

DAS DIFERENÇAS NO RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE ASILADO POLÍTICO E REFUGIADO

DIFFERENCES IN RECOGNITION OF THE STATUS OF POLITICAL ASYLUM AND REFUGEES

¹DEPIZOL, M. C. C.; ²SANTOS, M. A. D.

^{1e2}Departamento de Direito - Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO/FEMM

RESUMO

O reconhecimento da condição de asilado político ou refugiado implica na permissão de entrada e/ou permanência de estrangeiro em território pátrio, mesmo que não apresente os requisitos legais, por estar numa concreta situação de perigo ou na iminência de ficar nesta situação. O asilo tem origem política; pode ser territorial ou diplomático. Cabe quando haja perseguição individual e concreta, em razão de crime de natureza política ou ideológica. A condição de refugiado tem natureza humanitária, e para seu reconhecimento basta temor à perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou ainda, que o estrangeiro seja obrigado a deixar seu país em virtude de ofensa grave e generalizada violação de direitos humanos. Este estudo buscou evidenciar as diferenças existentes entre os institutos uma vez que é comum, tanto na doutrina, quanto na mídia, a confusão no emprego dos termos "asilado" e "refúgio". Para tanto, procurou-se pesquisar as normas do direito internacional e pátrio que regulam cada um destes institutos de proteção ao estrangeiro, bem como analisar brevemente os respectivos procedimentos para concessão. Concluiu-se que ambos os institutos buscam proteger o estrangeiro, mas que as motivações para a concessão de asilo ou de refúgio não se confundem. As razões do estrangeiro ao requerer acolhimento Estatal é que dirão qual é o instituto: "asilado" ou "refúgio".

Palavras-chave: Asilo político, Refúgio, Refugiado.

ABSTRACT

The recognition of the status of political asylum or refugee implies permission to enter and / or stay of foreigners in the Homeland, even if it has the legal requirements to be a concrete danger or in danger of being in this situation. Asylum has a political origin, may be territorial or diplomatic. It is when there is concrete and individual pursuit, due to the crime of political or ideological nature. Refugee status is a humanitarian nature, and recognition just fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, social group or political opinion, or that the alien is forced to leave their country because of serious and widespread human rights violations. This study sought to highlight the differences between the institutions since it is common, both in doctrine and in the media, the confusion in the use of the terms "asylum" and "refugee." To this end, we tried to research the standards of international law and of country that regulate each of these institutes protection abroad as well as briefly review their procedures for granting. It was concluded that both institutions seek to protect foreigners, but the reasons for the granting of asylum or refugee should not be confused. The reasons for the request to the foreign State is host to say what is the institute: "asylum" or "refugee."

Keywords: Asylum Political, Refuge, Refugee

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido trata da condição do asilado político e refugiado e visa demonstrar a diferença nestes institutos quando confrontados e quando é o caso de aplicação do asilo ou do refúgio.

Para tanto, enumeram-se os motivos que diferenciam os institutos.

As dúvidas que aqui foram objeto de pesquisa surgiram quando do estudo de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no processo de Extradicação n. 1.085 que julgou pedido do Governo Italiano em desfavor de Cesare Battisti.

Isso porque se verificou em reportagens jornalísticas e textos jurídicos publicados acerca do caso de Cesare Battisti que ora os termos “asilo” e “refúgio” eram diferenciados, ora eram empregados como sinônimos.

MATERIAL E MÉTODOS

Para o pleno desenvolvimento deste trabalho foram consultados legislação acerca do tema, jurisprudências, acervos bibliográficos existentes nas FIO-Faculdades Integradas de Ourinhos, bibliografia particular, jornais e fontes eletrônicas, basicamente na Internet. Após a coleta, foram fichados e catalogados, analisados e interpretados às luzes das teorias pertinentes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O reconhecimento da condição de asilado político ou refugiado implica em proteção a estrangeiro que esteja em perigo. Estes institutos, embora se confundam neste ponto (proteção ao estrangeiro), são completamente diferentes na aplicação.

