



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FERNANDA GONÇALVES PEREIRA CARVALHO**

**A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PARA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS À LUZ DA  
DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE**

Salvador  
2018

**FERNANDA GONÇALVES PEREIRA CARVALHO**

**A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PARA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS À LUZ DA  
DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE**

Trabalho de conclusão do Curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia (UFBA), como um dos requisitos para conclusão de curso e obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. André Luiz Batista Neves

Salvador  
2018

## TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDA GONÇALVES PEREIRA CARVALHO

### A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PARA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS À LUZ DA DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em \_\_\_\_ de março de 2018.

Banca Examinadora:

---

Orientador: **Prof. Me. André Luiz Batista Neves**

Professor da Universidade Federal da Bahia  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia

---

Examinador: **Prof. Dr. João Glicério de Oliveira Filho**

Professor da Universidade Federal da Bahia  
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

---

Examinador: **Prof. Me. Paulo Augusto de Oliveira**

Professor da Faculdade Baiana de Direito  
Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Salvador,

2018

## AGRADECIMENTOS

À meu pai, meu maior incentivador, a quem eu devo toda minha coragem para a vida.

À minha mãe, meu porto seguro, que está sempre ao meu lado e apoiando as minhas escolhas.

À minha vó, meu grande exemplo e referência de força e determinação.

Às grandes amigas e, em especial aquelas que estiveram envolvidas nesse trabalho: Fred, Marcela, Adriana e Duda.

À FDUFBA, pelas boas lembranças, amizades, ensinamentos e por, principalmente, me motivar a correr atrás do que eu queria desde cedo.

Ao meu orientador, Batista Neves, por todo aprendizado compartilhado e por, desde o início da Faculdade, durante as aulas de Direitos Fundamentais, ter sido o professor que me deu esperanças em seguir pelo estudo dos direitos humanos.

À Brasília e tudo que veio junto com ela, por ser um divisor de águas na minha vida acadêmica e profissional.

À UnB, por me mostrar que o ensino jurídico vai além dos muros da faculdade e é muito mais que o ensino disciplinas tradicionais.

Ao ACNUR, pelas experiências, por me permitir conhecer de perto os desafios do mundo do refúgio, por me ensinar tanto, e em especial, aos colegas de trabalho Suzy, Isabel, Gabriel e Camila.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CIREFCA - Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central

*CRRF – Comprehensive Refugee Response Framework*

DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIR - Direito Internacional dos Refugiados

DIH - Direito Internacional Humanitário

*ExCom - Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA - Organização da Unidade Africana

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

*SSAR - Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*

CARVALHO, FERNANDA. **A responsabilidade compartilhada para proteção internacional de refugiados no à luz da Declaração de Nova Iorque.** 2018. 115 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade examinar a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes e compreender se esta estabelece uma obrigação de compartilhamento de responsabilidades entre Estados para a proteção de refugiados. Para tanto, foi realizada uma pesquisa sobre o atual regime internacional de proteção de refugiados, fundado na Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto de Refugiados e seu Protocolo Adicional de 1967, e complementado pelas normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, bem como por outros instrumentos regionais relevantes. Analisando o contexto da criação da Declaração de Nova Iorque, caracterizado por um número sem precedentes de pessoas em deslocamento, restou-se evidente a necessidade de adoção de uma abordagem abrangente por parte dos Estados, pautada no compartilhamento de responsabilidades para melhor responder aos grandes movimentos de refugiados. Desse modo, foram analisados os (i) compromissos previstos na Declaração; (ii) o Quadro Abrangente de Respostas para Refugiados – CRRF, anexo à Declaração e (iii) a proposta de um Pacto Global sobre Refugiados, também prevista pela Declaração. Ademais, foi examinado o princípio da responsabilidade compartilhada, visando compreender o significado do termo, a sua natureza e os desafios para a sua implementação prática. Posteriormente, foram analisados exemplos práticos de mecanismos de responsabilidade compartilhada adotados por Estados. Por fim, cumpriu-se verificar se o Pacto Global sobre Refugiados traduz um compromisso prático de concretização da responsabilidade compartilhada entre Estados para proteção de refugiados.

**Palavras-chave:** Refugiados; Responsabilidade compartilhada; Declaração de Nova Iorque

## ABSTRACT

This work aims to analyse the New York Declaration for Refugees and Migrants and understand whether it foresees an obligation of responsibility-sharing among States for refugee protection. For this purpose, it was conducted a research on the current international refugee regime, grounded in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol and complemented by International Human Rights Law and International Humanitarian Law, as well as other regional relevant instruments. By analyzing the context in which the New York Declaration was created, characterized by an unprecedented number of people on the move, it was evident the need of States adopting a comprehensive approach, based on the responsibility-sharing to better address the large movements of refugees. Therefore, it was analyzed: (i) the commitments foreseen in the Declaration; (ii) the Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF, annex of the Declaration; and (iii) the proposal of a Global Compact for Refugees, also foreseen in the Declaration. Moreover, it was examined the principle of responsibility-sharing, aiming to understand the meaning of the term, the nature and the challenges for its practical implementation. Later, examples of practical mechanisms of responsibility-sharing among States were analyzed. Finally, it was verified whether the Global Compact for Refugees embodies a practical commitment to the achievement of shared responsibility among States for refugees protection.

**Key-words:** Refugees; Responsibility-sharing; New York Declaration

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS.....</b>	<b>14</b>
2.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO .....	14
2.2 O MANDATO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.....	17
2.3 A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967 .....	22
2.4 INSTRUMENTOS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS .....	26
2.5 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO .....	29
<b>3 A DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE SOBRE REFUGIADOS E MIGRANTES..</b>	<b>35</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	36
<b>3.1.1 Em segurança e dignidade: lidando com os grandes movimentos de refugiados e migrantes .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.2 Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1.3 Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.4 Cúpula de Líderes sobre Refugiados .....</b>	<b>43</b>
3.2 A DECLARAÇÃO E OS COMPROMISSOS ADOTADOS.....	43
<b>3.2.2 Compromissos aplicáveis a migrantes e refugiados .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.3 Compromissos aplicáveis exclusivamente a migrantes.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2.4 Compromissos aplicáveis exclusivamente a refugiados .....</b>	<b>48</b>
3.3 QUADRO DE RESPOSTAS ABRANGENTES PARA REFUGIADOS – CRRF...51	
<b>4 A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PARA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS.....</b>	<b>55</b>



4.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, SOLIDARIEDADE E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA .....	56
<b>4.1.1 Responsibility-sharing v. Burden-sharing .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.2 Natureza jurídica do princípio da responsabilidade compartilhada .....</b>	<b>60</b>
<b>4.1.3 Aspectos práticos do princípio da responsabilidade compartilhada .....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.4 Exemplos de práticas dos Estados de compartilhamento de responsabilidades .....</b>	<b>66</b>
4.2 PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS.....	74
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO A – Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes .....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A problemática dos refugiados passou a ser uma questão expressiva no cenário internacional com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando diversas pessoas foram forçadas a se deslocar pela Europa em razão da guerra.

Nesse período, visando garantir a proteção desses indivíduos, em 1950 foi criado, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com o mandato de garantir a proteção internacional de refugiados e promover soluções duradouras para os seus problemas.

Em 1951, ainda no âmbito das Organização das Nações Unidas (ONU), foi estabelecida a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Considerada até os dias atuais como o mais relevante instrumento jurídico a regular a proteção de refugiados, a Convenção prevê uma definição global sobre o termo “refugiado”, bem como especifica direitos que lhes devem ser garantidos e estabelece obrigações que devem ser respeitadas pelos Estados.

Segundo a Convenção, é considerado refugiado, o indivíduo que é perseguido ou possui fundado temor de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e encontra-se fora do país de sua nacionalidade ou residência, e que não pode ou não quer voltar a tal país em virtude da perseguição ou fundado temor de perseguição<sup>1</sup>.

Enquanto a definição de refugiado encontra-se legalmente prescrita, não há uma definição universal acordada sobre o termo “migrante”. Todavia, a Organização Internacional para Migrações (OIM) compreende como migrante internacional a pessoa que se desloca, cruzando uma fronteira internacional, deixando o seu local de residência habitual, independente do status legal da pessoa, do movimento ser voluntário ou involuntário, das causas do movimento, ou de qual é a duração da estadia no país de destino<sup>2</sup>.

Considerando o conceito amplo de migrantes, pode-se considerar este um termo generalista que abrange também o conceito de refugiados. Todavia, cumpre-se

---

<sup>1</sup> Definição conforme o Art. 1º da Convenção de 1951.

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Key Migration Terms**. Disponível em: <<https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>> Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

a distinção entre os termos, uma vez que refugiados possuem um regime jurídico específico de proteção internacional<sup>3</sup>.

Na contemporaneidade, o contexto global tem sido marcado por um nível sem precedentes de pessoas se deslocando pelo mundo, destacando-se os grandes fluxos de refugiados e migrantes. Estimam-se que 244 milhões de pessoas sejam migrantes internacionais<sup>4</sup> e 65,6 milhões deslocados forçados, dos quais 22,5 milhões são refugiados<sup>5</sup>.

Em razão de deslocamentos voluntários ou forçados, as pessoas têm deixado seus lares pelo mais diversos fatores, dos quais se destacam: crises econômicas, escassez de alimentos, catástrofes ambientais, guerras, perseguições ou violações de direitos humanos.

Refugiados e migrantes compartilham rotas e meios de deslocamento podendo estar sujeitos a problemas comuns, tais como xenofobia, racismo e o risco de tráfico humano. Nesse sentido, refugiados e migrantes acabam por compartilhar mesmas vulnerabilidades quando se deslocam em condições e rotas similares. Considerando os números alarmantes e a complexidade desses deslocamentos, os desafios para garantir a proteção dessas pessoas têm demandado respostas ainda mais eficientes, compreensivas e globais, pautadas na cooperação internacional e no compartilhamento de responsabilidades.

Nesse contexto, em 19 de setembro de 2016, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) sediou a primeira Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, reunindo governantes, líderes da ONU e representantes da sociedade civil para debater sobre como a comunidade internacional deve melhor responder ao crescente fenômeno global dos grandes

---

<sup>3</sup> Refugiados possuem uma vulnerabilidade em relação aos dos migrantes, qual seja, o fundado temor de perseguição, elemento imprescindível para caracterização do indivíduo como refugiados. Desse modo, refugiados não gozam da proteção do seu país de origem – de onde se deslocaram – razão pela qual a comunidade internacional tem reconhecido direitos adicionais para refugiados. O regime legal que prevê os direitos específicos para refugiados é conhecido como regime de proteção internacional para refugiados, o qual tem como base a Convenção de 1951, seu Protocolo Adicional de 1967, instrumentos regionais, bem como os demais instrumentos e normas de direito internacional.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2018**. Pág. 13. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)> Acesso em: 10 de Dezembro de 2017

<sup>5</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends: Forced Displacement in 2016**. Pág. 2. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>> Acesso em: 23 de janeiro de 2017

movimentos de refugiados e migrantes. A reunião culminou na adoção, pelos 193 países membros da ONU, da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes (Anexo A).

Tendo sido considerada como um marco sem precedentes para o estabelecimento e fortalecimento de compromissos fundamentais para a proteção de refugiados e migrantes, a Declaração reconhece a urgência de respostas da comunidade internacional, reforçando a importância de adesão aos instrumentos de proteção existentes – como por exemplo, a Convenção de 1951 - e do compartilhamento de responsabilidades entre Estados para efetiva proteção de refugiados.

A Declaração é dividida em disposições comuns para refugiados e migrantes e, separadamente, em disposições específicas para refugiados e para migrantes. Além disso, esta prevê ainda a criação de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*) e a elaboração de um Pacto Global sobre Refugiados e um Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

Nesse sentido, considerando a relevância da Declaração de Nova Iorque para a questão atual dos refugiados, o presente estudo tem como objetivo analisar a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes e examinar se a Declaração estabelece uma obrigação de os Estados compartilharem responsabilidades para proteção de refugiados.

Para tanto, primeiramente será analisado o existente regime de proteção internacional de refugiados. Nesse sentido, será realizada uma breve contextualização sobre o histórico da questão dos refugiados, compreendendo os primeiros movimentos da comunidade internacional para proteção e regulação destes indivíduos. Além disso, será analisado (i) o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados como relevante ator deste processo; (ii) a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967; (iii) os instrumentos regionais relativos aos refugiados, com enfoque no contexto das Américas, África e Europa; bem como (iv) as contribuições do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.

No capítulo dois, será examinada a Declaração de Nova Iorque e os dispositivos previstos em seu texto. Primeiramente, será feita uma análise sobre os

antecedentes da declaração e os fatores que culminaram na sua adoção, bem como um breve resumo sobre a situação dos movimentos de refugiados e migrantes na contemporaneidade. Posteriormente, a Declaração será analisada conforme a sua estrutura, abrangendo os (i) compromissos para refugiados e migrantes; (ii) compromisso para migrantes; (iii) compromissos para refugiados; e (iv) o Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*), anexo à Declaração.

No capítulo três, se discutirá sobre o princípio da responsabilidade compartilhada para proteção de refugiados, analisando a sua definição, natureza jurídica e implicações práticas, bem como os mecanismos já utilizados para a sua concretização em situações específicas de refugiados. Ademais, será analisada a proposta da Declaração de Nova Iorque relativa a elaboração de um Pacto Global sobre Refugiados.

Por fim, visa-se compreender se a Declaração de Nova Iorque estabelece uma obrigação de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados para proteção de refugiados.

## 2 O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS

O regime internacional de proteção de refugiados que se encontra atualmente estabelecido, funda-se nas consequências da Segunda Guerra Mundial e tem como base a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados<sup>6</sup>.

Apesar de os esforços para o estabelecimento de um regime internacional de proteção de refugiados antecederem à criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>7</sup> e à Convenção de 1951, é a partir desses desenvolvimentos, que se consolida um ordenamento sobre a disciplina do Direito Internacional dos Refugiados.

O regime internacional de proteção de refugiados compreende um conjunto de convenções internacionais e regionais, regras costumeiras, princípios do direito internacional, leis nacionais, práticas e padrões estabelecidos por Estados e organizações internacionais, especialmente aqueles desenvolvidos pelo ACNUR<sup>8</sup>.

No que se refere às normas de Direito Internacional Público, destaca-se a importância dos ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, os quais possuem uma relação de complementariedade entre si e com o Direito Internacional dos Refugiados<sup>9</sup>.

### 2.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

A preocupação da comunidade internacional com a questão dos refugiados tem início no começo do século XX, com o fim da Primeira Guerra Mundial. Nesse

---

<sup>6</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**. 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bed15822.html>> Acessado em: 12 de Dezembro de 2017.

<sup>7</sup> Tais esforços se referem aos acordos *ad hoc* estabelecidos pela Liga das Nações para situações específicas de refugiados. Sobre essa questão, ver tópico 2.1.

<sup>8</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Pág 2. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>> Acessado em: 13 de dezembro de 2017

<sup>9</sup> Aqui defende-se a posição, sustentada por diversos doutrinadores, tais como Antônio Augusto Cançado Trindade, de que a proteção internacional da pessoa humana se baseia em três grandes vertentes do Direito Internacional, a saber: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados.

contexto, ainda que de forma incipiente, a responsabilidade da comunidade internacional para proteção internacional de refugiados tem os seus primeiros indícios por meio dos moldes estabelecidos pela Liga das Nações<sup>10</sup>.

Dentre as consequências desastrosas causadas pela Primeira Grande Guerra (1914-1918), com a derrota do Império Russo, tem-se a insurgência de um grande número de refugiados russos (cerca de 1 a 2 milhões de pessoas) que deixaram o país<sup>11</sup>. Visando lidar com tal situação, em 1921, a Liga das Nações nomeou o Dr. Fridjot Nansen como o primeiro Alto Comissário para os Refugiados Russos<sup>12</sup>.

Nesse período, ao longo do seu funcionamento, a Liga das Nações estabeleceu uma série de acordos *ad hoc*<sup>13</sup> para categorias específicas de refugiados, de modo que os refugiados eram definidos especificamente em relação aos seus países de origem<sup>14</sup>, não havendo uma definição global aplicável. Inicialmente, o Alto Comissariado foi criado para lidar exclusivamente com a questão dos refugiados

---

<sup>10</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Pág. 5. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>11</sup> JAEGER, Gilbert. **On the history of the international protection of refugees**. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Pág. 727. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jree.htm>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

<sup>12</sup> FELLER, Erika. **The Evolution of the International Refugee Protection Regime**, 5 Wash. U. J. L. & Pol'y 129. 2001. Pág. 131. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law_journal_law_policy)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>13</sup> Ajustes com relação a emissão de certificados de identidade para refugiados russos de 5 de Julho de 1922 (LNTS, vol. XIII, No. 355); Ajustes relativos a emissão de certificados de identidade para refugiados russos e armênios de 12 de maio de 1926 (LNTS, vol. LXXXIX, No. 2004), suplementado e emendando os acordos prévios datados de 5 de julho de 1922 e de 31 de maio de 1924; Ajustes relativos ao estatuto legal de refugiados russos e armênios de 30 de junho de 1928 (LNTS, vol. LXXXIX, No. 2005); Convenção relativa ao estatuto internacional de refugiados de 28 de junho de 1933 (LNTS, vol. CLIX, No. 3663); Ajustes provisório em relação ao estatuto de refugiados advindos da Alemanha de 4 de Julho de 1936 (LNTS, vol. CLXXI, No. 3952); Convenção relativa ao estatuto de refugiados advindos da Alemanha de 10 de fevereiro de 1938 (LNTS, vol. CXCII, No. 4461); e Protocolo Adicional de 14 de setembro de 1939, referente ao Acordo Provisório de 1936 e da Convenção relativa ao estatuto de refugiados advindos da Alemanha de 1938 (LNTS, vol. CXCVIII, No. 4634).

<sup>14</sup> FELLER, Erika. **International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future**. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Pág. 584. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jre4.htm>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

russos, porém, posteriormente, o seu mandato foi estendido, incluindo, em 1924, refugiados armênios<sup>15</sup> e, em 1928, refugiados assírios, assírios-caldeus e turcos<sup>16</sup>.

Com a morte de Nansen em 1930, várias outras instituições foram criadas no período da Liga das Nações para assumir atividades humanitárias para refugiados, tais como: o Escritório Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados (1938-1947)<sup>17</sup>.

Com o fim da Liga das Nações e o pós-Segunda Guerra Mundial, o surgimento da Organização das Nações Unidas teve um papel importante para uma nova abordagem sobre a questão dos refugiados. Durante a primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, esta afirmou a urgência do problema dos refugiados e pessoas deslocadas<sup>18</sup>. Nesse sentido, em sua Resolução 8(I) de fevereiro de 1946, a Assembleia Geral da ONU reconheceu que o problema dos refugiados tem caráter internacional em seu escopo e natureza e que nenhum refugiado ou pessoa deslocada deve ser forçada a retornar ao seu país de origem.

Os deslocamentos forçados de pelo menos 40 milhões de pessoas, como resultado da Segunda Guerra Mundial, bem como outros fluxos de deslocamentos subsequentes, levaram à criação da Organização Internacional de Refugiados<sup>19</sup>. Em seguimento à recomendação do Conselho Econômico e Social, foi estabelecida pela Resolução 62 (I) da Assembleia Geral da ONU, em 15 de dezembro de 1946, a

---

<sup>15</sup> No contexto da Primeira Guerra Mundial outros conflitos também foram relevantes nesse período, tais quais a Guerra dos Balcãs (1912-1913), as Guerras no Cáucaso (1918-1921) e a Guerra Greco-Turca (1919-1922), os quais ocasionaram diversas tensões entre os países envolvidos, culminando no surgimento de refugiados advindos destas localidades.

<sup>16</sup> JAEGER, Gilbert. **On the history of the international protection of refugees**. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Pág. 729. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jree.htm>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

<sup>17</sup> JAEGER, Gilbert. **On the history of the international protection of refugees**. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Pág. 727. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jree.htm>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

<sup>18</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembléia Geral 8 (I) (Questions of Refugees)**. 12 de fevereiro de 1946. Disponível: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/8\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/8(I))> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

<sup>19</sup> HOLZER, Vanessa. **The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence**. 2012. Pág. 9. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/50474f062.html>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017



Organização Internacional de Refugiados, como uma agência especializada da ONU de duração limitada<sup>20</sup>. Esta foi criada com o objetivo de lidar de forma abrangente com todos os problemas dos refugiados, quais sejam: repatriação, identificação, registro e classificação, assistência, proteção política e legal, transporte e reassentamento e reestabelecimento em países que estejam aptos e dispostos a recebê-los<sup>21</sup>.

Considerando a proximidade do fim do mandato da Organização Internacional dos Refugiados e a ausência de perspectivas para o fim dos problemas relativos aos refugiados, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 319 (IV) de 3 de dezembro de 1949, decidiu estabelecer o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

## 2.2 O MANDATO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estabelecido por decisão da Assembleia Geral da ONU, sendo previsto inicialmente para um mandato de três anos, deu início a suas atividades em 1º de janeiro de 1951.

Em 1950, a Assembleia Geral da ONU, por meio da sua resolução 428 (V), adotou formalmente o Estatuto do ACNUR, o qual estipula como as principais funções da organização: (i) promover a proteção internacional de refugiados e (ii) garantir soluções duradouras para os seus problemas.

O Estatuto do ACNUR, em seu parágrafo 6, traz uma definição global das pessoas abrangidas pelo mandato da organização, dispondo que o mandato do ACNUR deverá incluir:

“A. (i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de Setembro de 1939,

---

<sup>20</sup> LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. **The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. Pág. 93. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bed15822.html>> Acessado em: 13 de dezembro de 2017

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembléia Geral 62 (I)-II (Refugees and displaced persons)**, 15 de dezembro de 1946. Disponível: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I))> Acessado em: 13 de dezembro de 2017

ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de Janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar.

[...]

B. Qualquer outra pessoa que estiver fora do país de que tem a nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, fora do país onde tinha a sua residência habitual porque receia ou receava com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas e que não pode ou, em virtude desse receio, não quer pedir a proteção do governo do país da sua nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, não quer voltar ao país onde tinha a sua residência habitual.”

Nesse sentido, o Estatuto inclui os indivíduos reconhecidos como refugiados pelos acordos interiores. Porém, diferentemente das definições anteriormente estabelecidas pelos acordos *ad hoc* referentes a situações específicas de refugiados, o Estatuto inclui uma definição do termo “refugiado” universalmente aplicada<sup>22</sup> a todos refugiados, de forma genérica.

Portanto, com base no Estatuto do ACNUR, um refugiado é uma pessoa que se encontra fora do seu país de nacionalidade ou residência (para os que não tem nacionalidade), em razão de um “fundado temor de perseguição” por razões específicas (raça, religião, nacionalidade ou opinião política) e que, em virtude desse temor, não pode ou não quer valer-se da proteção desse país.

Nessa definição, destacam-se dois importantes elementos: (i) o fundado temor de perseguição e (ii) a impossibilidade de ser protegido pelo seu país (de nacionalidade ou de residência habitual, quando o indivíduo não possui

---

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

nacionalidade), os quais reflete a ausência de uma efetiva proteção para estes indivíduos<sup>23</sup>.

Nesse sentido, a falta de proteção nacional do seu país encontra-se no cerne da definição de refugiado<sup>24</sup>, de modo que, a necessidade de proteção caracteriza a condição de refugiado e é essencial para a sua identificação como pessoas de interesse para o ACNUR e para a comunidade internacional<sup>25</sup>. Desse modo, a competência e atuação do ACNUR é determinada pelas próprias circunstâncias da pessoa em necessidade de proteção internacional, independentemente de disposição de qualquer tratado ou outro instrumento do direito internacional. É dizer, qualquer pessoa que se enquadre na definição do Estatuto do ACNUR, poderá valer-se da proteção da Organização<sup>26</sup>.

Por conseguinte, o Estatuto do ACNUR tem importância para a proteção internacional de refugiados, na medida em que este garante a atuação do ACNUR para pessoas em necessidade de proteção internacional ainda que estas se encontrem em países que não sejam parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967.

