

IX ENCONTRO DA ABCP

Política Internacional

**CONCEITO CLÁSSICO DE SOBERANIA ESTATAL E REFÚGIO: UMA RELAÇÃO
POSSÍVEL NA ATUALIDADE?**

Thais Silva Menezes, Universidade de Brasília

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

CONCEITO CLÁSSICO DE SOBERANIA ESTATAL E REFÚGIO: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL NA ATUALIDADE?

Thais Silva Menezes, Universidade de Brasília

A soberania estatal é essencial para a compreensão do refúgio e, tendo seu conceito se alterado ao longo dos anos, é possível falar em soberania ligada ao provimento de bem-estar e à observância de direitos humanos – para além da visão clássica sobre autoridade governante, independência e reconhecimento. Dada a relação entre refúgio e soberania, e considerando as mudanças ocorridas no que toca à soberania estatal, analisa-se a pertinência do conceito clássico de soberania estatal como parâmetro para a análise de questões referentes ao refúgio. Assim, uma reflexão conceitual-teórica, a partir de documentos internacionais e da abordagem de autores que tratam dessas temáticas (refúgio e soberania), visa-se contribuir para a compreensão sobre o refúgio, fomentando o debate teórico sobre sua configuração. Conclui-se que, embora tenha havido mudanças, no que se refere ao instituto do refúgio e à soberania estatal, o conceito clássico de soberania ainda demonstra poder explicativo para as análises acerca do refúgio no mundo contemporâneo, principalmente no que concerne às limitações impostas pelos Estados para a concretização da efetiva proteção internacional aos refugiados.

Palavras-chave: Refúgio; soberania estatal clássica; sistema internacional

1 O desenvolvimento histórico

O refúgio enquanto prática – acolhida de estrangeiros em determinado domínio – tem registros históricos que remetem à Antiguidade (ANDRADE, 1996). No entanto, surgiu como instituto jurídico (ANDRADE, 1996) e político global – com configuração internacionalmente determinada a partir de uma concertação entre Estados –, no século XX (especificamente em 1921) no âmbito da Liga das Nações, tendo se consolidado enquanto instrumento de proteção internacional ao indivíduo sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, com a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, em 1951.

Ao longo de sua existência, a prática de acolher indivíduos que fugiram de seu local de origem se alterou. Na Grécia Antiga, um perseguido podia encontrar proteção para sua vida em templos, bosques sagrados, estátuas de divindades ou em outro lugar desde que tivesse em mãos o busto portátil de uma divindade (ANDRADE, 1996, p. 9-10) – o que marca o caráter religioso do costume naquele momento. Em Roma, para além da característica religiosa, adotou-se, também, uma qualidade jurídica. A acolhida limitava-se às pessoas não consideradas culpadas nos termos da lei, protegendo, dessa forma, somente indivíduos injustamente perseguidos pelo Poder Público ou pela paixão de particulares (ANDRADE, 1996). Nesses casos, o termo utilizado para denominar a prática era *asilo*, o qual, hoje é ora utilizado como sinônimo de refúgio, ora denotando instituto jurídico distinto¹.

A história recente do refúgio também demonstra o processo histórico relacionado ao provimento de proteção ao indivíduo em um território que não o seu de origem – processo o qual incorpora desenvolvimentos anteriores e ajustes para o contexto em que está inserido. Em 1921, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, primeiro órgão destinado a lidar com a questão do deslocamento forçado de pessoas no âmbito internacional. Foi dentro desse organismo que foi elaborado o *Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos*, em 1922 – tais certificados definiam como refugiado a "pessoa de origem russa que não adquiriu outra nacionalidade". A Convenção Relativa ao Estatuto Internacional do Refugiado, de 1933, incorporou tal definição, assim como outras formuladas para lidar com fluxos migratórios forçados daquele período – de armênios, assírios, assírios-caldeus e turcos; preocupando-se, sobremaneira, com as medidas administrativas relacionadas ao trato desses indivíduos pelo país de acolhida.

¹ Na América Latina, especificamente, há uma distinção estabelecida entre *asilo* e *refúgio*. Embora ambos sejam institutos relacionados à proteção internacional da pessoa, o *asilo* refere-se a um ato discricionário do Estado, enquanto o *refúgio* é tipificado, ou seja, sua configuração foi estabelecida por documentos, internacionais, determinando as situações em que tal instituto deve ser aplicado.

Nesse sentido, o atual regime internacional dos refugiados apresenta claras distinções em relação à versão surgida nas décadas de 1920 e 1930. Resposta direta aos acontecimentos da II Guerra Mundial, a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, de 1951, foca, sobretudo, nos direitos que devem ser assegurados aos indivíduos considerados refugiados. Outra distinção marcante é a definição mais precisa de refugiado, a qual explicita quais circunstâncias caracterizam a demanda legítima por proteção internacional por meio do refúgio.

Observa-se, dessa forma, que o refúgio vem acompanhando o desenvolvimento das sociedades e, como resultado de dinâmicas históricas, tem tido suas características alteradas – tanto no que se refere ao entendimento sobre os motivos que geram a demanda por refúgio, seja no que concerne à forma como a proteção é concretizada. Atualmente, pode-se elencar como aspectos centrais do instituto do refúgio a extraterritorialidade, o fundado temor de perseguição e os cinco motivos (raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social). Entre eles, o elemento sempre presente, caracterizando a prática desde a Antiguidade é a extraterritorialidade. Num mundo em que toda a superfície terrestre foi territorializada em unidades políticas, a questão do Estado não pode ser negligenciada no que se refere ao refúgio.

