

## ASILO, REFÚGIO E OUTRAS FORMAS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL: RELACIONAMENTO E DIFERENÇAS CONCETUAIS

### ASYLUM, REFUGE AND OTHER FORMS OF INTERNATIONAL PROTECTION: RELATIONSHIP AND CONCEPTUAL DIFFERENCES

José Noronha Rodrigues<sup>1</sup>

**Resumo:** O asilo é tão antigo como os primórdios da humanidade. No entanto, para perceber a sua importância na ordem jurídica internacional é fundamental identificarmos os seus elementos característicos, diferenciarmos as suas diversas classes (territorial, diplomático e neutral), e, simultaneamente, diferenciarmos do refúgio e outras formas de proteção internacional. Infelizmente, apesar da transversalidade e intemporalidade do asilo, a Comunidade Internacional até à data não encontrou um consenso político alargado entre os Estados no sentido de adotar um instrumento jurídico internacional no âmbito do asilo, de caráter universal. Aliás, os Estados preferem gerir os anseios, as expectativas, as inseguranças e os receios dos requerentes de asilo de forma soberana, arbitrária, discricionária e variável de Estado para Estado.

**Palavras-chave:** Asilo, Refúgio, Proteção Internacional

**Abstract:** The asylum is as old as the beginnings of humanity. However, to realize its importance in the international legal order, it is fundamental that we identify its characteristic elements, differentiate its various classes (territorial, diplomatic and neutral), and at the same time differentiate from refuge and other forms of international protection. Unfortunately, despite the cross-cutting and timeless nature of asylum, the international community has not yet found a broad political consensus among States to adopt a universal international legal instrument on asylum. In fact, States prefer to manage the desires, expectations, insecurities and fears of asylum seekers in a sovereign, arbitrary and discretionary manner that varies from State to State.

**Keyword:** Asylum, Refuge, International Protection

**Sumário:** 1 Introdução. - 2. O asilo numa perspectiva histórica. - 3. Uma aproximação concetual ao "Direito de Asilo" como instrumento universal ao serviço dos direitos humanos fundamentais do indivíduo. - 3.1. Natureza jurídica e elementos caraterísticos do asilo.-3.2. Classe de asilo. - 3.2.1. O asilo territorial.- 3.2.2. O asilo diplomático. - 3.2.3. O asilo neutral. - 3.3. Asilo, refúgio e outras formas de proteção internacional: Relacionamento e diferenças concetuais. – 4 Conclusão. Referências.

---

<sup>1</sup> Doutorado em Direito "Cum Laude" pela Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), grau de Doutor em Direito reconhecido pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, investigador do CEEAplA, IUS GENTIUM COIMBRIGAE, CEDIS, CEDUE, CEIS20, Vice- Presidente da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade dos AÇORES, Ponta Delgada, Portugal, email: jose.n.rodrigues@uac.pt



## 1 INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto de que o asilo é tão antigo como os primórdios da humanidade, entendemos adequado analisar este instituto numa perspetiva histórica, por forma a perceber o seu desenvolvimento na ordem jurídica internacional. Fizemos, de igual modo, uma abordagem concetual ao «Direito de asilo» como instrumento universal ao serviço dos Direitos Humanos fundamentais do indivíduo; identificámos os elementos característicos do asilo, distinguimos as diversas classes de asilo (asilo territorial, diplomático e neutral), diferenciámos o asilo, o refúgio e outras formas de proteção internacional (proteção subsidiária e proteção temporária).

Esta análise permitiu-nos perceber a importância do asilo. Deste modo, apesar de o asilo estar estritamente associado a um direito do homem, constatamos que, gradualmente, os Estados expropriam ao homem o direito de asilo e, em alternativa, concedem o direito de buscar asilo, mas não o direito de o receber. Infelizmente, apesar da transversalidade e intemporalidade do asilo, a Comunidade Internacional até à data não encontrou um consenso político alargado entre os Estados no sentido de adotar um instrumento jurídico internacional no âmbito do asilo, de carácter universal. Aliás, os Estados preferem gerir os anseios, as expectativas, as inseguranças e os receios dos requerentes de asilo de forma soberana, arbitrária, discricionária e variável de Estado para Estado.

## 2 O ASILO NUMA PERSPETIVA HISTÓRICA

A instituição do asilo apresenta um longo percurso histórico. Originariamente, surgiu como uma figura de carácter religioso destinada a socorrer os delinquentes comuns. Foi na *Grécia Antiga* que o «*asylon*» mais se desenvolveu (Oliveira, 2009, pp. 21-22). Aliás, a partir deste período, o asilo fora por diversas vezes requerido e concedido aos estrangeiros. Deste modo, tal como assinalou José H. Fischel de Andrade, os Gregos usavam e aplicavam o asilo como um instrumento político ou como uma arma política<sup>2</sup>, bem como uma pena substitutiva da pena

---

<sup>2</sup> Segundo este autor, «[os] próprios gregos recorreram, inúmeras vezes, ao instituto do asilo, posto ter sido a proscrição uma arma política de primeira importância para os helénicos. Esta era eventualmente, inclusive, utilizada como pena substitutiva, ficando a cargo do condenado submeter-se a ela ou não. Faz-se mister destacar que o exilado normalmente não encontrava dificuldades em obter asilo nas Cidades-Estado vizinhas, as quais eram usualmente inimigas da de origem do asilado, o qual utilizava essa inimizade para destituir a oposição que o banira». (Andrade, 1996, p.11).



principal (Stoessinger, 1956, p.3; Moura, 1967, pp.91-94)<sup>3</sup>, mas, principalmente, como elemento distintivo face à cultura barbárie (Andrade, 1996, p.11). Os Gregos enobreciam a hospitalidade do seu povo como um elemento diferenciador relativamente aos outros povos. Eles julgavam-se superiores aos restantes aglomerados populacionais precisamente por julgarem ser mais humanistas, hospitaleiros, generosos, acolhedores, solidários e benevolentes para com o «outro», para com os estrangeiros ou para com os necessitados. Por outro lado, os Gregos também perceberam que os estrangeiros procuravam asilo, geralmente por motivos endógenos, resultantes de perseguições que os incapacitavam fortemente na sua autonomia física e moral e, de alguma forma, os ostracizava.

Na Grécia, o asilo era alimentado pela consciência de uma hospitalidade universal (Later, 1988, p.23)<sup>4</sup>e pela necessidade premente de amparar todos aqueles que verdadeiramente necessitavam de proteção. Aliás, como referiu Redonet y López-Doriga (1928,p. 10), o asilo nasce da conjugação desses dois vetores (hospitalidade e humanidade)<sup>5</sup>. Para o efeito, na cultura grega, os perseguidos suplicavam pelo *Hiketeia* (Aldave, 2010, pp.69-70) <sup>6</sup> nos diversos templos sagrados, «*the holy places*» (Sinha, 1971, pp.5-6) <sup>7</sup>, ou locais de refúgios reservados pelos gregos, especificamente para garantir e assegurar ao estrangeiro a tão almejada proteção, abrigo ou amparo. Estes pontos de proteção ou de salvação poderiam ser encontrados «nos templos [(Sinha, p.275; Carliner, 1984, p.248)<sup>8</sup>], nos bosques sagrados, nas estátuas de divindades, junto

<sup>3</sup> Alguns autores (Stoessinger,1956; e Moura, 1967) defendem que a pena de asilo foi oferecida a Sócrates em substituição da morte. Porém, este recusou por considerá-la desonrosa.