A ideia de proteção internacional, por sua vez, é baseada em princípios dos direitos humanos, quais sejam a garantia de direitos fundamentais e liberdades e da não discriminação. Os Estados soberanos possuem a responsabilidade primária de salvaguardar tais direitos a todos indivíduos submetidos ao seu território e jurisdição<sup>27</sup>. Tendo em vista que refugiados não possuem uma efetiva proteção dos seus governos, essas garantias não são disponibilizadas, recaindo sob a comunidade internacional como um todo a responsabilidade de promover a proteção internacional necessária

---

<sup>23</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 10. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 10. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 11. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

<sup>26</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

<sup>27</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 14 de dezembro de 2017

de modo que refugiados tenham esses direitos. Nesse sentido, o ACNUR possui um papel importante em apoiar os Estados a cumprir com sua obrigação de assistir e proteger refugiados.

Conforme preleciona a Nota de Proteção Internacional de 1994 do ACNUR, a proteção se inicia com a garantia de admissão, asilo, e respeito aos direitos humanos básicos, incluindo o princípio do *non refoulement* (não-devolução)<sup>28</sup>, sem o qual a segurança e até a sobrevivência de refugiados restaria prejudicada. Esta proteção terminaria com a obtenção de uma solução duradoura, sendo esta, idealmente, o restabelecimento da proteção ao refugiado pelo seu país de origem.

Nesse sentido, o artigo 8 do Estatuto do ACNUR estabelece que a organização assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob o seu mandato das seguintes formas:

- a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;
- b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;
- c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;
- d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados; e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento;
- f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito;
- g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações inter-governamentais envolvidas;
- h) Estabelecendo contato, da forma que julgar mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados;
- i) Facilitando a coordenação de esforços das organizações privadas que se ocupem do bem estar social dos refugiados.

---

<sup>28</sup> O princípio do non-refoulement consiste na proibição da devolução, tal ponto será explorado no tópico 2.3

Em sua Nota de Proteção Internacional de 2000, o ACNUR mencionou as seguintes atividades como componentes importantes do seu trabalho de proteção: (i) recebimento de refugiados e solicitantes de refúgio; (ii) intervenções junto autoridades; (iii) garantia de segurança física; (iv) proteção de mulheres, crianças e idosos; (v) promoção da legislação nacional e procedimentos de refúgio; (vi) participação nos procedimentos nacionais de determinação do status de refugiado; (vii) conduzir a determinação do status de refugiado; e (viii) fornecer opiniões consultivas e desenvolver jurisprudência.

O ACNUR tem ainda o papel de assegurar que os Estados adotem as medidas necessárias para cumprimento de suas obrigações e garantia de direitos aos refugiados<sup>29</sup>, sendo imprescindível o apoio dos países de asilo para que a proteção internacional seja garantida aos indivíduos. Desse modo, o êxito da função de proteção internacional do ACNUR depende necessariamente de uma cooperação e apoio ativo por parte dos governos dos países de asilo e do apoio de outros países da comunidade internacional<sup>30</sup>.

Em suma, a proteção internacional de refugiados, conforme define a Assembleia Geral da ONU, é uma função dinâmica e orientada para ações que está no cerne do mandato do ACNUR e que esta inclui, em cooperação com Estados e outros parceiros, a promoção e facilitação da admissão, recepção e tratamento de refugiados de acordo com os padrões internacionais estabelecidos e a garantia de soluções duradouras e orientadas para a proteção, levando em consideração as necessidades específicas de grupos vulneráveis e dando especial atenção às pessoas com necessidades específicas<sup>31</sup>.

No que se refere ao componente do mandato do ACNUR de promoção de soluções duradouras para os problemas dos refugiados, tem-se como soluções

---

<sup>29</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR's supervisory responsibility**. Outubro 2002. Pág. 2. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>30</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Pág. 9. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembleia Geral 71/172 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)**, 19 de Dezembro de 2016. Pág. 5 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/172](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/172)> Acessado em: 10 de dezembro de 2017

duradouras a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento em um terceiro país. A repatriação voluntária consiste no direito de o indivíduo retornar voluntariamente ao seu país de origem. Quando devidamente apoiada e, existindo as condições possíveis para tal, esta é considerada como a solução preferível<sup>32</sup>, visto que o ideal de proteção não é que refugiados permaneçam na condição de refugiados para sempre<sup>33</sup>.

A integração local, por sua vez, consiste na permanência e aceitação do indivíduo na comunidade de acolhida do país de asilo<sup>34</sup>. O processo de integração é complexo e compreende aspectos jurídicos, econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, o reassentamento tem como objetivo promover uma solução para aqueles incapazes de retornar ao seu país de origem e de permanecer no país de asilo, sendo assim, realocados em um terceiro país.

Considerando a importância da atuação do ACNUR e a contínua necessidade dos refugiados, a Assembleia Geral, por meio da resolução 58/153<sup>35</sup>, removeu a limitação temporal do mandato do ACNUR<sup>36</sup>, prolongando o seu funcionamento até que o problema dos refugiados seja resolvido. Por conseguinte, tendo em vista a continuidade e crescimento do número de refugiados no mundo, a Organização se mantém atuante até os dias atuais.

### 2.3 A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

---

<sup>32</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembleia Geral 71/172 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)**, 19 de Dezembro de 2016. Pág. 6 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/172](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/172)> Acessado em: 10 de dezembro de 2017

<sup>33</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Pág 8. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>> Acessado em: 10 de dezembro de 2017

<sup>34</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Pág 8. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>> Acessado em: 10 de dezembro de 2017

<sup>35</sup> Conforme o parágrafo 9 da Resolução a Assembleia Geral: “Decides to remove the temporal limitation on the continuation of the Office of the High Commissioner contained in its resolution 57/186 and to continue the Office until the refugee problem is solved”.

<sup>36</sup> A última limitação temporal, até então, havia sido imposta pela Resolução 57/186 da Assembleia Geral da ONU, a qual determinou que o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados deveria funcionar com um período de cinco anos a contar a partir de 1 de janeiro de 2004.

A elaboração da Convenção de 1951 se insere no mesmo contexto de criação do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no qual a questão dos refugiados consistia em lidar com as pessoas forçadas a se deslocar na Europa em consequência da Segunda Guerra Mundial.

Nesse período, havia a necessidade de um novo instrumento internacional para definir o estatuto jurídico de refugiados a partir de uma definição global dos indivíduos a serem enquadrados como refugiados e não da continuidade de acordos *ad hoc* para situações específicas. Nesse sentido, foi adotada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados por uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, em 28 de Julho de 1951, tendo esta entrado em vigor em 21 de Abril de 1954<sup>37</sup>.

A Convenção de 1951 foi o primeiro documento de proteção a refugiados estabelecido com a pretensão de ser um instrumento obrigatório e universal, através do qual foram estabelecidas as bases do regime de proteção ao determinar princípios que fundamentam a proteção internacional de refugiados<sup>38</sup>.

A Convenção estabelece a definição do termo “refugiado”, bem como os direitos das pessoas deslocadas e as obrigações dos Estados para proteção desses indivíduos. Nesse sentido, os países signatários da Convenção possuem uma obrigação legal de proteger refugiados, em conformidade com os termos e disposições da Convenção.

Cumpr-se destacar que a Convenção de 1951 tem como enfoque a questão do estatuto dos refugiados, de modo que esta estabelece uma definição global do termo refugiados. Conforme preleciona o artigo 1.2 da Convenção, o termo refugiado é atribuído a qualquer pessoa:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência

---

<sup>37</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Pág. 5. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>38</sup> FELLER, Erika. **The Evolution of the International Refugee Protection Regime**, 5 Wash. U. J. L. & Pol’y 129. 2001. Pág. 131. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law_journal_law_policy)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Observa-se que a definição prevista pela Convenção de 1951 se assemelha com a disposta no Estatuto do ACNUR, acrescentando apenas mais um elemento como razão para o refúgio, qual seja a perseguição em razão de pertencimento a um grupo social. Além disso, a Convenção de 1951, até então elaborada para responder aos casos de refugiados da Segunda Guerra Mundial no contexto europeu, possui uma limitação temporal (acontecimentos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográfica (na Europa)<sup>39</sup>. Tal marco temporal tinha como objetivo limitar a atuação dos governos às situações de refugiados já conhecidas na época ou às situações que pudessem advir de fatos já ocorridos anteriormente<sup>40</sup>.

Todavia, com o surgimento de novas situações de refugiados, fez-se necessário ampliar a aplicação da Convenção de 1951 para novos casos. Nesse sentido, foi elaborado um Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados que, após a apreciação da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi aberto para adesão em 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967. Assim, o Protocolo reitera a definição universal estabelecida pela Convenção, porém sem as limitações até então previstas.

Desse modo, os Estados que aderem ao Protocolo de 1967, devem aplicar as disposições fundamentais da Convenção de 1951 aos refugiados que se enquadram na definição estabelecida pela Convenção, sem considerar a data limite de 1º de janeiro de 1951<sup>41</sup>. Destaque-se que, apesar de sua relação com a Convenção, o Protocolo de 1967 é um instrumento autônomo, de modo que os países podem aderir a ele ainda que não sejam parte da Convenção.

---

<sup>39</sup> Conforme dispõe a própria Convenção no artigo 1º B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures".

<sup>40</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Pág. 6. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>41</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Pág. 6. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017



No cerne da Convenção de 1951 encontra-se o princípio da não-devolução (*non-refoulement*), consagrado como pedra angular do direito internacional dos refugiados, o qual estabelece que nenhum refugiado deve ser forçado a retornar ao seu país de origem ou a qualquer país onde sofra riscos à sua vida ou liberdade.

O princípio do *non-refoulement* tem a sua primeira aparição com a Convenção de 1933 sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados. Todavia, esta teve pouca adesão de países para sua ratificação, não tendo expressividade na época. Em contrapartida, a ideia do *non-refoulement* foi endossada pela Assembleia Geral da ONU em 1964 ao prever que nenhum refugiado deveria ser obrigado a retornar ao seu país de origem<sup>42</sup>.

Ademais, a proibição do *refoulement* encontra-se expressamente prevista em uma série de documentos internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Artigo 3), Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (Artigo 8), e Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias (Princípio 5).

A proibição do *refoulement* tendo em vista a sua prática reiterada e ampla aceitação, é ainda considerada como parte do direito internacional costumeiro<sup>43</sup>, de modo que todos os países devem respeitar tal princípio, ainda que estes não sejam signatários da Convenção de 1951<sup>44</sup>.

A Convenção prevê que os Estados devem observar certas garantias e direitos aos refugiados, tais como: não-discriminação (Artigo 3); liberdade religiosa (Artigo 4); direito de estar em juízo (Artigo 16); direito ao trabalho (Artigo 17); direito à moradia (Artigo 21); direito à educação (Artigo 22); direito à assistência pública (Artigo 23); liberdade de circulação/movimento dentro do território (Artigo 26); e o direito de não ser expulso de um país (Artigo 32).

---

<sup>42</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Pág 5. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

<sup>43</sup> Ver tópico 4.1.2.

<sup>44</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Pág 5. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

A importância da cooperação internacional para proteção dos refugiados é destacada no preâmbulo da Convenção. Tendo em vista as disparidades que as consequências dos deslocamentos forçados podem gerar para certos países, e que a própria questão dos refugiados tem natureza internacional, a Convenção ressalta que a cooperação internacional é imprescindível para lidar com o problema. Para além disso, a Convenção dispõe sobre a necessidade de cooperação dos Estados com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, especialmente no que se refere à função do ACNUR de supervisionar a aplicação das disposições da Convenção.

## 2.4 INSTRUMENTOS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS

Para além da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, existem importantes instrumentos regionais na África, nas Américas e na Europa que tratam sobre a questão dos refugiados.

Dentre as questões abordadas nesses instrumentos, são exemplos, o processo de concessão do refúgio, documentação, mecanismos de viagem, ente outros. É peculiar ainda desses instrumentos, a existência de uma definição própria sobre o conceito de refugiado, de acordo com as particularidades do contexto de cada região. Além disso, tais instrumentos reiteram a ideia de cooperação e solidariedade regional entre os países para lidar com a questão dos refugiados em sua respectiva região.

Na América Latina, o problema do asilo diplomático e territorial é tratado em um conjunto de instrumentos regionais, dentre os quais, tem-se o Tratado de Direito Penal Internacional (Montevideu, 1889); o Acordo sobre Extradução (Caracas, 1911); a Convenção sobre o Asilo (Havana, 1928); a Convenção sobre o Asilo Político (Montevideu, 1933); a Convenção sobre o Asilo Diplomático (Caracas, 1954) e a Convenção sobre o Asilo Territorial (Caracas, 1954)<sup>45</sup>.

No que tange especificamente à questão dos refugiados nas Américas, é de suma importância a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A Declaração se trata de um instrumento regional não vinculante aprovado por um grupo

---

<sup>45</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Pág. 8. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.)> Acessado em: 11 de dezembro de 2017

de especialistas governamentais de vários Estados como resultado do Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, celebrado em Cartagena das Índias, Colômbia, em novembro de 1984<sup>46</sup>.

A Declaração de Cartagena, no que se refere à determinação do estatuto de refugiado, reconhece a definição do termo refugiado conforme preleciona a Convenção de 1951 e expande o seu conceito ao também considerar como refugiados as pessoas que fugiram dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas em razão de graves e generalizadas violações de direitos humanos, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>47</sup>. Esse conceito abrangente trazido pela Declaração teve suma importância especialmente para a proteção de refugiados da América Central e continua tendo relevância para os demais refugiados da região ou para aqueles advindos de outros continentes que são acolhidos nas Américas<sup>48</sup>.

A Declaração tem como fundamento a prática generosa de concessão de refúgio nas Américas e reitera relevantes normas e princípios do Direito Internacional dos Refugiados<sup>49</sup>. Além disso, esta ressalta o princípio “*pro homine*” e reconhece a

---

<sup>46</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados**. Quito, Equador. 2015. Pág. 14. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> Acessado em: 15 de dezembro de 2017

<sup>47</sup> Declaração de Cartagena – Conclusão Terceira: Terceira. Reiterar que, em vista da experiência decorrente da afluência massiva de refugiados na América Central, torna-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado considerando, no que for pertinente e conforme as características da situação existente na região, o precedente da Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também considere como refugiados as pessoas que fugiram dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido 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. a

<sup>48</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados**. Quito, Equador. 2015. Pág. 333. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> Acessado em: 15 de dezembro de 2017

<sup>49</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados**. Quito, Equador. 2015. Pág. 14. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> Acessado em: 15 de dezembro de 2017

complementariedade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados<sup>50</sup>.

Além da Declaração de Cartagena, nas Américas, destaca-se: (i) a Declaração de San José de 1994, a qual traz diversos princípios sobre o deslocamento interno; (ii) a Declaração do México de 2004 e o seu Plano de Ação do México que abrange importantes programas inovadores de soluções para a região; e (iii) a Declaração do Brasil de 2014 e o seu Plano de Ação do Brasil que abrange onze programas para o período de 2015 a 2014<sup>51</sup>. Tais declarações têm em comum a busca por soluções sustentáveis ou duradouras, reiterando a importância da colaboração entre os países e fortalecendo os princípios de solidariedade, cooperação e responsabilidade regional.

Em relação ao contexto africano, destaca-se a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que Regula os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, a qual foi adotada pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana em 10 de setembro de 1969. A Convenção Africana, além de adotar o conceito de refugiado da Convenção de 1951 adiciona um parágrafo que amplia a definição de refugiado, incluindo:

“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 seu lugar de residência habitual para procurar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”

A Convenção Africana, diferentemente da Convenção de 1951, tem um enfoque voltado para a promoção de soluções, particularmente no que se refere à repatriação voluntária, em contraste com o enfoque de integração previsto na Convenção de 1951. Ademais, a Convenção Africana reforça a necessidade de uma

---

<sup>50</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados**. Quito, Equador. 2015. Pág. 331. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> Acessado em: 15 de dezembro de 2017

<sup>51</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados**. Quito, Equador. 2015. Pág. 333. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> Acessado em: 15 de dezembro de 2017

abordagem voltada para o compartilhamento de responsabilidades para a assistência e proteção de refugiados<sup>52</sup>.

No que tange especificamente aos refugiados, o Conselho da Europa adotou vários instrumentos, dentre os quais se destacam: a) O Acordo Europeu relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados (1959); b) A Resolução 14 (1967) sobre Concessão de Asilo a Pessoas ameaçadas de Perseguição; c) O Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade relativa a Refugiados (1980); d) Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais Relativos ao Asilo (1981); e) Recomendação relativa à Proteção de Pessoas que satisfazem os Critérios da Convenção de Genebra e que não são Formalmente Reconhecidas como Refugiados (1984); A Convenção de Dublin (1990), a qual estabelece critérios para a determinação do Estado que deve analisar a solicitação de refúgio, quando o solicitante tenha apresentado o pedido perante um ou vários Estados membros da Comunidade Europeia<sup>53</sup>.

Em suma, percebe-se que os instrumentos regionais são fundamentais para complementar as disposições legais vigentes e, principalmente, estabelecer esforços conjuntos de compromissos de solidariedade e cooperação para a garantia de efetivas respostas aos desafios decorrentes dos fluxos de refugiados nas respectivas regiões.

## 2.5 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

A proteção da pessoa humana no âmbito internacional é resguardada por três sub-ramos do Direito Internacional Público: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

---

<sup>52</sup> FELLER, Erika. **International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future**. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Pág. 586. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jre4.htm>> Acessado em: 12 de dezembro de 2017

<sup>53</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Ficha Informativa nº 20, Direitos Humanos e Refugiados**. 2002. Pág. 13. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha\\_Informativa\\_20.pdf](http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_20.pdf)> Acessado em: 15 de dezembro de 2017.

Conforme preleciona André de Carvalho Ramos<sup>54</sup>

“ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na *situação específica* dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do *refugiado*, desde a saída do seu local de residência, transito de um país a outro, concessão do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término”

Nesse sentido, partindo-se do pressuposto da existência de uma relação de complementariedade entre esses três sub-ramos, os instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito humanitário são aplicáveis para a proteção internacional de refugiados e solicitantes de refúgios.

Nesse sentido, converge Antônio Augusto Cançado Trindade ao dispor que:

Nem o direito internacional humanitário, nem o direito internacional dos refugiados, excluem a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos. As aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana. Na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993), tanto o ACNUR como o CICV buscaram, e lograram, que a Conferência considerasse os vínculos entre as três vertentes de proteção, de modo a promover uma consciência maior da matéria em benefício dos que necessitam de proteção. O reconhecimento, pela Conferência Mundial, da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a observância dos direitos humanos em toda parte e a todo momento constitui um passo decisivo rumo à consagração de obrigações *erga omnes* em matéria de direitos humanos<sup>55</sup>.

Assim, tendo em vista que os direitos universais básicos são garantias de todo e qualquer indivíduo, sem qualquer tipo de discriminação, além dos direitos previstos na Convenção de 1951, refugiados e solicitantes de refúgio se beneficiam dos direitos e liberdades fundamentais reconhecidos nos documentos internacionais de direitos humanos.

---

<sup>54</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Pág. 143.

<sup>55</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard, RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. Pág. 8.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, estabelece uma série de direitos universais básicos. No próprio artigo 14 da Declaração, tem-se o primeiro fundamento normativo do direito de asilo, ao prescrever que: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Dentre os exemplos de direitos previstos pela Declaração estão: o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; o direito de procurar e de gozar asilo em outros países; liberdade de tortura ou tratamento ou penas cruéis, desumanas ou degradantes; proibição da escravidão ou servidão; direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei; liberdade de pensamento, consciência e religião; proibição de ser arbitrariamente preso, detido ou exilado; liberdade de opinião e expressão; direito à educação; o direito à nacionalidade, entre outros.

Tais direitos encontram-se também prescritos em diversos dispositivos legais que foram assinados e ratificados por diversos Estados. Dentre os mais importantes destes instrumentos, destacam-se: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1968); a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984); e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Importante destacar que a relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito internacional dos Refugiados não se limita à sua aplicação quando a pessoa se encontra na situação de refúgio em que necessita de proteção. Nesse sentido, entende-se que a observância dos direitos humanos nos países de origem é imprescindível para prevenção dos problemas de refugiados, vez que muitos dos êxodos de refugiados são causados por casos de violações de direitos humanos. Além disso, a observância dos direitos humanos é fundamental para que os refugiados tenham seus direitos resguardados (inclusive, o próprio direito de asilo) quando no país de acolhida<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard, RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos,**

Cumpra-se destacar ainda que a previsão de direitos fundamentais, como a própria garantia do direito de asilo, bem como a proteção de refugiados, encontra respaldo nos diversos instrumentos regionais dos sistemas americano, africano e europeu de direitos humanos.

Nesse sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, prevê em seu artigo 22, parágrafo 7 e 8 o direito de asilo e a proibição do *refoulement*, respectivamente, ao dispor que:

“em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 prevê em seu artigo 12, parágrafo 3º que “toda pessoa tem o direito, em caso de perseguição, de buscar e de obter asilo em território estrangeiro, em conformidade com a lei de cada país e as convenções internacionais”.

No continente europeu, por sua vez, existem dois principais instrumentos regionais de direitos humanos: A Convenção Europeia sobre Direitos Humanos e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Ambos possuem relevância quando o assunto se trata da proteção de refugiados.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950 faz parte do sistema do Conselho Europeu e foi ratificada por todos os seus países membros. A Convenção prevê em seu artigo 3º disposição sobre proibição da tortura, a qual foi interpretada pela Corte Europeia de Direitos Humanos como compreendendo também a proibição de ser forçado a ser enviado a um país onde sua vida possa vir a ser submetida a esse tipo de tratamento (como uma expressão do princípio do *non refoulement*)<sup>57</sup>.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por sua vez, faz parte da estrutura legal da União Europeia e, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, esta passou a ter caráter obrigatório para as instituições e países membros da União

---

**direito humanitário, direito dos refugiados.** San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. Pág. 21.

<sup>57</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR.** 2013. Pág. 8. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI\\_NT%282013%29433711\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf)> Acessado em: 20 de dezembro de 2017



Europeia<sup>58</sup>. Esta possui importantes dispositivos para a proteção de refugiados, quais sejam: a proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 14), o Direito de asilo (artigo 18) e a proibição de expulsões coletivas e da expulsão ou extradição para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 19).

O Direito Internacional Humanitário ou o Direito dos Conflitos Armados, por sua vez, possui um papel fundamental na proteção dos refugiados, especialmente quando estes se encontram em um Estado parte de um conflito armado.

O Direito Internacional Humanitário confere aos refugiados proteção especial conforme a Quarta Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 1949 e o Protocolo Adicional I de 1977. A Quarta Convenção de Genebra, em seu artigo 44, especifica que as potências detentoras não tratarão como inimigos estrangeiros os refugiados que não gozem de fato da proteção de nenhum governo. Além disso, o artigo 73 do Protocolo Adicional I dispõe que os refugiados devem ser considerados pessoas protegidas nos termos dos capítulos I e III da Quarta Convenção de Genebra em qualquer circunstância e sem nenhuma distinção de caráter desfavorável<sup>59</sup>.

Saliente-se ainda que o cumprimento das normas de Direito Internacional Humanitário também possui um caráter preventivo para os deslocamentos de pessoas. É dizer, quando respeitadas estas podem vir a impedir deslocamentos, uma vez que, dentre o estipulado pelas normas de DIH estão a proibição de (i) Ataques diretos contra civis e bens civis ou ataques indiscriminados; (ii) Matar a população civil de fome e destruir os bens indispensáveis para a sua sobrevivência; (iii) Punições coletivas – que podem se manifestar na destruição de moradias. Soma-se a isso, ainda, o fato de que o DIH “proíbe expressamente obrigar os civis a abandonarem

---

<sup>58</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR**. 2013. Pág. 9. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI\\_NT%282013%29433711\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf)> Acessado em: 20 de dezembro de 2017

<sup>59</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas às suas perguntas**. 2004. Pág. 69. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>> Acessado em: 22 de dezembro de 2017

as suas residências, exceto se for necessário para a sua segurança ou por motivos militares imperativos”<sup>60</sup>.

Assim, reconhecendo a relação entre os conflitos armados e os deslocamentos forçados de pessoas, é evidente que o Direito Internacional Humanitário é imprescindível para que sejam resolvidos e prevenidos os problemas humanitários decorrentes dos conflitos armados, tais como a questão dos refugiados.

Em suma, observa-se que o regime internacional de proteção de refugiados compreende uma série de regras, diretrizes e princípios do direito internacional dos refugiados, fundando na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, e complementado por instrumentos do direito internacional dos direitos humanos e direito internacional humanitário, bem como relevantes instrumentos regionais. Desse modo, tal regime evidencia a existência de um diverso rol protetivo para refugiados, a partir do qual decorre a obrigação de os Estados garantirem a proteção destes indivíduos.