O termo *refugiado* foi utilizado pela primeira vez (*réfugiés*) apenas no século XVII, em referência aos huguenotes (MARFLEET, 2007), que fugiam de uma França que se consolidava como Estado moderno (centralizado e territorializado). Considerando tal desenvolvimento, e outros fatos históricos relacionados ao refúgio, é pertinente a afirmação de Betts e Loescher (2011) de que, de fato, a base para o regime internacional dos refugiados que vige na atualidade, e que é a referência para se lidar com as questões relacionadas ao refúgio, emergiu ao longo da criação e consolidação do sistema moderno de Estados.

De fato, a própria ideia de regimes internacionais centra-se na figura do Estado e na concertação internacional concretizada, principalmente, a partir dessas entidades políticas, as quais, embora não sejam os únicos atores internacionais, ainda têm demonstrado sua proeminência no cenário internacional – mesmo que não em todos os momentos nem em relação a todas as questões. Nesse sentido, os aspectos decorrentes dessa organização política mundial – a divisão da superfície terrestre em Estados – moldam as características do instituto do refúgio.

Sem dúvida, no que se refere à organização do mundo em Estados, um aspecto central de configuração é a ideia de soberania estatal. O mundo não foi apenas territorializado e cada parte atribuída a (ou conquistada por) um determinado Estado, mas a um Estado *soberano*. A ideia de soberania estatal está na base das relações entre Estados

desde sua emergência e consolidação como entidade política proeminente. Nesse contexto, os fluxos de refugiados apresentam três figuras principais: o Estado de origem, o indivíduo deslocado e o Estado de acolhida (HADDAD, 2008). O refugiado é, logo, aquele que transitou entre dois países, entre dois Estados, entre duas soberanias. Nesse sentido, entender como o instituto do refúgio se relaciona à ideia de soberania estatal, em uma análise teórico-conceitual, traz como consequência uma compreensão sobre o fenômeno que fundamentaria a proposição de respostas mais adequadas às demandas (recorrentes e novas) que surgem no contexto dos fluxos de refugiados – especialmente em um contexto em que se verifica a existência de uma "crise da proteção internacional"². A pergunta é: qual o conceito de soberania estatal a se adotar?

2 O instituto do refúgio

O refúgio é um instituto jurídico e político internacional. Enquanto *instituto jurídico*, o refúgio implica uma entidade jurídica instituída e regulamentada por um conjunto de normas de direito positivo (JUBILUT, 2007). Enquanto *instituto político* é preciso ressaltar que o refúgio é uma característica central da política internacional (BETTS; LOESCHER, 2011): observando sua emergência enquanto instituto jurídico é possível inferir que uma escolha política – baseada em motivos como o humanitarismo, os princípios dos direitos humanos e a preocupação com a ordem internacional – levou à formulação desse arranjo que trata do tema dos refugiados, e é nessa esfera altamente politizada (MCNAMARA, 1999), em que interesses políticos moldam o entendimento dos fatos e as respostas a eles direcionadas, que a proteção aos refugiados se realiza. É *internacional* na medida em que foi definido por meio de uma concertação internacional e configura, hoje, um regime internacional (dos refugiados), definido como o conjunto de normas, leis e instituições desenhado para proteger e assistir aos migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido a seu medo de perseguição (ROGERS, 1992) ou devido a, quando assim acordado, violência generalizada em seus próprios países, agressão estrangeira, conflitos internos ou violação massiva de direitos humanos.

A emergência do refúgio, como um instituto de proteção internacional ao indivíduo, baseia-se no entendimento de que uma vez não possa ou não queira o Estado de pertencimento do indivíduo (ou de moradia habitual, caso não tenha nacionalidade) protegê-

² Entendida como o retrocesso das políticas estatais em relação aos solicitantes de refúgio, o qual consiste do estabelecimento de medidas restritivas inconsistentes com os padrões de proteção internacional aos refugiados, que ameaçam as possibilidades de buscar e gozar de asilo (BOSWELL, 2000).

lo, é imperativo que a sociedade internacional se responsabilize pelo mesmo, provendo, assim, a proteção necessária à manutenção de sua vida, liberdade ou segurança. Tal reconhecimento manifestou-se em meio à ampla afirmação de direitos humanos no plano internacional, de modo a complementar esse reconhecimento de direitos e também sendo fruto desse momento histórico. Entretanto, se por um lado a questão dos direitos humanos pode ser indicada como um dos fundamentos da proteção internacional à pessoa, é necessário, também, admitir o interesse com a ordem internacional como fator operante para a formulação e formatação do regime. Como manifestado no preâmbulo da Convenção de 1951, ao lado da preocupação humanitária – direitos humanos e liberdades fundamentais –, destaca-se o reconhecimento das consequências negativas que os fluxos de refugiados podem gerar para os países de recepção – "encargos indevidamente pesados" (ONU, 1951) – o que ressalta o caráter político do instituto.

A Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, de 1951, é o instrumento internacional de referência para se lidar com as questões concernentes ao refúgio. Tal documento definiu como refugiado aquela pessoa

que 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, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951).

A partir dessa definição³, é possível observar que são três os componentes essenciais da caracterização de um indivíduo como refugiado: o fundado temor de perseguição ("temendo ser perseguida"), os cinco motivos ("raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas") e a extraterritorialidade ("se encontra fora do país de sua nacionalidade [...] ou [...] fora do país no qual tinha sua residência habitual").

O primeiro componente é, na verdade, composto por dois elementos: o fundado temor e a perseguição. Em relação ao primeiro, observa-se que a definição não exige que uma perseguição já esteja em curso, basta que o indivíduo tema, de forma fundada, que ela venha a ocorrer. Traz, logo, critérios objetivos e subjetivos – os objetivos relacionam-se à situação em que se encontra o país de origem; os subjetivos concernem à percepção do solicitante de refúgio de estar em situação de terror de perseguição. Já no que se refere ao segundo aspecto, a perseguição, há pouca concordância sobre o que seria abrangido sob esse signo; contudo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

³ A citada definição, que consta na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, de 1951, é denominada, na literatura, de clássica. Existem alguns instrumentos regionais que ampliaram, a partir da do conceito definido na Convenção, a definição para abarcar outras situações que levariam à fuga e legitimariam a busca por proteção sob o instituto do refúgio, como violência generalizada, agressão estrangeira e violação massiva de direitos humanos.