E, por serem institutos relacionados aos estrangeiros, podem interferir diretamente na concessão da extradicação, pois em ambos os institutos, provocado o reconhecimento, suspende-se o pedido de extradicação.

A título de esclarecimento, estrangeiro é aquele cidadão de outra nacionalidade que não a nossa.

Já a extradicação visa a entrega de pessoa (estrangeiro) que é acusada de um delito para que possa ser julgada, ou, se já condenada, cumprir a pena.

Confira a definição de extradicação de acordo com o Dicionário Jurídico Academia Brasileira de Letras Jurídicas: “Extradicação. S.f. (Lat. *extraditio*) Dir. Intern. Púb. Entrega do acusado de um delito, feita pelo Estado em que se acha refugiado, ao Estado que o requisite, a fim de ser por esse julgado ou nele cumprir a pena, se

já condenado”. (pág. 382, 2009)

Tanto na doutrina, quanto na mídia, é corriqueira a confusão na aplicação dos termos “asilo” e “refúgio”.

O Vocabulário Jurídico De Plácido e Silva, procura estabelecer a diferença quando trata do conceito de “refúgio”:

No entanto, embora empregado com sentido equivalente, asilo e refúgio possuem significações próprias: asilo é a proteção que se busca para livrar-se da perseguição de quem tem maior força: refúgio é o abrigo que se procura para furtar-se ao perigo de que se é ameaçado. No asilo, o asilador ou asilante torna-se protetor do asilado para o defender e livrar da perseguição. No refúgio, quem o concede apenas o abriga até que passe ou cesse o perigo, mas não lhe assegura proteção.(g.f.) (pág. 1.180, 2007)

Valério de Oliveira Mazuolli, em sua obra Curso de Direito Internacional Público também trata das diferenças destes institutos. A primeira apontada refere-se às normas de regulamentação:

Não obstante muitos textos internacionais (e, inclusive, doutrinários) se equivocarem no emprego de ambas as expressões, a confusão entre tais institutos deve ser evitada. Além de suas origens históricas serem diametralmente opostas, os referidos institutos têm campos de regulamentação distintos. Enquanto o asilo é regulado por tratados multilaterais bastante específicos de âmbito regional, que nada mais fizeram do que expressar o costume até então aplicado no Continente Americano, o refúgio tem suas normas elaboradas por uma organização (com alcance global) de fundamental importância vinculadas às Nações Unidas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). (...) No que tange ao Direito Brasileiro, igualmente, os institutos do asilo e do refúgio, recebem tratamento jurídico totalmente diferenciado: enquanto do primeiro cuida o *Estatuto do Estrangeiro* e seu *Regulamento*, do segundo versa a bem mais recente Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997”. (pág. 740 e 741, 2011)

A natureza destes institutos, os requisitos que os caracterizam e às motivações de sua aplicação, também demonstram a diferença existente, segundo o autor.

Para ele o refúgio tem natureza humanitária, bastando para sua concessão um fundado temor de perseguição, motivada em perseguições baseadas em motivos de raça, grupo social, religião e situações econômicas de grande penúria, que atingem uma coletividade. Já o asilo político é motivado em caso de perseguição individual concreta, por conta de crime de natureza política ou ideológica.

No Brasil, os procedimentos que reconhecem a condição de asilado político ou refugiado são de competência do Poder Executivo. O órgão político da administração direta que tem a missão institucional de instruir os processos de reconhecimento da condição de refugiado ou asilo político é o Ministério da Justiça,

através do Departamento de Estrangeiros.

Esta estrutura regimental do Ministério da Justiça foi estabelecida pelo Decreto nº 6.061 de 15 de março de 2007.

Já a negociação e celebração de atos internacionais que visem regular o reconhecimento da condição do asilado político e do refugiado, bem como as relações diplomáticas com governos de Estados Estrangeiros, competem ao Ministério das Relações Exteriores.

