – nenhum Estado poderá compactuar com situações de agressão, devolvendo o requerente de asilo a um Estado onde possa ser objeto de perseguição¹⁵¹.

Enfim, para além de enunciar os já supramencionados conceitos da soberania do Estado na concessão de asilo, a qualificação dos factos pelo Estado de asilo, a referência aos crimes contra a paz ou contra a humanidade como impeditivos do benefício de asilo e a reafirmação do princípio do *non-refoulement*, a *Declaração* prevê a partilha de encargos entre os países no que respeita ao acolhimento de refugiados e requerentes de asilo¹⁵².

6. A instituição de asilo na ordem jurídica internacional – instrumentos de âmbito regional

6.1. A criação do Conselho da Europa e o Instituto de Asilo

Como já vimos, o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, trouxe consequências devastadoras para toda a Europa: milhares de mortos, centenas de pessoas desalojadas e dezenas de movimentos populacionais em busca de um sítio para viver. Urgia, portanto, a construção de uma nova Europa que

devolução (*non-refoulement*) e o de que a concessão de asilo por um Estado pode não ser vista, pelo Estado de origem do asilado, como um ato de inimizade ou ofensa.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 59).

¹⁵¹ Cfr. Artigos 1.º, n.º 1, última parte e 3.º, n.º 1 da *DSAT*.

¹⁵² Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, pp. 52-53.

ultrapassasse a tragédia que a assolava, razão pela qual se realizou o Congresso de Haia de 1948¹⁵³.

Na sequência daquele Congresso é assinada por dez países¹⁵⁴ a *Convenção de Londres* que instituiu o Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, passando este a ser um órgão fundamental no reconhecimento da democracia e dos direitos humanos fundamentais, sendo a mais antiga organização política do continente europeu ainda atualmente em vigor¹⁵⁵.

Desta forma, e tendo como principal foco de intervenção a proteção dos direitos fundamentais¹⁵⁶, o Conselho da Europa não pôde deixar de parte os problemas relacionados com os refugiados e o asilo.

No início, “face [ao] aumento significativo de refugiados, de imigrantes, de deslocados e de requerentes de asilo, os Estados-membros do Conselho da Europa começam por adotar um conjunto de medidas para controlar e restringir a entrada no seu território. Estes tentam a todo o custo proteger as suas fronteiras da imigração não desejada, todavia, defrontam-se com um grave problema: como diferenciar as reais motivações dos requerentes de asilo, face ao fluxo misto do êxodo populacional. (...) Perante esta mistura de motivações,

¹⁵³ Para melhor desenvolvimento *vide*, RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, pp. 344-345.

¹⁵⁴ Foram eles a França, Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Itália, Dinamarca, Suécia e Noruega.

¹⁵⁵ Neste sentido, o artigo 1.º do *Estatuto do Conselho da Europa* tem a seguinte redação: “a) O objetivo do Conselho da Europa é o de realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social. b) Este objetivo será prosseguido, por meio dos órgãos do Conselho, através do exame de questões de interesse comum, pela conclusão de acordos e pela adoção de uma ação comum nos domínios económico, social, cultural, científico, jurídico e administrativo, bem como pela salvaguarda e desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. c) A participação dos Membros no Conselho da Europa não deve afetar a sua contribuição nas tarefas das Nações Unidas e de outras organizações ou uniões internacionais das quais façam parte. d) As questões relativas à defesa nacional não são da competência do Conselho da Europa.”, (Cfr. “*Estatuto do Conselho da Europa*”, in http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/Conselho_Europa/Conselho_Europa__Estatuto.htm, consultado a 07/09/2015).

¹⁵⁶ Segundo o artigo 3.º do *Estatuto do Conselho da Europa*: “Todos os Membros do Conselho da Europa reconhecem o princípio do primado do Direito e o princípio em virtude do qual qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, comprometendo-se a colaborar sincera e ativamente na prossecução do objetivo definido (...)”, (*Ibidem*).

muitos Estados adotam políticas restritivas de acesso ao seu território a fim de evitarem o abuso generalizado do instituto de asilo, bem como para escamotearem às obrigações legais internacionais no que concerne à proteção dos refugiados e do Homem em geral”^{157/158}.

No entanto, face ao grande fluxo de refugiados e deslocados emergentes da Segunda Guerra Mundial, os Estados-membros do Conselho da Europa viram-se obrigados a estabelecer vários tratados e acordos que salvaguardassem os mais elementares direitos humanos daquele grupo de pessoas. Neste sentido, o Conselho, composto por 47 Estados-membros, tenta contribuir para uma maior proteção da instituição de asilo não só na Europa, como também a nível global.

Assim, em 1950, os Estados-membros do Conselho da Europa assinaram a *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, que institui pela primeira vez um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem para o controlo judicial das violações aos direitos dos cidadãos. Esta, apesar de não conter diretamente disposições sobre o direito dos refugiados e dos que requerem asilo, aplica-se também àqueles por ser aplicável a todos os que se encontram no território dos países signatários¹⁵⁹. À *Convenção* juntaram-se 14 Protocolos adicionais, dos quais se destacam, em matéria de asilo, o Protocolo adicional n.º 4 (1963), que proibiu as expulsões coletivas de estrangeiros no seu

¹⁵⁷ Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 349.

¹⁵⁸ Por outro lado, o Protocolo n.º 4 da *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, adotada a 4 de novembro de 1950 pelos quinze países europeus membros do Conselho da Europa, previa nos seus artigos 2.º e 3.º o direito de livre circulação e a proibição de expulsão ou de entrada num país quer para nacionais, quer para estrangeiros, sendo que o artigo 7.º daquele Protocolo continha uma série de garantias processuais que deviam ser aplicadas nos casos de expulsão de estrangeiros residindo legalmente no Estado em causa, designadamente, a imposição de estes só poderem ser expulsos por decisão judicial em conformidade com a lei.

¹⁵⁹ A este propósito, refere TERESA CIERCO que “o papel do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, enquanto garante da salvaguarda, aplicação e interpretação da *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, tem também sido relevante em matéria de asilo. Defende que, mesmo que o direito de asilo não esteja garantido enquanto tal na *Convenção*, as medidas de repatriamento podem causar problemas do ponto de vista do artigo 3.º, que proíbe a tortura e o tratamento desumano ou degradante, ou do artigo 13.º, onde se garante o direito a um recurso efetivo.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, pp. 67-68).

artigo 4.º, e o Protocolo adicional n.º 7 (1984), que enuncia as condições de expulsão dos estrangeiros no seu artigo 1.º.