<sup>4</sup> Tal como foi realçado a «hospitalidade universal é um princípio de *ius cogens* de ordem internacional».

<sup>5</sup> Como referiu Doriga «una hospitalidad que es tan antigua como el mundo, porque se funda en lazos que la misma naturaleza tejió entre los hombres».

<sup>6</sup> Tal como foi assinalado «en la cultura griega y helenista se utilizaba para el tipo de Asilo religioso el término o concepto *Hiketeia*, *Hiketés* ('suplicantes'). *El perseguido buscaba refugiarse, suplicando protección a los dioses*» (Aldave, 2010, pp.69-70).

<sup>7</sup> Como foi sublinhado por Sinha (1971, pp.5-6) «*[the] holy places, by virtue of their association with divinity, came to be regarded as inviolable by the pursuing mortals. These places, consequently, provided asylum to the pursued. The reverence for holy places was probably based either on the superstition that the wrath of the god would fall upon the violator, or on the respect which these places commanded as being the abode of the god. Reverence to the gods and superstition as to their godly powers persuaded the pursuing authorities not to apprehend the refugee in a sacred place where the god resided. Divinity thus protected the unfortunate members of the society from certain primitive and cruel forms of punishment. Asylum could be had in the holy places even against the civil authorities in those countries where the religious and the civil authorities were not united under one supreme authority of the land. The altar of the god was the altar for the unfortunate. Since the criminals were the most unfortunate of all, it naturally came to belief that the places of divine sanctity were asylum for them.*».

<sup>8</sup> Na *Grécia Antiga* encontramos vários templos reservados a divindades, v.g., Templos de Apolo em Delos, Templo de Neptuno em Trecena, Templo da Clemencia em Atenas, Templo da Palas ou Minerva em Atenas, Templo de



aos imperadores ou mesmo em qualquer outro lugar, desde que o perseguido tivesse em mãos o busto portátil de uma divindade – prática [posteriormente] abolida devido à incidência de abusos cometidos» (Andrade, p.10). Ou seja, à semelhança da atualidade, já na antiguidade havia pessoas que usavam e abusavam desse instrumento de proteção, de acordo com as suas necessidades e vontades.

Contudo, como bem assinalou Prakash Sinha, a procura de abrigo ou de proteção por parte do homem não aparece especificamente com os Gregos. Com a submissão da Grécia à Roma Imperial, o asilo sofre algumas mutações jurídico-conceptuais e adapta-se à influência escrita do Direito Romano (Oliveira, pp.23-24). Deste modo, deixa de ser um instrumento de proteção de cariz eminentemente religioso assente no julgamento divino, nos princípios da igualdade e da universalidade e passa a ser um instrumento de cariz jurídico assente na lei (Andrade, pp.10-11; Sobral, 1974, p.4)<sup>9</sup>.

Na verdade, a cultura romana possibilitou que este fenómeno ancestral de requerer e conceder indiscriminadamente asilo se convertesse, de forma progressiva, num *instituto e num direito assente* exclusivamente na lei. Aliás, segundo reza a lenda, Roma deve muito da sua existência à instituição do asilo, uma vez que Romulus, descendente do príncipe troiano Eneas, construiu a sua cidade à volta do templo dedicado ao deus *Aesileus* (Moncada, Merèa & Ribeiro, 1945, pp.62-63; Reale, 1938, p.475)<sup>10</sup>. Talvez por isso, o epicentro de algumas políticas de Roma assentam especificamente no instituto de asilo. É por isso que os Romanos, à semelhança dos Gregos, desempenharam um papel crucial na definição das primeiras normas, práticas, usos e costumes referentes ao asilo.

---

Daphnae em Antioquia, Templo de Diana em Éfeso, etc. No Antigo Egito, apesar de, alguns autores defenderem que não existia o Direito de Asilo, o fato é, que também estes reservavam os Templos Sagrados aos requerentes de asilo que podiam ser escravos fugitivos, soldados derrotados e/ou acusados de crime.

<sup>9</sup> Tal como foi referido Andrade, «[para evitar os abusos prejudiciais à tranquilidade pública, o direito romano mandava conceder asilo somente àqueles que não fossem culpados nos termos da lei da época, protegendo, desse modo, apenas as pessoas injustamente perseguidas seja pelo Poder Público, seja pela paixão dos particulares».

<sup>10</sup> Neste sentido, também foi dito por Reale: «[après] avoir quitté Albe pour «aller bâtir une ville nouvelle aux lieux où ils avaient premièrement été nourris, Rémus et Romulus firent un temple de refuge pour tous les affligés et fugitifs qu'ils appelèrent le temple du dieu Asyléus où il y avait franchise pour toute manière de gens qui le pouvaient gagner et se jeter dedans: car ils ne rendaient ni le serf fugitif à son maître, ni le débiteur à son créancier, ni l'homicide au justicier». Et Rome fut ainsi fondée».



Com o Direito Romano, o asilo passa a ser concedido só a inocentes que estivessem em conformidade com as leis da época bem como a todos os indivíduos injustamente perseguidos pelo poder público (Cierco, 2010, p.21).

Assim, pela primeira vez, na história desse instituto, são fixados alguns critérios objetivos para a concessão ou rejeição deste tipo de proteção ou de amparo. Neste sentido, a simples acusação individual da prática de um crime ou a culpabilidade eram motivos de rejeição do pedido de asilo. Por outro lado, a inocência conjugada com a perseguição pelo poder público eram fundamentos para o seu deferimento. É certo que são ainda critérios simples de acordo com as leis da época e assentes numa prova testemunhal deficitária ou num julgamento sem as devidas salvaguardas dos legítimos meios probatórios. Contudo, convém sublinhar que estes critérios estavam, pela primeira vez, edificados sob a força da lei. Aliás, Roma não admitia limites ao poder da lei sobre o cidadão, do amo sobre o escravo, pelo que os violadores da lei geralmente não ficavam impunes.

É curioso constatar que os princípios propostos há algumas centenas de anos atrás pelos Romanos mantêm hoje toda a sua atualidade. Efetivamente, os Romanos consideravam já os poderes públicos como agentes de perseguição. Para além disso, apreciavam o pedido de asilo *ad personam* e admitiam, ainda, uma forma singela de processo acelerado na análise dos pedidos de asilo. Ou seja, este processo acelerado aplicava-se *a priori* a todas as situações cujos suplicantes de asilo tivessem sido considerados culpados pela prática de algum crime, segundo as leis da época.