---

<sup>60</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas às suas perguntas. 2004.** Pág. 70. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>> Acessado em: 22 de dezembro de 2017

### 3 A DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE SOBRE REFUGIADOS E MIGRANTES

A elaboração da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes, doravante denominada como “Declaração de Nova Iorque” ou “Declaração”, se insere em um contexto no qual o número de pessoas deslocadas no mundo atingiu níveis alarmantes e sem precedentes: o maior desde a Segunda Guerra Mundial. Esses deslocamentos, forçados e voluntários, têm sido cada vez mais complexos, causados por diversos fatores (conflitos, violência, crises econômicas e desastres ambientais), criando novos desafios para a comunidade global.

A Declaração de Nova Iorque (Resolução 1 da 71ª Sessão da Assembleia Geral da Nações Unidas) foi consensualmente adotada no dia 19 de setembro de 2016 por todos os 193 Estados membros da ONU, durante a Reunião de Alto Nível sobre Refugiados e Migrantes. Esta estipula uma série de compromissos para enfrentar os grandes fluxos de refugiados e migrantes, consistindo em um mecanismo que se propõe a estabelecer uma nova abordagem de atuação global para lidar com a situação.

Nas palavras do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados Filippo Grandi:

A diferença é que a Declaração de Nova Iorque marca um compromisso político com força e ressonância sem precedentes. A Declaração preenche o que tem sido uma lacuna constante no sistema internacional de proteção dos refugiados – a verdadeira responsabilidade compartilhada em prol dos refugiados, no espírito da Carta da ONU<sup>61</sup>.

Por meio da Declaração, os países se comprometem com um maior e mais igualitário compartilhamento de responsabilidades para a acolhida e apoio de refugiados. Nesse sentido, a Declaração expressa uma vontade política de salvar vidas, respeitar e garantir direitos e compartilhar responsabilidades em uma escala global.

A Declaração abrange disposições comuns para refugiados e migrantes e separadamente disposições específicas para refugiados e para migrantes. Além

---

<sup>61</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS **Opening of the High-level meeting to address large movements of refugees and migrants - Remarks by Filippo Grandi, United Nations High Commissioner for Refugees**. Nova Iorque, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/57dfe7ee4/opening-high-level-meeting-address-large-movements-refugees-migrants-remarks.html>> Acessado em: 21 de janeiro de 2018

disso, a Declaração inova ao prever a criação de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*) e a elaboração de um Pacto Global para Refugiados (*Global Compact for Refugees*) e um Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*).

### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A necessidade do compartilhamento de responsabilidades para lidar com os grandes movimentos de refugiados e migrantes, antes mesmo da elaboração da Declaração de Nova Iorque, foi considerada uma prioridade global pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, através do relatório intitulado “Uma Humanidade: Responsabilidade Compartilhada - Relatório do Secretário Geral para a Cúpula Humanitária Mundial”<sup>62</sup>.

O relatório, elaborado em fevereiro de 2016, antecede a primeira Cúpula Humanitária Mundial<sup>63</sup>, realizada em maio de 2016 em Istambul, e estabelece uma Agenda para a Humanidade, com cinco responsabilidades principais para ação. Essas responsabilidades compartilhadas, dividem-se em: responsabilidade 1 – liderança política para prevenir e acabar com conflitos; responsabilidade 2 – respeito às leis internacionais de direitos humanos e humanitário para resguardar a humanidade; responsabilidade 3 – não deixar ninguém para trás; responsabilidade 4 – mudar a vida das pessoas – de fornecer assistência a acabar com as necessidades; e responsabilidade 5 – investir na humanidade.

No que se refere à responsabilidade 3, não deixar ninguém para trás (do inglês, “*leave no one behind*”), tem-se a ideia de que todos devem ser ajudados, incluindo aqueles em situações de conflito, desastre, vulnerabilidade e risco. Nesse sentido, o Secretário Geral ressalta que “uma das mais visíveis consequências de conflitos, violência e desastres tem sido o grande deslocamento de pessoas dentro dos países

---

<sup>62</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **One humanity: shared responsibility Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit**. 2016. Disponível em: < <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit> > Acessado em: 21 de janeiro de 2018

ou cruzando fronteiras, geralmente por períodos prolongados”<sup>64</sup>. É nesse ponto, portanto, que o Relatório trata expressamente sobre a questão dos refugiados e migrantes ao ressaltar o grande número de pessoas deslocadas no mundo e a sua necessidade de proteção, especificando ainda as necessidades particulares de grupos vulneráveis, tais como: mulheres e meninas, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

Reconhecendo a importância e urgência de lidar com a situação, dentre as propostas do Secretário Geral, destaca-se (i) reduzir e enfrentar o deslocamento – reduzir o deslocamento interno forçado até 2030; (ii) compartilhar responsabilidades para lidar com os grandes movimentos de refugiados; (iii) preparar-se para lidar com os deslocamentos entre fronteiras decorrentes de desastres e mudanças climáticas; (iv) assegurar o apoio adequado aos países e comunidades de acolhida; (v) enfrentar as vulnerabilidades de migrantes e promover mais oportunidades regulares e legais para migração; e (iv) acabar com a apatridia na próxima década.

Nesse sentido, o Secretário Geral reitera que “para enfrentar um dos problemas globais mais críticos de hoje, é necessário um novo quadro de cooperação internacional sobre compartilhamento previsível e equitativo de responsabilidades para responder aos grandes movimentos de refugiados em larga escala<sup>65</sup>”. Para tanto, este defende a necessidade de um novo compromisso global para a proteção internacional de refugiados e solicitantes de refúgio e que a reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas seria a oportunidade ideal para o seu estabelecimento.

### **3.1.1 Em segurança e dignidade: lidando com os grandes movimentos de refugiados e migrantes**

Reconhecendo a urgência e importância da temática, a Assembleia Geral da ONU, por meio da decisão 70/539, decidiu realizar uma Reunião de Alto Nível de um dia da plenária da Assembleia Geral sobre os grandes movimentos de refugiados e

---

<sup>64</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **One humanity: shared responsibility Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit**. 2016. Pág. 20. Disponível em: < <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit> > Acessado em: 21 de janeiro de 2017

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **One humanity: shared responsibility Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit**. 2016. Pág. 24. Disponível em: < <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit> > Acessado em: 21 de janeiro de 2017

migrantes em 19 de setembro de 2016. Para tanto, esta requereu ainda que o Secretário Geral elaborasse um relatório abrangente sobre a questão estabelecendo recomendações para lidar com os grandes movimentos de refugiados e migrantes.

Em consonância com a solicitação da Assembleia Geral e como preparação para a Reunião de Alto Nível, o Secretário-Geral apresentou, em maio de 2016, o relatório “*In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants*” com recomendações sobre a temática.

O relatório traz uma visão geral sobre as tendências de deslocamento, tratando sobre as causas dos grandes movimentos de refugiados e migrantes, bem como as suas necessidades durante este processo (desde o período em trânsito até a sua chegada em um país de acolhida). Nesse sentido, o Secretário Geral alerta para a continuidade ou aumento dos grandes movimentos de pessoas em razão de conflitos, pobreza, desigualdade, mudança climática, desastres e degradação ambiental. Ademais, ressalta que apesar dos esforços empreendidos para que vidas sejam salvas, ainda há pouca capacidade de planejamento para situações de deslocamento a longo prazo e de apoio às comunidades de acolhida<sup>66</sup>.

Além disso, o Secretário Geral faz um chamado para adoção de novos compromissos globais para enfrentar os grandes movimentos de refugiados e migrantes. Nesse sentido, encontram-se dispostas no relatório recomendações para garantir, em todos os momentos, os direitos humanos, a segurança e a dignidade dos refugiados e migrantes; para lidar com as causas desses movimentos, protegendo aqueles que são obrigados a enfrentar tais jornadas e para prevenir a discriminação e combater a xenofobia que eles enfrentam constantemente.

Ban Ki-moon é ainda enfático ao afirmar que a atuação individual de países tem sido incapaz de resolver os problemas decorrentes dos grandes movimentos de refugiados e migrantes por conta própria, sendo imprescindível o fortalecimento da cooperação internacional e ação conjunta. Nesse sentido, foram previstos no relatório os elementos de um plano abrangente de resposta para refugiados (*comprehensive response plan for refugees*) e o Secretário Geral também chamou os Estados membros a responder de uma maneira mais previsível e equitativa aos grandes

---

<sup>66</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants.** Pág. 2. Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/59](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59)> Acessado em: 23 de janeiro de 2018

movimentos de refugiados, através da ação de um pacto global sobre compartilhamento de responsabilidades para refugiados (*global compact on responsibility-sharing for refugees*).

Por fim, o Secretário Geral também pediu que os Estados-membros fortaleçam a governança global sobre migração, através do desenvolvimento de um pacto global para segurança, migração regular e ordenada (*global compact for safe, regular and orderly migration*) e que realizem uma conferência intergovernamental sobre o tema em 2018 com o objetivo de adotar tais diretrizes.

### 3.1.2 Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes

A mobilidade humana é um constante fenômeno presente desde o princípio da humanidade. Todavia, nunca antes o mundo se deparou com tantas pessoas vivendo fora dos países onde nasceram. O mundo atualmente tem presenciado um nível de deslocamento de refugiados e migrantes sem precedentes<sup>67</sup>. A busca por novas oportunidades econômicas, conflitos armados, pobreza, insegurança alimentar, perseguição, terrorismo, violações de direitos humanos, mudanças climáticas, desastres naturais e outras questões ambientais, são um dos exemplos que têm ocasionado o deslocamento de indivíduos<sup>68</sup>. Pessoas têm deixado seus lares pelos mais diversos fatores ou pela combinação de mais um destes, de modo que o crescente fenômeno global dos deslocamentos internacionais, voluntários ou forçados, não parece, dar sinais de melhora.

Segundo os dados do último relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no final de 2016, haviam 65,6 milhões de deslocados forçados. Destes, 22,5 milhões são refugiados<sup>69</sup>. Estes refugiados são pessoas que se encontram fora do seu país de origem por razões de fundado temor de perseguição,

---

<sup>67</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 1 Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E) > Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 1 Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E) > Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>69</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends: Forced Displacement in 2016**. Pág. 2. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html> > Acessado em: 23 de janeiro de 2017

conflitos, grave e generalizada violação de direitos humanos e, por conseguinte necessitam de proteção internacional (ver tópicos 2.2 e 2.3).

Por outro lado, estimam-se que existam 244 milhões de migrantes internacionais (número que corresponde a 3,3% da população mundial)<sup>70</sup>. Apesar da inexistência de uma definição legal formal sobre o termo, migrantes internacionais são considerados como indivíduos que saem do seu país de usual residência, independente do motivo ou do seu status legal.

Embora refugiados e migrantes possuam tratamento legal distintos e sejam regidos por diferentes regimes jurídicos, ambos possuem os mesmos direitos humanos universais e liberdades fundamentais. Para além disso, cumpre-se ressaltar que refugiados e migrantes enfrentam diversos riscos, dificuldades e desafios comum, podendo estar sujeitos às mesmas vulnerabilidades, inclusive no contexto de grandes movimentos<sup>71</sup>.

Conforme preleciona a Declaração de Nova Iorque, em seu parágrafo 9:

Refugiados e migrantes em grandes movimentos muitas vezes enfrentam infortúnios desesperadores. Muitos correm grandes riscos, embarcando em viagens perigosas, que muitos podem não sobreviver. Alguns se sentem compelidos a utilizar os serviços de grupos criminosos, incluindo contrabandistas, e outros podem ser vítimas c[de tais grupos ou do tráfico. Mesmo que eles alcancem seu destino, eles enfrentam uma recepção incerta e um futuro precário<sup>72</sup>.

A caracterização de um movimento como “grande” não depende exclusivamente do número absoluto de pessoas em deslocamento<sup>73</sup>. Para tanto, também são levados em consideração outros fatores que são tão determinantes quanto o número de pessoas, tais como o contexto econômico, geográfico e social, a capacidade dos Estados de acolhida de responder e o impacto causado pelo seu

<sup>70</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2018**. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 2. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>72</sup> Do original, em inglês: *Refugees and migrants in large movements often face a desperate ordeal. Many take great risks, embarking on perilous journeys, which many may not survive. Some feel compelled to employ the services of criminal groups, including smugglers, and others may fall prey to such groups or become victims of trafficking. Even if they reach their destination, they face an uncertain reception and a precarious future.*

<sup>73</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants**. Pág. 4. Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/59](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017



acontecimento repentino ou prolongado no país de acolhida<sup>74</sup>. Cumpre-se destacar que o termo não inclui os fluxos regulares de migrantes de um país para outro<sup>75</sup>.

A Declaração define ainda que: “os “grandes movimentos” podem envolver fluxos mistos de pessoas, sejam refugiados ou migrantes, que se movem por razões diferentes, mas que podem usar rotas similares.” Apesar da inexistência de uma definição legal e formal sobre o conceito de migrações mistas (*mixed migration*) ou fluxos mistos (*mixed flows*), a Organização Internacional para Migrações tem entendido que essa se caracteriza principalmente por sua natureza irregular, pela multiplicidade de fatores que levam ao deslocamento e pelas diferentes necessidades e perfis das pessoas envolvidas. Nesse sentido, os fluxos mistos têm sido definidos como movimentos populacionais complexos, incluindo refugiados, solicitantes de refúgio, migrantes econômicos e outros migrantes<sup>76</sup>.

Nesse contexto, o que se observa, portanto, é que países vizinhos ou de trânsito, normalmente países em desenvolvimento, são desproporcionalmente afetados pelos grandes fluxos de refugiados e migrantes. Em 2016, dos 10 países que mais acolheram refugiados no mundo, 9 são países em desenvolvimento. Segundo o Relatório Global do ACNUR de 2016, os países que mais acolheram refugiados foram: Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Uganda, Etiópia, Jordânia, Alemanha, República Democrática do Congo e Quênia. Ainda em 2016, países de renda baixa e média, em regiões de desenvolvimento, foram desproporcionalmente afetados pelos fluxos de refugiados, acolhendo 84% dos refugiados sob o mandato do ACNUR (cerca de 14,5 milhões de pessoas)<sup>77</sup>.

Desse modo, as capacidades dos países de acolhida têm sido sobrecarregadas

---

<sup>74</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 2. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>75</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 2. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>76</sup> Segundo a Definição da OIM Glóssário n21 “Complex migratory population movements that include refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants, as opposed to migratory population movements that consist entirely of one category of migrants.” [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf)

<sup>77</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends: Forced Displacement in 2016**. Pág. 20. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

em muitos casos, afetando seu próprio desenvolvimento econômico e social<sup>78</sup>. Nesse sentido, tendo em vista que situações de refugiados têm sido cada vez mais recorrentes e duradouras, impactando as comunidades de acolhida, é imprescindível o fortalecimento da cooperação internacional para assistência dos países de acolhida.

Os grandes movimentos de refugiados e migrantes possuem ainda repercussões políticas, econômicas, sociais, humanitárias, de desenvolvimento e direitos humanos, que se transpõem de um país para outro. Desse modo, tal fenômeno requer abordagens globais para soluções globais, tendo em vista a incapacidade de um único país gerir por conta própria tais movimentos<sup>79</sup>.

Assim, como pode ser percebido, os complexos desafios decorrentes dos grandes fluxos de refugiados e migrantes na contemporaneidade implicam em uma nova abordagem global de respostas mais eficientes.

### **3.1.3 Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes**

A Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre grandes movimentos de refugiados e migrantes foi realizada em 19 de setembro de 2016. Com a duração de um único dia, o evento ocorreu na sede das Nações Unidas em Nova Iorque.

Considerada como uma oportunidade histórica para o fortalecimento da resposta da comunidade internacional, através de uma abordagem mais humana e coordenada em relação à questão de refugiados e migrantes, a Reunião foi a primeira deste nível convocada pela Assembleia Geral para tratar exclusivamente sobre a temática.

A Reunião de Alto Nível foi organizada pelo presidente da Assembleia Geral em nome dos países membros, reunindo governantes, líderes da ONU, representantes da sociedade civil, do setor privado, organizações internacionais e academia.

---

<sup>78</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 2. Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E) > Acessado em: 23 de janeiro de 2017

<sup>79</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Pág. 2. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E)> Acessado em: 23 de janeiro de 2017

Convocada com o objetivo de discutir sobre como melhor garantir os direitos de refugiados e migrantes e compartilhar responsabilidades em escala global, a reunião culminou no estabelecimento de diversos compromissos para proteção de refugiados e migrantes, através da adoção da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes.

### 3.1.4 Cúpula de Líderes sobre Refugiados

Às margens da Reunião de alto nível, no dia 20 de setembro de 2016, o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, sediou uma Cúpula de Líderes sobre Refugiados<sup>80</sup>, organizada em conjunto com as Nações Unidas, Canadá, Etiópia, Alemanha, Jordânia, México e Suécia, os quais requereram que os países adotassem compromissos sobre refugiados. Diferentemente da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral, que tratou sobre os grandes movimentos de migrantes e refugiado, a Cúpula de Líderes teve como enfoque apenas a questão dos refugiados.

Nesse sentido, a Cúpula teve como objetivo alcançar compromissos concretos dos países em três áreas: melhoria no acesso à educação e ao mercado de trabalho para refugiados, reassentamento e outras formas de admissão, e financiamento para operações humanitárias. Além da União Europeia e do Banco Mundial, participaram da reunião 48 países de diferentes partes do mundo – incluindo nove da África, seis das Américas, sete da Ásia, 20 da Europa e seis do Oriente Médio e Norte da África.

## 3.2 A DECLARAÇÃO E OS COMPROMISSOS ADOTADOS

A Declaração de Nova Iorque divide-se em três principais sessões: introdução, compromissos e anexos. No presente tópico, inicialmente, serão analisados os dispositivos prescritos na Declaração referentes aos compromissos adotados, subdividindo-os em: (i) compromissos aplicáveis a migrantes e refugiados; (ii) compromissos aplicáveis a migrantes; e (iii) compromissos aplicáveis a refugiados. Posteriormente, será analisado o Quadro Abrange de Respostas para Refugiados (*CRRF*) anexo à Declaração.

---

<sup>80</sup> Mais informações sobre a Cúpula de Líderes de Refugiados em: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/public\\_summary\\_document\\_refugee\\_summit\\_final\\_11-11-2016.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/public_summary_document_refugee_summit_final_11-11-2016.pdf)

### 3.2.2 Compromissos aplicáveis a migrantes e refugiados

No que tange aos compromissos aplicáveis a ambos refugiados e migrantes, a Declaração de Nova Iorque é enfática ao reconhecer a importância de uma abordagem abrangente para lidar com a questão. Nesse sentido, os países se comprometem a garantir respostas centradas nas necessidades dos indivíduos, de forma sensível, humana, dignificante e que leve em consideração as perspectivas de gênero. Ademais, um dos compromissos acordados é garantir o pleno respeito e proteção aos direitos humanos e liberdades fundamentais para refugiados e migrantes.

Além disso, os Estados membros se comprometem a lidar com as necessidades específicas de grupos vulneráveis envolvidos nos grandes fluxos de refugiados e migrantes, tais como: mulheres em risco; crianças, e especialmente as desacompanhadas ou separadas de seus familiares; membros de minorias étnicas e religiosas; vítimas de violência; idosos; pessoas com deficiência; pessoas que são discriminadas por quaisquer outros fatores; pessoas indígenas; vítimas de tráfico humano e vítimas de abuso e exploração no contexto de contrabando de migrantes.

Nesse sentido, dentre os compromissos adotados para lidar com as necessidades de grupos específicos, a Declaração ressalta a: (i) vulnerabilidades de mulheres e crianças, considerando o seu risco de exposição a discriminação e exploração, bem como abuso sexual, físico e psicológico, violência, tráfico humano e formas contemporâneas de escravidão; (ii) enfrentar as vulnerabilidades de refugiados e migrantes portadores de HIV e que possuam necessidades específicas de saúde; (iii) proteção de crianças migrantes e refugiadas, levando em consideração o melhor interesse da criança<sup>81</sup> e reforçando o cumprimento das obrigações previstas na Convenção sobre os Direitos das Crianças; (iv) levar em consideração uma perspectiva de gênero nas respostas promovidas, promovendo igualdade de gênero, a empoderamento de mulheres e meninas e o respeito aos direitos humanos destas, bem como o combate a violência sexual e baseada em gênero e acesso aos serviços de saúde de cuidados sexuais e reprodutivos. Esta reafirma a importância de apoio e

---

<sup>81</sup> O princípio do melhor interesse da criança deriva da Convenção sobre os Direitos da Criança que, em seu art. 3.1 preleciona que: "Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança."

assistência às necessidades imediatas das pessoas que foram submetidas a abusos físicos ou psicológicos durante o seu deslocamento.

A Declaração dispõe ainda sobre a implementação de procedimentos de controle de fronteiras de acordo com os padrões do direito internacional, incluindo a promoção da cooperação internacional entre os países para o controle e gestão de fronteiras. Ainda no que diz respeito à cooperação internacional, a Declaração ressalta, como um ponto em comum para refugiados e migrantes, a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de busca e resgate de indivíduos em deslocamento, sejam por rotas marítimas ou terrestres.

Considerando que os indivíduos que cruzaram ou pretendem cruzar fronteiras possuem o direito ao devido processo enquanto aguardam a análise do seu status legal, de entrada e de permanência, a Declaração considera a necessidade de revisão de políticas que criminalizam os movimentos entre fronteiras. Além disso, os países se comprometem a adotar alternativas à detenção enquanto essas análises são feitas.

Além disso, os países pretendem adotar esforços para coletar informações precisas e confiáveis sobre grandes movimentos de refugiados e migrantes. Bem como melhorar a coleta de dados sobre refugiados e migrantes, principalmente pelas autoridades nacionais, ressaltando a necessidade de que estes dados sejam desagregados por sexo e idade, incluindo informações sobre fluxos regulares ou irregularidades, os impactos dos movimentos de refugiados e migrantes, tráfico humano, necessidades dos refugiados, migrantes e comunidade de acolhida, bem como outras informações relevantes.

Outro ponto de destaque é o compromisso em combater o crime organizado transnacional, tráfico humano e trabalho forçado. A importância da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de seus dois protocolos é reafirmada, bem como a necessidade de implementação do Plano Global de Ação das Nações Unidas de Combate ao Tráfico de Pessoas. Nesse sentido, a Declaração reitera a necessidade de estabelecimento de legislações e políticas nacionais e regionais de combate ao tráfico. Para tanto, ressalta a importância da cooperação, regional ou bilateral, entre os países de origem, trânsito e destino para a prevenção do tráfico humano e contrabando de migrantes, bem como a persecução de traficantes e contrabandistas.

A Declaração traz ainda como uma prioridade não somente com as questões das pessoas em deslocamento, mas o próprio combate às causas e fatores que levam aos grandes movimentos de refugiados e migrantes, incluindo deslocamentos forçados e crises prolongadas. Desse modo, pretende-se reduzir vulnerabilidades, combater a pobreza, melhorar autossuficiência e resiliência, assegurar o fortalecimento da relação entre desenvolvimento e assistência humanitária e melhorar coordenação de esforços para paz.

O combate à xenofobia, racismo e discriminação contra refugiados e migrantes é um compromisso assumido pelos países com a declaração. Nesse sentido, estes adotarão medidas para garantir a integração e inclusão de refugiados e migrantes nos países e comunidades de acolhida, de modo que tenham acesso a serviços básicos, especialmente educação, saúde, justiça e ensino de idiomas. Para tanto, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas nacionais de integração e inclusão que tenham o envolvimento de diversos atores relevantes (governamentais, sociedade civil, organizações religiosas, setor privado, organizações de empregados e empregadores, entre outros).

A Declaração ressalta ainda a importância do financiamento humanitário a fim de operacionalizar ações e garantir a respostas dos países à situação de refugiados e migrantes. Nesse ponto, chama a atenção para a necessidade de diversificação de fontes de recursos e adoção de estratégias inovadoras de financiamento.

### **3.2.3 Compromissos aplicáveis exclusivamente a migrantes**

Em relação à questão dos migrantes, os Estados se comprometeram a garantir a segurança, dignidade, direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente de seu status legal, em conformidade com o direito internacional.

Ao novamente abordar a importância de lidar com as causas que geram os grandes movimentos, os países se comprometem a enfrentar os fatores que levam aos grandes deslocamentos, ressaltando a importância de serem criadas condições que permitam que indivíduos e comunidades possam viver em paz e prosperidade em seus países de origem. Nesse sentido, salientam que a migração deve ser uma escolha e não uma necessidade.