DO ASILO POLÍTICO

A Constituição de 1988 tem a concessão de asilo político como um dos princípios que rege as suas relações internacionais (artigo 4º, inciso X). Como já dito, o asilo político é um instituto que visa dar proteção a estrangeiro, acolhendo-o em solo ou legações, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares que pertençam ao Estado concedente, ou seja, ao estado que está protegendo, acolhendo, o estrangeiro.

O asilo político pode ser territorial ou diplomático. Denomina-se territorial quando o estrangeiro é recebido em território nacional, mesmo que não apresente os requisitos necessários para o ingresso, objetivando com isso preservar sua liberdade ou sua vida.

O asilo diplomático, também denominado extraterritorial, segundo Mazuolli “se dá em locais situados dentro do Estado em que o indivíduo é perseguido, mas que estão imunes à jurisdição desse Estado, como embaixadas, representações diplomáticas, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares”. (pág. 737, 2011)

Este tipo de asilo é provisório e precário, pois será necessária sua consumação em território do Estado que está concedendo a proteção ao estrangeiro.

Seja territorial ou diplomático, cabe o reconhecimento da condição de asilado político quando houver perseguição individual e concreta à estrangeiro, em razão de crime de natureza política ou ideológica.

Ainda segundo Mazzuoli o instituto do asilo pertence ao Direito Internacional Público e tem sua regulamentação em convenções internacionais (pág. 733, 2011). Convenção internacional é uma das terminologias para tratado internacional, tido

este como a principal fonte do Direito Internacional Público.

Aplica-se a expressão “convenção” quando o ato internacional multilateral reger tema de grande relevância para a sociedade. Em regra, estes atos criam normas gerais para o Direito Público Internacional acerca de determinada matéria.

Tais convenções têm origem nas conferências internacionais realizadas pelas Organizações Internacionais.

As Organizações Internacionais surgem em razão da necessidade da cooperação internacional entre os Estados soberanos e podem levar em conta a base territorial destes para sua formação.

Como exemplo, podemos citar a OEA – Organização dos Estados Americanos, que se trata de uma instituição internacional regionalizada, uma vez que é composta somente por Estados do continente americano.

Em nível mundial temos a ONU – Organização das Nações Unidas.

Quanto ao asilo, o Brasil segue as regras estabelecidas em Convenções elaboradas em Conferências Interamericanas. São elas:

a) Convenção sobre Asilo, texto este aprovado na Sexta Conferência Internacional Americana, que ocorreu na cidade de Havana, aos 20 de fevereiro de 1928, a qual foi promulgada em nosso Estado através do Decreto n. 18.956, de 22 de outubro de 1929;

b) Convenção sobre Asilo Político, assinado em Montevideo aos 26 de dezembro de 1933, durante a Sétima Conferência Internacional Americana, sendo posteriormente promulgado pelo Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937;

c) Convenção sobre Asilo Diplomático, assinado em Caracas aos 28 de março de 1954. Referido ato foi aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 13, de 11 de junho de 1957 e, posteriormente, promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957;

d) Convenção sobre Asilo Territorial, assinada em Caracas, em 28 de março de 1954, por ocasião da 10ª Conferência Interamericana e aprovada no Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 34, de 1964, e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto n. 55.929, de 14 de abril de 1965.

De acordo com estes atos internacionais enumerados acima é cabível a concessão de asilo para os criminosos políticos, sendo ilícita sua concessão aos criminosos de delitos comuns, que se achem devidamente processados ou condenados, bem como aos desertores de terra e mar.

O asilo pode ser concedido em legações, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares. Trata-se aqui do asilo diplomático.

A competência para qualificar o que seria delito político fica a cargo do Estado que dá asilo.

Ainda, o asilo teve reconhecido seu caráter de instituição humanitária uma vez que o instituto busca proteger a vida e a liberdade de quem é perseguido por motivos políticos, ou seja, por discordância com a política de governo.

Na Convenção sobre Asilo Diplomático conceituou-se legação como sendo “a sede de toda missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão, e os locais por eles destinados para esse efeito, quando o número de asilados excederem a capacidade normal dos edifícios”.