Para além disso, no seio do Conselho da Europa, são de destacar as seguintes recomendações, resoluções e acordos que, direta ou indiretamente, referem a questão do asilo:

- o Acordo Europeu sobre o regime de circulação de pessoas entre os países membros do Conselho da Europa, assinado a 13 de dezembro de 1957¹⁶⁰;
- a Convenção Europeia de Extradução, de 13 de dezembro de 1957;
- o Acordo Europeu relativo à supressão de vistos para os refugiados (1959) que permitia a livre circulação de refugiados entre o território das Partes Contratantes, desde que fossem titulares de visto de viagem válido e que a duração da sua estada fosse inferior ou igual a três meses;
- a Recomendação 293 (1961) da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, onde se propõe a introdução de um artigo específico sobre o direito de asilo no segundo protocolo à *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*;
- a Recomendação 434 (1965) da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, relativa à “Aplicação do direito de asilo aos refugiados europeus”;
- a Resolução 14 (1967) do Comité de Ministros, sobre a concessão de asilo a pessoas ameaçadas de perseguição;
- a Resolução 817 (1977) da Assembleia Parlamentar relativa a certos aspetos do direito de asilo, e a Declaração relativa ao asilo territorial do Comité de Ministros, que vieram apoiar o conteúdo da Resolução 14, pedindo ao Comité de Ministros para apelar aos Estados-membros para que reconhecessem a competência da Comissão Europeia dos Direitos do

¹⁶⁰ Quanto a este assunto já referi que “(...) este acordo foi o embrião do *Acordo Schengen* pois, visava, essencialmente, reconhecer a obrigação de facilitar aos nacionais dos Estados contratantes do Conselho da Europa, qualquer que seja o seu país de residência, a entrada em qualquer território de qualquer outro Estado contratante e, a possibilidade de o abandonar quando o bem entender.” (Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 351).

Homem em analisar os pedidos individuais e mantivessem a sua atitude liberal face às pessoas que procuram asilo no seu território;

- o Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade relativa a Refugiados (1980) e a Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais relativos ao Asilo (1981);
- a Recomendação relativa à proteção de pessoas que satisfazem os critérios da *CRER* e que não são formalmente reconhecidas como refugiados (1984);
- a Recomendação 787 (1986) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que institui a harmonização em matéria de elegibilidade em conformidade com a *CRER* e com o *Protocolo de 1967*;
- a Recomendação 1088 (1988) relativa ao direito de asilo territorial;
- e, finalmente, a Recomendação 1237 (1994) relativa à situação dos pedidos de asilo indeferidos¹⁶¹.

6.2. O continente africano e o asilo

Com o fim da era colonial, o continente africano assistiu a sucessivos movimentos de refugiados, sendo necessário um acordo regional para contemplar os aspetos específicos dos problemas dos refugiados em África. Neste sentido, é adotada a *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA)* em 10 de setembro de 1969, em Adis-Abeba, pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA¹⁶².

¹⁶¹ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., pp. 68-69.

¹⁶² Sobre este assunto, TERESA CIERCO explica que “no preâmbulo consta a convicção de que “todos os problemas (...) do Continente Africano devem ser resolvidos no espírito da *Carta da OUA* e no quadro de África”, e que a *CRER de 1951*, modificada pelo *Protocolo de 1967*, “constitui o instrumento jurídico fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados...”. Afirma-se igualmente a existência de uma estreita colaboração entre a OUA e o ACNUR para assegurar “a eficácia das medidas preconizadas pela presente *Convenção*, com vista a resolver o problema dos refugiados em África”. Não se tratou assim de criar um sistema africano à margem do ACNUR, mas de estender a proteção internacional a novas categorias de refugiados no continente africano. (*Ibidem*, pp. 58-59).

A *Convenção* define o termo refugiado como sendo “qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.” E acrescenta ainda que “o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”^{163/164}.

No entanto, apesar de ter sido feito um alargamento da definição de refugiado, o conceito continuava a não englobar as pessoas deslocadas no interior do país e a quem as organizações humanitárias internacionais, como o ACNUR, tratavam de prestar assistência, bem como não se referia às catástrofes naturais e económicas, restringindo-se àquelas que eram provocadas pelo Homem¹⁶⁵.

Ora, a maior inovação desta *Convenção* residiu no facto de prever uma disposição que obriga os Estados a acordar a concessão de asilo aos que o solicitam. Ou seja, por forma a não pôr em causa a soberania dos Estados, prevendo-se a obtenção automática ao direito de asilo, a *Convenção* optou por dispor que “os Estados-Membros da OUA comprometem-se a fazer tudo o que

¹⁶³ Cfr. Artigos I, n.º1 e I, n.º2 da *Convenção da OUA*.

¹⁶⁴ Sobre a definição de refugiado plasmada na *Convenção da OUA*, TERESA CIERCO refere que “a definição (...) encontra-se dividida em duas partes: a primeira é idêntica à definição da *Convenção de 1951* sem os limites temporais e geográficos; a segunda parte vai mais longe, estendendo a proteção às pessoas forçadas a deixar o seu país de origem (...). Esta tratou-se de uma adição importante. Significa que, aqueles que fogem de distúrbios civis, violência e guerra tinham direito a reclamar o estatuto de refugiado nos Estados signatários desta *Convenção*. Já não se estava apenas perante acontecimentos de natureza geral que envolvem toda uma comunidade.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia, ob. cit.*, p. 59).

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 61.

estiver ao seu alcance, no quadro das respetivas legislações, para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que, por razões sérias, não podem ou não querem voltar aos seus países de origem ou de que têm a nacionalidade”¹⁶⁶.

Para além disso, tal como a *CRER*, a *Convenção da OUA* previa o princípio do *non-refoulement*, adaptado às necessidades específicas regionais, onde os êxodos maciços eram muito mais significativos do que os pedidos de asilo individuais¹⁶⁷. Neste sentido, previa-se que “todo o refugiado a que não foi concedido o direito de residir num determinado país de asilo, poderá ser admitido temporariamente no primeiro país de asilo onde se apresentou como refugiado, aguardando que sejam tomadas disposições para a sua reinstalação (...)”¹⁶⁸.

