

ASILO E REFÚGIO: A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO DIREITO HUMANITÁRIO.

Leonardo Sucar dos Anjos¹

Randal Magnani²

RESUMO

No artigo é realizado um estudo do Direito Internacional Público, ramo autônomo da ciência jurídica, que tem por objetivo disciplinar as relações entre Estados soberanos, defendendo a ideia da necessidade da cooperação internacional como instrumento para a efetiva consecução do direito humanitário, particularmente em relação aos institutos do asilo e do refúgio tendo em vista a fragilidade das relações regidas pelo direito dos tratados e pelo princípio do "pacto sunt servanda" quando confrontada com questões econômicas e de comprometimento da defesa e da ordem interna dos Estados.

Palavra-chave: Direito internacional Público. Refugiado. Cooperação

ABSTRACT

In the article a study of the Public International Law, is carried out autonomous branch of the legal science, whose objective is to discipline the relations between sovereign states, defending the idea of the necessity of the international cooperation as instrument for the effective attainment of the humanitarian law, particularly with respect to the institutes Asylum and refugee in view of the fragility of the relations governed by the law of treaties and the principle of the "pacto sunt servanda" when confronted with economic issues and the commitment of the defense and the internal order of States.

Keywords: Public International Law. Refugee. Cooperation

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende realizar um estudo teórico na área do Direito Internacional Público dos institutos de proteção humanitária do asilo e do refúgio, institutos já consagrados nas relações jurídicas internacionais apresentando seus conceitos, semelhanças diferenças e natureza jurídica, bem como, inserir, ainda que sumariamente, a cooperação como instrumento imprescindível para a efetivação dos direitos inerentes aos indivíduos que detém o *status* de refugiados ou que buscam asilo em outro estado face a impossibilidade de permanecer em seu Estado de origem.

Para tal foi inicialmente buscou-se caracterizar da natureza humanitária dos dois institutos, a luz dos tratados de proteção humanitária e da natureza jurídica do Direito Internacional Público, buscou-se ainda, apresentar a amplitude conceitual e a natureza jurídica do asilo e do refúgio determinando as suas similaridades e diferenças, por fim, foi apresentada uma reflexão a respeito da importância da cooperação internacional como ferramenta essencial na efetivação dos direitos dos indivíduos que se valem dos institutos do asilo e do refúgio.

Também se abordou a parte das fontes do direito internacional em suas variadas acepções, mas que aqui serão tratadas em seu sentido *latu*, ou seja, apenas como tratados, instrumentos legais cuja materialização pres-

¹Bacharel e pós-graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba e Universidade Estácio de Sá, Mestrando em Estudos Marítimos nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais pelo do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval. Atualmente Professor de Direito na Academia Militar das Agulhas Negras.

²Mestre em Ciências Militares - Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) - Rio de Janeiro-RJ (2003). Mestre em Direito - Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL) - Lorena-SP (2017). Professor da Cadeira de Direito da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) - Resende-RJ e Professor do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, Campus Resende-RJ.

cindem da cooperação entre Estados sem a qual o ordenamento jurídico internacional não consegue prosperar em sintonia com as demandas da sociedade internacional.

NATUREZA HUMANITÁRIA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

O Direito internacional Público se caracteriza por um conjunto normativo que tem por objeto regular as diversas relações existentes entre os múltiplos atores que integram a sociedade internacional (GUERRA, 2013).

O Direito Internacional clássico não reconhecia o indivíduo como sujeito de direito, a sociedade internacional era composta exclusivamente pelos estados, excluindo os indivíduos. Somente a partir do século XX, em decorrência das Grandes Guerras que infligiram enorme sofrimento a humanidade, o direito da pessoa humana passou a ganhar maior relevância no âmbito internacional (GUERRA, 2013).

Dentre os vários institutos de vertente humanitária inseridas no ordenamento jurídico internacional o asilo e o refúgio têm grande importância já que não decorrem de eventos pontuais e esporádicos, mas sim de um fenômeno que em todo o mundo e em todas as épocas impõe ao ser humano o abandono de seu Estado de origem na busca proteção que ora esta sendo negada.