– principal organismo internacional que lida com a temática do refúgio – sustenta que uma ameaça à vida ou à liberdade, por um dos cinco motivos, é sempre perseguição (UNHCR, 1992).

Os cinco motivos (raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social) implicam que são considerados refugiados apenas aqueles cuja fuga se relaciona com determinadas razões. Isso significa que os indivíduos que abandonaram seu país por outros motivos legítimos, mas que não caracterizam uma perseguição devido a um (ou mais) dos motivos elencados, não poderão receber proteção sob o instituto do refúgio. Esse é o componente que tem permitido – embora não tenha havido grandes revisões formais relacionadas ao refúgio desde a elaboração dessa convenção⁴ – a adaptação do instituto (que, nas últimas décadas, passou a abarcar a perseguição baseada em gênero e em orientação sexual sob a categoria de *pertencimento a grupo social*). Por outro lado, também tem sido essa caracterização especialmente importante para a discussão relacionada à chamada "migração econômica", com o fechamento de fronteiras a indivíduos com os quais não se teriam obrigações.

Por fim, enfatiza-se o caráter transfronteiriço do movimento e a condição de extraterritorialidade do indivíduo. É um requisito para o provimento de proteção por meio do instituto do refúgio que a pessoa tenha deixado seu país de origem (nacionalidade ou residência habitual), que se encontre fora dele. Em decorrência de tal exigência, os países, ao assinarem a Convenção, se comprometem a não aplicar sanções penais em virtude da entrada ou permanência irregular do solicitante de refúgio em seu território.

Embora os outros componentes da definição também se relacionem à ideia de soberania estatal – como será argumentado mais adiante –, em relação à extraterritorialidade tal vínculo é mais evidente. Como afirmado anteriormente, a superfície terrestre do mundo é dividida em Estados soberanos. Isso significa que um indivíduo, o refugiado, ao sair de um país, entra necessariamente em outro. Ademais, tal configuração do sistema internacional implica que cada indivíduo deve pertencer a um determinado Estado, o qual é responsável por prover sua proteção. Nesse sentido, o fluxo de refugiados levanta questões, desde o início do movimento, em relação ao conceito de Estado e de soberania e continuará questionando-os, pois, ao entrar em novo território, dotados de direitos que são vinculados ao pertencimento a um território, trazem um desafio à trindade Estado-cidadão-território.

⁴ A Convenção foi revisada apenas pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual retirou da Convenção duas limitações: a temporal (inicialmente foi estabelecido que eram refugiadas as pessoas cuja fuga se deu devido aos acontecimentos ocorridos antes de 1° de janeiro de 1951) e a geográfica (a Convenção deixava ao país signatário a opção de reconhecer como refugiados apenas aqueles cujos acontecimentos que levaram à fuga ocorreram na Europa).

3 Soberania estatal

O princípio da soberania estatal é aquele sobre o qual se fundou a organização da sociedade internacional, desde sua caracterização ainda como um sistema de Estados. Jackson e Sørensen (2013) apontam que a mudança política verificada do período medieval para o moderno se funda na consolidação da provisão de determinados valores dentro da estrutura única de uma organização social independente e unificada – o Estado soberano. Dessa forma, a soberania é uma das ideias constitutivas do mundo pós-medieval, expressando uma configuração distintiva da política e do direito que diferenciou a Era Moderna das eras anteriores (JACKSON, 20070).

Na literatura em Relações Internacionais, a definição do mundo em espaços soberanos denominados Estados é um marco, pois determina o início o objeto de estudo da disciplina, embora esta só tenha surgido no âmbito acadêmico no fim dos anos 1910. Nesse contexto, há um evento cujo entendimento é central para esse campo de estudos: os Tratados de Westfália, de 1648 – que constituiriam o momento histórico no qual se consolidou o princípio da soberania moderna.

No entanto, embora amplamente defendida a ideia de que os Tratados de Westfália marcam a emergência da soberania como princípio organizador do sistema internacional, também não é esse um ponto pacífico na literatura. Stéphane Beaulac, no livro *The power of language in making international law: the word sovereignty in Bodin and Vattel and the myth of Westphalia*, argumenta que todas as ideias e instituições associadas a Westfália não são nada além de uma ficção potente que não tem base nos Tratados de Münster e Osnabrück, nos quais não se pode encontrar a ideia de um sistema de Estados independentes baseados no território – apenas são encontradas questões concernentes à tolerância religiosa, a arranjos territoriais e ao poder da formulação de tratados (apud BARTELSON, 2006). Ainda que haja entendimentos divergentes, entretanto, é mais difundida e adotada a compreensão de que o princípio da soberania estatal se consolidou com a adoção desses tratados. Nas palavras de Watson,

O Acordo de Vestifália legitimou uma *comunidade de Estados soberanos*. Marcou o triunfo do *Stato*, detentor do controle de seus assuntos internos e independentes em termos externos. Essa era a aspiração dos príncipes em geral – e especialmente dos príncipes alemães, tanto os protestantes quanto os católicos, com relação ao império. Os tratados de Vestfália lançaram muitas das regras e muitos dos princípios políticos da nova sociedade de Estados e proporcionaram provas do assentimento geral dos príncipes a esses princípios e regras. O acerto foi realizado para prover um estatuto básico e abrangente para toda a Europa. (WATSON, 1992, p. 263).