A *Convenção* prevê ainda a proibição de qualquer atividade subversiva (a obrigação de os refugiados se conformarem com as leis e regulamentos do país em que se encontram), o princípio da não discriminação (a obrigação de os Estados não fazerem distinção de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou de opiniões políticas perante todos os refugiados) e o princípio do repatriamento voluntário (nenhum refugiado pode ser repatriado contra a sua vontade)¹⁶⁹.

A *Convenção da OUA* influenciou a elaboração de outros acordos regionais como a *Declaração de Cartagena*, na América Latina, suscitou o desenvolvimento da questão dos refugiados “de facto” no seio do Conselho da Europa e ajudou à tentativa de elaboração da *Convenção sobre Asilo Territorial da ONU*¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Cfr. Artigo II, n.º1 da *Convenção da OUA*.

¹⁶⁷ Por conseguinte, no artigo II, n.º 3 da *Convenção da OUA* prevê-se o seguinte: “Ninguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o *refoulement* ou a expulsão que o obriguem a voltar a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçados (...)”.

¹⁶⁸ Cfr. Artigo II, n.º5 da *Convenção da OUA*.

¹⁶⁹ Cfr. Artigos III, IV e V da *Convenção da OUA*.

¹⁷⁰ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 61.

6.3. O instituto de asilo na América Latina e a *Convenção de Caracas de 1954*

6.3.1. A evolução do asilo na América Latina: do *Tratado de Direito Penal Internacional à Declaração de Cartagena das Índias*

No continente americano, o direito de asilo foi-se desenvolvendo particularmente na América Latina, sendo que os primeiros textos remontam ao século XIX onde é de notar a realização da primeira Conferência com o objetivo de regulamentar o direito de asilo, em Lima, em 1865 e o Primeiro Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado que culminou na assinatura do *Tratado de Direito Penal Internacional*, a 23 de janeiro de 1889, em Montevideu. Este constituiu a primeira normatização jurídica internacional regional referente ao asilo, estabelecendo um precedente para a criação de outros instrumentos internacionais regionais convencionais que regulavam e ainda regulam, direta ou indiretamente, a concessão de asilo¹⁷¹.

Durante o século XX são ainda de destacar os seguintes instrumentos jurídicos regionais no âmbito do instituto de asilo: o Acordo sobre Extradução, assinado em Caracas em 1911, a Convenção sobre Asilo, assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana em 1928, a Convenção sobre Asilo Político, assinada na VII Conferência Internacional Americana de Montevideu em 1933, o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu de 1939, a Declaração Americana dos Direitos Humanos (1948) e as *Convenções sobre Asilo Diplomático e sobre Asilo Territorial de Caracas (1954)*.

Podemos referir igualmente o *Pacto de San José da Costa Rica (1969)* e a *Convenção Americana relativa aos Direitos do Homem (1969)* que comportam, contrariamente ao seu equivalente europeu, disposições relativas ao direito de

¹⁷¹ O *Tratado de Direito Penal Internacional* foi assinado pela Argentina, Bolívia, Paraguai, Perú e Uruguai e vem, pela primeira vez, regular o instituto de asilo naqueles países, tendo inclusivamente integrado a legislação interna de alguns Estados signatários e tendo sido muito importante numa época em que se lutava pela independência em alguns Estados latino-americanos e pela consolidação da democracia em outros. (Cfr. ANDRADE: *Direito Internacional dos Refugiados, Evolução Histórica...*, ob. cit., p. 18).

asilo¹⁷² e, mais tarde, a *Declaração de S. José de 1994* que teve a sua origem num Colóquio Internacional de Comemoração do 10.º Aniversário da *Declaração de Cartagena*.

De facto, em 22 de novembro de 1984 foi elaborada a *Declaração de Cartagena das Índias (DCI)*¹⁷³, que foi assinada por dez países da América Latina e da América Central: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela no Colóquio sobre a proteção internacional dos refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários, que teve lugar em Cartagena, Colômbia¹⁷⁴.

A *DCI* nasceu com o mesmo objetivo do *Protocolo de Nova Iorque* de excluir as limitações temporais e geográficas impostas pela *CRER*, como resposta aos conflitos ocorridos naquela época¹⁷⁵, que provocaram o fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos, fixando como critério para a concessão do refúgio a existência de uma violação massiva de direitos¹⁷⁶.

¹⁷² “Nesta última, destaca-se o artigo 22.º sobre o “direito de deslocação e de residência” (parágrafos 7 e 8) que se refere ao “direito de procurar e de receber asilo” em caso de perseguição por delitos políticos, e ao princípio de *non-refoulement*.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 62).

¹⁷³ A este propósito, ANDREA LÚCIA ALVES DA SILVA menciona que “(...) a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados* [...] estipulava a criação de fundações para o tratamento dos refugiados na América Central, incluindo o princípio da não rejeição, a importância de integrar os refugiados e empreender esforços para erradicar as causas de seus problemas.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: *Os refugiados no cenário mundial...*, ob. cit., p. 6).

¹⁷⁴ Sobre esta temática, refere TERESA CIERCO que “nesta *Declaração*, alguns países latino-americanos defenderam “...o carácter pacífico, apolítico e exclusivamente humanitário da concessão do asilo ou do reconhecimento do estatuto do refugiado” e sublinharam a importância do princípio internacionalmente aceite, segundo o qual, nenhuma destas medidas pode ser interpretada como sendo “um ato hostil para com o país de origem dos refugiados.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 63).

¹⁷⁵ Ora, “(...) o Colóquio de Cartagena, que deu origem à *Declaração*, teve como razão de sua ocorrência a necessidade de se discutir a grave crise de refugiados pela qual passava, na década de 1980, a América Central: a) o número de refugiados guatemaltecos no México aumentou consideravelmente e, puderam instalar-se acampamentos longe da fronteira, na península de Yucatán; b) Honduras e Costa Rica continuaram aumentando a receção de refugiados vindo, principalmente, de El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Desse último país saíram cerca de 15.000 índios mulatos e sumos durante os primeiros meses de 1986; c) Belize [constituiu-se num] jovem país recetor de refugiados oriundos de diferentes países centro-americanos.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 89).