Com o auge do Cristianismo, o instituto de asilo alcança uma amplitude universal (Herrera, 2003, p.42; Reale, p.483; Silva, 2012, p.1)<sup>11</sup>, e novos valores são apregoados como o da dignidade humana e o do respeito pelo homem. Para além disso, humanizam-se os critérios de atribuição de asilo bem como os fundamentos jurídicos e as formas de asilo. Deste modo, no ano 431, o Imperador Teodósio, o Grande, adota o édito no qual reconhece e regulamenta o direito de

---

<sup>11</sup> Conforme foi dito Herrera (2003,p.42), «[la] razón del nacimiento del asilo cristiano es la necesidad caritativa de amparar al inocente injustamente perseguido, nunca la de sustraer de la justicia, al culpable y al criminal». Por outro lado, também, Reale afirmou que a «[religion] non plus limitée à une ville, à un peuple, à un pays, mais commune à tous les hommes, la religion chrétienne fait de l'asile une institution répandue dans tous les pays, acceptée par tous les peuples. Elle en impose la pratique et le respect aux barbares. Elle le fai entrer dans le droit public».



asilos. Este deixa de estar restrito ao interior das igrejas ou aos oratórios que rodeiam os templos e estende-se a todo o espaço que medeia entre o templo e as primeiras portas das igrejas, englobando, por esta via, as casas, os jardins, os banhos públicos, os cursos de águas e os pórticos (Reale, pp.486-487).

Mais tarde, o édito do Imperador Teodósio, o Grande, foi reconfirmado pelo Código de Justiniano no ano 535. Este reserva a hipótese de concessão do direito de asilo, apenas às pessoas que não sejam responsáveis ou não sejam culpadas por delitos graves. Assim sendo, ficam imediatamente excluídos da tutela instrumental e protetora desse instituto todos os homicidas, adúlteros, raptos de virgens (Reale, p.486) bem como os governadores de províncias que tenham abandonado o cargo e, ainda, todos aqueles que não tenham pago os seus impostos (Oliveira, p.24).

Verifica-se que o poder político, aos poucos, começa a incrementar novas e/ou aperfeiçoadas regras de cariz obrigatório para a concessão ou rejeição de asilo. Aliás, o Imperador Justiniano impôs severas penas a todos os infratores de asilo, ou seja, a todos aqueles que, eventualmente, tenham concedido asilo às pessoas que *a priori* eram consideradas como *reos de lesa majestad*. Contudo, é de realçar que os criminosos e os contribuintes faltosos que, eventualmente, se refugiassem nas igrejas ou nos templos não poderiam ser entregues à justiça temporal sem a prévia autorização do bispo (Herrera, pp.42-44), prática sintomática de alguns resquícios do asilo religioso.

Todavia, não podemos menosprezar os princípios cristãos vigentes na época, uma vez que estes introduziram alguns novos melhoramentos ou requisitos necessários para a concessão ou rejeição do pedido de asilo. Assim, se o suplicante de asilo fosse, porventura, culpado por crimes contra as pessoas (homicídio e raptos de virgens), crimes contra o Estado (abandono de funções públicas e o não pagamento de imposto) e/ou crimes contra a moral (adultério), o seu pedido de asilo era, pura e simplesmente, rejeitado. Verificamos, pois, que, gradualmente, o poder público instituído começa a elencar as causas para a rejeição dos pedidos de asilo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Por outro lado, não deixa de ser curioso este último requisito elencado, «crime contra a moral», para a rejeição do pedido de asilo. De facto, há que sublinhar que algumas centenas de anos atrás a prática de adultério era considerada um crime que *per se* inviabilizava, por completo, qualquer hipótese de obter asilo. Hoje, o adultério não é considerado um crime na maioria dos Estados. Subsistem ainda alguns Estados onde esta prática é qualificada como



Na Idade Média, o direito de asilo converge na sua essência para os princípios apregoados pelo Direito Romano. Todavia, tal como foi referido, «é comum afirmar-se que a Idade Média marca o «apogeu do asilo religioso», em particular, do asilo cristão» (Oliveira, pp.24, 25-31; Cierco, p.21). Assim, a igreja passa a assumir gradualmente um papel preponderante na concessão de asilo que não se limitava unicamente ao espaço circunscrito da igreja (Oliveira, p.27)<sup>13</sup>. Porém, a partir do século XII, o instituto de asilo começa a ser disputado entre a igreja e o poder real e, paulatinamente, os estados europeus começam a consciencializar-se para a necessidade de limitar o asilo religioso, bem como os locais onde estes poderiam ser requeridos em virtude dos vários abusos cometidos (Mehensz, 1962, pp.1229-1230).

Com o nascimento do Estado Moderno – Estado-nação –, o asilo religioso tende a desaparecer em definitivo, principalmente devido ao uso e abuso a que este instrumento de proteção estava sujeito (Franco & Martins, 1991, p.398; Cierco, p.21)<sup>14</sup>. O fundamento divino do direito de asilo foi sendo substituído progressivamente pelo poder temporal da época. De facto, quando a justiça começou a organizar-se mediante o pêndulo da lei, quando a lei tendeu a humanizar-se, e as penas tenderam a ser proporcionais aos delitos ou crimes cometidos, os «juristes commencèrent à nier le fondement divin du droit d`asile. En affirmant que l`asile était

---

crime e comporta em si uma carga simbólica negativa muito grande, especialmente de cariz religioso, ao ponto de, por vezes, as pessoas serem condenadas à pena de morte. Houve, de facto, uma inversão e uma evolução nos valores da sociedade. Atualmente, qualquer acusação assente neste pressuposto de adultério é quase condição *sine qua non* para a concessão de asilo, principalmente por parte dos Estados onde esta prática do adultério não é qualificada como crime.

<sup>13</sup> Aliás, tal como referiu Oliveira «[nos] concílios de Coiança e de Oviedo – o primeiro em 1050 e o segundo em 1115 – foi reconhecido o asilo e precisada a sua extensão. Segundo o concílio de 1050, a imunidade estendia-se até trinta passos fora da Igreja; em 1115, aumentou para setenta passos, mas foi negada imunidade ao servo de nascimento, ao ladrão público, ao traidor convicto, ao excomungado publicamente, ao monge e à monja fugitivos e ao profanador da Igreja».

<sup>14</sup> Conforme foi destacado, «a palavra Estado tem várias aceções, das quais as mais importantes são a aceção internacional, a aceção constitucional e a aceção administrativa: a) na primeira – aceção internacional – trata-se do Estado soberano, titular de direitos e obrigações na esfera internacional; b) na segunda – aceção constitucional – surge-nos o Estado como comunidade de cidadãos que, nos termos do poder constituinte que a si própria se atribui, assume uma determinada forma política para prosseguir os seus fins nacionais; c) na terceira – aceção administrativa – o Estado é a pessoa coletiva pública que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direção do Governo, a atividade administrativa». Neste âmbito, também leia-se que, «[na] Idade Moderna, o declínio do asilo religioso foi acompanhado pelo florescimento do asilo enquanto expressão da soberania do rei. Desde os primeiros tempos, o asilo tomou uma dimensão política e humanitária. À prática antiga, de acordar uma proteção interna (frequentemente temporária) nos lugares santos, e que refletia o respeito pela divindade e pela Igreja, segue-se o asilo acordado pelos reis, repúblicas e cidades livres como uma manifestação de soberania (asilo soberano)».



une institution de droit humain, ils reconnaissaient en même temps le droit des autorités civiles à le restreindre et à l'abolir» (Reale, p.490).