Jackson trata esse questionamento levantado por Beaulac (2004) como uma ressalva:

We are aware of the European system and society of sovereign states that came into existence in that long and often tortuous process of change. So when we identify Westphalia as marking a momentous historical turning point, we are making an ex post facto analysis. We see Westphalia in the light of the modern world that subsequently emerged. From our vantage point, Westphalia is an important staging post, perhaps the most important, in a long retreat that lasted over several centuries during which time respublica Christiana was obliged to surrender more and more authority to the emergent states of Europe. Westphalia is best understood not as a literal moment of change but, rather, as the symbol of a fundamental political transformation of Europe, from a transnational political-theological world, a Catholic Christian theocracy, to a modern secular world based on a system or society of sovereign states. That change is, above all, a change of ideas, of thought, of how leading Europeans conceived of their world. (JACKSON, 2007, p. 51-52).

Logo, foi um longo processo que estabeleceu a configuração do sistema de Estados europeu que viria a se expandir pelo mundo – com a completa territorialização do mundo em espaços soberanos denominados Estados por meio da colonização da África a partir do fim do século XIX.

A chamada soberania estatal moderna ou clássica, também chamada de westfaliana, possui dois aspectos: 1) o interno diz respeito ao Estado como principal autoridade governante do país; 2) o externo implica a independência, ao menos legal, de um Estado em relação aos demais e o reconhecimento pelos pares. Jackson (2007) esclarece essa relação, afirmando que supremacia e independência são duas facetas da soberania: no âmbito interno, o soberano é a autoridade suprema do país; no âmbito externo, um soberano é um entre várias dessas autoridades no mundo. Nesse sentido, a soberania consiste de uma estrutura básica pela qual as autoridades se relacionam com seus cidadãos e umas com as outras (JACKSON, 2007). Essa relação pode, ainda, ser descrita utilizando-se conceitos recorrentes na disciplina de Relações Internacionais: na esfera interna fala-se em hierarquia, uma autoridade sobre as possíveis outras; na externa, a relação funda-se na anarquia, a inexistência de uma autoridade suprema sobre Estados independentes.

Jackson (2007) declara que soberania é um qualificador do Estado, ou seja, é possível haver Estado sem soberania, como Estados coloniais, protegidos, submetidos a um suserano. Dessa forma, entende-se o Estado como a clássica tríade governo-território-população, o qual pode, no entanto, não apresentar todas as características para ser caracterizado como soberano. Como explica Badie (2004), governo, território e população são os três componentes que permitem ao Estado reivindicar a soberania. É nesse sentido que Jackson (1987) traça a discussão sobre soberania *de facto* e *de jure*, em que a última é verificada em relação aos chamados quase-Estados, que são reconhecidos enquanto

Estados pelos demais atores, são independentes formalmente no âmbito externo, mas não possuem a capacidade de controlar seu território (JACKSON, 1987), isto é, não possuem, portanto, todas as condições empíricas de estatalidade. Assim, a soberania é um construto, que pode ser "*acquired and lost, claimed or denied, respected or violated, celebrated or condemned, changed or abandoned*" – é um fenômeno histórico (JACKSON, 1987, p. 522).

Com os desenvolvimentos históricos, o Estado tem sido confrontado com diversos desafios, que levantam dois tipos de questionamento: o primeiro relacionado ao próprio papel do Estado enquanto ator proeminente no cenário internacional; o segundo refere-se ao conceito da soberania a esse Estado atribuída. Tais desenvolvimentos concernem, principalmente, ao fenômeno da globalização, a qual comprimiu a distância entre as unidades políticas, que se tornaram cada vez mais interligadas em todos os âmbitos da vida humana, e à expansão de problemas de caráter transnacional, como o narcotráfico, as mudanças climáticas e o terrorismo – que evidenciaram a falta de efetividade do trato de algumas questões de modo unilateral pelo país. No que diz respeito à proeminência do Estado, diversas análises ressaltam o fato de que este estaria perdendo espaço e importância para outros atores, como organizações não-governamentais e corporações transnacionais. Outros estudos, entretanto, sugerem que o Estado pode sair reforçado dessa transformação (BADIE, 2004). Já no que toca à soberania, é majoritário o entendimento de que essa tem se adaptado às novas situações. A questão que se coloca, contudo, é se as alterações da compreensão sobre a soberania caracterizam um aspecto adaptativo ou se são tão profundas que implicariam uma alteração do conceito – o que minaria, ou não, a capacidade explicativa do conceito clássico para explicar questões contemporâneas (como o refúgio).

Quando se observa a consolidação da soberania referente ao Estado, é possível rastrear um desenvolvimento histórico que em que a ela foi entendida de distintas formas. Jackson (2007) resgata essa dinâmica, distinguindo soberania dos reis, soberania dinástica, soberania imperial, soberania parlamentar e soberania popular. O início da compreensão da soberania de que era dotado o Estado relacionava-se ao direito divino dos reis, em um contexto claro de vigência do absolutismo. Isso significa que o soberano era o monarca, cujo poder era fruto de atribuição divina, sem que fosse necessária qualquer confirmação papal ou clerical. No entanto, para os governos seculares foi necessário encontrar outras fontes de legitimidade e legalidade para sua autoridade soberana. Dessa forma, base da soberania estatal é atribuída às pessoas: primeiramente a uma dinastia (que retinha direitos exclusivos, prescritivos⁵), depois ao parlamento (doutrina de sustenta que os políticos no parlamento, agindo coletivamente, por meio de suas discussões, debates e votos, têm a

⁵ Prescrição entendida como reivindicação ou direito ou autorização a algo baseado no longo uso ou desfrute disso (JACKSON, 2007, p. 62).

palavra final no Estado) e, posteriormente, à população (noção de que a autoridade da palavra final reside na vontade política ou consentimento da população de um Estado independente). Nota, ainda, o autor que enquanto na Europa o movimento, no âmbito interno, era de passagem do *locus* da legitimidade da autoridade da dinastia para a população, em relação com o resto do mundo a Europa reiterava e reforçava a doutrina da superioridade cristã de que a civilização europeia desfrutava, da desigualdade moral entre as pessoas, do direito de intervenção, do direito de conquista e, por fim, do direito de colonização – a chamada soberania imperial (JACKSON, 2007).