A questão da migração forçada, não obstante seja bastante antiga, tem recebido uma especial atenção na atualidade em decorrência dos graves problemas humanitários que assolam o mundo. Conflitos das mais variadas naturezas, tem provocado o aumento exponencial no fluxo de pessoas em todo o planeta que buscam melhores condições de vida ou até mesmo a sobrevivência, na União Europeia tais movimentos forçados de pessoas já são considerados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados³ como o maior fluxo desde a Segunda Guerra Mundial⁴.

Fatalmente tais deslocamentos provocam a ação dos estados na adoção de políticas para lidar com a crescente entrada de internacionais em seus territórios e o que deveria ser uma política voltada para ações de proteção e acolhimento do indivíduo, dentro de uma perspectiva humanitária, passa a ser ações de proteção estatal, onde vigora a perspectiva de Defesa.

Segundo a *Global Trends at Glance*⁵, 1 em cada 113 pessoas no planeta é solicitante de refúgio, deslocada ou refugiada. Segundo relatório divulgado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 2017, em todo o mundo, o deslocamento forçado causado por guerras, violência e perseguições atingiu em 2016 o número mais alto já registrado.

A nova edição do relatório "*Tendências Globais*", revela que ao final de 2016 havia cerca de 65,6 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. O número de 65,6 milhões abrange três importantes componentes. O primeiro é o número de refugiados, que ao alcançar a marca de 22,5 milhões tornou-se o mais alto de todos os tempos. Destes, 17,2 milhões estão sob a responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, estas estatísticas representam o maior nível de refugiados das últimas duas décadas.

Apesar de desde o fim da segunda grande guerra, não tenhamos tido nenhum conflito de escala mundial, durante esses mais de setenta anos nenhum dia se passou sem que não tivéssemos um conflito armado, seja internacional ou não internacional, tal fato tem ensejado grandes deslocamentos de indivíduos para outras regiões, seja em seus próprios estados, seja em outros, em razão da impossibilidade total de satisfazer suas necessidades vitais no país do qual é nacional (CASELLA, 2001).

Este deslocamento humano não respeita fronteiras nem tão pouco ambientes geográficos, qualquer forma de evasão é válida. Os deslocamentos terrestres ainda são os mais usados, porém se observa um aumento

³ACNUR. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em 10 de julho de 2017.

⁴Global Trends", <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/> acesso em 16 de junho as 14:33h. La ruta marítima a Europa. La Agencia de la ONU para los Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-en-europa/la-ruta-maritima-a-europa>. Acesso em: 16 de junho 2017.

⁵<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

na busca de rotas alternativas, a exemplo do Mar Mediterrâneo, que tem sido palco de grandes tragédias com a morte de milhares de migrantes.

"De acordo com a Agência das Nações Unidas para Refugiados (UCNUR), no ano de 2015 cerca de 100.000 refugiados e migrantes cruzaram o Mediterrâneo para a Europa. Por sua vez a Organização Marítima Internacional (OIM) calcula que o número de pessoas que morreram cruzando águas mediterrâneas rumo à União (Europeia) no mesmo período somam 1.727" (BARBOZA; ALVES, 2016, p. 87).

O Direito Internacional Público tem vivencia um processo de internacionalização, que consiste em dotar os direitos naturais de uma validade jurídica universal de tal forma que englobe toda comunidade reconhecida como internacional (GUERRA, 2013).

Percebe-se que este processo a garantia da integridade dos migrantes, seja em busca de refúgio seja em busca de asilo, não deve ser visto como uma opção, mas como um dever humanitário que extrapola à autonomia e à auto-regulamentação dos Estados. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, traz em seu inciso XXVII que "todo homem tem o direito a uma ordem social internacional, em que os direitos e liberdades estabelecidas na presente declaração possam ser plenamente realizados", o que, segundo Sidney Guerra (2013), eleva a relação entre o Estado e o indivíduo a um patamar de interesse internacional.

Segundo Tredinnick (2006), os humanos e a busca pelos seus meios de subsistência são o que movimentam o mundo. O Ser humano é um ser social e não vive isolado, e a convivência mútua em sociedade o sujeita a inúmeros abusos, ou na linguagem moderna, violações, a fim de confrontar este fenômeno social, ao longo dos anos foi se desenvolvendo um vasto sistema legal a fim de proporcionar a necessária proteção dos indivíduos perante os outros indivíduos e perante o próprio Estado.