Assim, passámos de um instrumento de proteção alicerçado na ausência de critérios e no abraço fraterno a toda e qualquer pessoa, sem qualquer tipo de exceção ou discriminação, para um instrumento fortalecido no pêndulo da lei, assente em critérios objetivos mais justos, mas, principalmente, no poder discricionário do Estado. Portanto, o instituto de asilo sofre uma mutação jurídico-concetual e, conseqüentemente, adapta-se às leis em vigor. Por sua vez, o próprio aparecimento do Estado-nação acarretou, para além do respeito pela lei, o fortalecimento do espírito de nacionalidade e de cidadania. Deste modo, de uma sociedade solidária, humanista e hospitaleira para com o criminoso ou inocente, para com o «outro» e/ou para com qualquer estrangeiro (Duarte, 1992, p.21), <sup>15</sup>passamos para inarráveis exemplos de rejeição social, baseados especificamente na raça e na religião (Andrade, pp.13-14; ACNUR, 1998)<sup>16</sup>.

No século XVII, dá-se a laicização do instituto de asilo (Garrido, 1991, p.8; Andrade, p.15),<sup>17</sup> o qual se converte em definitivo num instrumento do Estado que, gradualmente, transfere esta faculdade de conceder ou não proteção aos requerentes de asilo, ao poder civil (Hathaway, 1990, p.134). Efetivamente, existe uma mudança nos pressupostos básicos do instituto de asilo, uma vez que deixa de ser um direito subjetivo e pessoal do requerente de asilo e se converte num direito objetivo, arbitrário e discricionário do Estado face ao requerente de asilo. Por outras palavras, enquanto anteriormente o requerente tinha o direito de asilo que lhe era intrínseco e que englobava a possibilidade de procurar e beneficiar de asilo em qualquer lugar de proteção,

<sup>15</sup> Refira-se que para Duarte «[o] estrangeiro é aquele que não faz parte do grupo social e político onde se encontra, seja ele a tribo, a cidade-estado, o domínio senhorial ou o Estado» .

<sup>16</sup> A este propósito merece realce a seguinte explicação: «[os] séculos XIII, XIV e XV, por sua vez, testemunharam a expulsão dos judeus da Inglaterra, França, Espanha e Portugal, e a sua conseqüente dispersão pelos demais países europeus, norte da África e possessões holandesas, espanholas e portuguesas nas Américas. Em particular, a expulsão dos judeus que habitavam a Espanha, no final do século XV, teve como resultado o fluxo de cerca de 300.000 moradores da Península rumo à Itália, Turquia e, posteriormente, aos Países Baixos. Pouco depois, ocorreu a expulsão de 500.000 mouriscos que residiam na Espanha. No século XVI, (...) [a] Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tenho sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo, da França, em 1541». Para um melhor aprofundamento desta temática é conveniente ler a obra da ACNUR, porque retrata bem alguns exemplos de rejeição social ocorridos no séc. XX.

<sup>17</sup> Convém, sublinhar como refere Andrade que «no século XVII, a concessão do asilo deixou de ser competência exclusiva da Igreja, pois, com a organização dos Estados nacionais e o conseqüente surgimento de um poder civil soberano em seu interior, teve origem o que se pode denominar *laicização* do instituto de asilo – fenômeno que, em nenhum momento, subtraiu as prerrogativas da Igreja, por que com ela convivia».



presentemente o requerente de asilo apenas pode procurar proteção, mas não tem a garantia por parte do Estado da sua concessão, dado que esse é um poder exclusivo do Estado.

Ainda nesta altura, três dos principais doutrinadores do Direito Internacional, Francisco Suarez, Christiana de Wolff e Hugo Grotius estabeleceram também quatro regras básicas referentes ao instituto de asilo (Reale, p. 509; Cierco, p.22)<sup>18</sup>. Asseriram que as pessoas expulsas dos seus países de origem tinham o direito de adquirir residência permanente noutra país, submetendo-se ao governo que lá detivesse a autoridade; afirmaram que o asilo é um direito natural e uma obrigação do Estado, sustentado na obediência a um dever humanitário internacional; defenderam que os Estados que concedem asilo atuam em benefício da *civitas máxima* ou da comunidade de Estados; e diferenciaram as ofensas políticas das ofensas comuns, advogando que o asilo apenas deveria ser concedido àqueles que sofressem perseguições políticas ou religiosas e nunca por ofensas comuns (Andrade, pp.14-15). Evidentemente, na nossa opinião, bastaria o cumprimento integral dessas quatro regras por parte dos Estados para salvaguardar e credibilizar esta instituição transversal da história da humanidade.

No século XVIII, fomenta-se a ideia de que era necessário um instrumento jurídico capaz de reunir e de enumerar os diversos direitos do homem e do cidadão que, entretanto, se foi consolidando. Neste âmbito, os Estados Unidos foram os principais persuasores desta consciencialização jurídica.

Assim, no ano 1701, é adotada a Carta de Privilégios da Pensilvânia; a 16 de junho de 1776, a Declaração dos Direitos do Bom Povo da Virgínia; a 7 de junho de 1776, a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América; a 11 de setembro de 1776, a Declaração de Direitos e Normas Fundamentais de Delaware; a 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos

---

<sup>18</sup> Leia-se o seguinte excerto de Reale: «[dans] son traité sur le Droit de la Guerre et de la Paix, écrit en France, où il s'était réfugié après sa romanesque fuite de la forteresse de Louvestein, Grotius reconnaît l'asile politique non seulement comme un droit, mais aussi comme un devoir de l'Etat de refuge. «On ne doit pas refuser, écrit-il, une demeure fixe à des étrangers qui, chassés de leur patrie, cherchent une retraite, pourvu qu'ils se soumettent au gouvernement établi, et qu'ils observent toutes les prescriptions nécessaires pour prévenir les séditions"». Aliás, como referiu Cierco «Hugo Grotius (1583-1645), também ele próprio refugiado, declarou na sua obra *De jure belli ac pacis* (Do Direito da Guerra e da Paz) a existência de direitos que pertencem em comum aos homens, tais como: o direito dos refugiados, expulsos do seu domicílio ficarem, temporariamente ou em residência permanente, noutra país; o direito dos estrangeiros não serem discriminados em razão da sua nacionalidade; e o direito às necessidades da vida, como alimentação vestuário e medicamentos (...). O asilo aparecia, assim, entre o "direito comum a todos os homens", onde Hugo Grotius refere que "não se deve recusar uma morada fixa aos estrangeiros que, tendo sido expulsos dos seus países, procuram asilo"».

do Homem e do Cidadão; e, a 15 de dezembro de 1791, a Declaração de Direitos da Constituição dos Estados Unidos da América.