¹⁷⁶ Neste sentido, DANIELLE ANNE PAMPLONA refere que “(...) [se] verificou que a definição contida na *Convenção de 1951* não dava conta de tratar dos refugiados provenientes dos conflitos no continente americano, dessa forma, fazia-se necessário modificá-la. E foi o que fez a

A DCI adotou uma definição de refugiado mais abrangente do que a adotada pelo *Protocolo de Nova Iorque*, tendo em conta não apenas os refugiados *stricto sensu* mas também todas as vítimas de problemas de ordem pública e da violação massiva dos Direitos do Homem¹⁷⁷. “Para tanto, de forma expressa, foi resguardado, na terceira cláusula conclusiva da DCI, o conselho aos Estados de que a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que, além de conter os elementos da *Convenção* de 1951 e do *Protocolo* de 1967, considere também como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”¹⁷⁸.

Ora, este alargamento do conceito de refugiado tem particular importância em situações de fluxo de larga escala, quando é geralmente impraticável analisar pedidos individuais no estatuto de refugiado. Esta situação adequava-se perfeitamente ao contexto vivido na América Latina provocada pelos seus governos autoritários nos 70 e 80 e a necessidade de enfrentar a situação dos refugiados como uma consequência dos diversos conflitos regionais¹⁷⁹.

Declaração, sugerindo um texto que representou um passo importante para o alargamento da condição de refugiado, eis que em seu item III, na terceira conclusão, expressamente prevê que devem preferencialmente ser considerados como refugiados “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança, ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.” (Cfr. PAMPLONA: “O instituto de refúgio no Brasil...”, *ob. cit.*, p. 46).

¹⁷⁷ Quanto a esta questão, TERESA CIERCO chama a atenção de que com esta *Declaração* “pela primeira vez, um instrumento internacional do direito dos refugiados contém uma referência explícita à violação dos direitos humanos. No entanto, como defende Hathaway, a partir do momento em que o refugiado sente que a sua vida, liberdade ou segurança estão ameaçadas, há já uma referência à violação dos direitos humanos em geral. Logo, esta *Declaração* não acrescenta nada verdadeiramente novo. A mesma coisa acontece no que respeita à questão dos “conflitos internos” que, segundo o mesmo autor, não é mais que especificar princípios já estabelecidos. Toda a situação de “conflito interno” consiste numa perturbação de ordem pública sendo, por isso, coberta quer pela *Convenção da OUA*, quer pela *Declaração de Cartagena*.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 64).

¹⁷⁸ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 90.

¹⁷⁹ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 64.

No entanto, esta *Declaração* não é formalmente vinculativa, tendo somente a força de uma opinião compartilhada internacionalmente. Tornou-se, contudo, a base da política de refugiados na região e foi incorporada na legislação nacional de diversos Estados, na medida em que se converteu numa fonte espontânea e atípica de Direito Internacional em matéria de refugiados pela sua aceitação como conjunto de normas de referência na matéria¹⁸⁰.

No vigésimo aniversário da *DCI* (novembro de 2004), o ACNUR, o Conselho Norueguês para os Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos e os governos do Brasil, Costa Rica e México, analisaram os principais desafios em matéria de refugiados na América Latina, tendo concluído que subsistem ainda situações que geram deslocamento forçado e identificando algumas linhas de ação na procura de soluções duradouras efetivas como a repatriação voluntária¹⁸¹.

6.3.2. O asilo territorial e o asilo diplomático na Convenção de Caracas

Por outro lado, a *Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial e Asilo Diplomático*, de 28 de março de 1954, dividida em dois instrumentos jurídicos distintos, e aprovada na X Conferência Interamericana celebrada em Caracas, Venezuela, constituiu um marco importante no que ao direito de asilo diz respeito perante os países da América Latina, especificando a competência dos Estados asilantes, a qualificação da natureza do delito e a apreciação da urgência no pedido de asilo¹⁸².

¹⁸⁰ “Este processo foi continuado e desenvolvido pela Declaração e Plano de Ação concertado a favor dos refugiados, repatriados e deslocados centro-americanos e pelo documento Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, repatriados e deslocados centro-americanos na América Latina, adotados na Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos.” (Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., p. 69).

¹⁸¹ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 66.

¹⁸² Sobre este tema, LUCIANA DINIZ DURÃES PEREIRA defende que “[se] pode aferir da existência destes documentos que o conceito de asilo diplomático e territorial, ou seja, do chamado *asilo político*, teve uma conceção e formação especial na América Latina sob o termo

No que concerne à *Convenção sobre Asilo Territorial* é de destacar, logo no seu artigo I, a referência ao princípio da soberania dos Estados, designadamente prevendo que “todo o Estado tem direito, no exercício da sua soberania, de admitir dentro do seu território as pessoas que julgar conveniente sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação”¹⁸³. Com esta prerrogativa, os Estados pretenderam reforçar a ideia de que a concessão de asilo e a conseqüente cedência de direitos aos requerentes de asilo são atos que integram a sua esfera de soberania e que só a eles dizem respeito. O princípio da soberania dos Estados também se encontra previsto nos artigos II, VII e VIII da *Convenção*¹⁸⁴.

Esta *Convenção* trouxe uma inovação na medida em que vem criar um novo princípio da não discriminação entre estrangeiros e nacionais: “Sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes, nenhum Estado é obrigado a estabelecer na sua legislação ou nas suas disposições ou atos administrativos aplicáveis a estrangeiros qualquer distinção motivada pelo único facto de se tratar de asilados ou refugiados políticos”¹⁸⁵. Daqui se retiram os princípios da não discriminação entre estrangeiros e nacionais e, portanto, o princípio do tratamento equitativo entre ambos.

Também a *Convenção sobre Asilo Diplomático* faz alusão ao princípio da soberania dos Estados, mas, fá-lo de forma mais inovadora do que a *Convenção*

“asilado político” – apesar de, internacionalmente, o vocábulo asilo ser utilizado em sua conotação tanto genérica, como enquanto sinónimo de refúgio. Sendo assim, é uma construção jurídica tipicamente latino-americana e regional o asilo político, ligado às regras atinentes à extradição e de delitos e crimes de natureza política.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, pp. 59-60).

¹⁸³ Cfr. Artigo II da *Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas*.