Por conseguinte, reconhecendo que fatores como a falta de acesso à educação e oportunidades de emprego nos países de origem têm impulsionado tais deslocamentos, os Estados firmaram o compromisso de intensificar as capacidades nos países de origem, a fim de que haja um fortalecimento das intuições educacionais, bem como o aumento de oportunidades de emprego.

Se por um lado a declaração prevê medidas para que indivíduos possam permanecer em seus países de origem, esta também prevê a facilitação de oportunidades de migração. Isso porque a declaração chama atenção aos pontos positivos da migração e das contribuições que os migrantes trazem para a comunidade de acolhida, principalmente no que se refere às questões demográficas, de escassez de trabalho e mão de obra e outros desafios na comunidade de acolhida.

Desse modo, os países se comprometem a fortalecer a cooperação entre si para facilitar a migração segura ordenada e regular; reduzindo os custos da migração laboral; promovendo políticas éticas de recrutamento; e, aplicando os mínimos padrões laborais. Além disso, a Declaração reafirma o compromisso de garantir assistência a migrantes em países que estejam enfrentado conflitos armados e desastres climáticos.

O direito de todo indivíduo sair e retornar ao seu país é reafirmado na Declaração, ressaltando também a soberania de cada Estado para determinar quem será admitido em seu território, de acordo com as obrigações internacionais dos Estados. Nesse sentido, é encorajada a cooperação entre os países de origem ou de nacionalidade, trânsito ou destino para assegurar o retorno e a readmissão de indivíduos, em consistência com o direito internacional dos direitos humanos e o princípio do *non-refoulement*. Destaca-se ainda as necessidades de particular atenção às necessidades de migrantes em situações de vulnerabilidade que retornam aos seus países, quais sejam crianças, idosos, pessoas com deficiência e vítimas de tráfico.

A preocupação com migrantes em situação de vulnerabilidade é enfatizada pela Declaração, a qual propõe o desenvolvimento de princípios orientadores não vinculantes e orientações voluntárias, consistentes com o direito internacional sobre o tratamento de migrantes em situação de vulnerabilidade, especialmente crianças desacompanhadas e separadas que não se enquadram para a proteção internacional decorrente da condição de refugiado, mas que possam necessitar de assistência.

Os países se comprometem a assegurar que todos os aspectos da migração sejam integrados em planos globais, regionais e nacionais de desenvolvimento sustentável e programas e política humanitárias, de promoção da paz e direitos humanos.

A Declaração faz ainda um chamado para que os Estados ratifiquem a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Migrantes Trabalhados e Membros de suas Famílias, bem como para a adesão das demais convenções relevantes da Organização Internacional do Trabalho.

O fortalecimento da governança global para migração é previsto pela Declaração, ressaltando o apoio e importância do acordo que tornou a Organização Internacional para as Migrações (OIM) como parte do Sistema da ONU<sup>82</sup>. Até então, a OIM atuava de forma independente, colaborando na gestão das migrações no mundo.

Por fim, os Estados concordaram em lançar um processo que levasse à adoção em 2018 de um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, o qual pretende estabelecer uma série de princípios, acordos e entendimentos entre os Estados sobre a migração internacional e suas dimensões. O Pacto é considerado como uma importante contribuição para governança global e fortalecimento da cooperação em relação à migração internacional. Este pretende abordar todos os mais diversos aspectos da migração internacional (humanitários, de desenvolvimento, relacionados com os direitos humanos e outros), articulando, pela primeira vez, um quadro abrangente para migração, a ser desenvolvido por um exercício dos estados membros.

### **3.2.4 Compromissos aplicáveis exclusivamente a refugiados**

No que se refere à questão dos refugiados, a Declaração mais uma vez enfatiza o compromisso de lidar com os fatores que geram os deslocamentos. Considerando os conflitos armados, perseguição e violência como grandes fatores para os deslocamentos forçados de refugiados, os países se comprometem a buscar

---

<sup>82</sup> Em decisão adotada unanimemente por seus Estados membros, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou um acordo - através da Resolução 296 da 70ª Sessão da Assembleia Geral - , no dia 25/07/2016 que tornou a Organização Internacional para as Migrações (OIM) um organismo associado ao sistema ONU.



resolução pacífica de disputas, a prevenção de conflitos, bem como soluções políticas a longo prazo. Assim, ressaltam a necessidade e respeito aos direitos humanos, bem como a promoção da boa governança, estado de direito (*rule of law*), instituições responsáveis e inclusivas, e do desenvolvimento sustentável a nível global, regional, nacional e local. Soma-se a isso a observância ao direito internacional humanitário, tendo em vista que sua observância é considerada como capaz de reduzir conflitos armados.

O papel da Convenção de 1951 e do seu Protocolo de 1967 como base do regime internacional de proteção de refugiados é reafirmado pela Declaração. Nesse sentido, é encorajado que os Estados que ainda não sejam parte ratifiquem a Convenção e o Protocolo. Reitera-se ainda a importância do direito internacional dos refugiados, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional humanitário para o sistema legal de proteção de refugiados. Além disso, é reconhecida a importância dos instrumentos regionais, tais como a Convenção Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 e reafirma a instituição do asilo e o direito de asilo, e o respeito ao princípio fundamental do *non-refoulement*.

A Declaração destaca a centralidade da cooperação internacional no regime de proteção de refugiados, reconhecendo a necessidade de um compartilhamento de responsabilidades mais equitativo entre os países para o acolhimento e apoio de refugiados no mundo, levando em consideração as diferentes capacidades e recursos entre os Estados. Nesse sentido, a declaração reconhece que alguns países têm seus recursos nacionais mais sobrecarregados pelos grandes movimentos de refugiados que outros, especialmente aqueles países em desenvolvimento.

Dentre os compromissos assumidos, destacam-se: (i) políticas e procedimentos de admissão de acordo com as normas de direito internacional; (ii) assistência para os Estados para registro e documentação de refugiados; (iii) promoção de procedimentos apropriados para crianças; (iv) medidas que facilitem o acesso ao registro civil e documentação de refugiados.

Reconhecendo que a apatridia<sup>83</sup> pode dar causa a deslocamentos forçados e que esta também pode surgir em razão dos deslocamentos, a Declaração reconhece

---

<sup>83</sup> Apátridas são pessoas que não possuem nacionalidade, segundo a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, o indivíduo que não é considerado por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional. Existem dois tipos de apatridia: de jure e de facto. Apátridas de jure não são considerados nacionais sob as leis de nenhum país. Entretanto, também há casos em que um indivíduo

a necessidade de ações para reduzir a apatridia, reiterando que os Estados que ainda não sejam parte, adotem a Convenção Relativa ao Estatuto de Pessoas Apátridas de 1954 e a Convenção de Redução da Apatridia de 1961.

A promoção de soluções duradouras também é enfatizada pela Declaração. Nesse sentido, há um enfoque no retorno sustentável em segurança e dignidade, incluindo iniciativas de repatriação, reintegração, reabilitação e reconstrução.

Expansão das vias legais de admissão de refugiados em países terceiros, inclusive através de reassentamento. Nesse sentido, encoraja-se a criação de programas de reassentamento por países que ainda não possuam, bem como o aumento de vagas nos programas existentes. Dentre as possíveis vias de admissão em países terceiros, destaca-se o aumento de programas humanitários de admissão, possíveis programas de evacuação temporária (incluindo evacuação por questões médicas), acordos flexíveis para apoiar a reunião familiar, patrocínio privado para refugiados individuais e oportunidades de mobilidade laboral para refugiados, inclusive por meio de patrocínio privado e de educação, como bolsas de estudos e vistos de estudantes.

A Declaração reforça o compromisso de garantir assistência humanitária para as necessidades essenciais de refugiados, tais como saúde, acomodação, alimentação, água e saneamento, bem como o apoio às comunidades de acolhida nesse sentido, utilizando inclusive as capacidades e iniciativas locais. Nessa perspectiva, objetiva-se o desenvolvimento de programas que beneficiem refugiados e as comunidades de acolhida.

É ressaltada a importância da coordenação entre atores humanitários e de desenvolvimento para efetivas respostas aos grandes movimentos de refugiados. Para tanto, reconhece-se a necessidade de apoio para os Estados dos mais diversos atores: entidades das Nações Unidas, autoridade locais, instituições financeiras internacionais, bancos regionais de desenvolvimento, doadores bilaterais, setor privado e sociedade civil.

A Declaração prevê ainda a implementação de um quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*CRRF*) a ser iniciado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em coordenação com os Estados relevantes, com

---

possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz. Esta situação denomina-se de apatridia de facto.

uma abordagem de envolvimento de múltiplos atores. Os elementos previstos no *CRRF* proporcionam uma resposta mais compreensível, previsível e sustentável para os grandes movimentos de refugiados, e encontram-se dispostos como parte anexa da declaração.

### 3.3 QUADRO DE RESPOSTAS ABRANGENTES PARA REFUGIADOS – CRRF

A Declaração de Nova Iorque estabeleceu ainda os principais elementos de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF*), o qual tem como objetivos gerais: (i) aliviar a pressão nos países que acolhem um grande número de refugiados; (ii) aumentar a autossuficiência de refugiados; (iii) expandir o acesso a soluções em terceiros países; e (iv) apoiar as condições nos países de origem para garantia do retorno em segurança e dignidade<sup>84</sup>.

O *CRRF* inclui elementos para assegurar: (i) medidas rápidas e fundamentadas de recepção e admissão; (ii) apoio à necessidades imediatas e contínuas (por exemplo, de proteção, saúde e educação; (iii) assistência às instituições nacionais e locais e às comunidades que recebem refugiados; e (iv) aumento de oportunidades para soluções duradouras<sup>85</sup>.

A diferença do *CRRF* para um programa comum de assistência deve-se a adoção de uma nova abordagem abrangente que não se limita a responder aos movimentos de refugiados apenas a partir de uma perspectiva humanitária, com limitação de recursos. Nesse sentido, o *CRRF* busca promover uma resposta mais sistemática e sustentável que beneficie ambos refugiados e as comunidades que os acolhem.

---

<sup>84</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 1. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>85</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 1. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

O *CRRF* propõe ainda o engajamento de uma multiplicidade de atores: atores governamentais a nível nacional e local, instituições financeiras internacionais e regionais, agências da ONU e organizações parceiras não governamentais, e atores de empresas e da sociedade civil<sup>86</sup>. Além disso, busca assegurar respostas sustentáveis a partir da soma de esforços humanitários e de desenvolvimento no estágio inicial de crises, bem como através do fortalecimento e da prestação de serviços mais inclusiva, inclusive através do investimento em sistemas nacionais e locais sempre que possível. Ademais, o *CRRF* demanda um planejamento mais robusto e maiores oportunidades para soluções duradouras.

A implementação deste quadro é prevista pela Declaração como uma iniciativa a ser liderada pelo ACNUR a fim de promover o desenvolvimento e aplicação do *CRRF* em várias situações que envolvam grandes movimentos de refugiados, em coordenação com os Estados, agências da ONU e outros atores relevantes. Importante salientar que há a necessidade de se observar as realidades de cada uma das situações de refugiados, de modo que tal abordagem deve ser adaptada às circunstâncias locais e especificidades de cada contexto<sup>87</sup>.

Nesse sentido, o ACNUR estabeleceu uma Força Tarefa (*Task Team*) – composta por funcionários do ACNUR, bem como membros da sociedade civil, setor privado e atores de desenvolvimento - para apoiar no desenvolvimento e iniciar o *CRRF* em diversas situações. Desse modo, o desenvolvimento do *CRRF* pode ser compreendido como um ciclo que envolve três aspectos: (i) consultas com relevantes *stakeholders*; (ii) aplicação prática em diversos países e situações; e (iii) avaliação e aperfeiçoamento, com o objetivo de fornecer informações para o Pacto Global sobre Refugiados<sup>88</sup>.

No que se refere às consultas com *stakeholders*, essas tiveram início em setembro de 2016 e permanecem acontecendo até o presente momento com a

---

<sup>86</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions**. Pág. 4. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>87</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **A Comprehensive Refugee Response Framework for Central America**. Pág.1. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59032f154.pdf>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>88</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 2 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

participação de Estados membros, sociedade civil, setor privado, agências da ONU, parceiros de desenvolvimento, instituições internacionais financeiras e outros atores. Tais consultas globais têm sido realizadas continuamente nas sedes da ONU em Genebra e Nova Iorque, bem como em outros países. Além disso, consultas mais específicas têm sido realizadas nos países onde as iniciativas de CRRF já se encontram em aplicação.

A aplicação prática do CRRF em países e situações específicas teve início em dezembro de 2016. Apesar de a Declaração de Nova Iorque não ter previsto como estes países deveriam ser selecionados, alguns fatores tem sido levados em consideração, tais como: (i) a anuência e o envolvimento ativo do Estado de acolhida; (ii) o potencial para progresso e lições aprendidas em relação a um ou mais objetivos do CRRF; (iii) a diversidade de atores da sociedade civil para contribuir com o desenho e implementação do piloto; e (iv) o alcance das situações, incluindo a diversidade regional e a variedade de estágios (novas emergências, situações estabelecidas, situações prologadas)<sup>89</sup>.

Atualmente, o CRRF tem sido aplicado nos seguintes países: Djibuti, Etiópia, Quênia, Uganda, República Unida da Tanzânia e Zâmbia. Este também tem sido aplicado na situação da Somália, requerendo o envolvimento do governo somali e dos países vizinhos através de uma abordagem regional. Países no Norte da América Central, tais como Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá também tem aplicado um Quadro Abrangente de Proteção e Soluções Regionais (*Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework – CRPSF*) para lidar com o deslocamento forçado na região<sup>90</sup>.

Tendo sido iniciado em junho de 2017, o processo de avaliação e refinamento tem apoiado ajustes em tempo real e o contínuo progresso da aplicação do CRRF em

---

<sup>89</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>90</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

vários contextos. Esse processo é imprescindível para a elaboração do Pacto Global sobre Refugiados e, por conseguinte, deve ser realizado até setembro de 2018<sup>91</sup>.

Fica evidente, portanto, que a Declaração de Nova Iorque busca uma mudança de paradigma em relação aos mecanismos tradicionais de proteção de refugiados para responder aos grandes fluxos de refugiados, visando a adoção de um mecanismo mais abrangente. Nesse sentido, apesar de sua abrangência, englobando diversos pontos imprescindíveis para a proteção de refugiados, e sua ampla aceitação por parte dos Estados, a Declaração de Nova Iorque ainda está longe do ideal<sup>92</sup>.

Isto porque, como pode ser observado, a Declaração reflete uma série de compromissos genéricos, com uma linguagem vaga e abstrata. Soma-se a isso o fato de que a Declaração é um documento político não vinculante, diferentemente de um tratado internacional que possui força coercitiva perante os Estados. Desse modo, estando os compromissos previstos na declaração sujeitos à discricionariedade e vontade política dos Estados.

---

<sup>91</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Pág. 3-4. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html> > Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>92</sup> MARQUEZ, Isabel; GODOY, Gabriel. **Perspectivas para a proteção de migrantes e refugiados à luz da Declaração de Nova Iorque**. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.11. 2016. Pág. 24. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/component/booklibrary/53/view/53/Publica%C3%A7%C3%B5es/488/caderno-de-debates-11-refugio-migracoes-e-cidadania>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

#### 4 A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PARA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

A necessidade de cooperação internacional entre os países para lidar com a questão dos refugiados nunca antes foi tão evidente. Isso decorre de três principais fatores: (i) o caráter transfronteiriço e global da questão dos refugiados, que afeta a comunidade internacional como um todo; (ii) a complexidade, escala e alcance global dos grandes movimentos de refugiados e migrantes na atualidade<sup>93</sup>; e (iii) a desproporcional distribuição de refugiados entre os países.

Por conseguinte, a atuação individual dos países pelos quais refugiados se deslocam ou dos países em que solicitam asilo tem sido insuficiente para lidar com a situação, sendo necessário o envolvimento de outros países para que sejam realizadas respostas mais efetivas.

Considerando as diferentes capacidades dos Estados para responder a esses movimentos e o fato de que alguns países são mais sobrecarregados pelos efeitos da acolhida e apoio de refugiados, especialmente aqueles que se encontram em regiões em desenvolvimento, o compartilhamento de responsabilidades para lidar com a questão de refugiados se torna um imperativo para garantia de respostas mais efetivas e abrangentes às necessidades de proteção, assistência e soluções para refugiados.

Nesse diapasão, a Declaração de Nova Iorque preleciona que:

“para lidar com as necessidades de refugiados e dos países de acolhida, nos comprometemos com uma mais equitativa partilha dos encargos e responsabilidades de acolher e apoiar refugiados no mundo, levando em consideração as contribuições e diferentes capacidades e recursos existentes entre os Estados<sup>94</sup>”.

Nesse sentido, sendo reconhecida a importância do princípio da responsabilidade compartilhada, o desafio que se impõe para os Estados é justamente

---

<sup>93</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees.** In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 656. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>94</sup> Do original, em inglês: *To address the needs of refugees and receiving States, we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States.*

sobre como concretizar o princípio em termos práticos. É dizer, como traduzir o conceito da responsabilidade compartilhada em concretos compromissos práticos<sup>95</sup>.

#### 4.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, SOLIDARIEDADE E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

Cooperação internacional, solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada são conceitos que se encontram intimamente ligados e cuja a importância é reconhecida por diversos instrumentos internacionais.

A cooperação internacional é um objetivo central da ONU e encontra respaldo na Carta das Nações Unidas que dispõe em seu artigo 1.3 como um de seus propósitos

“conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

Além disso, a obrigação de os Estados cooperarem é prevista pelos artigos 55 e 56 da Carta<sup>96</sup>, ao dispor que todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente para a realização de propósitos específicos, tais como a resolução de problemas internacionais econômicos e sociais.

A ideia de cooperação internacional é utilizada em vários contextos, encontrando previsão em tratados de diversas temáticas, como no direito do mar, direito ambiental, relações econômicas internacionais, bem como o direito internacional dos refugiados<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> TÜRK, Volker. **Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context**. In: Journal on Migration and Human Security. 2016. Pág. 48. Disponível em: < <https://doi.org/10.14240/jmhs.v4i3.61> > Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>96</sup> Artigo 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião

Artigo 56 - Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

<sup>97</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: International Journal of Refugee Law, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 659. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.



No que tange ao direito internacional dos refugiados, a previsão sobre cooperação internacional é encontrada no preâmbulo da Convenção de 1951 que dispõe que:

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

Além disso, o artigo 35 da Convenção abrange a necessidade de os Estados parte cooperarem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no exercício de suas funções e, em particular, para facilitar o dever do ACNUR de supervisionar a aplicação da Convenção<sup>98</sup>.

O Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados<sup>99</sup> (*ExCom*, na sigla em inglês), reconheceu ainda a importância da cooperação internacional para resolver a situação dos refugiados, especialmente no que tange a ações de combate às causas dos movimentos de refugiados, bem como para evitá-los, através da promoção da paz, estabilidade e diálogo e de ações para evitar que os movimentos de refugiados se tornem uma fonte de tensão entre os Estados<sup>100</sup>.

Em suma, a obrigação legal de os Estados cooperarem uns com os outros em matéria de refúgio decorre da Carta da ONU, das Resoluções da Assembleia Geral da ONU, do Estatuto do ACNUR, da Convenção de 1951 e de outros instrumentos internacionais sobre refugiados, bem como da prática dos Estados. Se, por um lado,

---

<sup>98</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees.** In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 659. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>99</sup> O Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para é um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas que entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1959. Foi criado em 1958 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) por meio de uma solicitação da Assembleia Geral. Este tem como funções principais: i) Assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência; e ii) Revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução.

<sup>100</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations No. 100 (LV) – 2004.** Disponível em: < <http://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018

tais instrumentos deixam clara a existência de um dever de cooperação internacional entre os Estados, esta não estabelece de que forma e em que termos tal cooperação dever ser realizada, vez que não são instrumentos propriamente sobre cooperação.

No que se refere à noção de solidariedade internacional, esta é considerada como a prestação de apoio de um Estado para o outro e também é citada em Resoluções da Assembleia Geral da ONU em diversas áreas temáticas, inclusive sobre questões humanitárias e de refugiados. Nesse sentido, as obrigações de os Estados agirem em solidariedade também é reconhecida em diversos instrumentos internacionais, especialmente aqueles que tratam de temas dos quais a resposta em conjunto dos países é capaz de alcançar resultados maiores que ações separadas (ex. direito ambiental)<sup>101</sup>.

O conceito de solidariedade foi notadamente refletido pela Declaração de Asilo Territorial da Assembleia Geral da ONU de 1967, cujo artigo 2.2 dispõe que:

“Quando um Estado encontrar dificuldades em conceder ou continuar a conceder asilo, os Estados, individualmente ou em conjunto, ou por intermédio das Nações Unidas, considerarão, com espírito de solidariedade internacional, as medidas necessárias para aliviar a oneração desse Estado”.

A noção de solidariedade também é refletida em diversos instrumentos regionais<sup>102</sup>, dos quais se destacam: (i) a Convenção Africana de 1967 que em seu art. 2 traz expressamente tal previsão, impondo uma obrigação legal entre os países parte de respeitarem o princípio da solidariedade internacional; (ii) a Declaração de Cartagena de 1984, a qual ressalta, no contexto da América Latina, a importância da solidariedade e do compartilhamento de responsabilidades; (iii) no âmbito da União Europeia, o reforço da solidariedade com base no princípio da cooperação sincera, previsto na jurisprudência e em tratados, bem como o artigo 80 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que dispõe que as políticas da União Europeia em relação a asilo, migração e fronteiras deve ser governada pelo princípio da solidariedade e do justo compartilhamento de responsabilidades.

---

<sup>101</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 662. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>102</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 662-663. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

A ideia de compartilhamento de responsabilidades, por sua vez, é compreendida como uma distribuição justa entre os Estados dos custos e desvantagens, bem como dos benefícios, de acolher refugiados em seu território. Segundo Milner, no contexto dos refugiados, a “partilha de encargos” (do inglês, *burden sharing*) é o mecanismo através do qual os diversos custos assumidos pelo Estado de concessão de asilo aos refugiados são mais equitativamente divididos entre outros Estados<sup>103</sup>.

De acordo com as conclusões sumárias da primeira reunião temática sobre o Pacto Global sobre Refugiados<sup>104</sup>, realizada em julho de 2017, o princípio do compartilhamento de encargos e responsabilidades reflete um entendimento de que os refugiados são uma questão de interesse da comunidade internacional como um todo e que países e comunidades que acolhem grandes números de refugiados devem ser apoiados pela comunidade internacional<sup>105</sup>.

Em suma, entende-se que o compartilhamento de responsabilidades para a proteção de refugiados tem como objetivo responder à distribuição desigual de solicitantes de refúgio em diferentes países, aliviando as pressões nos Estados de acolhida e garantindo a efetiva proteção destes indivíduos.

#### 4.1.1 Responsibility-sharing v. Burden-sharing

A partir das definições supracitadas, é imprescindível observar a diferenciação entre os termos utilizados: responsabilidade compartilhada (*responsibility sharing*) e compartilhamento de encargos (*burden sharing*). A utilização do termo *burden sharing* tem sido repudiada, tendo em vista que esta traz apenas uma conotação negativa ao processo de refúgio, desumanizando a pessoa do refugiado, colocando-o como um

---

<sup>103</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 1 Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>104</sup> Primeira reunião temática sobre o Pacto Global para Refugiados, foi realizada no dia 10 de julho de 2017, em Genebra, para discutir a questão da responsabilidade compartilhada para proteção de refugiados. Esta faz parte de uma série de cinco discussões temáticas realizadas no segundo semestre de 2017. Essa questão será abordada com mais detalhes no tópico 4.3.

<sup>105</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Summary Conclusions on thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.2 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5971d1b17.pdf>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

“peso”, “encargo” aos Estados que os acolhem. Em contrapartida, o termo *responsibility sharing* abrange uma conotação mais favorável aos refugiados, na medida em que os coloca como potenciais contribuintes para as sociedades de acolhida e como detentores de direitos para com os quais os Estados possuem responsabilidades<sup>106</sup>.