Decorre desta necessidade, um campo de proteção que possa proporcionar o mínimo de segurança e dignidade a pessoa humana, daí o surgimento das garantias e direitos fundamentais inicialmente previstos nas constituições dos Estados, mas com a noção de "direito das gentes" passou por um fenômeno de internacionalização, constituindo-se em um direito universal cuja jurisdição vai além da fronteira estatal.

O Direito Internacional se fundamenta em várias teorias sendo a jus naturalista a mais aceita pela doutrina. Tendo como marco os estudos de São Tomás de Aquino, se consolidou com as ideias de Hugo Grotius que admitia a existência de um direito natural e de um direito positivo aplicado tanto ao indivíduo quanto ao Estado, assim o direito internacional tem seus fundamentos no próprio direito (GUERRA, 2013, p 65). Neste contexto surgiu o que chamamos de três vertentes da natureza humanitária do Direito Internacional Público, onde esta inserido ao asilo e ao refúgio. (GUERRA, 2013, p. 466). "A Declaração Universal de 1948 introduz a concepção contemporânea dos direitos humanos, na medida que consagra a ideia de que tais direitos são universais inerentes a condição de pessoa e não relativos as peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade" (PIOVESAN, 2001, p. 28).

Com a Declaração, os direitos fundamentais passaram a tutelar todas as pessoas independentes de corça ou nacionalidade padronizando as condutas dos estados integrantes da sociedade internacional (GUERRA, 2013).

Em 1966, O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e seus direitos de primeira geração voltado aos indivíduos, impôs ao Estado a uma atuação legislativa para internalização dos direitos humanos, e igualmente importante, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seus direitos de segunda geração, que consagrou os deveres impostos aos Estados no sentido de desenvolver políticas públicas, tanto por esforço próprio quanto por meio de cooperação internacional (GUERRA, 2013). Ainda, segundo Guerra, este sistema de proteção internacional dos direitos humanos nos dá uma ideia de que "a sociedade internacional forma um todo e os seus interesses predominam sobre os estados soberanos" (2013, p. 482) e complementa afirmando que "a mudança no plano internacional permite que o Estado possa ser responsabilizado por violação dos direitos humanos" (2013, p. 483).

É nesta estrutura jurídica, internacional e humanitária de proteção aos direitos fundamentais que se inserem os institutos do asilo e do refúgio que tem como fundamento a proteção da integridade do ser humano em total harmonia com a declaração Universal dos Direitos Humanos.

AMPLITUDE CONCEITUAL E NATUREZA JURÍDICA DO ASILO E DO REFÚGIO

Os institutos do asilo e do refúgio, não obstante apresentem semelhanças no campo fático, juridicamente possuem diferenças essenciais que refletem na forma de atuação dos Estados quando chamados a efetivar o direito concedido aos indivíduos que abandonaram suas nações de origem na busca de melhores condições de sobrevivência no país acolhedor.

O marco legal da assistência aos refugiados encontra-se materializado no estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados de 1950 que, juntamente com as Convenções sobre Refugiados de 1951 e em seu protocolo adicional de 1967, formam o arcabouço legal universal de proteção aos refugiados, ambos elaborados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Segundo o art. 1º da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 o termo refugiado é definido da seguinte forma:

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

Note-se que na presente convenção o conceito de refugiado estava limitado a quem se adequava as imposições temporais e geográficas, tornando o inaplicável a

todas as situações factuais posterior a Segunda Guerra Mundial "o que se mostrou inoperante ao longo do tempo" (PIOVESAN, 2011, p 32).

A fim de sanar tal limitação, e permitir a ampliação conceitual necessária para a inclusão de refugiados de todas as regiões do mundo e não só europeus, o protocolo adicional de 1967, flexibilizou a permanência da limitação temporal "em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951" desta forma, o status de refugiado passou a englobar quem:

Temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Note-se, ainda que a convenção facultou aos Estados contratantes a possibilidade de, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, determinar o alcance que pretende dar a essa expressão, "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures" desta forma excluindo as limitações temporais e geográficas da convenção de 1951.

E cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

Segundo Cassela (2001, p. 20) o critério crucial para compreensão da condição de refugiado, em face da Convenção de 1951 ou do protocolo de 1967, é a existência de fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos" o que leva ao entendimento de que não é necessária a efetividade do ato ou a ocorrência de qualquer das violações legais, mas apenas o elemento subjetivo que enseje o entendimento de uma possibilidade futura de sua ocorrência.