A análise referente a esse desenvolvimento histórico da compreensão sobre a soberania é de que houve modificações, porém, elas se referiam primordialmente a onde a autoridade suprema está localizada e como está organizada no interior do Estado, ora na figura do rei, de forma exclusiva, ora na população, por meio, principalmente, de uma democracia representativa. Logo, não houve uma alteração da compreensão da soberania em relação a seus aspectos caracterizadores, autoridade suprema, independência e reconhecimento, ou seja, ao seu conceito clássico. A possibilidade de se questionar tal afirmação é em referência à soberania imperial, em que os Estados europeus se valiam da ingerência em outros territórios. Contudo, considerando que esses outros territórios não constituíam e/ou eram reconhecidos como Estados soberanos pelos europeus, o princípio da soberania – e, por conseguinte, sua observância – não se aplicava a tais territórios.

Na contemporaneidade, a questão da soberania estatal tem sido objeto de grande debate, por meio da observação de que a configuração do mundo atual tem continuamente e crescentemente colocado desafios à ideia de soberania estatal, principalmente quando a discussão gira em torno de determinados temas, como direitos humanos, migração e mudanças climáticas – como será exemplificado. No entanto, enquanto alguns estudiosos veem essas mudanças como indicativas de uma correspondente transformação das instituições globais, outros as veem como evidências da permanência notável da ordem de Westfália (BARTELSON, 2006). Como declara Bartelsson (2006), muitos autores concordam que o significado do conceito de soberania está aberto a mudanças ao longo do tempo e espaço. Resta perguntar se o que é questionado é a utilização do conceito ou o conceito *per se*.

Bierrenbach (2011) sustenta que, no âmbito dos direitos humanos, a sujeição dos Estados a mecanismos de supervisão e monitoramento concernentes ao cumprimento de tratados compõe o processo de abdicação de parcela da soberania. A autora desenvolve sua análise no sentido de argumentar que a responsabilidade de proteger deve ser encarada como um novo componente da soberania. Segundo Bierrenbach,

O Estado passa a ser considerado responsável pela vida, pela segurança e pelo bem-estar dos cidadãos. As autoridades nacionais teriam a responsabilidade primária de proteger os direitos fundamentais da população que se encontra em seu território. Aos três elementos básicos de um Estado soberano, desde Vestfália – autoridade, território e população –, seria acrescido um quarto: o respeito aos direitos fundamentais. O exercício dessa responsabilidade passa a ser, justamente, o fundamento maior da soberania. (BIERRENBACH, 2011, p. 129-130).

De fato, esse seria um questionamento ao próprio conceito de soberania; de fato, uma proposição de reformulação do conceito. Entretanto, ao sugerir a agregação de um quarto componente ao conceito de soberania, a autora o agrega aos componentes que caracterizam o Estado, não a soberania – quebrando, logo, o desenvolvimento de sua argumentação.

Linklater (2007) levanta fortes questionamentos à ideia da soberania como princípio organizador do sistema internacional. Para o autor, há três desenvolvimentos que ilustram algumas das tendências subversivas à ideia de que a soberania estatal é um princípio dominante nas relações internacionais. O primeiro é o aumento notável do ideal de proteção internacional de direitos humanos; o segundo é referente ao reconhecimento da necessidade de ação coletiva para melhorar as condições sociais e econômicas dos membros mais pobres da sociedade mundial; por fim, tem-se o conceito de "herança comum da humanidade" e de "herança mundial", que enfatiza a necessidade de uma ética global de responsabilidade por natureza.

Linklater (2007), discutindo a ideia de uma democracia cosmopolita, afirma que a teoria do discurso da moralidade desafia as noções tradicionais de soberania e cidadania, com a visão de perceber as perspectivas para novas formas de comunidade política que são imanentes nas sociedades modernas. Dessa forma, repensar a cidadania seria crucial, uma vez que esse conceito tem sido central para o vínculo social que une os membros do Estado soberano e os separa do resto do mundo (LINKLATER, 2007). Logo, universalizar as conquistas da cidadania nacional envolveria uma ruptura significativa com o princípio de soberania estatal.

Embora claramente defenda a ruptura do comprometimento com a soberania estatal, Linklater (2007) deixa claro que uma alteração nesse sentido ainda não é um dado, apesar de haver indícios de tal processo:

Europe gave birth to the ideas of sovereignty, territoriality, nationality and citizenship, which it then exported to the rest of the world. Whether the era in which these principles were central to political life is coming to an end is a matter of dispute. Some dimensions of European politics suggest that a new epoch may be emerging in which the principle of moral equality will underpin active citizenship within post-Westphalian arrangements. (LINKLATER, 2007, p. 108).

No que diz respeito à temática da migração, o entendimento, como aponta Reis (2004), é que o monopólio da legitimidade da mobilidade seja considerado um dos fundamentos da soberania do Estado; porém o direito internacional tem imposto importantes limitações ao exercício desse poder soberano (SASSEN, 1996). Nesse sentido, o fortalecimento de um regime internacional de direitos humanos teria obrigado os Estados a redefinirem suas fronteiras, segundo a universalidade dos direitos individuais. Por um lado, portanto, os Estados teriam sua soberania enfraquecida frente ao indivíduo; por outro, o vínculo entre direitos de cidadania e nacionalidade estariam se tornando mais fracos (REIS, 2004). Como explica a autora,

A criação de um regime internacional de direitos humanos estaria, pois levando a uma perda de autonomia do Estado na tarefa de decidir sobre questões referentes ao direito de entrada, ao tipo de diferenciação entre nacionais e estrangeiros dentro de seu território, ao direito de residência permanente e aos critérios de nacionalização (REIS, 2004, p. 157).