Contudo, todos estes instrumentos, apesar de serem importantes para processo de configuração dos Direitos do Homem, não fazem, todavia, qualquer referência ao direito de asilo. Na essência, limitam-se a abordar um conjunto de direitos civis, sociais e políticos, como, por exemplo, o respeito pelo culto religioso, a proteção da vida, da liberdade, da propriedade, da segurança e, curiosamente, de um outro direito, que desapareceu por completo do cardápio dos instrumentos jurídicos internacionais de salvaguarda dos Direitos do Homem do século XX, nomeadamente, o da busca da felicidade<sup>19</sup>. Evidentemente, estes direitos são importantes para uma convivência pacífica e harmónica em qualquer sociedade, mas também para o próprio instituto de asilo. Aliás, muitos pedidos de asilo são requeridos, precisamente porque estes direitos não são respeitados ou porque os requerentes de asilo são perseguidos nos seus países de origem ou de residência.

É em 1793 que o direito de asilo aparece consagrado, pela primeira vez, numa Constituição Europeia, a *Constituição Francesa*, de 24 de junho de 1793, artigo 120.º sob a epígrafe intitulada «Des rapports de la République française avec les nations étrangères» –, na qual se refere o seguinte: «[Le] Peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres. Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien. Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans» (Constituição Francesa, 1793; Andrade, p.16)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Merece referencia esta explanação: «[que] todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança (...) Que o governo é instituído, ou deveria sê-lo, para proveito comum, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade; que de todas as formas e modos de governo esta é a melhor, a mais capaz de produzir maior felicidade e segurança (...)» (Cfr. Art.ºs. I e III da Declaração dos Direitos do Bom Povo da Virgínia, de 1776); «Consideramos estas verdades por si mesmo evidentes, que todos os homens são criados iguais, sendo-lhes conferidos pelo seu Criador certos Direitos inalienáveis, entre os quais se contam a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade. (...)» (Cfr. 2.º parágrafo da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, in [http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas\\_Direitos\\_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20INDEPENDENCIA%20DOS%20EUA%20-04%20de%20julho%20de%201776%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf](http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20INDEPENDENCIA%20DOS%20EUA%20-04%20de%20julho%20de%201776%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf), consultado a 23/02/2021).

<sup>20</sup> Para melhor desenvolvimento, vide, Art.ºs. 118 a 120 da Constituição Francesa de 1793.



Esta norma constitucional francesa, como assinalou Peydro Caro, inicia a prática de acolher em todo o território os perseguidos políticos, independentemente do lugar da sua procedência. Assim, o direito de asilo converte-se num direito humano do qual os perseguidos políticos se podiam socorrer para solicitar proteção ou refúgio e salvar a vida e a liberdade (Caro, 1960, p.31).

Nesta altura, o asilo começa a ser utilizado, também, como sinónimo de não extradição por crimes políticos. É conferido ao requerente de asilo o chamado princípio de *non-refoulement*, de não expulsão ou de não devolução, exceto quanto à «cláusula de atentado», ou seja, por crimes cometidos contra os chefes de Estado (Weis, 1968, p.379). Porém, como salientou Kaladharan Nayar, apesar de a extradição e o asilo serem dois conceitos interdependentes, o primeiro insere-se no âmbito do direito internacional, enquanto que o segundo está intimamente associado ao direito interno dos Estados e, muitas vezes, relacionado com políticas de migração (Nayar, 1972, p.21)<sup>21</sup>. Por isso, a extradição e o asilo são tratados por Estados de refúgio de formas distintas. Assim, enquanto a extradição é decidida com base em tratados internacionais de extradição, acordados e assinados entre os Estados ou na base do princípio da reciprocidade, o asilo é analisado sempre no estrito respeito da soberania territorial.

No século XIX, desaparecem da Europa os últimos vestígios do asilo religioso, e os Estados nacionais, soberanos e independentes consolidam-se ou estão em vias de consolidação total. Como realçou Rodrigo Magnos Soder, com «o surgimento dos Estados-nação e a consolidação das fronteiras nacionais, o fenómeno migratório começa a sofrer o influxo do Direito e, já no final do século XIX, passa a migração a ser tratada como uma importante política do Estado, tanto no polo atrativo, ou seja, a migração como ferramenta para povoar e desenvolver o país, como, também, e muito especialmente, na sua conhecida esfera negativa, consubstanciada em «quem entra» e «quem deve sair» do território do Estado» (Soder, 2007, p.8). Ou seja, nos

---

<sup>21</sup> Leia-se o que apontou este autor: «[while] asylum and extradition are two interdependent concepts, the distinction between them must not be overlooked. The extradition process falls within the ambit of international law, whereas the issue of asylum is traditionally considered a question of internal law, an immigration matter. Therefore, extradition and asylum will be treated by the state of refuge as two separate issues governed by different factors. Extradition will be decided on the basis of the treaty binding the two states concerned or, in the absence of a treaty, on the basis of their customary reciprocal relations. Whether in addition to denying extradition, the fugitive should also be granted asylum will be decided separately. It will be deemed an internal matter to be decided on national considerations» (Nayar, 1972,p.21).



finais do século XIX, os Estados incorporam definitivamente a temática da migração como uma política interna, bem como um instrumento de desenvolvimento do país em época de abundância e de controlo em defesa da mão-de-obra nacional, em detrimento da mão de obra estrangeira, em época de crise.

Na verdade, os Estados, no exercício da sua soberania territorial ou da cláusula de soberania, assimilaram progressivamente as políticas de migração e, de forma descoordenada e individualizada, começaram a legislar sobre esta matéria, salvaguardando, todavia, os seus respetivos interesses nacionais. Vemos, pois, como, ao longo do século XIX, se consolida «una característica del derecho de asilo: el asilo territorial como facultad de los Estados derivada de la soberanía y que se utiliza como excepción a la extradición» (Herrera, pp.50-51).

De facto, o direito de asilo converte-se, definitivamente, num direito do Estado e, em simultâneo, transforma-se numa mera faculdade para o requerente de asilo, na medida em que este apenas pode almejar que o Estado lhe conceda esse direito.