O conceito e alcance do asilo por sua vez, são en-

contrados no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶ em tal dispositivo é assegurado a qualquer pessoa o direito de se ver livre de perseguições ato que, dentro tantos outros, caracteriza a afronta aos direitos humanos.

Artigo 14º Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Segundo Hidelbrando Accioly (2012) o asilo territorial consiste na proteção dada pelo estado, em seu território, a pessoa cuja vida ou liberdade se acha ameaçada pelas autoridades de seu país, acusada de haver violado a sua lei penal, ou, o que é mais frequente, tendo deixado esse seu país para se livrar de perseguição política. Corroborando com essa ideia, Francisco Rezek (2011) define o asilo como o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido em seu próprio país ou em outro por motivo de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum.

Conforme é possível abstrair dos conceitos apresentados, divergentemente do refúgio, o asilo pressupõe uma perseguição específica do indivíduo (ACCIOLY, 2012). Importante consignar que uma diferença essencial quanto aos dois institutos que é a efetividade do ato motivador do pedido de asilo ou refúgio, enquanto naquele este precisa ser efetivo neste basta apenas a fundada temor.

Independente da análise a qual se submeterá o indivíduo em busca de proteção, Accioly, (2012) consigna que "Quando alguém se vê impelido a abandonar a sua morada, a fim de garantir a sua própria integridade não há dúvidas de que toda a sorte de agruras está sendo infringida a este indivíduo".

Outro elemento importante na caracterização da natureza jurídica dos institutos em estudo é a aplicação do princípio do *"non-refoulement"*, ou seja, a proibição

do estado receptor de promover o retorno forçado ao indivíduo requerente da proteção estatal. Nos ensinamentos de Cassela (2001, p 21) a não devolução reflete um princípio básico do governo civilizado que ultrapassa a ideia de um mero dispositivo convencional. O artigo 33 da convenção de 1951 afirma que:

Proibição de expulsão ou de rechaço

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

O princípio do *"non-refoulement"*, devido a sua natureza de direito das gentes⁷, confere uma generalidade que incide tanto do direito dos refugiados, quanto dos direitos humanos.

Não é possível dentro de uma concepção humanitária moderna olhar para tais institutos sem a perspectiva dos direitos humanos, a razão de ser do asilo e do refúgio reside em claras violações de direitos humanos, assim as violações são antecedentes. A imposição legal internacional deve ser secundária, o que deve prevalecer é o sentimento de dever em assistir a quem dessa ajuda precisa, trata-se de um direito inerente a condição de pessoa humana independente de qualquer outro elemento.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FERRAMENTA ESSENCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS INSTITUTOS DO ASÍLO E DO REFÚGIO

Robert Axelrod em seu livro *The Evolution of Cooperation* (1984, p.3), nos instiga com a seguinte pergunta "sem uma autoridade central sob quais condições irá a cooperação ascender em um mundo egoísta?", e

⁶http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

prossegue afirmando que as pessoas não são anjos e tendem a ser egoístas olhando primeiramente para si mesmos.

O Direito Internacional não possui um órgão legislativo como o direito interno dos Estados, sua normatização reside fundamentalmente na cooperação entre os Estados. Segundo Sidney Guerra (2013, p. 51) o Estado "é o mais importante ator e também considerado sujeito originário ou primário da sociedade internacional [...] são titulares plenos de direitos e deveres na órbita jurídica internacional". Neste contexto os Estados são ao mesmo tempo criadores e destinatários das normas internacionais, papéis distintos, mas que são exercidos sob a égide da soberania.

Hildebrando Accioly (2012, p. 383) corroborando com tal entendimento afirma que "O paradoxo central do direito internacional está no fato de este ter o Estado como sujeito e ao mesmo tempo somente se ordena e se constrói como sistema institucional e normativo, na medida em que põe limites a esse sujeito, na expressão concreta da soberania do Estado".

A construção das normas internacionais reside precipuamente na atividade de cooperação entre os Estados, seja de forma bilateral ou multilateral, porém regidas ora pelo princípio da soberania Estatal, teoria positivista, ora pelo aspecto sociológico do tema, teoria objetivista, teoria mais aceita hoje.