¹⁸⁴ Designadamente, “Qualquer violação da soberania consistindo em atos de um governo ou de seus agentes contra a vida ou a segurança de uma pessoa praticados no território de outro Estado não se pode considerar atenuada pelo facto de ter a perseguição começado fora das suas fronteiras ou de obedecer a motivos políticos ou a razões de estados.”; “A liberdade de expressão de pensamento que o direito interno reconhece a todos os habitantes de um Estado não pode ser motivo de reclamação por outro Estado (...).”; “Nenhum Estado tem o direito de pedir a outro Estado que restrinja aos asilados e refugiados políticos a liberdade de reunião ou associação que a legislação interna deste reconheça a todos os estrangeiros dentro do seu território (...).” (Cfr. Artigos II, VII e VIII da *Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas*).

¹⁸⁵ Cfr. Artigo VI da *Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas*.

sobre *Asilo Territorial*, na medida em que estipula no seu artigo II que o Estado asilante não necessita de fundamentar as razões de facto ou de direito pelas quais nega o pedido de asilo, conferindo, assim, uma grande liberdade aos Estados na concessão (ou não) de asilo. Designadamente, nela se prevê que “todo o Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar porque o nega”¹⁸⁶.

Para além disso, esta *Convenção* confere outros poderes aos Estados asilantes, também eles inovadores, e que são: “a classificação da natureza do delito ou dos motivos da perseguição” e “julgar se se trata de caso de urgência”, o que, em caso afirmativo, significa que o asilo terá que ser concedido obrigatoriamente “pelo tempo estritamente necessário para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correr perigo para a sua vida, liberdade, ou integridade pessoal ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança”¹⁸⁷.

Finalmente, importa referir que ambas as *Convenções (Territorial e Diplomática)* têm como base o asilo político^{188/189} e integram o princípio do *non-refoulement*^{190/191} para as pessoas que sejam perseguidas por delitos políticos ou por delitos comuns cometidos com fins políticos.

¹⁸⁶ Cfr. Artigo II da *Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas*.

¹⁸⁷ Cfr. Artigos IV, VII e V da *Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas*, respetivamente.

¹⁸⁸ Na *Convenção sobre Asilo Territorial*: “O respeito que, segundo o Direito Internacional, se deve à jurisdição de cada Estado sobre os habitantes de seu território, deve-se igualmente, sem nenhuma restrição à jurisdição que tem sobre as pessoas que nele entram, procedentes de um Estado, onde sejam perseguidos por suas crenças, opiniões e filiação política ou por atos que possam ser considerados delitos políticos.” (Cfr. Artigo II da *Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas*).

¹⁸⁹ Na *Convenção sobre Asilo Diplomático*: “O asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos será respeitado pelo Estado territorial, de acordo com as disposições desta *Convenção*.” (Cfr. Artigo I da *Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas*).

¹⁹⁰ Na *Convenção sobre Asilo Territorial*: “Nenhum Estado é obrigado a entregar a outro Estado ou a expulsar de seu território pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos.” (Cfr. Artigo III da *Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas*).

¹⁹¹ Na *Convenção sobre Asilo Diplomático*: “Efetuada a saída do asilado, o Estado asilante não é obrigado a conceder-lhe permanência no seu território, mas não o poderá mandar de volta ao seu país de origem, salvo por vontade expressa do asilado.” (Cfr. Artigo XVII da *Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas*).

7. Asilo e refugiados: particularidades e tipicidades

7.1. A noção e as categorias de asilo

O asilo é uma “instituição em virtude da qual um Estado oferece proteção a determinados indivíduos que não possuem a sua nacionalidade, mas cuja vida, liberdade e/ou direitos fundamentais encontram-se, gravemente, ameaçados ou em perigo, por atos de perseguição ou de violência derivados de comportamentos ativos e passivos de Estados terceiros”^{192/193}. É a “[concessão de] autorização legal de entrada num país, estado/nação, é a permissão de estadia anuída a alguém (refugiado), que se viu obrigado a fugir da sua terra natal, para noutra, iniciar em segurança vida nova, longe das perseguições, da intolerância e da guerra”^{194/195/196}.

Assim, o instituto de asilo está intrinsecamente ligado a uma violação dos direitos humanos: pressupõe que o requerente de asilo tenha sido alvo de perseguições e discriminações que puseram em causa a sua segurança no seu país de origem e que constituem violações metódicas aos mais primários direitos humanos. Os requerentes de asilo vêm-se obrigados a abandonar as suas terras natais, por serem vítimas de ameaças à sua segurança, integridade física e psicológica ou aos mais elementares direitos humanos, buscando, assim, proteção noutra local¹⁹⁷.

¹⁹² Cfr. RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, *ob. cit.*, p. 16.

¹⁹³ A doutrina dominante divide-se em duas correntes quanto à definição do instituto de asilo: a posição tradicional que o vê como um poder inserido na discricionariedade conferida ao Estado e, por isso, fazendo parte do conjunto de matérias abrangidas pela soberania deste; e uma posição que contempla este instituto enquanto direito individual das pessoas, embora dependente da colaboração do Estado para a sua plena concretização. (*Ibidem*, p. 16).

¹⁹⁴ “No sentido mais corrente, a palavra asilo significa um lugar privilegiado onde os perseguidos se encontram ao abrigo dos seus perseguidores.” (Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, p. 55).

¹⁹⁵ Cfr. RODRIGUES: “A História do Direito de Asilo...”, *ob. cit.*, p. 318.

¹⁹⁶ Sobre esta temática, LUCIANA DINIZ DURÃES PEREIRA explica que “o vocábulo *asilo* origina-se da palavra grega *asylon*, resultando da união da partícula *a* e da palavra *asylao*. A partícula *a* significava a negação para os gregos, ou seja, não. Por sua vez, a palavra *asylao* traduzia o sentido dos verbos retirar, tirar, extrair. Desse modo, juntas, significavam a proteção dada às pessoas que, por motivos variados, procuravam abrigo em um local ou cidade que não aquela em que eram perseguidos.” (Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, p. 43).