Logo, o Estado estaria perdendo o controle sobre suas fronteiras, tanto as externas, territoriais, como as internas, de cidadania, e com isso estaria perdendo parte importante de sua soberania (SOYSAL, 1998 apud REIS, 2004).

Em relação às mudanças climáticas Viola, Franchini e Ribeiro (2013) sustentam que a consideração da política internacional como exclusivamente interestatal e baseada em princípios rígidos de soberania e auto-interesse não é suficiente para dar resposta ao problema climático. Nesse sentido, os países que não estão dispostos a se vincularem a disposições internacionalmente acordadas sobre uma determinada questão (nesse caso as mudanças climáticas) são denominadas "conservadoras/soberanistas", enquanto aquelas que têm como parâmetro de ação regras determinadas internacionalmente são consideradas "reformistas/pós-soberanistas" (VIOLA; FRANCHINI, 2013). Nesse sentido, utiliza-se o signo "pós-soberanismo" não apenas como ferramenta analítica, mas também com um sentido de prescrição:

A mais estrutural das demandas é o abandono progressivo do soberanismo por parte da maioria das sociedades, na medida em que os limiares planetários operam como *global commons* e aumentam de forma significativa a necessidade de articulação de respostas cooperativas. (VIOLA; FRANCHINI, 2013, p. 7-8).

De forma geral, o que se observa em relação às abordagens que questionam a soberania estatal é que tal discussão se refere aos desafios que são colocados ao conceito clássico (autoridade suprema, independência e reconhecimento). As questões direcionam-se, sobretudo, à ideia de que parte da soberania estatal tem sido cedida em prol de concertos internacionais, ou seja, mantém-se a compreensão sobre o significado do conceito, ele é o parâmetro para se falar em cessão. Nesse sentido, as abordagens

apontam principalmente, portanto, para a adaptabilidade do conceito, e não para sua modificação – o que indica a sua permanência como característica do sistema internacional e, logo, como importante característica analítica dentro da disciplina de Relações Internacionais e nos objetos de estudos desta.

A emergência de atores internacionais não-estatais, apontada frequentemente como um fator que indica uma alteração da ideia de soberania estatal, questiona, de fato, a proeminência da agência do Estado no cenário internacional, não necessariamente a sua soberania. Essa soberania, que foi atribuída ao Estado como ferramenta de organização do sistema internacional, tem se mostrado uma característica que ainda conforma esse sistema, ainda que tenha passado por modificações quanto ao seu significado. Esse entendimento encontra apoio na abordagem de Fassbender (2006):

Throughout its long history, the concept of sovereignty has proved highly adaptable. It survived many premature obituaries, and the charge that it stands in the way of a system of international governance adequate to ensure the future existence of humanity. [...] Although (or perhaps just because) its contours are so blurred, it played, and continues to play, a prominent role in modern constitutional and international legal theory, as well as in politics. (FASSBENDER, 2006).

Assim, a soberania se provou notavelmente duradoura, embora não de modo fixo e imutável (PHILPOTT, 2001; JACKSON, 2007). A análise de Philpott (2001) é de que ela evoluiu e abarcou diferentes personagens ao longo do tempo, se reformulando periodicamente para responder às demandas e exigências de períodos históricos e episódios específicos (como demonstrado em sua evolução de uma soberania dos reis para uma soberania popular). Jackson (2007) destaca que, conquanto as alterações observadas, a soberania nunca se modificou de modo a ser irreconhecível, de modo que hoje é, reconhecidamente, a mesma ideia básica que era nos séculos XVI e XVII (autoridade-independência-reconhecimento). Isso porque, como afirma Jackson (2007), o elemento mais essencial da soberania estatal é a independência – o que se faz notável quando se registra a existência de Estados denominados *falidos*, *colapsados*, *quase-Estados*, que, apesar dos qualificadores negativos, ainda assim, são reconhecidos como Estados soberanos no plano internacional.

A interpretação de que a soberania estatal, em seu conceito clássico, continua uma característica marcante do sistema internacional não significa, contudo, uma supremacia desse conceito como ferramenta analítica. Ao contrário, admite-se que em relação a determinadas temáticas ela não constitui um arcabouço analítico adequado, podendo, inclusive, ser, em alguns casos, imperativo considerar como parâmetro exatamente os desafios colocados a esse princípio ou mesmo utilizar outros conceitos que se distanciam sobremaneira do conceito de soberania estatal. Tal escolha teórico-conceitual, portanto,

deve adequar-se ao objeto de análise. No caso do instituto do refúgio, entende-se que esse é um conceito que pode servir de base para a compreensão sobre os aspectos envolvidos nessa temática, de modo a tornar essa realidade inteligível.

4 Refúgio e soberania

Como explicitado anteriormente, há três componentes essenciais na definição de refugiado determinada pela Convenção de 1951: fundado temor de perseguição, cinco motivos e extraterritorialidade. Em relação a cada um deles pode-se compreender um vínculo com o princípio da soberania estatal, o que mostra a adequação de se utilizar esse conceito para analisar questões relacionadas ao refúgio.

O fundado temor de perseguição é um dos aspectos mais controversos relacionados ao refúgio, pois abarca duas questões: fundado temor e perseguição. Quando um indivíduo chega a um determinado país e solicita o *status* de refugiado, se analisará se ele possui as características que o qualificam como tal. O fundado temor possui dois aspectos: o objetivo e o subjetivo. Em relação ao aspecto subjetivo, como afirma o ACNUR, a menos que um indivíduo busque aventuras ou apenas "ver o mundo", entende-se que uma pessoa não abandonaria seu lar e seu país sem uma razão persuasiva (UNHCR, 1992). A esse aspecto subjetivo se junta o objetivo – as condições no país de origem. Esse aspecto liga-se, sobremaneira, à perseguição, pois indica a possibilidade de que a perseguição ocorra dentro de um determinado país.