Além disso, a ideia de encargos (“*burdens*”) coloca os Estados em uma posição passiva, como meros recebedores daqueles que buscam proteção e asilo no país de acolhida. Por outro lado, a ideia de responsabilidades coloca os Estados como sujeitos ativos no processo de acolhida e implicitamente traduzindo a ideia de uma obrigação legal de agir para proteção dos indivíduos<sup>107</sup>. Nesse sentido, tem-se entendido que *burden sharing* está relacionado à diminuição da pressão aos estados que estão acolhendo um grande número de refugiados e que *responsibility sharing* está associada à ideia de que a proteção internacional de refugiados é uma responsabilidade global<sup>108</sup>. Desse modo, entende-se que a mudança na linguagem de *burden sharing* para *responsibility sharing* reconhece o refugiado como parte da solução e não apenas como um problema.

Todavia, a Declaração de Nova Iorque ainda adota ambas nomenclaturas: *burden-sharing* e *responsibility-sharing*.

#### 4.1.2 Natureza jurídica do princípio da responsabilidade compartilhada

A importância do princípio da responsabilidade compartilhada tem sido articulada por uma série de documentos desde o estabelecimento do regime internacional de proteção de refugiados<sup>109</sup>, tais como a Convenção de 1951 e em

<sup>106</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.8. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>107</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.8. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>108</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.5 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>109</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees.** 2016. Pág. 2 Disponível em: <

diversas conclusões do Comitê Executivo do ACNUR e Resoluções da Assembleia Geral da ONU<sup>110</sup>. Apesar de esses instrumentos revelarem uma ampla aceitação dos Estados em relação ao princípio, o que se observa é ausência de uma obrigação legal vinculante de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados para a proteção de refugiados<sup>111</sup>.

Nesse sentido, a fim de se compreender a natureza jurídica do princípio da responsabilidade compartilhada para proteção de refugiados, cumpre-se revisitar alguns conceitos do Direito Internacional sobre normas internacionais.

Segundo o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), são fontes - isto é, fatos e atos que produzem uma norma jurídica internacional - do Direito Internacional (i) os tratados internacionais; (ii) os costumes internacionais; (iii) os princípios gerais de direito e (iv) como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, a doutrina e jurisprudência.

Assim, são atos que produzem uma norma jurídica internacional os tratados, costumes e princípios. Sendo a doutrina e jurisprudência meios complementares para determinação das regras e não propriamente meios de criação.

Os tratados internacionais são reconhecidos como a principal fonte do direito internacional e consistem em instrumentos escritos pelos quais Estados e Organizações Internacionais estipulam direitos e obrigações entre si, possuindo força normativa vinculante entre as partes. Desse modo, por força do princípio do *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos), as disposições previstas nos tratados devem ser observadas pelas respectivas partes<sup>112</sup>.

O costume internacional, por sua vez, caracteriza-se por ser norma não escrita que traduz práticas reiteradas e de aceitação dos Estados. É dizer, resulta da prática geral e consistente dos Estados de reconhecer como válida e juridicamente exigível determinada obrigação. Desse modo, entende-se que são dois os elementos

---

[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)  
Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>110</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Summary Conclusions on thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.2 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5971d1b17.pdf>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>111</sup> Volker - Despite the lack of a binding obligation, there has been significant agreement on the principle of burden and responsibility sharing

<sup>112</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 6ª Ed. 2012. Pág. 31.

constitutivos do costume internacional: (i) a prática generalizada e reiterada dos atos praticados pelo Estado; e (ii) a convicção geral de que ele é necessário e obrigatório (aceitação). O costume é, portanto, considerado como obrigatório e sua violação acarreta uma responsabilidade jurídica<sup>113</sup>.

Os princípios gerais de direito internacional, por sua vez, são aqueles consagrados nos sistemas jurídicos dos Estados - ainda que não sejam aceitos por todos os sistemas jurídicos estatais, bastando que um número suficiente de Estados os consagrem -, a exemplo da boa-fé, do respeito à coisa julgada, do direito adquirido e do *pacta sunt servanda*. Observa-se que atualmente, o direito internacional depende cada vez menos de tais princípios, vez que o grande número de normas deles derivadas já se encontram codificadas em tratados internacionais ou fazendo parte do direito costumeiro<sup>114</sup>.

Desse modo, em relação ao princípio da responsabilidade compartilhada, o que se observa é que nenhum tratado prevê a obrigação de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados para proteção de refugiados. Ademais, este também não é reconhecida como uma regra costumeira do direito internacional, tendo em vista que não há uma prática reiterada por parte dos Estados, mas sim uma prática inconsistente que não o eleva a esse *status*<sup>115</sup>. Por conseguinte, este não cria obrigação para os Estados.

No mesmo sentido, Dowd e McAdam<sup>116</sup> entendem que o princípio da responsabilidade compartilhada, apesar de ser uma norma relevante do direito internacional dos refugiados, não impõe uma obrigação legal entre os Estados. Acrescentam ainda que, diferentemente da cooperação internacional, o princípio da

---

<sup>113</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 6ª Ed. 2012. Pág. 32-33.

<sup>114</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 6ª Ed. 2012. Pág. 33.

<sup>115</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 2 Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>116</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.17-18. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

responsabilidade compartilhada não se encontra previsto em nenhum tratado internacional, sendo melhor considerado como princípio geral de *soft law*<sup>117</sup>.

Por *soft law* (direito flexível), compreende-se o texto internacional regulatório que possui força normativa limitada, que em princípio não cria obrigações jurídicas, não é vinculante, mas que pode produzir certos efeitos concretos aos destinatários. *Soft law* normalmente abrange princípios, regras e orientações que regem relações internacionais e que não são consideradas como derivadas de uma das fontes do direito internacional enumerada no art. 38 do Estatuto da CIJ.<sup>118</sup>

Tais regras representam normas sociais das quais a expectativa de cumprimento é de menor importância. É dizer, se um Estado violar tais regras de *soft law*, a condenação é menos severa do que quando viola uma norma legal. Portanto, os Estados geralmente escolhem essa forma de normas se quiserem criar uma forma de orientar-se comportamento internacional de forma flexível e para evitar entrar em um compromisso vinculativo. Dentre os exemplos de *soft law*, estão as resoluções de organizações internacionais, tais como as Resoluções da Assembleia Geral da ONU.<sup>119</sup>

Portanto, observa-se que, embora a Declaração de Nova Iorque disponha sobre a necessidade do compartilhamento de responsabilidades para proteção de refugiados, esta não impõe uma obrigação aos Estados. A Declaração, diferentemente de um tratado internacional, não possui caráter vinculante<sup>120</sup>, de modo que, esta estabelece um compromisso entre os Estados, mas não uma obrigação.

#### 4.1.3 Aspectos práticos do princípio da responsabilidade compartilhada

No que se refere às formas de compartilhamento de responsabilidades, tem-se o entendimento de que estas dividem-se em: (i) compartilhamento de responsabilidades financeiras; e (ii) compartilhamento de responsabilidades físicas<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Definição de *soft law*

<sup>118</sup> THÜRER, Daniel. **Soft Law**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. 2009. Pág. 2. Disponível em: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469?prd=EPIL>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>119</sup> THÜRER, Daniel. **Soft Law**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. 2009. Pág. 3. Disponível em: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469?prd=EPIL>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>120</sup> A Declaração de Nova Iorque, em se tratando de uma Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, não se caracteriza como um tratado internacional.

<sup>121</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 3 Disponível em: <

O compartilhamento de responsabilidades financeiras consiste no aporte de assistência financeira ou outros tipos de assistência (por exemplo, assistência técnica) aos países de acolhida de refugiados. Esta pode ser feita por meio de assistência bilateral, em que os países doadores fazem a contribuição financeira para o país de acolhida ou por meio da assistência multilateral, através de contribuições dos países doadores para organizações internacionais, tais como o ACNUR ou para organizações não governamentais<sup>122</sup>.

Em relação à responsabilidade física, esta se caracteriza essencialmente pela admissão e recepção de refugiados em países terceiros, por meio do reassentamento<sup>123</sup>. Nesse sentido, isto se faz possível através do estabelecimento de programas de reassentamento ou do aumento de quotas para reassentamento nos países que já possuam programas implementados. Desse modo, segundo Thomsom<sup>124</sup> para que o reassentamento represente uma forma significativa de partilha da responsabilidade internacional, o número total de refugiados aceitos para reassentamento e os Estados envolvidos de forma significativa nos processos de reassentamento precisa aumentar dramaticamente.

O compartilhamento de responsabilidades entre os Estado pressupõe ainda a necessidade de se mensurar os impactos, negativos ou positivos, dos refugiados para a comunidade de acolhida. Tal entendimento se faz necessário a fim de determinar s em que medida os Estados devem se engajar no processo de compartilhamento de responsabilidades.

Nesse sentido, Milner chama atenção para o fato de que é imprescindível o entendimento sobre os impactos de refugiados nos países e comunidades de acolhida, incluindo uma análise dos impactos positivos e negativos que podem

---

[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)  
Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>122</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 3 Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)>  
Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>123</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 4 Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)>  
Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>124</sup> THOMSON, Jessie. **The Role of Resettlement in Refugee Responsibility Sharing**. 2017. Pág.3. Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no.3\\_0.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no.3_0.pdf)>  
Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.



decorrer da presença de refugiados, com o objetivo de mitigar as consequências negativas de acolher refugiados e desenvolver potenciais contribuições para refugiados e programas de assistência<sup>125</sup>.

Assim, para que haja o engajamento dos Estados, assumindo compromissos concretos, faz-se necessário compreender os efetivos impactos dos refugiados na comunidade de acolhida. Ademais, a determinação da contribuição dos Estados também depende das suas capacidades e recursos.

Nesse sentido, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (*principle of common but differentiated responsibilities*), princípio do Direito Internacional Ambiental<sup>126</sup>, reconhece que os Estados têm contribuído em diferentes níveis para o problema ambiental e possuem diferentes capacidades para enfrentar o problema<sup>127</sup>.

Tal princípio tem sido considerado também como aplicável no contexto dos refugiados, e, nesse caso, com o entendimento de que a proteção de refugiados é de responsabilidade dos Estados, independente de este ter contribuído ou não para as causas do deslocamento, e que os Estados contribuem de formas diferentes<sup>128</sup>.

Apesar de não se encontrar menção expressa ao “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas” com tal nomenclatura, a sua concepção encontra respaldo no parágrafo 68 da Declaração de Nova Iorque, o qual preleciona que o compromisso dos Estados para o compartilhamento de responsabilidades levará em consideração “a existência de contribuições e diferentes capacidades e recursos entre os Estados<sup>129</sup>”.

---

<sup>125</sup> MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Pág. 3 Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>126</sup> O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas é refletido na *United Nations framework convention on climate change*

<sup>127</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.24 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>128</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.24 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>129</sup> Conforme o parágrafo 68 da Declaração: “*We underline the centrality of international cooperation to the refugee protection regime. We recognize the burdens that large movements of refugees place on national resources, especially in the case of developing countries. To address the needs of refugees and receiving States, we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting*

Em suma, o referido princípio reconhece que os Estados possuem diferentes forças e capacidades para proteger refugiados, e que não é razoável ou realista esperar que os Estados contribuam no mesmo nível e de maneira igual<sup>130</sup>.

Ressalte-se que, diante da ausência de um mecanismo acordado entre os Estados para o compartilhamento de responsabilidades entre si de forma sistemática, equitativa e previsível, e da falta de uma obrigação legal para tanto, o que se observa é que as ações de compartilhamento de responsabilidade por parte dos Estados, apesar de existentes, têm sido discricionárias<sup>131</sup>.

A Declaração de Nova Iorque, por sua vez, propõe que, através de um Pacto Global sobre Refugiados, seja elaborado um mecanismo que promova uma partilha mais justa e igualitária entre os Estados para uma efetiva resposta aos movimentos de refugiados. Nesse sentido, a Declaração objetiva, com o Pacto Global, suprir essa lacuna dos instrumentos internacionais anteriores, buscando uma abordagem concreta de compartilhamento de responsabilidades para lidar com os grandes movimentos de refugiados<sup>132</sup>.

#### 4.1.4 Exemplos de práticas dos Estados de compartilhamento de responsabilidades

Restando-se evidente a aceitação dos Estados em relação ao princípio do compartilhamento de responsabilidades para proteção de refugiados, apesar da inconsistência e discricionariedade das ações dos países, cumpre-se analisar no presente tópico alguns exemplos de processos anteriores e atuais que refletem o compartilhamento de responsabilidades entre os Estados para lidar com questões de refugiados.

---

*and supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States"* (grifo próprio).

<sup>130</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.23 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>131</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.24 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>132</sup> A questão do Pacto Global para Refugiados será abordada no tópico 4.2.

Em relação aos exemplos anteriores de compartilhamento de responsabilidades, destacam-se os seguintes acontecimentos:

- (i) Reassentamento de refugiados húngaros - O período de 1956 a 1968 foi marcado por um grande número de refugiados húngaros, em decorrência da repressão da revolução húngara pela União Soviética. Nesse contexto, cerca de 200.000 húngaros deixaram o país junto com 180.000 austríacos e 20.000 iugoslavos. Visando lidar com essa situação, um comitê conjunto foi estabelecido, incluindo o governo da Áustria, o Comitê Intergovernamental para Migração Europeia, o ACNUR e outras organizações. Como resultado do Comitê, foi desenvolvido um programa de reassentamento por meio do qual os refugiados foram inicialmente reassentados nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemanha, Austrália, Suíça e França, bem como em outros países incluindo Paraguai e África do Sul. No final de 1958, um total de cerca de 170.000 indivíduos foram reassentados. Posteriormente, com a concessão de anistia pelo governo húngaro a alguns indivíduos que participaram dos levantes, um programa de repatriação voluntária também foi estabelecido com cerca de 18.200 indivíduos retornando à Hungria<sup>133</sup>;
- (ii) Conferências Internacionais sobre Assistência aos Refugiados na África (*The International Conferences on Assistance to Refugees in Africa*, sigla do inglês *ICARA*): *ICARA I* (1981) e *ICARA II* (1984) – Considerando os grandes movimentos de refugiados no final do século XX no continente africano, em razão de conflitos, violência e confrontos políticos, incluindo o processo de descolonização, em 1981 e 1984, as respectivas conferências foram realizadas com o objetivo de aumentar a arrecadação de fundos da comunidade internacional para apoiar os refugiados, países de acolhida e retornados na região. Se por um lado a primeira Conferência (1981) teve

---

<sup>133</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 665-666. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

como enfoque arrecadar fundos de países doadores de fora da região para casos de emergência, a segunda Conferência (1984) teve como foco arrecadar recursos para ações a longo prazo para assistência de refugiados e desenvolvimento dos países de afetados. Além disso, a segunda Conferência ressaltou a necessidade de se estabelecer um maior vínculo entre as ações de assistência humanitária para refugiados e os programas de desenvolvimento econômico nos países de refúgio. As duas as conferências ressaltaram a importância da cooperação internacional e em ambas os fundos arrecadados foram menores que o necessário;

- (iii) Plano de Ação Abrangente para Refugiados da Indochina – considerado como uma das mais bem sucedidas iniciativas de compartilhamento de responsabilidades para refugiados, o Plano de Ação consistiu no estabelecimento de um arranjo entre países doadores e de reassentamento, países de asilo e países de origem para lidar com os grandes movimentos de refugiados no Sudeste Asiático nas décadas de 70 a 90. Este culminou no fornecimento de asilo temporário e soluções duradouras para centenas de milhares de refugiados do Vietnã, Camboja e Laos. Em um primeiro momento do Plano de Ação, durante a Conferência Internacional em 1979 foi acordado que os países do Sudeste Asiático receberiam e forneceriam refúgio temporário aos indivíduos que chegassem no território, em troca de um compromisso dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e países europeus a fornecerem vagas de reassentamento. Além disso, também foi estabelecido um programa de “saída ordenada” (do inglês, “*orderly departure*”), permitindo que pessoas em risco de perseguição no Vietnã deixassem o país para receber asilo em outros países, sem precisar cruzar fronteiras ilegalmente. Em 1989, em razão do contínuo fluxo de indivíduos, foi realizada uma segunda conferência, fundada nos elementos da primeira (refúgio temporário, reassentamento e saída ordenada), estabelecendo um novo procedimento de determinação do estatuto de refugiado, de modo que aqueles que se enquadravam na definição de refugiado eram reassentados e os que não, eram repatriados voluntariamente para o Vietnã;

- (iv) Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central (CIREFCA) de 1989 - no fim da década de 80, estima-se que cerca de 3 milhões de pessoas se deslocaram na América Central, em consequência dos conflitos civis na Guatemala, em El Salvador e na Nicarágua<sup>134</sup>. Negociações de paz na região resultaram, em 1987 no Acordo de Esquipulas II que, em conjunto com a Declaração de Cartagena de 1984, reconheceram como parte da iniciativa de promoção da paz resolver a situação dos grandes deslocamentos na região<sup>135</sup>. Com o objetivo promover soluções, a nível regional, para estes deslocamentos, resultou-se na assinatura da Declaração da Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central (CIREFCA) de 1989, a qual foi concebida como um processo regional com o propósito de garantir soluções duradouras para as pessoas deslocadas através de uma abordagem integrada de desenvolvimento, diminuindo a distância entre assistência e desenvolvimento. Nesse sentido, as iniciativas foram focadas em encorajar refugiados e retornados a contribuírem com o desenvolvimento econômico de suas comunidades, buscando também relacionar programas de desenvolvimento e soluções com deslocamento<sup>136</sup>. Destaca-se ainda o envolvimento de diversos atores nesse processo<sup>137</sup> e a inclusão de mecanismos específicos de acompanhamento<sup>138</sup>;

---

<sup>134</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden-and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.3 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>135</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden-and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.3 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>136</sup> TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4. 2016. Pág. 669. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>137</sup> O envolvimento de diversos atores compreende: governos de Estados afetados, governos e organizações doadores, agências das Nações Unidas e organizações não governamentais e, em particular, a cooperação entre o ACNUR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>138</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden-and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.4 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

- (v) Programa de Evacuação Humanitária (*HEP*, do inglês *Humanitaria Evacuation Programme*) e Programa de Transferência Humanitária (*HTP*, do inglês *Humanitarian Transfer Programme*) 1999 – Em consequência dos conflitos na República Federativa da Iugoslávia em março de 1999, mais de 850.000 refugiados fugiram do Kosovo, principalmente para Albânia e antiga República Iugoslava da Macedônia. Considerando a preocupação da Macedônia com o grande fluxo de refugiados, foi estabelecido um mecanismo de responsabilidades compartilhadas, por meio do qual a Macedônia concordou em continuar recebendo refugiados, com o entendimento de que parte deles seriam evacuados para países terceiros temporariamente. Nesse sentido, até o fim da emergência, aproximadamente 96.000 refugiados foram temporariamente evacuados da antiga República Iugoslava da Macedônia para 28 países através do Programa de Evacuação Humanitária (*HEP*). Por outro lado, dentro da região, uma Programa de Transferência Humanitária (*HTP*) foi estabelecido resultando em cerca de 1.400 pessoas transferidas da antiga República Iugoslava da Macedônia para a Albânia. Em ambos os países, houve a atuação de diversos atores para o fornecimento de alimentação, água, abrigo, saneamento e assistência emergencial<sup>139</sup>.

Em relação aos mecanismos atuais de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados, tem-se:

- (vi) Respostas para os refugiados sírios - Em decorrência das graves consequências do conflito na Síria, iniciado em 2011, atualmente no mundo existem mais de 5,5 milhões de refugiados sírios. A maior parte destes, buscaram proteção nos países vizinhos, tais como Egito, Iraque, Jordânia, Líbano e Turquia. Visando lidar com a situação, no início de 2012 foi estabelecido um mecanismo regional (“plano regional d refugiados”) pelo ACNUR e consulta com os governos de acolhida e mais de 150 parceiros. Com o escalonamento e prolongação do conflito, em 2014, a resposta

---

<sup>139</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “Towards a global compact on refugees”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden-and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.4 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

regional evoluiu com o apoio de respostas lideradas por governos nacionais e, em 2014, a necessidade de assegurar apoio adequado para as comunidades de acolhida e para os refugiados se tornou um componente essencial da estratégia. A partir de 2015, a resposta se desenvolveu em um plano regional de refugiados e resiliência (“*refugee and resilience plan*” - *3RP*), combinando recursos e estratégias humanitárias e de desenvolvimento, com a inclusão do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) na posição de coordenador junto com o ACNUR. Nesse sentido, considera-se que a resposta aos refugiados sírios tem demonstrado a (i) importância da preparação e mobilização humanitária; (ii) da resiliência; (iii) do apoio às comunidades de acolhida; e (iv) dos esforços para esse apoio complementar estratégias nacionais de desenvolvimento nos países de acolhida<sup>140</sup>;

- (i) Estratégia de Soluções para Refugiados afegãos para apoiar Repatriação voluntária, reintegração sustentável e assistência à Comunidade de Acolhida (SSAR)<sup>141</sup> – Considerando o grande número de refugiados do Afeganistão, concentrados principalmente nos países do Irã e Paquistão, em 2011, foi realizado um processo consultivo entre o ACNUR, Afeganistão, Paquistão e Irã sobre a questão, que culminou na Conferência internacional sobre Soluções para Refugiados afegãos para apoiar Repatriação voluntária, reintegração sustentável e assistência à Comunidade de Acolhida (SSAR) realizada em maio de 2012. A Conferência endossou o estabelecimento da estratégia com o objetivo de facilitar a repatriação voluntária e a reintegração sustentável, bem como apoiar as comunidades de acolhida;
- (ii) Declaração e Plano de Ação do Brasil – No contexto das Américas, em dezembro de 2014, em celebração aos 30 anos da Declaração de

---

<sup>140</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “**Towards a global compact on refugees**”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.5 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.

<sup>141</sup> Sigla do inglês *Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*.

Cartagena foi adotada a Declaração e Plano de Ação do Brasil, por meio do qual os países se comprometeram a (i) promover os mais elevados standards de proteção a nível internacional e regional; (ii) implementar soluções inovadoras para refugiados e deslocados; e (iii) erradicar a apatridia na região. A Declaração do Brasil abrange ainda uma serie de estratégias e compromissos para aumentar as oportunidades de integração local, reassentamento e repatriação voluntária, bem como programas de mobilidade regional laboral e alternativos de migração.

- (iii) Resposta para os refugiados somali<sup>142</sup> - A situação da Somália é uma das mais prolongadas crises humanitárias contemporâneas, com cerca de 1.8 milhões de deslocados internos e 900.000 refugiados somalis na região. Em março de 2017, foi realizada uma Reunião Especial sobre Refugiados Somali, culminando na Declaração de Nairobi sobre Soluções Duradouras para Refugiados Somali e Reintegração de Retornados na Somália. Um plano de ação para soluções duradouras para refugiados somali também foi adotado como anexo da Declaração. Os principais compromissos firmados pela Declaração têm como objetivo: (i) fortalecer a proteção nos países de asilo; (ii) apoiar as comunidades de acolhida e (iii) promover soluções duradouras<sup>143</sup>.

Da análise dos mecanismos anteriores e atuais de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados é possível observar que estas refletem uma série de elementos e boas práticas, dentre as quais se destacam:

- a. Reconhecimento de uma abordagem que considere a sociedade como um todo (*whole-society approach*), envolvendo a maior variedade de atores no

---

<sup>142</sup> Resposta para refugiados somali incluindo: *Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Special Summit on Protection and Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia and the London roundtable on supporting refugees and their host communities in the Horn and East Africa*

<sup>143</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. “Towards a global compact on refugees”: **Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Pág.7 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acessado em: 16 de fevereiro de 2018.



- processo: Estados (sejam eles parte ou não da Convenção de 1951, incluindo países de origem, quando apropriado); ONGs; organizações regionais; e o setor privado, levando em consideração o envolvimento de refugiados e comunidades de acolhida;
- b. Apoio às comunidades de acolhida, incluindo o apoio para o fortalecimento dos serviços nacionais (educação, saúde, infraestrutura e meios de vida) dos países de origem, a fim de que estes possam atender às necessidades de refugiados, sem a necessidade de criação de mecanismos paralelos exclusivos para o atendimento refugiados;
  - c. Estreitamento dos laços entre as iniciativas de desenvolvimento e de assistência humanitária. Envolvimento dos atores de desenvolvimento para mitigar o impacto dos grandes movimentos de refugiados nos países de acolhida, bem como complementar a ação humanitária;
  - d. Adoção de uma abordagem compreensiva para soluções, através do fornecimento de múltiplos caminhos incluindo reassentamento, repatriação voluntária e soluções locais;
  - e. Repatriação voluntária e retorno sustentável ao país de origem - Enfoque na estabilização da situação dos países de origem, lidando com as causas do descolamento com a visão de criar condições para o retorno voluntário em segurança e dignidade;
  - f. Reassentamento e formas complementares de admissão - Estabelecimento de programas reassentamento e caminhos complementares, tais como: programas humanitários de evacuação/programas humanitários de transferência; arranjos de realocação; mobilidade laboral; reunificação familiar e parceria privada;
  - g. Compartilhamento de responsabilidades não limitado à busca de financiamentos, incluindo uma série de medidas que auxiliam na diminuição da sobrecarga de alguns Estados, tais como: apoio político; assistência logística e técnica; capacitação; intercâmbio de experiências e boas práticas; expansão de oportunidades de reassentamento; evacuação humanitária e outros caminhos de admissão em países terceiros; e apoio para melhorar as condições dos países de origem, visando o retorno voluntário e sustentável.