¹⁹⁷ Quanto a este assunto, ALLINE NEVES ASSIS refere que “as causas motivadoras dessa perseguição são, normalmente, dissidência política, livre manifestação de pensamento ou, ainda,

Por vezes, põe-se a questão de saber a quem se dirige o direito de asilo: se ao indivíduo ou ao Estado. A resposta é simples: o direito de asilo é um direito do Estado, ou melhor, é um privilégio do Estado em função da sua soberania, enquanto sujeito de direito internacional, sendo que os Estados têm até uma grande dificuldade em reconhecer este direito ao indivíduo¹⁹⁸. O único direito que é efetivamente conferido ao indivíduo refugiado é o de não ser reenviado para onde a sua vida ou liberdade possa estar em perigo e que, por isso, constitui uma restrição imposta ao Estado no exercício da sua soberania.

Ora, o asilo é dividido em dois grupos que, por sua vez, se subdividem em dois outros grupos: por um lado, pode ser de direito interno ou de direito internacional, conforme se funda numa norma jurídica de direito interno ou numa norma jurídica de direito internacional; e, por outro, pode ser interno ou externo, dependendo se é situado dentro dos limites da soberania dos Estados ou se é situado fora destes mesmos limites. Neste sentido, podemos concluir que os asilos de direito interno são sempre também asilos internos e que os asilos de direito internacional tanto podem ser asilos internos como asilos externos. Em direito internacional, direito de asilo significa o direito de qualquer Estado, em relação a outro Estado, de conceder a qualquer indivíduo perseguido pelas autoridades deste último qualquer espécie de asilo de direito internacional¹⁹⁹.

Para além disso, podemos encontrar três categorias de asilo: o asilo territorial, que constituiu uma espécie de asilo externo de direito internacional e é concedido por um país estrangeiro a um refugiado político perseguido no seu

crimes relacionados com a segurança do Estado, que não configurem delitos de direito penal comum.” (Cfr. ASSIS: “A proteção internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro...” *ob. cit.*, p. 311).

¹⁹⁸ “Segundo Grahl-Madsen, este direito significa, mais precisamente, o direito de admitir uma pessoa no seu território e permitir que fique; ou recusar a sua extradição, não a submetendo a um processo penal, nem restringindo a sua liberdade.” (Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 49).

¹⁹⁹ Cfr. MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, pp. 55-56.

país de origem; o asilo diplomático²⁰⁰ que é sinónimo de asilo interno de direito internacional²⁰¹ e pressupõe a ideia de relações entre Estados independentes ou, pelo menos, entre sujeitos de direito internacional capazes de defenderem os seus recíprocos direitos ou privilégios²⁰²; e, finalmente, o asilo neutral, característico das situações de guerra, e que se traduz na proteção que um Estado neutral concede aos beligerantes de países terceiros quando estes se encontrem em situações de conflito armado²⁰³.

No entanto, importa ainda recordar que em tempos idos existia ainda uma outra categoria a considerar: o asilo religioso. Este, completamente abstraído de quaisquer relações internacionais, explicava-se por sentimentos supersticiosos que detinham os povos mais primitivos ou pelo respeito devido a certos locais ou objetos ligados à ideia de Deus²⁰⁴. O asilo religioso, caraterístico dos povos egípcios, romanos e gregos, desapareceu na Europa a partir de meados do século XIX.

Atualmente, perante os novos desafios que nos são apresentados pela era contemporânea, há quem defenda novas categorias de refugiados. É o caso dos chamados “refugiados ambientais”²⁰⁵ que buscam um novo lar não por motivos políticos, mas devido a depreavações ambientais, designadamente, a seca, a

²⁰⁰ Para melhor desenvolvimento, vide, MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, pp. 68 e SS.

²⁰¹ No entanto, para PAULO MERÊA, CABRAL DE MONCADA e TEIXEIRA RIBEIRO, o asilo diplomático “apenas abrange uma das espécies de asilo interno de direito internacional, nomeadamente o asilo concedido nos edifícios das missões diplomáticas aos indivíduos perseguidos pelas autoridades do Estado local. As outras variedades de asilo interno de direito internacional são o asilo concedido a bordo de navios de guerra em águas estrangeiras, a bordo de aeronaves militares no estrangeiro e em acampamentos ou formações militares transitoriamente ou de passagem em país estrangeiro.” (*Ibidem*, pp. 56-57).

²⁰² Ao passo que o asilo territorial é concedido sem limite temporal, o asilo diplomático é um asilo provisório, concedido apenas pelo tempo estritamente necessário para pôr em segurança o requerente de asilo. “Nesta medida, o asilo diplomático, apenas, deve ser concedido quando estejam reunidas (...) duas condições cumulativas: a) ser um perseguido político; e, b) encontrar-se numa situação de urgência.” (*Cfr.* RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, *ob. cit.*, p. 29).

²⁰³ Para melhor desenvolvimento, vide, RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, *ob. cit.*, pp. 23-25.

²⁰⁴ *Cfr.* MERÊA, MONCADA & RIBEIRO: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público...”, *ob. cit.*, pp. 59-60.

²⁰⁵ Para melhor desenvolvimento, vide, PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, *ob. cit.*, pp. 105 e SS.

desertificação do território ou de catástrofes naturais e dos refugiados que fogem das suas terras por causa da extrema miséria e da degradação das suas condições de vidas. No entanto, o ACNUR não enquadra estas situações na definição clássica de refugiados da *CRER* por estes não serem desamparados da proteção política do seu próprio Estado²⁰⁶.

7.2. A distinção entre os conceitos de asilo e refugiado

Ora, importa mencionar que, apesar de associados, o conceito de refugiado não pode ser confundido com o de asilo²⁰⁷. Em primeiro lugar, um fator de distinção entre ambos os institutos “guarda relação com a [sua] origem histórica, já que o direito de asilo data da Antiguidade Clássica, ao passo que o refúgio foi tutelado muito recentemente, após o final da I Guerra Mundial. O asilo já consta em normativas internacionais desde o século XIX, enquanto a previsão internacional do instituto jurídico do refúgio ampara-se, em âmbito universal, na *CRER de 1951 (...)*”²⁰⁸.

Assim, ao passo que o asilo constitui uma prática antiga de concessão de proteção a alguém em perigo, que persistiu ao longo das diferentes civilizações desde o início da História da Humanidade, a noção de refugiado é recente e reflete uma preocupação concreta sobre a situação jurídica de alguém que foge do seu país²⁰⁹.