É ponto pacífico na literatura a respeito do refúgio que a perseguição que leva à fuga pode ser perpetrada por um agente estatal ou por atores não-estatais – ou seja, mesmo que não seja o Estado o responsável pela perseguição é legítimo o abandono do país e a busca de reconhecimento como refugiado em outro território desde que entendido que o Estado não foi capaz ou não está disposto a atuar para que tal perseguição não ocorra. Tem-se, aqui, um ponto que demonstra claramente a relação do refúgio com a soberania estatal: observa-se a não caracterização do Estado como autoridade suprema dentro do país – no caso da incapacidade deste para regular as atividades dentro de seu território. Em situações em que o Estado é quem pratica a perseguição ou em que ele não está disposto a atuar de modo que ela não ocorra, o questionamento vira-se para o próprio conceito de Estado, uma vez que, como a teoria política aponta, a organização da entidade política que é o Estado ocorreu visando à garantia da segurança aos indivíduos.

Também para o conceito de Estado, mais do que para o conceito de soberania, aponta o componente dos cinco motivos elencados na Convenção, os quais podem ser entendidos como centrando nos princípios de não-discriminação, de condenação de culpa

coletiva e de proteção da liberdade de pensamento e expressão (STEINBOCK, 1998). Novamente volta-se para os motivos que levaram à constituição do Estado como forma de organização política, uma vez que o que se observa é a não-tolerância desse Estado em relação às distinções que caracterizam sua população, seja por atuação direta ou negligência (e, nesse caso, evidencia-se a falta de autoridade suprema) que leva à insegurança desses indivíduos.

Por fim, tem-se a extraterritorialidade, o aspecto que mais ressalta o princípio da soberania estatal no que se refere ao instituto do refúgio. Como mencionado anteriormente, a superfície terrestre foi territorializada e cada parte englobada por um determinado Estado, ao qual foi dado o título de soberano. Para que um indivíduo deixe seu país de origem, necessariamente ele tem que conseguir adentrar outro. Ainda que os Estados tenham se comprometido, por meio da Convenção de 1951, a não aplicar sanções aos solicitantes de refúgio devido à sua entrada ou permanência irregular, esse comprometimento não diz respeito à entrada no país – e o acesso ao território é uma prerrogativa forte do Estado soberano. Isso é bastante evidente na política de alguns países de evitar que as *boat people* cheguem a suas águas territoriais.

A definição de refugiado aponta, primordialmente, para a relação entre esse indivíduo e o seu país de origem. E alguns pontos dessa relação que evidenciam o conceito de soberania estatal foram apontados. Porém, lembremos que os principais atores envolvidos no fluxo de refugiados, e, portanto, no instituto do refúgio são o país de origem, o indivíduo deslocado e o país de acolhida. E é exatamente em relação a esse último que o princípio da soberania estatal é mais destacado.

A determinação do *status* de refugiado é um ato declaratório e não constitutivo. Isso significa que ao acolher um indivíduo como refugiado, um determinado país apenas reconhece a sua condição, reconhece que esse indivíduo é um refugiado, declara uma condição que já o caracteriza. Assim, não é o ato de reconhecimento do *status* que constitui um indivíduo um refugiado, são todas as circunstâncias que levaram ao indivíduo à fuga, o faz com que o instituto se aplique a ele.

A questão é que é o país de acolhida que determina esse *status*. Embora haja todo um aparato jurídico – a Convenção de 1951, os instrumentos regionais, as recomendações do ACNUR – a palavra final sobre quem é o refugiado é atribuída ao Estado, enquanto autoridade suprema e independente. É também essa autoridade suprema e independente que determina as políticas direcionadas a esses indivíduos – aspecto essencial da proteção internacional. Nesse sentido, é interessante lembrar os campos de refugiados. Há países nos quais a postura em relação a refugiados é de uma política de encampamento – esses

são obrigados em viver em campos, mantidos e geridos por organismos internacionais, e, por conseguinte, de modo completamente dependente de ajuda humanitária.

De fato, pode-se verificar a existência de um regime internacional dos refugiados, o qual implica que os Estados concordaram em se atrelar a regras acordadas no plano internacional. A existência de regimes internacionais tem sido apontada como uma das evidências da redefinição do princípio da soberania estatal, ou pelo menos de sua adaptação em relação a novas demandas. É interessante notar, todavia, que esse regime é conformado por instrumentos internacionais e regionais, pela agência de organizações internacionais – principalmente do ACNUR – e não-governamentais – como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch – e pela atuação de países integrados a todo esse aparato de concertação –, porém não há mecanismos de *enforcement*.

A falta de instrumentos de coerção não implica, automaticamente, inefetividade de um regime. Como aponta Donnelly (2003), as normas de direitos humanos (em que se pode encaixar o âmbito do refúgio) se tornaram amplamente aceitas pelos Estados e entendidas como imperativas, conquanto a falta de mecanismos de *enforcement*. Essa força normativa faz com que os Estados, mesmo quando indispostos a traduzir a interdependência moral refletida na ideia de direitos humanos em ações, não estejam dispostos a voltar a tratar as práticas nacionais de direitos humanos como questão independente da observação e avaliação internacionais (SIMMONS, 2009). No entanto, tal lacuna resulta num maior espaço para a discricionariedade estatal e, portanto, para o exercício de sua soberania.