Ao longo do século XX e no século XXI, novos instrumentos jurídicos<sup>22</sup> culminaram no processo de configuração e aprofundamento dos Direitos do Homem. Contudo, é preciso sublinhar, que desses instrumentos jurídicos, os únicos que fazem especificamente referência ao direito de asilo é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (n.º 1 do art.º 14), a Convenção Americana dos Direitos Humanos (n.º 7 do art.º 22.º), a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (parágrafo 3.º do art.º 12.º) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art.º 18.º). Os outros instrumentos abordam questões conexas como, por exemplo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, que dedica um dos seus articulados aos refugiados (n.º 1 e 2 do art.º 22.º), a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou

---

<sup>22</sup> Não nos podemos esquecer de que, ao longo do século XIX e no século XX, os direitos do homem ou direitos fundamentais foram, gradualmente, sendo aperfeiçoados, bem como novos direitos foram adotados como fundamentais. Aliás, para além dos instrumentos internacionais, muitos outros instrumentos nacionais contribuíram para este aperfeiçoamento dos direitos do homem, como, por exemplo, a Constituição Políticas da Monarquia Espanhola de 1812, a Constituição Belga de 1831, o Estatuto Albertino de 1848, a Constituição Francesa de 1848, a Constituição Argentina de 1853, as novas emendas (13.º, 14.º, e 15.º) à Constituição dos Estados Unidos da América, entre 1865-1870, a Constituição da Monarquia Espanhola de 1869 e de 1876, a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919, as novas emendas (19.º, 22.ª, 24.º e 26.º) à Constituição dos Estados Unidos da América, entre 1920-1971, a Constituição da Segunda República Espanhola de 1931, a Constituição Italiana de 1947, a Constituição Alemã de 1949, os direitos nos preâmbulos da Constituições Francesas de 1946 e 1958, a Constituição Portuguesa de 1976, a Constituição Espanhola de 1978, entre muitas outras.



Degradantes, que defende o princípio de *non-refoulement* (n.º 1 do art.º 3.º) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Esta não se aplica aos refugiados e nem aos apátridas, salvo disposição em contrário da legislação nacional pertinente do Estado Parte interessado ou de instrumentos internacionais em vigor para esse Estado, conforme o disposto na alínea d) do art.º 3.º da citada Convenção.

Contudo, estas progressivas configurações, aprofundamentos e codificações dos Direitos do Homem converteram, irremediavelmente, o direito de asilo num direito fundamental do homem. Várias questões poderiam ser colocadas a este nível: Qual a pertinência de tantos diplomas de defesa dos valores, dos princípios e da salvaguarda dos direitos elementares da pessoa humana? Serão estes princípios verdadeiramente variáveis de Estado para Estado, de raça para raça, de época para época, de religião para religião ou de pessoa para pessoa, para serem adotados tantos instrumentos de salvaguarda dos direitos humanos ao longo do tempo? Não são estes princípios da pessoa humana universais? Julgamos que sim. Aliás, julgamos que esta multiplicidade de diplomas de salvaguarda dos mais elementares direitos humanos condicionou, inevitavelmente, o direito de asilo, impedindo que este se impusesse como um verdadeiro direito universal, transversal, intemporal e intrínseco da pessoa humana.

Porém, a história tem demonstrado que a dialética dos Direitos Humanos é prisioneira da insatisfação permanente dos Estados e dos homens. Daí a proliferação, ao longo dos tempos, de diversos diplomas de salvaguarda dos mais elementares direitos humanos, com consequências nefastas para o instituto de asilo. Uma vez que a quantidade excessiva desses diplomas, amparada na multiplicidade jurídico-concetual do instituto de asilo nos diversos Estados, dificulta a análise dos pedidos de asilo, fomenta a discricionariedade e a arbitrariedade e, conseqüentemente, impede uma decisão justa e uniforme.

Para concluir esta retrospectiva histórica, podemos afirmar que o instituto de asilo e o conceito de estrangeiro foram sendo objeto de várias mutações jurídico-conceptuais e ideológicas. Assim, um direito, outrora considerado individual e pessoal de cariz religioso, assente no costume e na superstição divina, converteu-se, irremediavelmente, num direito do Estado, arbitrário e discricionário, edificado na soberania territorial (Garrido, p.127). A este



respeito, escreveu Trujillo Herrera, «[la] dialéctica ciudadano-extranjero no resulta indiferente para el derecho de asilo. El asilo es un signo de la existencia del Estado, la noción de asilo estatal o «político» es concomitante de la aparición del Estado-nación. Los no pertenecientes al mismo solo pueden consecuentemente acceder a la ciudadanía política si el Estado, en ejercicio de su soberanía, así lo decide» (Herrera, p.50). Talvez por tudo isso, é fundamental proceder à definição do conceito de asilo e, concomitantemente, elencar os seus elementos mais característicos e destringir as classes de asilo.

### 3 UMA APROXIMAÇÃO CONCETUAL AO "DIREITO DE ASILO" COMO INSTRUMENTO UNIVERSAL AO SERVIÇO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO

#### 3.1 Natureza jurídica e elementos caraterísticos do asilo

O vocábulo asilo, epistemologicamente, provém do latim «*asylum*» e do grego «*asylon*» e significa sítio inviolável, de imunidade ou espaço de refúgio (Cierco, p.15; Rotaeché, 1997, p.29; Villappando, 1996, p. 10; Andrade, p.9)<sup>23</sup>. Este termo pode ser interpretado também como ponto de salvação, de albergue, de amparo, de acolhimento, o que não pode ser pilhado, saqueado, despojado, roubado, surripiado, espoliado e/ou, como referem alguns autores, o que não pode ser invadido (Gazzaniga, 1995, pp.75-85)<sup>24</sup>ou violentado (Oliveira, p.19; Rondanini, 1997, p.XIV-1)<sup>25</sup>, por ser um «lugar sagrado alejado de violência (Aunió, 2006, p.19) ou por ser um lugar de proteção necessária para a vida. Esta palavra é composta pela partícula privativa *a*, que significa

<sup>23</sup> Como foi assinalado por estes autores, «[o] termo «asilo», de origem grega, provém da partícula «a» mais a palavra «sulão», que significa «sem captura, sem violência, sem devastação». Deste modo, leia-se: «[la] palabra asilo proviene de la expresión griega asylon adjetivo equivalente a «indespojable o inviolable», tanto antes como ahora, el asilo va unido a la idea de protección otorgada a una persona cuya vida o seguridad peligran, en un lugar al cual sus perseguidores no tienen acceso» (Cierco, 2010, p.15; Rotaeché, 1997, p.29; Villappando, 1996, p. 10; Andrade, 1996, p.9).

<sup>24</sup> Como refere Louis Gazzaniga (1995) o asilo é sinónimo de um lugar «que no puede ser tomado».

<sup>25</sup> É de sublinhar que Sofia Pinto Oliveira (2009) realça a evolução semântica da palavra «asilo», principalmente em Portugal: «[correntemente,] o asilo designa um estabelecimento de caridade onde são recebidos os que não têm lar estável, crianças pobres ou órfãs, pessoas doentes ou idosas. «Asilo», nesta aceção, é usado sobretudo a partir do século XIX e o termo «foi precedido pelos de hospital (século XIV), mercearia (séculos XIII a XV) e recolhimento (século XVI a XVIII). A palavra pode também ter o sentido de inviolabilidade enquanto característica reconhecida a um espaço. (...) Assim, na Constituição de 1822, garante-se a inviolabilidade do domicílio com as palavras: «a casa de todo o Português é para ele um asilo»»



não e, pela palavra «*asylo*» que corresponde aos verbos *quitar, arrebatat, tirar, sacar, extrair* (Maekelt, 1982, p.140).