Por outro lado, “o Direito Internacional distingue dois institutos jurídicos: o asilo e o refúgio. O primeiro é a proteção dada ao estrangeiro, na modalidade política e diplomática, sendo um ato discricionário de cada Estado. Já o refúgio é

²⁰⁶ Cfr. MARINUCCI, Roberto & MILESI, Rosita: “Introdução”, *Refugiados: realidade e perspectivas*, Brasília: CSEM/IMDH, Edições Loyola, 2003, pp. 14-15.

²⁰⁷No entanto, como referu “eles têm, todavia, um denominador comum. Ambos, supõem o abandono do seu país de origem e/ou do seu local de residência, para um Estado terceiro, na ânsia de proteção mínima e/ou definitiva, bem como, de segurança. Ambos, supõem a existência de vítimas naturais de perseguições individualizadas e/ou em massa, de conflitos bélicos e, de violações sistemáticas aos mais elementares Direitos Humanos que, colocam em situações de risco e em perigo as suas próprias vidas, de forma atual e efetiva, ou por, apenas, fundado temor de perseguição.” (Cfr. RODRIGUES: *Anais de Direito de Asilo*, ob. cit., p. 19).

²⁰⁸ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., p. 63.

²⁰⁹ Cfr. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 15.

protegido por convenções internacionais, especificamente, a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951* e o seu *Protocolo Adicional de 1967*.²¹⁰

O direito de asilo – tendo sido definido pelo Instituto de Direito Internacional como a proteção que um Estado concede, no seu território, ou noutro local dependente de alguns dos seus órgãos, a alguém que veio procurar aquela proteção²¹¹ – é um direito do Estado pois é a este que cabe a decisão de concessão ou não de asilo a quem o solicita. De facto, o direito de atribuir asilo ou não, depende inteiramente da disponibilidade de cada Estado e da sua lei, dado que não existe nenhuma norma de direito internacional público que obrigue o Estado a mudar a legislação²¹².

Para além disso, a concessão de asilo traduz-se no culminar do estatuto do refugiado através de um ato de deferimento dos Estados no exercício livre da sua soberania nacional. Ao conceder o estatuto de asilado, o Estado oferece ao refugiado uma proteção permanente, a permissão de trabalho e residência e todos os outros direitos conferidos por instrumentos internacionais e nacionais²¹³.

Ora, numa situação de asilo é necessário preencher os requisitos da definição de refugiado e, ainda, que os Estados optem por reconhecer esta situação, ou seja, é necessário que o Estado queira enquadrar as situações específicas dos requerentes de asilo no âmbito da definição de refugiado. Assim,

²¹⁰ *Cfr.* GOMES: “A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia...”, *ob. cit.*, p. 101.

²¹¹ Sobre esta definição de asilo, refere TERESA CIERCO que esta “compreende uma aplicação geral não especificando as razões que podem motivar um pedido de asilo. Refere ainda que o asilo pode ser atribuído no território do Estado [asilo territorial], ou “noutro local” [asilo extraterritorial].” (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 16).

²¹² *Cfr.* GONÇALVES, Márcia Patrícia Pereira: *Políticas de Asilo na União Europeia*, Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território, Universidade de Aveiro 2012, p. 68.

²¹³ Sobre esta temática, ALLINE NEVES ASSIS cita “Vanessa Oliveira Batista (1998, p. 51-52) [que] considera que: Existem diferenças conceituais entre asilo e refúgio. O asilo é uma instituição jurídica que depende de soberania estatal, portanto não é um direito, posto que sua concessão depende do Estado. O refúgio é uma figura prevista na *CRER de 1951*, que obriga cada um dos Estados dela signatário a não rechaçar quem solicite abrigo em sua fronteira. Enquanto o refugiado tem “temor” à perseguição, o asilado encontra-se sob a proteção limitada do Estado que o acolheu. O asilo compreende a permissão de entrada e permanência no Estado; o refúgio, a proibição de rejeitar aquele que está sendo perseguido.” (*Cfr.* ASSIS: “A proteção internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro...”, *ob. cit.*, p. 313).

poderão requerer asilo todas as pessoas que cumpram os requisitos previstos no artigo 1.º da *CRER* e, depois, caso o Estado em que foi entregue o pedido considere que aqueles requisitos estão efetivamente cumpridos, poderá conferir-lhes o Estatuto de Refugiado e conceder-lhes o direito de asilo.

Pelo contrário, a definição do conceito de refugiado resulta da redação dada pelo *Estatuto do ACNUR* de 14 de dezembro de 1950, pela *CRER* de 1951 e pelo *Protocolo de Nova Iorque* de 1967. Quem preencher os critérios discriminados na definição que resulta destes três instrumentos jurídicos (encontrar-se fora do país de origem ou ter um receio fundado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas) pode ser considerado refugiado²¹⁴.

Assim, “o asilo, tanto territorial quanto o diplomático, encontra-se ligado apenas ao facto de existir, em si, perseguição política que enseje o direito de proteção a algum indivíduo (...). O direito de refúgio, por sua vez, é assegurado universalmente e aplicado, então, em âmbito universal, a partir de cinco motivos geradores do bem fundado temor de perseguição, seu elemento essencial, quais sejam: raça, religião, opinião política, [pertença] a um determinado grupo social e nacionalidade”²¹⁵.

Já no que refere à ordem jurídica portuguesa, ao contrário do que sucede em outras ordens jurídicas em que se distingue o direito de asilo, consagrado na respetiva ordem jurídica interna, do direito ao reconhecimento do estatuto do refugiado, tal como este é descrito e previsto em convenções internacionais, Andreia Sofia Pinto Oliveira considera não fazer sentido proceder a esta distinção, na medida em que existe uma relação causa-consequência entre ambos, sendo o reconhecimento do primeiro que determina o acesso ao segundo. Neste sentido, considera que o direito ao asilo e o direito ao reconhecimento do estatuto do refugiado são conceitos equivalentes²¹⁶.

²¹⁴ Cfr. CIERCO, Teresa: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, ob. cit., p. 18.

²¹⁵ Cfr. PEREIRA: *O Direito Internacional dos Refugiados...*, ob. cit., pp. 63-64.

²¹⁶ Cfr. OLIVEIRA: *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...*, ob. cit., pp. 208-209).

A autora defende que esta é a interpretação que resulta do disposto no artigo 33.º, n.º 8 e 9 da *CRP*, designadamente, que o asilo é o direito de que os refugiados são titulares face ao Estado português. Uma vez reconhecido por este, o requerente de asilo passa a beneficiar de um estatuto próprio: o estatuto de refugiado político, que é definido por lei²¹⁷.