Estabeleceu-se também que “os navios de guerra ou aeronaves militares que se encontrarem provisoriamente em estaleiros, arsenais ou oficinas para serem reparados, não podem constituir recinto de asilo”.

O asilo diplomático só caberá em casos de urgência e pelo tempo que seja necessário para que o asilado deixe o país a salvo e em segurança. A urgência é limitada a perseguição do indivíduo por pessoas ou multidões que não possam ser contidas pelas autoridades, ou quando haja perigo de privação de sua vida ou de sua liberdade por motivos de perseguição política, não havendo outro modo de pô-lo em segurança.

Ficou estabelecido que compete ao Estado que concede asilo julgar se é ou não caso de urgência. Por outro lado, todo o Estado, por ser soberano, tem o direito de conceder ou não o asilo. Não está ele obrigado a fazê-lo e nem a justificar porque o nega. Isso se aplica em qualquer das modalidades de asilo (territorial ou diplomático). Logo, por ser um direito do Estado, acolher em seu território quem ele entende conveniente, não cabe qualquer reclamação de outro Estado.

Havendo a concessão de asilo, deve o agente diplomático, comandante de navio de guerra, acampamento ou aeronave militar, comunicar o mais rápido possível ao Ministro das Relações Exteriores do Estado territorial ou à autoridade administrativa do lugar, se o fato houver ocorrido fora da Capital.

O Governo do Estado territorial pode exigir que o asilado seja retirado do país, devendo, para tanto, conceder salvo-conduto. Da mesma forma pode o Estado asilante pedir as garantias e a concessão de salvo-conduto para retirada do estrangeiro, sendo neste caso o Estado territorial obrigado a conceder

imediatamente, salvo em caso de força maior.

Concluída a saída do asilado, o Estado que a primeiro momento acolheu ao estrangeiro, não está obrigado a conceder-lhe permanência em seu território. No entanto, não poderá mandá-lo de volta ao seu país de origem, salvo ele assim o requerer.

A comunicação da intenção do Estado territorial requerer a extradição não prejudica em nada a aplicação do ato internacional. Formalizado o pedido de extradição, este será analisado de acordo com as normas jurídicas do Estado asilante.

O asilo político tem caráter humanitário. Por isso não depende de reciprocidade e pode ser concedido a qualquer pessoa, independentemente de sua nacionalidade.

No Portal do Ministério da Justiça consta que o “pedido de Asilo Territorial é feito junto ao Departamento de Polícia Federal que o encaminha ao Ministério da Justiça que ouvido o Ministério das Relações Exteriores, decidirá”. (fonte 1)

Sendo reconhecida a condição de asilado, o estrangeiro deve obediência a algumas regras impostas pelo Estatuto de Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980), que é regulado pelo Decreto n. 86.715 de 10 de dezembro de 1981.

Dentre estas condições está estabelecido que aquele que detém a condição de asilado não pode sair do território brasileiro sem a prévia autorização do Governo. O não cumprimento desta regra importa na renúncia ao asilo, ficando com isso impedido o reingresso do estrangeiro nessa condição (artigo 29 do Estatuto de Estrangeiro).

O estrangeiro reconhecido na condição de asilado deve ainda, obrigatoriamente, registrar-se no Ministério da Justiça, até trinta dias após a concessão do asilo (artigo 30).

DO REFUGIADO

Valério de Oliveira Mazzuoli, quando trata do refúgio, indica A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo de 1966, como sendo “os textos *magnos* dos refugiados em plano global”. (página 741)

Referida Convenção foi concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951 e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que a primeiro

momento excluiu dois artigos: o 15, que trata do direito de associação do refugiado, e o 17, que cuida das profissões assalariadas.

Posteriormente o Decreto nº 50.215 sofreu duas alterações por meio dos Decretos 98.602, de 19/12/1989 e 99.757, de 03/12/1990, para retirada das reservas fixadas em face dos artigos 15 e 17.

Com isso, ficou estabelecido que a Convenção seria “executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplicará o disposto na Seção B.1 (b) do Artigo 1º” (Decreto 99.757/90).