Ora, ao explicitarmos uma noção de asilo, inferimos que, presentemente, ao nível doutrinal, o asilo não tem *uma natureza jurídica unânime* (Zárate, 1957, p.21. Vieira, 1961, p.2). Isso deve-se, essencialmente, a dois fatores determinantes: em primeiro lugar, porque, ao nível internacional, não existe nenhum instrumento jurídico de caráter universal vinculativo para os Estados no que concerne ao asilo, apesar de existirem vários instrumentos jurídicos internacionais quer de cariz universal (v.g., Declaração Universal dos Direitos do Homem) quer de cariz regional (v.g., Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), que consideram o asilo como um direito fundamental do homem; em segundo lugar, porque o asilo foi sempre objeto de múltiplos desenvolvimentos legislativos dos Estados, ao nível interno.

Aliás, essa legislação converteu o asilo numa incumbência exclusiva dos Estados, assente, basicamente, na soberania territorial. Consequentemente, fixou, de forma soberana, arbitrária, descoordenada e discricionária, um conjunto de direitos e deveres dos requerentes de asilo, bem como um leque de critérios díspares de Estado para Estado no que respeita a análise, à concessão e/ou à rejeição dos pedidos de asilo (Aréchaga, E., Arbue-Vicnali, E., & Ripoll, R., p. 413)<sup>26</sup>.

Portanto, como referem alguns autores (Einarsen, 1995, p.553; Patrnoic, 1988, p.383), o asilo não é um conceito estático, mas é uma *instituição em permanente redefinição*, uma vez que é variável de Estado para Estado (Arribas, 2007, p.12)<sup>27</sup>. É certo que não existe uma instituição social ou sistema legal imune à mudança (Goodwin-Gill, 1995, p.7). Contudo, em virtude das mutações sucessivas, variáveis no tempo e no espaço, de Estado para Estado, o asilo não conseguiu, verdadeiramente, consolidar-se como um direito unânime e uniforme dos requerentes de asilo, de forma a assegurar aos perseguidos – nacionais de países terceiros – a velha e secular

<sup>26</sup> Para Aréchaga, Arbue-Vignali e Ripoll (2008), deve considerar-se que tanto a natureza jurídica do asilo territorial como a do asilo diplomático provêm do atributo da soberania dos Estados e do princípio da Boa-fé e Não-contradição que os obriga a cumprir os compromissos assumidos a partir da sua soberania, sem ter possibilidade jurídica alguma de romper por sua única vontade.

<sup>27</sup> Como refere Arribas (2007, p.12), o asilo é o «*derecho del Estado, consistente en una concesión graciosa del mismo ligada al principio de soberanía territorial, en el que entre en juego la potestad del Estado para permitir o no la entrada de nacionales extranjeros en su territorio, ya que en este sentido, el Estado sólo estará obligado a admitir la entrada de sus propios nacionales, tal y como establece la Declaración Universal de Derechos del Hombre en su artículo 13.º Debido por tanto a esta conexión existente entre el asilo y la entrada de extranjeros, puede decirse que no existe obligatoriedad para el Estado de conceder el asilo, ni derecho para el individuo a que se le otorgue*».



proteção conferida pelos Estados a todos e a qualquer perseguido. Sem embargo, o direito de asilo é um dos direitos exclusivos da humanidade (Herrera, p.104)<sup>28</sup>, assente numa instituição benemérita e secular, de profundas raízes e tradições religiosas destinadas à proteção dos perseguidos (Caro, p.29). Segundo López Garrido, «el derecho de toda persona que huye de la persecución a ser acogida y protegida por autoridades y sociedades diferentes de aquellas de las que huye» (Garrido, p.18).

Assim e, apesar de, o asilo *não ter natureza jurídica unânime* (Diccionario Jvrídico, 1991, pp.91-93; Herrera, p.36)<sup>29</sup>, podemos, em termos gerais, defini-lo como uma instituição ao abrigo da qual o Estado oferece proteção a determinados indivíduos que não possuem a sua nacionalidade (os estrangeiros), (Martínez, 2006, p.377; Diccionario Jvridico, p.403)<sup>30</sup> mas cuja vida, liberdade e direitos fundamentais se encontram gravemente ameaçados ou em perigo, por atos de perseguição ou de violência, bem como por inoperância ativa ou passiva de Estados terceiros (Aréchaga, E., Arbue-Vicnali, E.,& Ripoll, R., p. 409)<sup>31</sup>. Esta definição de asilo é suscetível de ser decomposta em quatro *elementos característicos* que passamos a enumerar: a)

<sup>28</sup> A expressão original é «*uno de los derechos más señeros de la humanidad*».

<sup>29</sup> No entanto, merece realce o pensamento de Herrera (2003, p.36) a este propósito: «*[aparte] de esta acepción de crisis como elemento o fator desencadenante o propiciador de una situación de asilo, existe lo que podríamos denominar «crisis concetual» permanente de esta figura, toda vez que en ningún momento de su existencia ha contado con un contenido unívoco, aceptado universalmente. Antes al contrario, tanto el comportamiento susceptible de protección, como los posibles sujetos pasivos o beneficiarios, así como el sujeto ativo o titular de la capacidad de conferir la protección inherente al mismo, han variado a lo largo del tiempo en diferentes sentidos, estando aún abierto el debate sobre si en determinadas ocasiones el sujeto puede coincidir en la persona del beneficiario, y consecuentemente el sujeto pasivo en el ente que se ve correlativamente obligado a facilitar el ejercicio de ese derecho por parte del primero*».

<sup>30</sup> Neste termos e, tal como foi apontado por Fernández Martínez (2006, p.377), o estrangeiro é uma «*[persona] física o jurídica que no es considerada como nacional por el país en que están domiciliadas o en el que son transeúntes. En caso de ser son personas jurídicas, son aquellas en cuyo territorio operan, pero es considerada como nacional suyo por un tercer Estado o por varios*». Assim, no «*ámbito doctrinal suele configurarse el concepto de extranjero atendiendo a un criterio negativo, por exclusión: es extranjero, se dice, quien no tiene la nacionalidad española [e/ou portuguesa]. (...) Por lo que se refiere a la condición jurídica de los extranjeros podemos, con WEISS, destacar tres sistemas distintos en las legislaciones modernas: 1. El de reciprocidad diplomática, que subordina el reconocimiento de la capacidad civil del extranjero a lo establecido en los Tratados internacionales vigentes entre los Estados de que se trate; 2- El de reciprocidad legislativa, que concede al extranjero la misma capacidad que su legislación nacional reconozca a los extranjeros; 3. El de igualdad, que equipara al extranjero con el nacional*».

<sup>31</sup> Estes autores qualificam o asilo como o instituto que «*resulta de la obligación recíproca, convencional o consuetudinaria, que los Estados asumen comprometiéndose a brindar y respetar que otros Estados acuerden una protección de urgencia a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, perseguidas por razones políticas y cuya vida, integridad, seguridad o libertad se encuentre en peligro inminente por atos, amenazas o persecuciones de las autoridades del Estado en que se encuentran y dónde actúan políticamente o por grupos de personas organizadas o no, cuya acción esté fuera del control de las autoridades constituidas*» (Aréchaga, E., Arbue-Vicnali, E.,& Ripoll, R., 2008, p. 409).