No entanto, também na ordem jurídica portuguesa, e embora valorizemos os argumentos utilizados pela autora, somos da opinião de que o direito de asilo e o estatuto do refugiado não podem ser tratados de forma equivalente, pois, apesar de, por vezes, haver de facto uma relação causa-consequência entre ambos nas situações em que a autora refere, a verdade é que tal só acontece quando o Estado opta efetivamente por conceder o direito de asilo ao requerente, situação em que haverá um reconhecimento quase que automático do estatuto de refugiado.

Pelo contrário, nas situações em que o Estado português opte por reconhecer apenas o estatuto de refugiado a um determinado indivíduo, não há nenhum instrumento internacional ou nacional que o obrigue, conseqüentemente, a conceder-lhe asilo, com exceção dos casos restritos previstos no n.º 8 do artigo 33.º da *CRP*²¹⁸. Assim, havendo esta discricionariedade por parte do Estado na concessão ou não do direito de asilo, não nos parece que se possa assumir declaradamente a existência de uma relação causa-consequência entre ambos os conceitos em todos os pedidos de asilo efetuados, e bem assim fazer um tratamento equitativo de ambas as expressões.

²¹⁷ Segundo ANDREIA SOFIA PINTO OLVEIRA, esta mesma interpretação resulta também claramente da lei do asilo que, no artigo 4, esclarece “A concessão do direito de asilo nos termos do artigo anterior confere ao beneficiado o estatuto do refugiado (...)”. (*Ibidem*, p. 209).

²¹⁸ “É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.” (*Cfr.* Artigo 33.º, n.º 8 da *CRP*).

8. Conclusão

O instituto de asilo – fundamento de proteção de qualquer estrangeiro que se encontre em situação de perseguição no seu país de origem por motivos políticos, convicções religiosas ou raciais, entre outros – foi usado recorrentemente durante a História da Humanidade: quando a sua vida ou a sua integridade física ou moral eram postas em causa, as vítimas procuravam a possibilidade de requerer asilo num outro país onde pudessem viver em segurança. Desde Caim, Judas e José, quando o asilo ainda era considerado uma prática de proteção, passando pelas civilizações grega, romana e egípcia, em que passou a ser conotado como um instituto jurídico, até às vítimas das duas grandes guerras mundiais, este instituto teve um papel transversal na nossa História.

De facto, a evolução do instituto de asilo sofreu diversas mutações legais na decorrência do tempo, lugares, necessidades e circunstâncias históricas. No tempo da Grécia antiga era reconhecido enquanto asilo religioso, desenvolvido na prática como Direito Santuário em Roma, previsto e regulado como lei pelo povo de Israel, tendo apenas ganho carácter universal na época do Cristianismo.

Posteriormente, o instituto de asilo foi tendo o seu papel ao longo dos anos motivado por diferentes contextos e vivências históricas: nos anos 20 surgiu como consequência da revolução soviética, nos anos 30 e parte dos anos 40, com as perseguições nazi e fascistas, nos anos 40 e parte dos anos 50 com as perseguições fruto da Segunda Guerra Mundial, nos anos 60 com o processo de descolonização e nos anos 80 e 90 com o fim da Guerra Fria e consequentes perseguições políticas e religiosas, bem como com a fuga à miséria e à fome que se expandiu por todos os Continentes.

A defesa do direito de asilo e dos refugiados foi obra quer de organizações internacionais (a Sociedade das Nações após a I Guerra Mundial e as Nações Unidas após a II Guerra Mundial), quer de organizações não-governamentais (a Cruz Vermelha Internacional, por exemplo). No fundamento do direito de asilo

observa-se uma dupla iniciativa política e humanitária, sendo os seus principais atores as organizações intergovernamentais e não-governamentais.

Por outro lado, foi na Europa que, em 1951, após a Segunda Guerra Mundial, se deu um grande passo no que a esta temática diz respeito: a adoção da *CRER* que definiu o conceito de refugiado utilizado por todos os outros instrumentos jurídicos que a ela se seguiram. Fundando-se na necessidade de harmonização das legislações nacionais em condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, a *Convenção* visa garantir o respeito pelos Direitos dos Refugiados, apesar de não impor aos Estados-membros a obrigação de abdicarem de parte da sua soberania. Nascia, assim, o reconhecimento do direito de asilo que se inscrevia na visão de uma nova ordem internacional, baseada na solidariedade entre os Estados e as nações no que respeita aos refugiados.

Para além da *CRER de 1951* e do *Protocolo de 1967*, foi criado um conjunto de acordos, convenções e outros instrumentos regionais relativos aos refugiados, designadamente na América Latina e em África, que constituíram um avanço importante no direito dos refugiados de âmbito regional e que constituem também a prova de que as regras e as práticas em matéria de refugiados e de asilo se desenvolveram ao longo dos séculos nas mais variadas culturas.

Nos últimos tempos, o direito internacional de refugiados tem evoluído através da designada *soft law*, de que são exemplo as Conclusões do EXECOM, a Agenda para a Proteção, e vários acordos operacionais, particularmente, em contexto de repatriação voluntária.

No entanto, dada a nova conjuntura mundial, os Estados, especialmente os europeus, debatem-se com um dilema: como assegurar o respeito pelos princípios básicos dos direitos humanos e simultaneamente evitar grandes fluxos de refugiados que poderão agravar os problemas sociais já existentes?

Foi numa tentativa de resolver estas questões que se iniciou o processo de harmonização da política de asilo no âmbito da UE, que começou num quadro de cooperação intergovernamental, em 1985, com o *Acordo Schengen*, e culminou na

ideia de criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça no *Tratado de Amesterdão*, que foi reforçada pelo *Tratado de Lisboa*. Claro que só é possível concretizar esta liberdade sem pôr em causa a segurança dos cidadãos comunitários. Daí que o fim das fronteiras internas e a maior complexidade dos desafios que os movimentos de refugiados representam tornou evidente a necessidade de desenvolver uma legislação e prática de asilo harmonizada em todo o espaço comunitário.

São, pois, as várias fases deste processo de harmonização que iremos analisar no segundo capítulo do presente trabalho.