"Atualmente, as nações interagem sem autoridade central. Portanto, os requisitos para o surgimento da cooperação são relevantes para muitos assuntos importantes da política internacional" (AXELROD, 2010, p. 4). O Autor complementa que o problema reside no dilema da segurança.

Durante muito tempo os costumes constituíam a principal fonte do direito internacional, o que já foi superado como podemos concluir com os ensinamentos de Sidney Guerra.

Diferentemente do que acontecia no passado, os tratados internacionais são considerados a principal fonte do Direito internacional. Ao ser

concebida uma norma escrita no plano internacional (tratado), evidencia-se maior segurança jurídica no âmbito das relações internacionais, principalmente se se levar em conta que no passado a principal fonte do Direito Internacional Público era o costume (2013, p. 83).

Desta forma a codificação do direito internacional público passa a ter seu regramento nos tratados internacionais. Segundo a convenção de Viena, Direito dos Tratados⁸, tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

A fim de contribuir com o melhor entendimento, Francisco Rezek (2011, p. 38), define o tratado como "todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos".

Quando tratamos de cooperação é importante consignar que os tratados não são um ato unilateral, o que significa dizer que tratados decorrentes da manifestação de vontade de apenas um dos lados não irá produzir nenhum efeito na órbita jurídica, portanto inexistentes no mundo jurídico, no direito internacional o binômio "tratados" e "cooperação" são inseparáveis.

A cooperação recíproca pode prosperar em um ambiente com o mínimo social (AXELROD, 1984). Ainda segundo Sabrina Medeiros (2011) em seu artigo Modelos de Reputação Internacional e Paradigmas de Política Externa, a cooperação em nível internacional pressupõe ações mútuas e de confiança que se baseiam em fontes de reputação associadas à capacidade dos atores de agirem de acordo com compromissos firmados.

Para as relações entre Estados soberanos esta postura é essencial, pois apenas a relação contratual feita por meio de tratados não é suficiente para assegurar a eficácia da norma. Esta premissa pode ser observada quando da análise dos institutos do asilo e do refúgio, onde tais arranjos legais, por si só, não representam a

⁷Jus Cogens são as normas que impõem aos Estados obrigações objetivas, que prevalecem sobre quaisquer outras. Assim, o jus cogens compreende o conjunto de normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional, que não podem ser objeto de derrogação pela vontade individual dos Estados, de forma que essas regras gerais só podem ser modificadas por outras de mesma natureza, disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1416/Jus-cogens>. Acesso em: 12 de julho de 2017

⁸Decreto N° 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm

certeza da efetivação de tais direitos.

Em um sistema internacional onde as partes integrantes de tais acordos sejam apenas os Estados soberanos, não será possível a efetividade das normas. Daí a indagação de Axelrod ao trazer à tona uma reflexão sobre a necessidade de uma autoridade central.

Vários são os instrumentos jurídicos legais pertinentes ao asilo e ao refúgio, tais tratados, cuja a adesão por diversos Estados, já demonstra expressamente o interesse cooperativo quanto ao tema, interesse esse que se consolida quando da internalização dos direitos já internacionalmente reconhecidos, a exemplo do Brasil que tem como princípio das relações internacionais, materializado no inciso IX do art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, o compromisso de cooperar para o progresso da humanidade.

Porém questões protecionistas relacionadas a economia, defesa, soberania sempre serão consideradas no momento da efetivação do que se pactuou. A fragilidade do princípio do "*pacta sunt servanda*" no Direito Internacional Público é determinante e impeditiva na aplicação da norma internacional.

Voltando a questão dos migrantes, o que vemos na Europa é que, em face de uma crise claramente humanitária, foram adotadas políticas que visam conter uma crise de segurança interna, pois quando as medidas humanitárias comprometem diretamente as questões de segurança e defesa, estas tendem a prevalecer.

Podemos ilustrar tal premissa com o exemplo de operações humanitárias de relativo sucesso como a *Mare Nostrum*⁹ foram encerradas em 2014 (BARBOZA; ALVES, 2016) e a política de imigração atualmente adotada pela União Europeia não está resolvendo o problema, pois estão voltadas muito mais para o controle de fronteiras do que na garantia dos direitos e integridade dos refugiados, o que tem tornado atrativa a utilização de rotas marítimas por parte daqueles que se sentem obrigados a abandonar seus Estados de origem em busca de melhores condições de vida ou simplesmente em busca de sobrevivência, colocando os refugiados em uma situação jurídica de total desamparo.