5 Considerações finais

É ressaltado, na atualidade, um contexto de "crise da proteção internacional", o que significa que um conjunto de medidas restritivas tem obstaculizado o provimento da possibilidade de proteção internacional, assim como a sua concretização efetiva no território de um determinado Estado. Nesse contexto, vê-se a proliferação de categorizações que buscam driblar o comprometimento dos Estados com o regime internacional dos refugiados, o trato da questão do refúgio – como da migração internacional em geral – como um problema de segurança e o estabelecimento de dificuldades de acesso ao território. Essa conjuntura choca-se com a existência de cerca de 15 milhões de refugiados no mundo, cuja liberdade, segurança e vida, em muitos casos, dependem do reconhecimento da sua condição de refugiado. Isso leva a uma, crescente, necessidade de compreensão dos aspectos ligados ao instituto do refúgio.

Considerando que o refugiado é um indivíduo que "transita" entre duas soberanias, o entendimento dos efeitos desse princípio para o instituto do refúgio tem especial relevância. A soberania estatal pode ser utilizada como lente para se analisar tanto a forma como o refúgio e está configurado e como a proteção internacional sob esse instituto opera. Nesse caso, argumentou-se que, embora tenha havido alterações em relação ao conceito de soberania estatal clássico, desde sua emergência enquanto princípio organizador do sistema internacional, as modificações não foram profundas de modo a haver um conceito redefinido de soberania estatal. É considerando essa permanência é que se compreende a pertinência do conceito para analisar as questões vinculadas ao refúgio. Ademais, a tríade autoridade-independência-reconhecimento fornece um arcabouço analítico bastante adequado para esses estudos.

Apesar de admitir a adequabilidade dessa relação, não se ignora os desafios que a presença de refugiados em um determinado país coloca, vinculados, principalmente ao vínculo entre cidadania e direitos humanos, mas também ao Estado como autoridade suprema em um determinado território e sua independência em relação a autoridades externas – principalmente em caso de grandes influxos de refugiados. Entretanto, entende-se que em relação ao tema, as forças motrizes mais fortes são ligadas, ainda, ao conceito e à força da soberania estatal clássica e não a esses desafios de reformulação.

Outra ressalva a ser colocada, é que a análise realizada diz respeito à definição clássica de refugiado, estabelecida na Convenção de 1951. Como é bastante explorado pela literatura sobre a temática, há alguns instrumentos de alcance regional que ampliaram o conceito – a Convenção da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, de 1969, e da Declaração de Cartagena (no âmbito latino-americano) de 1984. É necessário, ainda, fazer uma análise sobre a pertinência da relação entre o conceito clássico de soberania estatal e os fluxos de refugiados cujo *status* foi determinado com base nesses instrumentos regionais. Mas como enfatizado anteriormente, o prisma da análise decorre do objeto de estudo e do recorte feito a seu respeito. Entende-se, aqui, que o conceito clássico de soberania estatal pode constituir um parâmetro de análise adequado para se entender o instituto do refúgio centrado na definição clássica de refugiado na atualidade.

Referências bibliográficas

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921 -1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. As novas relações internacionais: práticas e teorias. Brasília: Editora UnB, 2004. p. 35-55.

BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. **The European Journal of International Law**, v. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BEAULAC, Stéphane. **The power of language in the making of international law: the word sovereignty in Bodin and Vattel and the myth of Westphalia**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. Refugees in International Relations. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (eds.). **Refugees in international relations**. New York: Oxford University Press, 2011. p. 1-27.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: FUNAG, 2011.

BOSWELL, Christina. European values and the asylum crisis. **International Affairs**. v. 76, n. 3, p. 537-557, jul. 2000. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2625953>. Acesso em: 20 jun. 2014.

DONNELLY, Jack. **Universal human rights in theory and practice**. New York: Cornell University Press, 2003.

FASSBENDER, Bardo. Sovereignty and constitutionalism in international law. In: WALKER, Nei (ed.). **Sovereignty in transition**. Oxford: Hart, 2006. p. 115-143.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. New York: Cambridge University Press, 2008.

JACKSON, Robert. Quasi-states, dual regimes, and neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World. **International Organization**, v. 41, n. 4, p. 519-549, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706757>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

JACKSON, Robert. **Sovereignty: evolution of an idea**. Cambridge: Polity Press, 2007.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

JUBILUT, Liliana. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LINKLATER, Andrew. **Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity**. New York: Routledge, 2007.

MARFLEET, Philip. Refugees and history: why we must address the past. **Refugee Survey Quarterly**. v. 26, n. 3, p. 136-148, 2007. Disponível em: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/26/3/136.full.pdf+html>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

McNAMARA, Dennis. Opening Address. In: McNAMARA, Dennis; GOODWIN-GILL, Guy. **UNHCR and international refugee protection**. RSP Working Paper n. 2, Oxford, p. 14-20, June 1999. Disponível em: <

http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:4350>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**. 1951. Disponível em:<<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PHILPOTT, Daniel. **Revolutions in sovereignty**: how ideas shaped modern international relations. Princeton: Princeton University Press, 2001.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. v.19, n. 55, p. 149-163, 2004. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ROGERS, Rosemarie. The Future of refugee flows and policies. **International Migration Review**. v. 26, n. 4, p. 1112-1143, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2546877>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SASSEN, Saskia. **Losing control?** Sovereignty in an age of globalization. New York: Columbia University Press, 1996.

SIMMONS, Beth. **Mobilizing for human rights**: international law in domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOYSAL, Yasemin. Toward a postnational model of membership. In: SHAFIRM Gershon (org.). **The citizenship debates**. Minneapolis: University of Minnesota, 1998.

STEINBOCK, Daniel J. Interpreting the Refugee Definition. **45 UCLA Law Review** 733, p. 733-816, 1998. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/uclalr45&div=24&g_sent=1&collection=journals>. Acesso em: 20 jun 2014.

UNHCR. **Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugee**. Geneva, 1992. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora UnB, 1992.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 470-491, set. 2012. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/02.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora**: governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.