Em suma, o que se observa é que os exemplos de mecanismos de responsabilidade compartilhada, atuais e anteriores, refletem uma série de práticas e importantes lições que devem ser levadas em consideração para consubstanciar a elaboração de um Pacto Global sobre Refugiados.

## 4.2 PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS

Com base na implementação, resultados e avaliação do *CRRF* em diferentes países e situações, a Declaração de Nova Iorque prevê a elaboração de um Pacto Global sobre Refugiados, a ser proposto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, através do seu Relatório Anual para a Assembleia Geral da ONU durante sua 73ª Sessão em 2018<sup>144</sup>.

O Pacto Global sobre Refugiados será composto por duas partes: (i) O Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*CRRF*), como acordado pelos estados membros na Declaração de Nova Iorque; e (ii) Um programa de ações que será desenhando com base em boas práticas do mundo, estabelecendo uma série de ações concretas a se serem adotadas para operacionalizar o *CRRF*<sup>145</sup>.

A ideia central do Pacto Global é promover um acordo de compartilhamento de responsabilidades mais equitativo e previsível entre países de origem, trânsito e destino para lidar com os grandes movimentos de refugiados<sup>146</sup>, bem como estabelecer um compromisso de implementação de uma abordagem de respostas abrangentes (*CRRF*). Nesse sentido, o Pacto representa uma grande oportunidade de se estabelecer um mecanismo de compartilhamento de responsabilidade em termos mais concretos<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions.** Pág. 4. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>145</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **New York Declaration: UNHCR Quick Guide – January 2018 update.** Pág.7. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/57e4f6504/new-york-declaration-quick-guide.html>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>146</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions.** Pág. 4. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>147</sup> THOMAS, Manisha. **Turning the Comprehensive Refugee Response Framework into reality.** In: **Forced Migration Review**, Issue 5. 2017. Pág. 72. Disponível em:

Importante destacar que o Pacto Global não tem como objetivo a criação de novas normas legais ou estabelecimento de grandes diferenças no regime internacional de proteção de refugiados, vez que a própria Declaração reconhece e reitera que o regime legal de refugiados é fundado na convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo Adicional de 1967, bem como nos demais instrumentos regionais de proteção. Nesse sentido, o Pacto Global se propõe a estabelecer um acordo para aplicação dessas normas nos grandes fluxos e situações prolongadas, com base nos princípios da cooperação internacional e do compartilhamento de responsabilidades.

O desenvolvimento do Pacto Global sobre Refugiados está associado a três processos inter-relacionados, quais sejam: (i) a continuidade da aplicação do CRRF em países e situações específicas, incluindo o aprendizado em relação a situações de refugiados existentes ou passadas – processo em curso até o presente momento; (ii) a realização de discussões temáticas para identificação de medidas que possam fazer parte do programa de ação do Pacto Global, de modo a incluir as visões dos Estados Membros e de outros atores relevantes – realizadas entre julho e novembro de 2017; e (iii) a realização de um levantamento (“*stocktaking*”) para avaliar o progresso obtido, identificar lições aprendidas, e estabelecer as bases para o pacto global<sup>148</sup> - realizado em dezembro de 2017. Ademais, consultas formais sobre o Pacto Global deverão ser realizadas no período de fevereiro a setembro de 2018.

Em relação às discussões temáticas, estas foram realizadas no segundo semestre de 2017 na sede das Nações Unidas em Genebra<sup>149</sup>. Dentre os tópicos discutidos destacam-se: os mecanismos atuais e anteriores de compartilhamento de responsabilidades; medidas a serem adotadas no início dos grandes movimentos de

---

<<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/latinamerica-caribbean/thomas.pdf>>

Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

<sup>148</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Towards a global compact for refugees: Key elements of the roadmap**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/58d135517.pdf>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018

<sup>149</sup> As discussões temáticas foram realizadas em 5 dias em três eventos. A discussão temática 1, realizada no dia 10 de julho de 2017, tratou sobre discussão temática 1 foi sobre os mecanismos atuais e anteriores de compartilhamento de responsabilidades. As discussões temáticas 2 e 3, realizadas em outubro, trataram sobre medidas a serem adotadas no início dos grandes movimentos de refugiados e enfrentamento de necessidades a apoio a comunidades. As últimas discussões temáticas 4 e 5, realizadas em novembro, abordaram medidas a serem adotadas para a promoção de soluções duradouras e problemas que abrangem as quatro seções substantivas. Mais informações sobre as discussões temáticas podem ser encontradas em: <http://www.unhcr.org/595258014>

refugiados; apoio às contínuas necessidades de refugiados e às comunidades de acolhida; e soluções duradouras.

Por sua vez, o 10º Diálogo do Alto-Comissário sobre Desafios de Proteção, realizado nos dias 12 e 13 de dezembro de 2017, foi dedicado a fazer o balanço dos progressos realizados e as lições aprendidas no processo de desenvolvimento do Pacto Global sobre Refugiados, tanto através da aplicação prática do quadro abrangente de resposta aos refugiados (*CRRF*) como das discussões temáticas que se realizaram em Genebra no segundo semestre de 2017. O evento proporcionou uma última oportunidade para solicitar, considerar e refinar sugestões para o programa de ação, antes da elaboração do "rascunho zero (*zero draft*)" do Pacto Global, o qual embasará as consultas formais a serem realizadas.

O "rascunho zero" do Pacto Global sobre Refugiados foi divulgado pelo ACNUR em 31 de janeiro de 2018<sup>150</sup> e foi elaborado incluindo três principais sessões: (i) Introdução; (ii) o Quadro de Reposta Abrangente aos Refugiados (*CRRF*, na sigla em inglês), previsto pelo Anexo I da Declaração de Nova Iorque; e (iii) um programa de ação.

No que se refere ao programa de ação previsto pelo "rascunho zero", este tem como propósito facilitar a aplicação de uma abordagem compreensiva para apoio aos países afetados pelos grandes fluxos de refugiados, por situações prologadas, ou outros contextos tais como os de fluxos mistos entre refugiados e migrantes, quando apropriado. Este traduz medidas genéricas de apoio que podem ser aplicadas e adaptadas de acordo com o contexto do país. Assim, o programa de ação divide-se ainda em: (i) principais modalidades de compartilhamento de responsabilidades e (ii) apoio para a aplicação do *CRRF*.

Em relação ao compartilhamento de responsabilidades, o rascunho zero reforça a necessidade de apoio da comunidade internacional aos países de acolhida para responder à questão dos refugiados. Nesse sentido, o rascunho zero elenca seis modalidades de compartilhamento de responsabilidades<sup>151</sup> e prevê que estas podem

---

<sup>150</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The Global Compact on Refugees: Zero Draft (as at 31 January 2018)**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/Zero-Draft.pdf>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018

<sup>151</sup> 1. Arranjos nacionais e plataforma global; 2. Conferências solidárias; 3. Aumento de financiamento e uso eficiente de recursos; 4. Organizações regionais; 5. Abordagem de múltiplos atores; 6. Dados e evidência.

contribuir para mobilizar atenção e recursos financeiros, materiais e técnicos para situações específicas; encorajar contribuições regionais; fomentar soluções; e envolver uma ampla variedade de atores.

No que refere ao apoio ao CRRF, o rascunho zero estipula compromissos gerais para as respectivas áreas de: (i) recepção e admissão; (ii) apoio para necessidades contínuas e imediatas de refugiados e apoio às comunidades de acolhida; e (iii) soluções duradouras.

Tendo como base o “rascunho zero”, serão realizadas consultas formais sobre o Pacto Global junto aos Estados-membros da ONU, Organizações não governamentais e outros atores, para elaboração de sua versão final. Espera-se como resultado um documento de caráter não vinculante a ser apresentado pelo ACNUR em setembro de 2018, em seu relatório anual para a Assembleia Geral para aprovação dos Estados.

Diante do disposto, apesar de a Declaração de Nova Iorque prever a elaboração de um Pacto Global sobre Refugiados, o qual tem como proposta superar a contínua lacuna no sistema internacional de proteção, garantindo um apoio mais previsível e igualitário às comunidades de acolhimento, a concretização de tal objetivo dependerá de sua versão final, possível aprovação e implementação pelos Estados.

Segundo as lições de Dowd e McAdam<sup>152</sup>:

*the international community still has a long way to go before equitable responsibility-sharing becomes a reality. States do not share the same understanding of, or level of commitment towards, this key principle of international refugee law. In the UN meetings examined, the majority of calls for greater responsibility-sharing have come from developing States, particularly host countries. Though some developed States have acknowledged the need for greater responsibility-sharing, they have been reluctant to recognize any concrete obligations on their part.*

Nesse contexto, se por um lado a Declaração de Nova Iorque não estabelece uma obrigação entre os Estados, e, portanto, não resolve o problema da ausência de uma estrutura legal vinculante para embasar a obrigação de cumprimento do princípio

---

<sup>152</sup> DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In: *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4). 2017. Pág.28 Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

da responsabilidade compartilhada, cumpre-se reconhecer a sua importância na medida em que esta estabelece importantes compromissos entre os países.

Embora existam expectativas diante da conclusão do Pacto Global sobre Refugiados, diante da ausência de uma obrigação legal de os Estados compartilharem responsabilidades, faz-se necessário que os Estados assumam compromissos sólidos para a concretização do efetivo compartilhamento de responsabilidades.

Desse modo, a elaboração de um mecanismo global de compartilhamento de responsabilidades permanece sendo um desafio ambicioso para a proteção de refugiados.

## 5 CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto e apresentado no decorrer do presente trabalho, pode-se concluir que:

1. O regime internacional de proteção de refugiados compreende uma série de regras, diretrizes e princípios do direito internacional dos refugiados, e encontra-se fundando na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, sendo complementado por instrumentos do direito internacional dos direitos humanos e direito internacional humanitário, bem como relevantes instrumentos regionais. Tal regime evidencia a existência de um diverso rol protetivo para refugiados, a partir do qual decorre a obrigação de os Estados garantirem a proteção destes indivíduos.
2. A questão dos refugiados possui caráter global, se tratando de uma questão que afeta a comunidade global como um todo. A própria Assembleia Geral da ONU, em 1946, reconheceu a questão dos refugiados como de caráter internacional em seu escopo e natureza. Desse modo, a natureza global da questão dos refugiados reforça a necessidade de cooperação internacional entre os países para lidar com a questão.
3. O cenário atual é marcado pelo maior número de pessoas se deslocados no mundo, sendo 65,6 milhões de deslocados forçados e por grandes movimentos de refugiados e migrantes. A complexidade desses deslocamentos, o alcance global e os desafios para garantir a proteção dessas pessoas têm demandado respostas ainda mais eficientes, compreensivas e globais, pautadas na cooperação internacional e no compartilhamento de responsabilidades.
4. Países vizinhos ou de trânsito, normalmente países de desenvolvimento, são desproporcionalmente afetados pelos grandes fluxos de refugiados e migrantes. Em 2016, dos 10 países que mais acolheram refugiados no mundo, 9 são países em desenvolvimento. Desse modo, as capacidades dos países de acolhida têm sido sobrecarregadas em muitos casos, afetando seu próprio desenvolvimento econômico e social. Desse modo, a atuação individual de Estados tem sido insuficiente para lidar com os grandes movimentos de

- refugiados, sendo necessário o envolvimento de outros países também para enfrentar a questão.
5. O estabelecimento de abordagem compreensiva para lidar com a questão dos refugiados, pautada no compartilhamento de responsabilidades é imprescindível para lidar com a questão dos grandes movimentos de refugiados.
  6. A Declaração de Nova Iorque busca uma abordagem mais abrangente ao prever a adoção de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (CRRF), que difere de um programa comum de assistência em razão de: (i) adotar uma nova abordagem que não se limita a responder aos movimentos de refugiados apenas a partir de uma perspectiva humanitária, com limitação de recursos; (ii) buscar uma resposta mais sistemática e sustentável que beneficie ambos refugiados e as comunidades que os acolhem; (iii) propor o engajamento de uma multiplicidade de atores; (iv) assegurar respostas sustentáveis a partir da soma de esforços humanitários e de desenvolvimento no estágio inicial de crises, bem como através do fortalecimento e da prestação de serviços mais inclusiva. Todavia, apesar de sua abrangência, englobando diversos pontos imprescindíveis, a Declaração reflete uma série de compromissos genéricos, com uma linguagem vaga e abstrata, cuja concretização dependerá da vontade dos Estados.
  7. A necessidade do compartilhamento de responsabilidades para lidar com os grandes movimentos de refugiados e migrantes tem respaldo em iniciativas das Nações Unidas. Sua urgência foi reconhecida pelo Secretário Geral da ONU no relatório preparado para a Cúpula Humanitária “Uma Humanidade: Responsabilidade Compartilhada - Relatório do Secretário Geral para a Cúpula Humanitária Mundial e no relatório “Em segurança e dignidade: lidando com os grandes movimentos de refugiados e migrantes” preparado para a Reunião de Alto Nível sobre Refugiados e Migrantes.
  8. A importância do princípio da responsabilidade compartilhada tem sido articulada por uma série de documentos desde o estabelecimento do regime internacional de proteção de refugiados, tais como a Convenção de 1951 e em diversas conclusões do Comitê Executivo do ACNUR e Resoluções da Assembleia Geral da ONU. Apesar de sua aceitação pelo Estados e respaldo



nos referidos instrumentos, este não possui caráter vinculante, não havendo, portanto, uma obrigação legal de os Estados compartilharem responsabilidades para proteção de refugiados. O que se observa é ausência de uma obrigação legal vinculante de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados para a proteção de refugiados. Assim, o princípio da responsabilidade compartilhada é melhor considerado como princípio geral de *soft law*.

9. A Declaração de Nova Iorque, tendo em vista que não se trata de um tratado internacional, ao prever o princípio da responsabilidade compartilhada não impõe uma obrigação entre os Estados, mas reforça um compromisso político entre os países. Assim, a Declaração não resolve o problema da ausência de uma estrutura legal vinculante para embasar a obrigação de cumprimento do princípio da responsabilidade compartilhada.
10. Em razão da ausência de uma obrigação legal de compartilhamento de responsabilidades, as ações e compromissos assumidos pelos Estados para o compartilhamento de responsabilidades têm sido discricionárias.
11. A necessidade de se mensurar os impactos, negativos ou positivos, dos refugiados para a comunidade de acolhida se faz imprescindível para fim de determinar em que medida os Estados devem se engajar no processo de compartilhamento de responsabilidades. Nesse sentido, para que haja o engajamento dos Estados, assumindo compromissos concretos, faz-se necessário compreender os efetivos impactos dos refugiados na comunidade de acolhida.
12. A determinação da contribuição dos Estados levar em consideração suas capacidades e recursos. Tal entendimento deriva do princípio das responsabilidades comuns, mas diferentes (*principle of common but differentiated responsibilities*), princípio do direito internacional ambiental, cuja aplicabilidade também é reconhecida no direito dos refugiados. O referido princípio reconhece que os Estados possuem diferentes forças e capacidades para proteger refugiados, e que não é razoável ou realista esperar que os Estados contribuam no mesmo nível e de maneira igual.
13. As iniciativas de compartilhamento de responsabilidades entre Estados realizadas para questões específicas de refugiados refletem algumas práticas

adotas, tais como: (i) *whole society approach* – envolvimento de diversos atores; (ii) apoio às comunidades de acolhida e dos serviços nacionais, a fim de que estes sejam fortalecidos e capazes de incorporar refugiados; (iii) estreitamento dos laços entre as iniciativas de desenvolvimento de assistência humanitária; (iv) adoção de uma abordagem compreensiva para soluções, através do fornecimento de múltiplos caminhos incluindo reassentamento, repatriação voluntária e soluções locais.

14. Não há um mecanismo global acordado entre os Estados que estabeleça compromissos concretos de compartilhamento de responsabilidades para proteção de refugiados.
15. Embora a Declaração prescreva um compromisso – através do Pacto Global sobre Refugiados - que visa alcançar uma partilha mais equitativa dos encargos e das responsabilidades no que se refere ao acolhimento e apoio aos refugiados, a concretização de tal objetivo dependerá de sua versão final, possível aprovação e implementação pelos Estados. Desse modo, a elaboração de um mecanismo global de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados permanece sendo um desafio e dependerá dos resultados do Pacto Global sobre Refugiados.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Ficha Informativa nº 20, Direitos Humanos e Refugiados**. 2002. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha\\_Informativa\\_20.pdf](http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_20.pdf)>. Acesso em 15 DEZ 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **A Comprehensive Refugee Response Framework for Central America**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59032f154.pdf>>. Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **Bringing the New York Declaration to Life: Applying the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/593e5ce27/bringing-new-york-declaration-life-applying-comprehensive-refugee-response.html>>. Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations No. 100 (LV) – 2004**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html>>. Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2013. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado)>. Acesso em 11 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Memórias do trigésimo aniversário de Cartagena sobre Refugiados.** Quito, Equador. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>> . Acesso em 15 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **New York Declaration: UNHCR Quick Guide – January 2018 update.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/57e4f6504/new-york-declaration-quick-guide.html>>. Acesso em 17 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **Opening of the High-level meeting to address large movements of refugees and migrants - Remarks by Filippo Grandi, United Nations High Commissioner for Refugees.** Nova Iorque, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/57dfe7ee4/opening-high-level-meeting-address-large-movements-refugees-migrants-remarks.html>>. Acesso em 21 JAN 2018.

\_\_\_\_\_. **The Global Compact on Refugees: Zero Draft (as at 31 January 2018).** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/Zero-Draft.pdf>>. Acesso em 17 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/584689257/new-york-declaration-faqs.html>>. Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **“Towards a global compact on refugees”: Concept paper of the thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59525f887>> Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **Towards a global compact for refugees: Key elements of the roadmap.**

Disponível em: <<http://www.unhcr.org/58d135517.pdf>>. Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **“Towards a global compact on refugees”: Summary Conclusions on thematic discussion 1 - Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements** Genebra, 10 de julho de 2017. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/5971d1b17.pdf>> Acesso em 16 FEV 2018.

\_\_\_\_\_. **UNHCR's supervisory responsibility.** Outubro 2002. Disponível em:

<<http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>>. Acesso em 11 DEZ 2017.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados.**

San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas às suas perguntas. 2004.** Disponível em:

<<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>>. Acesso em 22 DEZ 2017.

DOWD, REBECCA; MCADAM, Jane. **International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: What, Why and How?** In:

International and Comparative Law Quarterly, 66(4). 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020589317000343>>. Acesso em 17 FEV 2018.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR.** 2013. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI\\_NT%282013%29433711\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf)>. Acesso em 20 DEZ 2017.

FELLER, Erika. **International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future.** International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, no. 843. 2001. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jre4.htm>>. Acesso em 12 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **The Evolution of the International Refugee Protection Regime**, 5 Wash. U. J. L. & Pol'y 129. 2001. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law_journal_law_policy)>. Acesso em 11 DEZ 2017.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection.** In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press. 2014. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021>>. Acesso em 10 DEZ 2017.

HOLZER, Vanessa. **The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence.** 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/50474f062.html>>. Acesso em 12 DEZ 2017.

JAEGER, Gilbert. **On the history of the international protection of refugees.** International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol.

83, no. 843. 2001. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jree.htm>>. Acesso em 12 DEZ 2017.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. **The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement**. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bed15822.html>>. Acesso em 15 DEZ 2017.

MARQUEZ, Isabel; GODOY, Gabriel. **Perspectivas para a proteção de migrantes e refugiados à luz da Declaração de Nova Iorque**. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.11. 2016. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/component/booklibrary/53/view/53/Publica%C3%A7%C3%B5es/488/caderno-de-debates-11-refugio-migracoes-e-cidadania>>. Acesso em 16 FEV 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 6ª Ed. 2012.

MILNER, James. **When norms are not enough: Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing of refugees**. 2016. Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web\\_3.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no2web_3.pdf)>. Acesso em 17 FEV 2018.

**Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em:

<[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em 11 DEZ 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants.** Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/59](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59)>. Acesso em 23 JAN 2018.

\_\_\_\_\_. **One humanity: shared responsibility Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit.** 2016. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit>>. Acesso em 21 JAN 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 8 (I) (Questions of Refugees)**, 12 de fevereiro de 1946. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/8\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/8(I))> . Acesso em 12 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 62 (I)-II (Refugees and displaced persons)**, 15 de dezembro de 1946. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I))>. Acesso em 15 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral A/RES/319(IV)A-B (Refugees and stateless persons)**, 3 de Dezembro de 1949. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/319\(IV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/319(IV))>. Acesso em 15 DEZ 2017.



\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 428 (V) (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)**, 14 de Dezembro de 1950.

Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/428\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/428(V))>. Acesso em 11 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 57/186 (Continuation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)**, 18 de Dezembro de 2002.

Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/186](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/186)>. Acesso em 10 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 58/153 (Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate)**, 22 de Dezembro de 2003.

Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/153](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/153)>. Acesso em 10 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembleia Geral 71/172 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)**, 19 de Dezembro de 2016. Disponível em:

<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/172](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/172)>. Acesso em 10 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. Assembleia Geral. **New York Declaration for Refugees and Migrants (A/RES/71/1)**, 3 de outubro de 2016. Disponível em:

<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E)>. Acesso em 10 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/830)**, 7 de Setembro de 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>>. Acesso em: 14 DEZ 2017.

\_\_\_\_\_. Assembleia Geral. **Note on International Protection (A/AC.96/930)**, 7 de Julho de 200., Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html>>. Acesso em: 14 DEZ 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2018**. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)> Acesso em 10 DEZ 2017

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

THOMAS, Manisha. **Turning the Comprehensive Refugee Response Framework into reality**. In: **Forced Migration Review**, Issue 5. 2017. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/latinamerica-caribbean/thomas.pdf>>. Acesso em 17 FEV 2018.

THOMSON, Jessie. **The Role of Resettlement in Refugee Responsibility Sharing**. 2017. Disponível em: <[https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no.3\\_0.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Refugee%20Paper%20no.3_0.pdf)>. Acesso em 16 FEV 2018.

THÜRER, Daniel. **Soft Law**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. 2009. Disponível em: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469?prd=EPIL>> Acesso em 17 FEV 2018.

TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline Garlick. **From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees**. In: International Journal of Refugee Law, Volume 28, Issue 4. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eew043>>. Acesso em 16 FEV 2018.

TÜRK, Volker. **Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context**. In: Journal on Migration and Human Security. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.14240/jmhs.v4i3.61>>. Acesso em 16 FEV 2018.

## ANEXO A – Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes

### 1. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016

*[without reference to a Main Committee (A/71/L.1)]*

#### 71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants

*The General Assembly*

*Adopts* the following outcome document of the high-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants:

#### **New York Declaration for Refugees and Migrants**

We, the Heads of State and Government and High Representatives, meeting at United Nations Headquarters in New York on 19 September 2016 to address the question of large movements of refugees and migrants, have adopted the following political declaration.

##### **I. Introduction**

1. Since earliest times, humanity has been on the move. Some people move in search of new economic opportunities and horizons. Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights violations and abuses. Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons.
2. We have considered today how the international community should best respond to the growing global phenomenon of large movements of refugees and migrants.
3. We are witnessing in today's world an unprecedented level of human mobility. More people than ever before live in a country other than the one in which they were born. Migrants are present in all countries in the world. Most of them move without incident. In 2015, their number surpassed 244 million, growing at a rate faster than the world's population. However, there are roughly 65 million forcibly displaced persons, including over 21 million refugees, 3 million asylum seekers and over 40 million internally displaced persons.
4. In adopting the 2030 Agenda for Sustainable Development<sup>153</sup> one year ago, we recognized clearly the positive contribution made by migrants for inclusive growth and sustainable development. Our world is a better place for that contribution. The benefits and opportunities of safe, orderly and regular migration are substantial and are often underestimated. Forced displacement and irregular migration in large movements, on the other hand, often present complex challenges.
5. We reaffirm the purposes and principles of the Charter of the United Nations. We reaffirm also the Universal Declaration of Human Rights<sup>154</sup> and recall the core international human rights treaties. We reaffirm and will fully

---

<sup>153</sup> Resolution [70/1](#).