Evocando o direito de defesa e proteção, que con-

siste na observância de todos os atos necessários a defesa dos Estados contra inimigos ou contra danos a ordem interna, o Estado pode realizar todos os atos necessários para que não haja prejuízo a sua segurança e das pessoas inseridas em sua base territorial. (GUERRA, 2013 p 152)

Quando da efetivação do compromisso assumido é que podemos observar o grau de comprometimento dos Estados aos tratados internacionais. Este grau pode servir de parâmetro para se determinar a reputação de cada Estado e assim o grau de confiabilidade e confiança mútua, o que segundo Medeiros (2011), caracteriza uma premissa cooperativista.

Questões humanitárias, não obstante, sejam as que mais vinculam os estados as normas internacionais, não serão capazes de implementar qualquer eficácia se não forem dotadas de um compromisso cooperativo que vá além no que se prevê na norma em abstrato e da mera adesão a um tratado internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Internacional Público como ramo de direito autônomo tem por objetivo a regulação das relações dentro de uma sociedade internacional. A partir do momento em que o indivíduo passou a ser inserido internacionalmente como sujeito de direito, a natureza humanitária do Direito Internacional Público passou a ganhar maior relevância no âmbito das relações interestatais.

O asilo e o refúgio se constituem em institutos de grande importância por se tratar de um fenômeno que não respeita lugar e nem limites temporais. Trata-se de um problema que aflige o mundo a bastante tempo, mas que na atualidade tem recebido uma atenção especial do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados que já considera os o fluxo na atualidade como o maior fluxo desde a Segunda Guerra Mundial.

A natureza protetiva do Direito Internacional Público permite inferir que o conjunto formado pela sociedade internacional deve prevalecer sobre a individualidade dos Estados soberanos.

As normas internacionais são construídas com base em interesses mútuos, não há um órgão legislador

⁹Tratava-se de uma operação humanitária italiana de busca e resgate de refugiados e imigrantes no Mar Mediterrâneo.

internacional, toda a fonte do direito internacional presuppõe uma ação cooperativa da sociedade internacional, o que ainda não tem prevalecido, as normas internacionais na atualidade ainda decorrem principalmente da ação dos Estados.

Os Estados são soberanos, e agem de acordo com

seus interesses internos, que sempre irão prevalecer independente do que foi pactuado, fragilizando o princípio do "pacto sunt servanda", a mera adesão a tratados não garante a sua efetivação, a cooperação tem que se converter em ações efetivas que se adequem ao que foi previsto nos tratados.

REFERÊNCIAS

- AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, inc., Publishers. 1984.
- _____. *A Evolução da Cooperação*. São Paulo: Leopardo. 2010.
- BARBOSA, Jonismar Alves. ALVES, Elizete Lanzoni. A nova Política da União Europeia e a Violação de Direitos humanos de Imigrantes e Refugiados. In: *CONPEDI Law Review*. V.2, n.2, P 81-100 Disponível em: portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/255. Acesso em: 16 de junho de 2017
- BRASIL. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66, 2009. Brasília: Congresso Nacional
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal.
- _____. Decreto Nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Brasília: Congresso Nacional.
- CASELLA, Paulo Borba. Refugiados Conceito e extensão. In: ARAUJO, Nadia de. ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direito internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 17-26.
- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Genebra, Suíça, 1951
- Europe Trends Report. United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em: <http://data2.unhcr.org/en/documents/details/5776>. Acesso em: 16 de junho de 2017.
- FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. *Manual para Normalização de Publicações técnico-científicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- GIL, Carlos Antônio. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008. 6. ed.
- "Global Trends", <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/> acesso em 16 de junho as 14:33h.
- GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva. 7 ed.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. São Paulo: Atlas, 2012, 7. ed.
- PIOVESAN, Flavia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia de. ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direito internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64.
- MEDEIROS, Sabrina Evangelista. Modelos de Reputação Internacional e Paradigmas de Política Externa. In: *Contexto Internacional*. Vol 3, n. 2, julho/dezembro 2011.
- SILVA, Geraldo E. Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- TREDINNICK, Felipe. *Derecho Internacional de Los Derechos Humanos*. In: JÚNIOR, Lier Pires Ferreira. MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges. *Direitos humanos e Direito internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.