A Convenção dos Refugiados de 1951, formulada com base nos direitos do Homem e das liberdades fundamentais firmados pela Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10 de Dezembro de 1948, trouxe a primeira definição do termo refugiado, que aqui sofreu uma limitação temporal e territorial.

A limitação temporal foi em razão de se referir a acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Isso porque ela levou em conta a proteção aos refugiados em decorrência da 1ª e 2ª Guerra Mundial. Já a limitação territorial porque a primeiro momento os acontecimentos seriam aqueles ocorridos na Europa.

No Protocolo de 1966 o termo refugiado assume nova definição e passa a ter cabimento quando, independentemente do momento, qualquer pessoa tema ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

No caso do refugiado não há qualquer acusação de crime político em evidência. Não cabe o reconhecimento da condição de refugiado quando haja razões para acreditar em ocorrência de crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a Humanidade ou prática de atos contrários aos objetivos das Nações Unidas. Isso porque o objetivo do Direito Internacional é favorecer a cooperações entre os povos, com fim a paz social e garantia do respeito aos Direitos Humanos.

Também não merece proteção aquele estrangeiro que cometeu crime comum “grave”. Este é o termo aplicado pela Convenção.

No Brasil a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 definiu mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. O artigo primeiro expandiu o conceito de refugiado, uma vez que por ele passa a ter direito ao reconhecimento não só aquele indivíduo que tema ser perseguido por motivos de raça, religião,

nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, mas também quando por ofensa grave e generalizada violação de direitos humanos, o estrangeiro é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

É extensivo os efeitos da condição de refugiado ao cônjuge, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que do protegido dependam economicamente.

Um dos principais mecanismos criado por meio desta lei é o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

Compete ao CONARE, analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, bem como para decidir por sua cessação ou perda.

Confira os integrantes deste comitê:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

O ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) foi criado em 1950 para proteger e prestar assistência às vítimas de perseguição e violação generalizada dos direitos humanos.

As Nações Unidas atribuíram ao ACNUR o mandato de conduzir e coordenar a ação internacional para proteção dos refugiados e procura de soluções para os problemas a eles relacionados.

A principal missão do ACNUR é procurar assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Deve empenhar-se em garantir que qualquer pessoa possa, em caso de necessidade, beneficiar do direito de asilo noutro país e possa, caso o deseje, regressar ao seu país de origem.

Ao prestar assistência aos refugiados no regresso ao seu país de origem ou na sua instalação num outro país, o ACNUR também deve procurar soluções

duradouras para os problemas dessas pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto acima, pode-se concluir que ambos os institutos buscam dar asilo, refúgio ao estrangeiro, no sentido de protegê-lo.

Esta é a razão da confusão da aplicação nos termos, pois o objetivo seja do asilo ou do refúgio é dar guarida, acolher ao estrangeiro.

No entanto, as motivações para a concessão de asilo ou de refúgio não se confundem.

São as razões expostas pelo estrangeiro ao requerer o acolhimento Estatal que dirão qual a legislação aplicável ao caso: se aquelas relativas a concessão de “asilo político” ou as de reconhecimento do status de “refugiado”.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada ate a emenda Constitucional n. 62, de 09 de dezembro de 2009. 9ª. edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONVENÇÃO de 1951. **Relativa ao Estatuto dos Refugiados** - concluído em Genebra em 28 de julho de 1951. Promulgado pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

LEI N.º 6.815, de 19.08.80. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração [...]. DOU de 21.08.80, v. , p. .

LEI N.º 9.474, de 22.07.97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 [...]. DOU de 23.07.97, v. , p. .

Site do Ministério da Justiça - <http://portal.mj.gov.br>

Site da ONU/ACNUR - <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/>

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SIDOU, J. M.m Othon, 1918. **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas** / planejado, organizado e redigido por J. M. Othon Sidou. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 10 ed.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**/atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho, Rio de Janeiro, 2007. 27ª Ed.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **As novas tendências do Direito Extradicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VARELLA, Marcelo D.. **Direito Internacional Público**. Editora: Saraiva, 2009.