<sup>154</sup> Resolution 217 A (III).

protect the human rights of all refugees and migrants, regardless of status; all are rights holders. Our response will demonstrate full respect for international law and international human rights law and, where applicable, international refugee law and international humanitarian law.

6. Though their treatment is governed by separate legal frameworks, refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental freedoms. They also face many common challenges and have similar vulnerabilities, including in the context of large movements. “Large movements” may be understood to reflect a number of considerations, including: the number of people arriving, the economic, social and geographical context, the capacity of a receiving State to respond and the impact of a movement that is sudden or prolonged. The term does not, for example, cover regular flows of migrants from one country to another. “Large movements” may involve mixed flows of people, whether refugees or migrants, who move for different reasons but who may use similar routes.

7. Large movements of refugees and migrants have political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications, which cross all borders. These are global phenomena that call for global approaches and global solutions. No one State can manage such movements on its own. Neighbouring or transit countries, mostly developing countries, are disproportionately affected. Their capacities have been severely stretched in many cases, affecting their own social and economic cohesion and development. In addition, protracted refugee crises are now commonplace, with long-term repercussions for those involved and for their host countries and communities. Greater international cooperation is needed to assist host countries and communities.

8. We declare our profound solidarity with, and support for, the millions of people in different parts of the world who, for reasons beyond their control, are forced to uproot themselves and their families from their homes.

9. Refugees and migrants in large movements often face a desperate ordeal. Many take great risks, embarking on perilous journeys, which many may not survive. Some feel compelled to employ the services of criminal groups, including smugglers, and others may fall prey to such groups or become victims of trafficking. Even if they reach their destination, they face an uncertain reception and a precarious future.

10. We are determined to save lives. Our challenge is above all moral and humanitarian. Equally, we are determined to find long-term and sustainable solutions. We will combat with all the means at our disposal the abuses and exploitation suffered by countless refugees and migrants in vulnerable situations.

11. We acknowledge a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner. We will do so through international cooperation, while recognizing that there are varying capacities and resources to respond to these movements. International cooperation and, in particular, cooperation among countries of origin or nationality, transit and destination, has never been more important; “win-win” cooperation in this area has profound benefits for humanity. Large movements of refugees and migrants must have comprehensive policy support, assistance and protection, consistent with States’ obligations under international law. We also recall our obligations to fully respect their human rights and fundamental freedoms, and we stress their need to live their lives in safety and dignity. We pledge our support to

those affected today as well as to those who will be part of future large movements.

12. We are determined to address the root causes of large movements of refugees and migrants, including through increased efforts aimed at early prevention of crisis situations based on preventive diplomacy. We will address them also through the prevention and peaceful resolution of conflict, greater coordination of humanitarian, development and peacebuilding efforts, the promotion of the rule of law at the national and international levels and the protection of human rights. Equally, we will address movements caused by poverty, instability, marginalization and exclusion and the lack of development and economic opportunities, with particular reference to the most vulnerable populations. We will work with countries of origin to strengthen their capacities.

13. All human beings are born free and equal in dignity and rights. Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law. We recall that our obligations under international law prohibit discrimination of any kind on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Yet in many parts of the world we are witnessing, with great concern, increasingly xenophobic and racist responses to refugees and migrants.

14. We strongly condemn acts and manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance against refugees and migrants, and the stereotypes often applied to them, including on the basis of religion or belief. Diversity enriches every society and contributes to social cohesion. Demonizing refugees or migrants offends profoundly against the values of dignity and equality for every human being, to which we have committed ourselves. Gathered today at the United Nations, the birthplace and custodian of these universal values, we deplore all manifestations of xenophobia, racial discrimination and intolerance. We will take a range of steps to counter such attitudes and behaviour, in particular with regard to hate crimes, hate speech and racial violence. We welcome the global campaign proposed by the Secretary-General to counter xenophobia and we will implement it in cooperation with the United Nations and all relevant stakeholders, in accordance with international law. The campaign will emphasize, inter alia, direct personal contact between host communities and refugees and migrants and will highlight the positive contributions made by the latter, as well as our common humanity.

15. We invite the private sector and civil society, including refugee and migrant organizations, to participate in multi-stakeholder alliances to support efforts to implement the commitments we are making today.

16. In the 2030 Agenda for Sustainable Development, we pledged that no one would be left behind. We declared that we wished to see the Sustainable Development Goals and their targets met for all nations and peoples and for all segments of society. We said also that we would endeavour to reach the furthest behind first. We reaffirm today our commitments that relate to the specific needs of migrants or refugees. The 2030 Agenda makes clear, inter alia, that we will facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies. The needs of refugees, internally displaced persons and migrants are explicitly recognized.

17. The implementation of all relevant provisions of the 2030 Agenda for Sustainable Development will enable the positive contribution that migrants are making to sustainable development to be reinforced. At the same time, it

will address many of the root causes of forced displacement, helping to create more favourable conditions in countries of origin. Meeting today, a year after our adoption of the 2030 Agenda, we are determined to realize the full potential of that Agenda for refugees and migrants.

18. We recall the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030<sup>155</sup> and its recommendations concerning measures to mitigate risks associated with disasters. States that have signed and ratified the Paris Agreement on climate change<sup>156</sup> welcome that agreement and are committed to its implementation. We reaffirm the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,<sup>157</sup> including its provisions that are applicable to refugees and migrants.

19. We take note of the report of the Secretary-General, entitled “In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants”,<sup>158</sup> prepared pursuant to General Assembly decision 70/539 of 22 December 2015, in preparation for this high-level meeting. While recognizing that the following conferences either did not have an intergovernmentally agreed outcome or were regional in scope, we take note of the World Humanitarian Summit, held in Istanbul, Turkey, on 23 and 24 May 2016, the high-level meeting on global responsibility-sharing through pathways for admission of Syrian refugees, convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on 30 March 2016, the conference on “Supporting Syria and the Region”, held in London on 4 February 2016, and the pledging conference on Somali refugees, held in Brussels on 21 October 2015. While recognizing that the following initiatives are regional in nature and apply only to those countries participating in them, we take note of regional initiatives such as the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, the European Union-Horn of Africa Migration Route Initiative and the African Union-Horn of Africa Initiative on Human Trafficking and Smuggling of Migrants (the Khartoum Process), the Rabat Process, the Valletta Action Plan and the Brazil Declaration and Plan of Action.

20. We recognize the very large number of people who are displaced within national borders and the possibility that such persons might seek protection and assistance in other countries as refugees or migrants. We note the need for reflection on effective strategies to ensure adequate protection and assistance for internally displaced persons and to prevent and reduce such displacement.

### **Commitments**

21. We have endorsed today a set of commitments that apply to both refugees and migrants, as well as separate sets of commitments for refugees and migrants. We do so taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. We reaffirm our commitment to international law and emphasize that the present declaration and its annexes are to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of States under international law. While some commitments are mainly applicable to one group, they may also be applicable to the other. Furthermore, while they are all framed in the context of the large movements we are considering today, many may be applicable also to regular migration. Annex I to the present

---

<sup>155</sup> Resolution [69/283](#), annex II.

<sup>156</sup> See [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#), decision 1/CP.21, annex.

<sup>157</sup> Resolution [69/313](#), annex.

<sup>158</sup> [A/70/59](#).

declaration contains a comprehensive refugee response framework and outlines steps towards the achievement of a global compact on refugees in 2018, while annex II sets out steps towards the achievement of a global compact for safe, orderly and regular migration in 2018.

## **II. Commitments that apply to both refugees and migrants**

22. Underlining the importance of a comprehensive approach to the issues involved, we will ensure a people-centred, sensitive, humane, dignified, gender-responsive and prompt reception for all persons arriving in our countries, and particularly those in large movements, whether refugees or migrants. We will also ensure full respect and protection for their human rights and fundamental freedoms.

23. We recognize and will address, in accordance with our obligations under international law, the special needs of all people in vulnerable situations who are travelling within large movements of refugees and migrants, including women at risk, children, especially those who are unaccompanied or separated from their families, members of ethnic and religious minorities, victims of violence, older persons, persons with disabilities, persons who are discriminated against on any basis, indigenous peoples, victims of human trafficking, and victims of exploitation and abuse in the context of the smuggling of migrants.

24. Recognizing that States have rights and responsibilities to manage and control their borders, we will implement border control procedures in conformity with applicable obligations under international law, including international human rights law and international refugee law. We will promote international cooperation on border control and management as an important element of security for States, including issues relating to battling transnational organized crime, terrorism and illicit trade. We will ensure that public officials and law enforcement officers who work in border areas are trained to uphold the human rights of all persons crossing, or seeking to cross, international borders. We will strengthen international border management cooperation, including in relation to training and the exchange of best practices. We will intensify support in this area and help to build capacity as appropriate. We reaffirm that, in line with the principle of non-refoulement, individuals must not be returned at borders. We acknowledge also that, while upholding these obligations and principles, States are entitled to take measures to prevent irregular border crossings.

25. We will make efforts to collect accurate information regarding large movements of refugees and migrants. We will also take measures to identify correctly their nationalities, as well as their reasons for movement. We will take measures to identify those who are seeking international protection as refugees.

26. We will continue to protect the human rights and fundamental freedoms of all persons, in transit and after arrival. We stress the importance of addressing the immediate needs of persons who have been exposed to physical or psychological abuse while in transit upon their arrival, without discrimination and without regard to legal or migratory status or means of transportation. For this purpose, we will consider appropriate support to strengthen, at their request, capacity-building for countries that receive large movements of refugees and migrants.

27. We are determined to address unsafe movements of refugees and migrants, with particular reference to irregular movements of refugees and migrants. We will do so without prejudice to the right to seek asylum. We



will combat the exploitation, abuse and discrimination suffered by many refugees and migrants.

28. We express our profound concern at the large number of people who have lost their lives in transit. We commend the efforts already made to rescue people in distress at sea. We commit to intensifying international cooperation on the strengthening of search and rescue mechanisms. We will also work to improve the availability of accurate data on the whereabouts of people and vessels stranded at sea. In addition, we will strengthen support for rescue efforts over land along dangerous or isolated routes. We will draw attention to the risks involved in the use of such routes in the first instance.

29. We recognize and will take steps to address the particular vulnerabilities of women and children during the journey from country of origin to country of arrival. This includes their potential exposure to discrimination and exploitation, as well as to sexual, physical and psychological abuse, violence, human trafficking and contemporary forms of slavery.

30. We encourage States to address the vulnerabilities to HIV and the specific health-care needs experienced by migrant and mobile populations, as well as by refugees and crisis-affected populations, and to take steps to reduce stigma, discrimination and violence, as well as to review policies related to restrictions on entry based on HIV status, with a view to eliminating such restrictions and the return of people on the basis of their HIV status, and to support their access to HIV prevention, treatment, care and support.

31. We will ensure that our responses to large movements of refugees and migrants mainstream a gender perspective, promote gender equality and the empowerment of all women and girls and fully respect and protect the human rights of women and girls. We will combat sexual and gender-based violence to the greatest extent possible. We will provide access to sexual and reproductive health-care services. We will tackle the multiple and intersecting forms of discrimination against refugee and migrant women and girls. At the same time, recognizing the significant contribution and leadership of women in refugee and migrant communities, we will work to ensure their full, equal and meaningful participation in the development of local solutions and opportunities. We will take into consideration the different needs, vulnerabilities and capacities of women, girls, boys and men.

32. We will protect the human rights and fundamental freedoms of all refugee and migrant children, regardless of their status, and giving primary consideration at all times to the best interests of the child. This will apply particularly to unaccompanied children and those separated from their families; we will refer their care to the relevant national child protection authorities and other relevant authorities. We will comply with our obligations under the Convention on the Rights of the Child.<sup>159</sup> We will work to provide for basic health, education and psychosocial development and for the registration of all births on our territories. We are determined to ensure that all children are receiving education within a few months of arrival, and we will prioritize budgetary provision to facilitate this, including support for host countries as required. We will strive to provide refugee and migrant children with a nurturing environment for the full realization of their rights and capabilities.

---

<sup>159</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

33. Reaffirming that all individuals who have crossed or are seeking to cross international borders are entitled to due process in the assessment of their legal status, entry and stay, we will consider reviewing policies that criminalize cross-border movements. We will also pursue alternatives to detention while these assessments are under way. Furthermore, recognizing that detention for the purposes of determining migration status is seldom, if ever, in the best interest of the child, we will use it only as a measure of last resort, in the least restrictive setting, for the shortest possible period of time, under conditions that respect their human rights and in a manner that takes into account, as a primary consideration, the best interest of the child, and we will work towards the ending of this practice.

34. Reaffirming the importance of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the two relevant Protocols thereto,<sup>160</sup> we encourage the ratification of, accession to and implementation of relevant international instruments on preventing and combating trafficking in persons and the smuggling of migrants.

35. We recognize that refugees and migrants in large movements are at greater risk of being trafficked and of being subjected to forced labour. We will, with full respect for our obligations under international law, vigorously combat human trafficking and migrant smuggling with a view to their elimination, including through targeted measures to identify victims of human trafficking or those at risk of trafficking. We will provide support for the victims of human trafficking. We will work to prevent human trafficking among those affected by displacement.

36. With a view to disrupting and eliminating the criminal networks involved, we will review our national legislation to ensure conformity with our obligations under international law on migrant smuggling, human trafficking and maritime safety. We will implement the United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons.<sup>161</sup> We will establish or upgrade, as appropriate, national and regional anti-human trafficking policies. We note regional initiatives such as the African Union-Horn of Africa Initiative on Human Trafficking and Smuggling of Migrants, the Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, of the Association of Southeast Asian Nations, the European Union Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, and the Work Plans against Trafficking in Persons in the Western Hemisphere. We welcome reinforced technical cooperation, on a regional and bilateral basis, between countries of origin, transit and destination on the prevention of human trafficking and migrant smuggling and the prosecution of traffickers and smugglers.

37. We favour an approach to addressing the drivers and root causes of large movements of refugees and migrants, including forced displacement and protracted crises, which would, inter alia, reduce vulnerability, combat poverty, improve self-reliance and resilience, ensure a strengthened humanitarian-development nexus, and improve coordination with peacebuilding efforts. This will involve coordinated prioritized responses based on joint and impartial needs assessments and facilitating cooperation across institutional mandates.

38. We will take measures to provide, on the basis of bilateral, regional and international cooperation, humanitarian financing that is adequate, flexible, predictable and consistent, to enable host countries and communities to

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, vols. 2225, 2237 and 2241, No. 39574.

<sup>161</sup> Resolution [64/293](#).

respond both to the immediate humanitarian needs and to their longer-term development needs. There is a need to address gaps in humanitarian funding, considering additional resources as appropriate. We look forward to close cooperation in this regard among Member States, United Nations entities and other actors and between the United Nations and international financial institutions such as the World Bank, where appropriate. We envisage innovative financing responses, risk financing for affected communities and the implementation of other efficiencies such as reducing management costs, improving transparency, increasing the use of national responders, expanding the use of cash assistance, reducing duplication, increasing engagement with beneficiaries, diminishing earmarked funding and harmonizing reporting, so as to ensure a more effective use of existing resources.

39. We commit to combating xenophobia, racism and discrimination in our societies against refugees and migrants. We will take measures to improve their integration and inclusion, as appropriate, and with particular reference to access to education, health care, justice and language training. We recognize that these measures will reduce the risks of marginalization and radicalization. National policies relating to integration and inclusion will be developed, as appropriate, in conjunction with relevant civil society organizations, including faith-based organizations, the private sector, employers' and workers' organizations and other stakeholders. We also note the obligation for refugees and migrants to observe the laws and regulations of their host countries.

40. We recognize the importance of improved data collection, particularly by national authorities, and will enhance international cooperation to this end, including through capacity-building, financial support and technical assistance. Such data should be disaggregated by sex and age and include information on regular and irregular flows, the economic impacts of migration and refugee movements, human trafficking, the needs of refugees, migrants and host communities and other issues. We will do so consistent with our national legislation on data protection, if applicable, and our international obligations related to privacy, as applicable.

### **III. Commitments for migrants**

41. We are committed to protecting the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times. We will cooperate closely to facilitate and ensure safe, orderly and regular migration, including return and readmission, taking into account national legislation.

42. We commit to safeguarding the rights of, protecting the interests of and assisting our migrant communities abroad, including through consular protection, assistance and cooperation, in accordance with relevant international law. We reaffirm that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country. We recall at the same time that each State has a sovereign right to determine whom to admit to its territory, subject to that State's international obligations. We recall also that States must readmit their returning nationals and ensure that they are duly received without undue delay, following confirmation of their nationalities in accordance with national legislation. We will take measures to inform migrants about the various processes relating to their arrival and stay in countries of transit, destination and return.

43. We commit to addressing the drivers that create or exacerbate large movements. We will analyse and respond to the factors, including in

countries of origin, which lead or contribute to large movements. We will cooperate to create conditions that allow communities and individuals to live in peace and prosperity in their homelands. Migration should be a choice, not a necessity. We will take measures, inter alia, to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development, whose objectives include eradicating extreme poverty and inequality, revitalizing the Global Partnership for Sustainable Development, promoting peaceful and inclusive societies based on international human rights and the rule of law, creating conditions for balanced, sustainable and inclusive economic growth and employment, combating environmental degradation and ensuring effective responses to natural disasters and the adverse impacts of climate change.

44. Recognizing that the lack of educational opportunities is often a push factor for migration, particularly for young people, we commit to strengthening capacities in countries of origin, including in educational institutions. We commit also to enhancing employment opportunities, particularly for young people, in countries of origin. We acknowledge also the impact of migration on human capital in countries of origin.

45. We will consider reviewing our migration policies with a view to examining their possible unintended negative consequences.

46. We also recognize that international migration is a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, which requires coherent and comprehensive responses. Migrants can make positive and profound contributions to economic and social development in their host societies and to global wealth creation. They can help to respond to demographic trends, labour shortages and other challenges in host societies, and add fresh skills and dynamism to the latter's economies. We recognize the development benefits of migration to countries of origin, including through the involvement of diasporas in economic development and reconstruction. We will commit to reducing the costs of labour migration and promote ethical recruitment policies and practices between sending and receiving countries. We will promote faster, cheaper and safer transfers of migrant remittances in both source and recipient countries, including through a reduction in transaction costs, as well as the facilitation of interaction between diasporas and their countries of origin. We would like these contributions to be more widely recognized and indeed, strengthened in the context of implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

47. We will ensure that all aspects of migration are integrated into global, regional and national sustainable development plans and into humanitarian, peacebuilding and human rights policies and programmes.

48. We call upon States that have not done so to consider ratifying, or acceding to, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.<sup>162</sup> We call also upon States that have not done so to consider acceding to relevant International Labour Organization conventions, as appropriate. We note, in addition, that migrants enjoy rights and protection under various provisions of international law.

49. We commit to strengthening global governance of migration. We therefore warmly support and welcome the agreement to bring the International Organization for Migration, an organization regarded by its Member States as the global lead agency on migration, into a closer legal

---

<sup>162</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481.

and working relationship with the United Nations as a related organization.<sup>163</sup> We look forward to the implementation of this agreement, which will assist and protect migrants more comprehensively, help States to address migration issues and promote better coherence between migration and related policy domains.

50. We will assist, impartially and on the basis of needs, migrants in countries that are experiencing conflicts or natural disasters, working, as applicable, in coordination with the relevant national authorities. While recognizing that not all States are participating in them, we note in this regard the Migrants in Countries in Crisis initiative and the Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change resulting from the Nansen Initiative.

51. We take note of the work done by the Global Migration Group to develop principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations.

52. We will consider developing non-binding guiding principles and voluntary guidelines, consistent with international law, on the treatment of migrants in vulnerable situations, especially unaccompanied and separated children who do not qualify for international protection as refugees and who may need assistance. The guiding principles and guidelines will be developed using a State-led process with the involvement of all relevant stakeholders and with input from the Special Representative of the Secretary-General on International Migration and Development, the International Organization for Migration, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant United Nations system entities. They would complement national efforts to protect and assist migrants.

53. We welcome the willingness of some States to provide temporary protection against return to migrants who do not qualify for refugee status and who are unable to return home owing to conditions in their countries.

54. We will build on existing bilateral, regional and global cooperation and partnership mechanisms, in accordance with international law, for facilitating migration in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development. We will strengthen cooperation to this end among countries of origin, transit and destination, including through regional consultative processes, international organizations, the International Red Cross and Red Crescent Movement, regional economic organizations and local government authorities, as well as with relevant private sector recruiters and employers, labour unions, civil society and migrant and diaspora groups. We recognize the particular needs of local authorities, who are the first receivers of migrants.

55. We recognize the progress made on international migration and development issues within the United Nations system, including the first and second High-level Dialogues on International Migration and Development. We will support enhanced global and regional dialogue and deepened collaboration on migration, particularly through exchanges of best practice and mutual learning and the development of national or regional initiatives. We note in this regard the valuable contribution of the Global Forum on Migration and Development and acknowledge the importance of multi-stakeholder dialogues on migration and development.

---

<sup>163</sup> Resolution [70/296](#), annex.

56. We affirm that children should not be criminalized or subject to punitive measures because of their migration status or that of their parents.

57. We will consider facilitating opportunities for safe, orderly and regular migration, including, as appropriate, employment creation, labour mobility at all skills levels, circular migration, family reunification and education-related opportunities. We will pay particular attention to the application of minimum labour standards for migrant workers regardless of their status, as well as to recruitment and other migration-related costs, remittance flows, transfers of skills and knowledge and the creation of employment opportunities for young people.

58. We strongly encourage cooperation among countries of origin or nationality, countries of transit, countries of destination and other relevant countries in ensuring that migrants who do not have permission to stay in the country of destination can return, in accordance with international obligations of all States, to their country of origin or nationality in a safe, orderly and dignified manner, preferably on a voluntary basis, taking into account national legislation in line with international law. We note that cooperation on return and readmission forms an important element of international cooperation on migration. Such cooperation would include ensuring proper identification and the provision of relevant travel documents. Any type of return, whether voluntary or otherwise, must be consistent with our obligations under international human rights law and in compliance with the principle of non-refoulement. It should also respect the rules of international law and must in addition be conducted in keeping with the best interests of children and with due process. While recognizing that they apply only to States that have entered into them, we acknowledge that existing readmission agreements should be fully implemented. We support enhanced reception and reintegration assistance for those who are returned. Particular attention should be paid to the needs of migrants in vulnerable situations who return, such as children, older persons, persons with disabilities and victims of trafficking.

59. We reaffirm our commitment to protect the human rights of migrant children, given their vulnerability, particularly unaccompanied migrant children, and to provide access to basic health, education and psychosocial services, ensuring that the best interests of the child is a primary consideration in all relevant policies.

60. We recognize the need to address the special situation and vulnerability of migrant women and girls by, *inter alia*, incorporating a gender perspective into migration policies and strengthening national laws, institutions and programmes to combat gender-based violence, including trafficking in persons and discrimination against women and girls.

61. While recognizing the contribution of civil society, including non-governmental organizations, to promoting the well-being of migrants and their integration into societies, especially at times of extremely vulnerable conditions, and the support of the international community to the efforts of such organizations, we encourage deeper interaction between Governments and civil society to find responses to the challenges and the opportunities posed by international migration.

62. We note that the Special Representative of the Secretary-General on International Migration and Development, Mr. Peter Sutherland, will be providing, before the end of 2016, a report that will propose ways of strengthening international cooperation and the engagement of the United Nations on migration.

63. We commit to launching, in 2016, a process of intergovernmental negotiations leading to the adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration at an intergovernmental conference to be held in 2018. We invite the President of the General Assembly to make arrangements for the determination of the modalities, timeline and other practicalities relating to the negotiation process. Further details regarding the process are set out in annex II to the present declaration.

#### **IV. Commitments for refugees**

64. Recognizing that armed conflict, persecution and violence, including terrorism, are among the factors which give rise to large refugee movements, we will work to address the root causes of such crisis situations and to prevent or resolve conflict by peaceful means. We will work in every way possible for the peaceful settlement of disputes, the prevention of conflict and the achievement of the long-term political solutions required. Preventive diplomacy and early response to conflict on the part of States and the United Nations are critical. The promotion of human rights is also critical. In addition, we will promote good governance, the rule of law, effective, accountable and inclusive institutions, and sustainable development at the international, regional, national and local levels. Recognizing that displacement could be reduced if international humanitarian law were respected by all parties to armed conflict, we renew our commitment to uphold humanitarian principles and international humanitarian law. We confirm also our respect for the rules that safeguard civilians in conflict.

65. We reaffirm the 1951 Convention relating to the Status of Refugees<sup>164</sup> and the 1967 Protocol thereto<sup>165</sup> as the foundation of the international refugee protection regime. We recognize the importance of their full and effective application by States parties and the values they embody. We note with satisfaction that 148 States are now parties to one or both instruments. We encourage States not parties to consider acceding to those instruments and States parties with reservations to give consideration to withdrawing them. We recognize also that a number of States not parties to the international refugee instruments have shown a generous approach to hosting refugees.

66. We reaffirm that international refugee law, international human rights law and international humanitarian law provide the legal framework to strengthen the protection of refugees. We will ensure, in this context, protection for all who need it. We take note of regional refugee instruments, such as the Organization of African Unity Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa<sup>166</sup> and the Cartagena Declaration on Refugees.

67. We reaffirm respect for the institution of asylum and the right to seek asylum. We reaffirm also respect for and adherence to the fundamental principle of non-refoulement in accordance with international refugee law.

68. We underline the centrality of international cooperation to the refugee protection regime. We recognize the burdens that large movements of refugees place on national resources, especially in the case of developing countries. To address the needs of refugees and receiving States, we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and

---

<sup>164</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545.

<sup>165</sup> *Ibid.*, vol. 606, No. 8791.

<sup>166</sup> *Ibid.*, vol. 1001, No. 14691.

supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States.

69. We believe that a comprehensive refugee response should be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. This should involve a multi-stakeholder approach that includes national and local authorities, international organizations, international financial institutions, civil society partners (including faith-based organizations, diaspora organizations and academia), the private sector, the media and refugees themselves. A comprehensive framework of this kind is annexed to the present declaration.

70. We will ensure that refugee admission policies or arrangements are in line with our obligations under international law. We wish to see administrative barriers eased, with a view to accelerating refugee admission procedures to the extent possible. We will, where appropriate, assist States to conduct early and effective registration and documentation of refugees. We will also promote access for children to child-appropriate procedures. At the same time, we recognize that the ability of refugees to lodge asylum claims in the country of their choice may be regulated, subject to the safeguard that they will have access to, and enjoyment of, protection elsewhere.

71. We encourage the adoption of measures to facilitate access to civil registration and documentation for refugees. We recognize in this regard the importance of early and effective registration and documentation, as a protection tool and to facilitate the provision of humanitarian assistance.

72. We recognize that statelessness can be a root cause of forced displacement and that forced displacement, in turn, can lead to statelessness. We take note of the campaign of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to end statelessness within a decade and we encourage States to consider actions they could take to reduce the incidence of statelessness. We encourage those States that have not yet acceded to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons<sup>167</sup> and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness<sup>168</sup> to consider doing so.

73. We recognize that refugee camps should be the exception and, to the extent possible, a temporary measure in response to an emergency. We note that 60 per cent of refugees worldwide are in urban settings and only a minority are in camps. We will ensure that the delivery of assistance to refugees and host communities is adapted to the relevant context. We underline that host States have the primary responsibility to ensure the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements. We will work to ensure that this character is not compromised by the presence or activities of armed elements and to ensure that camps are not used for purposes that are incompatible with their civilian character. We will work to strengthen security in refugee camps and surrounding local communities, at the request and with the consent of the host country.

74. We welcome the extraordinarily generous contribution made to date by countries that host large refugee populations and will work to increase the

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, vol. 360, No. 5158.

<sup>168</sup> *Ibid.*, vol. 989, No. 14458.



support for those countries. We call for pledges made at relevant conferences to be disbursed promptly.

75. We commit to working towards solutions from the outset of a refugee situation. We will actively promote durable solutions, particularly in protracted refugee situations, with a focus on sustainable and timely return in safety and dignity. This will encompass repatriation, reintegration, rehabilitation and reconstruction activities. We encourage States and other relevant actors to provide support through, inter alia, the allocation of funds.

76. We reaffirm that voluntary repatriation should not necessarily be conditioned on the accomplishment of political solutions in the country of origin.

77. We intend to expand the number and range of legal pathways available for refugees to be admitted to or resettled in third countries. In addition to easing the plight of refugees, this has benefits for countries that host large refugee populations and for third countries that receive refugees.

78. We urge States that have not yet established resettlement programmes to consider doing so at the earliest opportunity. Those which have already done so are encouraged to consider increasing the size of their programmes. It is our aim to provide resettlement places and other legal pathways for admission on a scale that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.

79. We will consider the expansion of existing humanitarian admission programmes, possible temporary evacuation programmes, including evacuation for medical reasons, flexible arrangements to assist family reunification, private sponsorship for individual refugees and opportunities for labour mobility for refugees, including through private sector partnerships, and for education, such as scholarships and student visas.

80. We are committed to providing humanitarian assistance to refugees so as to ensure essential support in key life-saving sectors, such as health care, shelter, food, water and sanitation. We commit to supporting host countries and communities in this regard, including by using locally available knowledge and capacities. We will support community-based development programmes that benefit both refugees and host communities.

81. We are determined to provide quality primary and secondary education in safe learning environments for all refugee children, and to do so within a few months of the initial displacement. We commit to providing host countries with support in this regard. Access to quality education, including for host communities, gives fundamental protection to children and youth in displacement contexts, particularly in situations of conflict and crisis.

82. We will support early childhood education for refugee children. We will also promote tertiary education, skills training and vocational education. In conflict and crisis situations, higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protects a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post-conflict countries.

83. We will work to ensure that the basic health needs of refugee communities are met and that women and girls have access to essential health-care services. We commit to providing host countries with support in this regard. We will also develop national strategies for the protection of

refugees within the framework of national social protection systems, as appropriate.

84. Welcoming the positive steps taken by individual States, we encourage host Governments to consider opening their labour markets to refugees. We will work to strengthen host countries' and communities' resilience, assisting them, for example, with employment creation and income generation schemes. In this regard, we recognize the potential of young people and will work to create the conditions for growth, employment and education that will allow them to be the drivers of development.

85. In order to meet the challenges posed by large movements of refugees, close coordination will be required among a range of humanitarian and development actors. We commit to putting those most affected at the centre of planning and action. Host Governments and communities may need support from relevant United Nations entities, local authorities, international financial institutions, regional development banks, bilateral donors, the private sector and civil society. We strongly encourage joint responses involving all such actors in order to strengthen the nexus between humanitarian and development actors, facilitate cooperation across institutional mandates and, by helping to build self-reliance and resilience, lay a basis for sustainable solutions. In addition to meeting direct humanitarian and development needs, we will work to support environmental, social and infrastructural rehabilitation in areas affected by large movements of refugees.

86. We note with concern a significant gap between the needs of refugees and the available resources. We encourage support from a broader range of donors and will take measures to make humanitarian financing more flexible and predictable, with diminished earmarking and increased multi-year funding, in order to close this gap. United Nations entities such as the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and other relevant organizations require sufficient funding to be able to carry out their activities effectively and in a predictable manner. We welcome the increasing engagement of the World Bank and multilateral development banks and improvements in access to concessional development financing for affected communities. It is clear, furthermore, that private sector investment in support of refugee communities and host countries will be of critical importance over the coming years. Civil society is also a key partner in every region of the world in responding to the needs of refugees.

87. We note that the United States of America, Canada, Ethiopia, Germany, Jordan, Mexico, Sweden and the Secretary-General will host a high-level meeting on refugees on 20 September 2016.

## **V. Follow-up to and review of our commitments**

88. We recognize that arrangements are needed to ensure systematic follow-up to and review of all of the commitments we are making today. Accordingly, we request the Secretary-General to ensure that the progress made by Member States and the United Nations in implementing the commitments made at today's high-level meeting will be the subject of periodic assessments provided to the General Assembly with reference, as appropriate, to the 2030 Agenda for Sustainable Development.

89. In addition, a role in reviewing relevant aspects of the present declaration should be envisaged for the periodic High-level Dialogues on

International Migration and Development and for the annual report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly.

90. In recognition of the need for significant financial and programme support to host countries and communities affected by large movements of refugees and migrants, we request the Secretary-General to report to the General Assembly at its seventy-first session on ways of achieving greater efficiency, operational effectiveness and system-wide coherence, as well as ways of strengthening the engagement of the United Nations with international financial institutions and the private sector, with a view to fully implementing the commitments outlined in the present declaration.

*3rd plenary meeting  
19 September 2016*

## **Annex I**

### **Comprehensive refugee response framework**

1. The scale and nature of refugee displacement today requires us to act in a comprehensive and predictable manner in large-scale refugee movements. Through a comprehensive refugee response based on the principles of international cooperation and on burden- and responsibility-sharing, we are better able to protect and assist refugees and to support the host States and communities involved.

2. The comprehensive refugee response framework will be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. A comprehensive refugee response should involve a multi-stakeholder approach, including national and local authorities, international organizations, international financial institutions, regional organizations, regional coordination and partnership mechanisms, civil society partners, including faith-based organizations and academia, the private sector, media and the refugees themselves.

3. While each large movement of refugees will differ in nature, the elements noted below provide a framework for a comprehensive and people-centred refugee response, which is in accordance with international law and best international practice and adapted to the specific context.

4. We envisage a comprehensive refugee response framework for each situation involving large movements of refugees, including in protracted situations, as an integral and distinct part of an overall humanitarian response, where it exists, and which would normally contain the elements set out below.

#### **Reception and admission**

5. At the outset of a large movement of refugees, receiving States, bearing in mind their national capacities and international legal obligations, in cooperation, as appropriate, with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, international organizations and other partners and with the support of other States as requested, in conformity with international obligations, would:

(a) Ensure, to the extent possible, that measures are in place to identify persons in need of international protection as refugees, provide for

adequate, safe and dignified reception conditions, with a particular emphasis on persons with specific needs, victims of human trafficking, child protection, family unity, and prevention of and response to sexual and gender-based violence, and support the critical contribution of receiving communities and societies in this regard;

(b) Take account of the rights, specific needs, contributions and voices of women and girl refugees;

(c) Assess and meet the essential needs of refugees, including by providing access to adequate safe drinking water, sanitation, food, nutrition, shelter, psychosocial support and health care, including sexual and reproductive health, and providing assistance to host countries and communities in this regard, as required;

(d) Register individually and document those seeking protection as refugees, including in the first country where they seek asylum, as quickly as possible upon their arrival. To achieve this, assistance may be needed, in areas such as biometric technology and other technical and financial support, to be coordinated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees with relevant actors and partners, where necessary;

(e) Use the registration process to identify specific assistance needs and protection arrangements, where possible, including but not exclusively for refugees with special protection concerns, such as women at risk, children, especially unaccompanied children and children separated from their families, child-headed and single-parent households, victims of trafficking, victims of trauma and survivors of sexual violence, as well as refugees with disabilities and older persons;

(f) Work to ensure the immediate birth registration for all refugee children born on their territory and provide adequate assistance at the earliest opportunity with obtaining other necessary documents, as appropriate, relating to civil status, such as marriage, divorce and death certificates;

(g) Put in place measures, with appropriate legal safeguards, which uphold refugees' human rights, with a view to ensuring the security of refugees, as well as measures to respond to host countries' legitimate security concerns;

(h) Take measures to maintain the civilian and humanitarian nature of refugee camps and settlements;

(i) Take steps to ensure the credibility of asylum systems, including through collaboration among the countries of origin, transit and destination and to facilitate the return and readmission of those who do not qualify for refugee status.

#### **Support for immediate and ongoing needs**

6. States, in cooperation with multilateral donors and private sector partners, as appropriate, would, in coordination with receiving States:

(a) Mobilize adequate financial and other resources to cover the humanitarian needs identified within the comprehensive refugee response framework;

(b) Provide resources in a prompt, predictable, consistent and flexible manner, including through wider partnerships involving State, civil society, faith-based and private sector partners;

(c) Take measures to extend the finance lending schemes that exist for developing countries to middle-income countries hosting large numbers of refugees, bearing in mind the economic and social costs to those countries;

(d) Consider establishing development funding mechanisms for such countries;

(e) Provide assistance to host countries to protect the environment and strengthen infrastructure affected by large movements of refugees;

(f) Increase support for cash-based delivery mechanisms and other innovative means for the efficient provision of humanitarian assistance, where appropriate, while increasing accountability to ensure that humanitarian assistance reaches its beneficiaries.

7. Host States, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other United Nations entities, financial institutions and other relevant partners, would, as appropriate:

(a) Provide prompt, safe and unhindered access to humanitarian assistance for refugees in accordance with existing humanitarian principles;

(b) Deliver assistance, to the extent possible, through appropriate national and local service providers, such as public authorities for health, education, social services and child protection;

(c) Encourage and empower refugees, at the outset of an emergency phase, to establish supportive systems and networks that involve refugees and host communities and are age- and gender-sensitive, with a particular emphasis on the protection and empowerment of women and children and other persons with specific needs;

(d) Support local civil society partners that contribute to humanitarian responses, in recognition of their complementary contribution;

(e) Ensure close cooperation and encourage joint planning, as appropriate, between humanitarian and development actors and other relevant actors.

#### **Support for host countries and communities**

8. States, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and relevant partners would:

(a) Implement a joint, impartial and rapid risk and/or impact assessment, in anticipation or after the onset of a large refugee movement, in order to identify and prioritize the assistance required for refugees, national and local authorities, and communities affected by a refugee presence;

(b) Incorporate, where appropriate, the comprehensive refugee response framework in national development planning, in order to strengthen the delivery of essential services and infrastructure for the benefit of host communities and refugees;

(c) Work to provide adequate resources, without prejudice to official development assistance, for national and local government authorities and other service providers in view of the increased needs and pressures on social services. Programmes should benefit refugees and the host country and communities.

#### **Durable solutions**

9. We recognize that millions of refugees around the world at present have no access to timely and durable solutions, the securing of which is one of the principal goals of international protection. The success of the search for solutions depends in large measure on resolute and sustained international cooperation and support.

10. We believe that actions should be taken in pursuit of the following durable solutions: voluntary repatriation, local solutions and resettlement and complementary pathways for admission. These actions should include the elements set out below.

11. We reaffirm the primary goal of bringing about conditions that would help refugees return in safety and dignity to their countries and emphasize the need to tackle the root causes of violence and armed conflict and to achieve necessary political solutions and the peaceful settlement of disputes, as well as to assist in reconstruction efforts. In this context, States of origin/nationality would:

(a) Acknowledge that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country;

(b) Respect this right and also respect the obligation to receive back their nationals, which should occur in a safe, dignified and humane manner and with full respect for human rights in accordance with obligations under international law;

(c) Provide necessary identification and travel documents;

(d) Facilitate the socioeconomic reintegration of returnees;

(e) Consider measures to enable the restitution of property.

12. To ensure sustainable return and reintegration, States, United Nations organizations and relevant partners would:

(a) Recognize that the voluntary nature of repatriation is necessary as long as refugees continue to require international protection, that is, as long as they cannot regain fully the protection of their own country;

(b) Plan for and support measures to encourage voluntary and informed repatriation, reintegration and reconciliation;

(c) Support countries of origin/nationality, where appropriate, including through funding for rehabilitation, reconstruction and development, and with the necessary legal safeguards to enable refugees to access legal, physical and other support mechanisms needed for the restoration of national protection and their reintegration;

(d) Support efforts to foster reconciliation and dialogue, particularly with refugee communities and with the equal participation of women and youth, and to ensure respect for the rule of law at the national and local levels;

(e) Facilitate the participation of refugees, including women, in peace and reconciliation processes, and ensure that the outcomes of such processes duly support their return in safety and dignity;

(f) Ensure that national development planning incorporates the specific needs of returnees and promotes sustainable and inclusive reintegration, as a measure to prevent future displacement.

13. Host States, bearing in mind their capacities and international legal obligations, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Relief and Works Agency

for Palestine Refugees in the Near East, where appropriate, and other United Nations entities, financial institutions and other relevant partners, would:

(a) Provide legal stay to those seeking and in need of international protection as refugees, recognizing that any decision regarding permanent settlement in any form, including possible naturalization, rests with the host country;

(b) Take measures to foster self-reliance by pledging to expand opportunities for refugees to access, as appropriate, education, health care and services, livelihood opportunities and labour markets, without discriminating among refugees and in a manner which also supports host communities;

(c) Take measures to enable refugees, including in particular women and youth, to make the best use of their skills and capacities, recognizing that empowered refugees are better able to contribute to their own and their communities' well-being;

(d) Invest in building human capital, self-reliance and transferable skills as an essential step towards enabling long-term solutions.

14. Third countries would:

(a) Consider making available or expanding, including by encouraging private sector engagement and action as a supplementary measure, resettlement opportunities and complementary pathways for admission of refugees through such means as medical evacuation and humanitarian admission programmes, family reunification and opportunities for skilled migration, labour mobility and education;

(b) Commit to sharing best practices, providing refugees with sufficient information to make informed decisions and safeguarding protection standards;

(c) Consider broadening the criteria for resettlement and humanitarian admission programmes in mass displacement and protracted situations, coupled with, as appropriate, temporary humanitarian evacuation programmes and other forms of admission.

15. States that have not yet established resettlement programmes are encouraged to do so at the earliest opportunity. Those that have already done so are encouraged to consider increasing the size of their programmes. Such programmes should incorporate a non-discriminatory approach and a gender perspective throughout.

16. States aim to provide resettlement places and other legal pathways on a scale that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.

### **The way forward**

17. We commit to implementing this comprehensive refugee response framework.

18. We invite the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to engage with States and consult with all relevant stakeholders over the coming two years, with a view to evaluating the detailed practical application of the comprehensive refugee response framework and assessing the scope for refinement and further development. This process should be informed by practical experience with the implementation of the framework in a range of specific situations. The objective would be to ease pressures on the host countries involved, to enhance refugee self-reliance, to expand

access to third-country solutions and to support conditions in countries of origin for return in safety and dignity.

19. We will work towards the adoption in 2018 of a global compact on refugees, based on the comprehensive refugee response framework and on the outcomes of the process described above. We invite the United Nations High Commissioner for Refugees to include such a proposed global compact on refugees in his annual report to the General Assembly in 2018, for consideration by the Assembly at its seventy-third session in conjunction with its annual resolution on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

## **Annex II**

### **Towards a global compact for safe, orderly and regular migration**

#### **I. Introduction**

1. This year, we will launch a process of intergovernmental negotiations leading to the adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration.

2. The global compact would set out a range of principles, commitments and understandings among Member States regarding international migration in all its dimensions. It would make an important contribution to global governance and enhance coordination on international migration. It would present a framework for comprehensive international cooperation on migrants and human mobility. It would deal with all aspects of international migration, including the humanitarian, developmental, human rights-related and other aspects of migration. It would be guided by the 2030 Agenda for Sustainable Development<sup>169</sup> and the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,<sup>170</sup> and informed by the Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development adopted in October 2013.<sup>171</sup>

#### **II. Context**

3. We acknowledge the important contribution made by migrants and migration to development in countries of origin, transit and destination, as well as the complex interrelationship between migration and development.

4. We recognize the positive contribution of migrants to sustainable and inclusive development. We also recognize that international migration is a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, which requires coherent and comprehensive responses.

5. We will cooperate internationally to ensure safe, orderly and regular migration involving full respect for human rights and the humane treatment of migrants, regardless of migration status. We underline the need to ensure respect for the dignity of migrants and the protection of their rights under applicable international law, including the principle of non-discrimination under international law.

6. We emphasize the multidimensional character of international migration, the importance of international, regional and bilateral cooperation

---

<sup>169</sup> Resolution [70/1](#).

<sup>170</sup> Resolution [69/313](#), annex.

<sup>171</sup> Resolution [68/4](#).



and dialogue in this regard, and the need to protect the human rights of all migrants, regardless of status, particularly at a time when migration flows have increased.

7. We bear in mind that policies and initiatives on the issue of migration should promote holistic approaches that take into account the causes and consequences of the phenomenon. We acknowledge that poverty, underdevelopment, lack of opportunities, poor governance and environmental factors are among the drivers of migration. In turn, pro-poor policies relating to trade, employment and productive investments can stimulate growth and create enormous development potential. We note that international economic imbalances, poverty and environmental degradation, combined with the absence of peace and security and lack of respect for human rights, are all factors affecting international migration.

### **III. Content**

8. The global compact could include, but would not be limited to, the following elements:

(a) International migration as a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, as recognized in the 2030 Agenda for Sustainable Development;

(b) International migration as a potential opportunity for migrants and their families;

(c) The need to address the drivers of migration, including through strengthened efforts in development, poverty eradication and conflict prevention and resolution;

(d) The contribution made by migrants to sustainable development and the complex interrelationship between migration and development;

(e) The facilitation of safe, orderly, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies; this may include the creation and expansion of safe, regular pathways for migration;

(f) The scope for greater international cooperation, with a view to improving migration governance;

(g) The impact of migration on human capital in countries of origin;

(h) Remittances as an important source of private capital and their contribution to development and promotion of faster, cheaper and safer transfers of remittances through legal channels, in both source and recipient countries, including through a reduction in transaction costs;

(i) Effective protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants, including women and children, regardless of their migratory status, and the specific needs of migrants in vulnerable situations;

(j) International cooperation for border control, with full respect for the human rights of migrants;

(k) Combating trafficking in persons, smuggling of migrants and contemporary forms of slavery;

(l) Identifying those who have been trafficked and considering providing assistance, including temporary or permanent residency, and work permits, as appropriate;

(m) Reduction of the incidence and impact of irregular migration;

- (n) Addressing the situations of migrants in countries in crisis;
- (o) Promotion, as appropriate, of the inclusion of migrants in host societies, access to basic services for migrants and gender-responsive services;
- (p) Consideration of policies to regularize the status of migrants;
- (q) Protection of labour rights and a safe environment for migrant workers and those in precarious employment, protection of women migrant workers in all sectors and promotion of labour mobility, including circular migration;
- (r) The responsibilities and obligations of migrants towards host countries;
- (s) Return and readmission, and improving cooperation in this regard between countries of origin and destination;
- (t) Harnessing the contribution of diasporas and strengthening links with countries of origin;
- (u) Combating racism, xenophobia, discrimination and intolerance towards all migrants;
- (v) Disaggregated data on international migration;
- (w) Recognition of foreign qualifications, education and skills and cooperation in access to and portability of earned benefits;
- (x) Cooperation at the national, regional and international levels on all aspects of migration.

#### **IV. The way forward**

9. The global compact would be elaborated through a process of intergovernmental negotiations, for which preparations will begin immediately. The negotiations, which will begin in early 2017, are to culminate in an intergovernmental conference on international migration in 2018 at which the global compact will be presented for adoption.

10. As the Third High-level Dialogue on International Migration and Development is to be held in New York no later than 2019,<sup>172</sup> a role should be envisaged for the High-level Dialogue in the process.

11. The President of the General Assembly is invited to make early arrangements for the appointment of two co-facilitators to lead open, transparent and inclusive consultations with States, with a view to the determination of modalities, a timeline, the possible holding of preparatory conferences and other practicalities relating to the intergovernmental negotiations, including the integration of Geneva-based migration expertise.

12. The Secretary-General is requested to provide appropriate support for the negotiations. We envisage that the Secretariat of the United Nations and the International Organization for Migration would jointly service the negotiations, the former providing capacity and support and the latter extending the technical and policy expertise required.

13. We envisage also that the Special Representative of the Secretary-General for International Migration and Development, Mr. Peter Sutherland, would coordinate the contributions to be made to the negotiation process by the Global Forum on Migration and Development and the Global Migration

---

<sup>172</sup> See resolution [69/229](#), para. 32.

Group. We envisage that the International Labour Organization, the United Nations Office on Drugs and Crime, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Development Programme, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and other entities with significant mandates and expertise related to migration would contribute to the process.

14. Regional consultations in support of the negotiations would be desirable, including through existing consultative processes and mechanisms, where appropriate.

15. Civil society, the private sector, diaspora communities and migrant organizations would be invited to contribute to the process for the preparation of the global compact.

---