Instrumento exclusivo do Estado; b) Instrumento restrito aos estrangeiros e apátridas; c) Instrumento assente em diversos pressupostos, mas, principalmente, em motivos políticos ou opiniões políticas; d) Instrumento usado em caso de perseguição por parte de um Estado terceiro (Nayar, p.20; Magno, 2009. pp.194-195).<sup>32</sup>

Porém, uma das primeiras questões que devemos colocar, mesmo antes de analisarmos especificamente estes quatro elementos, é a de tentar perceber se o «direito de asilo» se refere a um direito do indivíduo ou a um direito do Estado e qual o seu verdadeiro alcance. A este respeito, sublinha Teresa Cierco que «o único direito de asilo existente pertence ao Estado. É a este que cabe a decisão de concessão ou não de asilo a quem o solicita. O único direito de proteção reconhecido pelos Estados é o princípio de não expulsão (*non-refoulement*) de pessoas para países onde a sua vida ou liberdade possam estar ameaçados ou em perigo» (Cierco, p.16).

Dito isto, e relativamente a estes quatro *elementos característicos* de asilo, convém sublinhar o seguinte:

a) O asilo é, efetivamente, um instrumento exclusivo do Estado. Aliás, incumbe ao Estado e só a este, no exercício da sua soberania territorial, estabelecer os critérios objetivos e subjetivos que os requerentes de asilo devem reunir para, com viabilidade, requererem o pedido de asilo.

---

<sup>32</sup> Outros autores apontam outros elementos como, por exemplo, Nayar (1972, p.20):«[the] concept of asylum in international law involves three elements: first, admission of persons seeking asylum; secondly, shelter, which is more than mere temporary refuge; and lastly, a degree of active protection on the part of the authorities in control of the territory of asylum». Por outro lado, Patrícia Magno considera que «[com] base na integração das normas de direitos humanos se pode concluir que o conteúdo do direito de buscar e receber asilo contemplado na normativa internacional inclui, como um mínimo, os seguintes elementos: (1) o direito de sair de qualquer país, inclusive do seu; (2) admissão no território; (3) *non-refoulement*; (4) não discriminação; (5) acesso a um procedimento para determinar se a pessoa reúne os requisitos para ter direito ao asilo; (6) garantias mínimas no decorrer do procedimento: (6.a) o direito de ser ouvido por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial estabelecido por lei; (6.b) a assistência de um tradutor se não compreende ou não fala o idioma utilizado no procedimento; (6.c) o tempo e os meios adequados para preparar o seu caso; (6.d) a assistência legal; (6.e) o direito de recorrer da decisão ante uma instância superior; (6.f) o direito a um recurso judicial simples e rápido que o ampare contra uma violação do direito de asilo, ao devido processo ou outro direito reconhecido pela Constituição, lei interna ou a tratados internacionais; (7) o exercício efetivo de direitos humanos básicos permite ao solicitante permanecer no país em condições de dignidade e segurança até que se tome uma decisão definitiva sobre seu caso; (8) o asilo outorga-se com base em critérios objetivos previamente estabelecidos e conforme com os instrumentos internacionais aplicáveis; (9) a outorga de asilo está de acordo com a obrigação do Estado de investigar e sancionar violações de direitos humanos ou do direito humanitário ou, em não sendo o caso, de extraditar a pessoa para um país – diverso daquele de onde teme perseguição – que esteja disposto a fazê-lo; (10) a proteção do Estado vincula-se com a obtenção de uma solução duradora (integração local, reassentamento num terceiro país ou repatriação voluntária)».

Compete-lhe, ainda, fixar os procedimentos, os princípios, os órgãos decisores e os direitos e as obrigações dos requerentes de asilo e dos asilados (Velasco, 2009, p.626)<sup>33</sup>.

Uma vez efetuada a análise dos pedidos de asilo, nos termos e de acordo com os pressupostos fixados pelo Estado, os beneficiários de asilo geralmente gozam de um regime jurídico de exceção benéfico em caso de deferimento. Ou seja, normalmente, é-lhes concedida autorização de residência e de permanência, são-lhes facultados documentos identificativos, é-lhes dada autorização para trabalhar, bem como assistência económica, jurídica e social. Embora o asilo seja um instrumento exclusivo do Estado, restrito à soberania territorial, usualmente os direitos e as obrigações fixados são díspares de Estado para Estado, o que acarreta abundantes controvérsias, desigualdade e injustiça.

Contudo, é de realçar que este elemento característico de asilo – instrumento exclusivo do Estado – está de acordo com a posição tradicional e dominante até à presente data. Na verdade, esta posição tradicional contempla o asilo como um poder livre, soberano, discricionário e arbitrário do Estado, embora lhe estejam subjacentes bases humanistas (Iglesias, 2000, pp.30-31)<sup>34</sup>.

No entanto, é de realçar que, progressivamente, um novo setor doutrinal começa a emergir e a configurar o asilo como um direito pessoal e subjetivo do indivíduo, que, para a sua efetiva e plena concretização, necessita apenas da colaboração e da cooperação do Estado (Cierco, p.16; Executive Committee of the High Commissioner`s Programme, 1993, p. 4; Goodwin-Gill, 1993, p.102)<sup>35</sup>. Revemo-nos, naturalmente, nesta segunda posição doutrinária emergente, uma vez que

---

<sup>33</sup> Entende-se nesta definição proferida por Velasco (2009, p.626): «[por] asilo – generalmente llamado derecho de asilo – se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por atos, amenazas o persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades».

<sup>34</sup> É de relevar que Maria Iglesias (2000, pp.30-31) «la protección de los refugiados y de las personas desplazadas constituye una forma de garantizar ciertos derechos humanos fundamentales, esenciales para la supervivencia de una categoría de personas tipificada por elementos caracterizantes propios, que requieren un régimen jurídico específico, [y] es hoy ampliamente reconocido que el Derecho Internacional de los Refugiados constituye una parte especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos *latu sensu*».

<sup>35</sup> A este respeito, leia-se tal como refere Cierco: «[o] asilo implica uma proteção que é dada a um indivíduo estrangeiro no território de um Estado – prática internacionalmente aceite graças ao princípio da soberania. Esta proteção constitui o núcleo duro da instituição de asilo, uma vez que garante a segurança da pessoa com um dos direitos Fundamentais reconhecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, junto com o direito à vida e à liberdade. (...) Contudo, apesar do direito internacional proteger estes direitos, ainda não reconheceu o

consideramos que o asilo não é um instrumento do Estado, mas é um instrumento de recurso e de proteção posto ao serviço do Estado (Aréchaga, E., Arbue-Vicnali, E., & Ripoll, R., pp.401-413)<sup>36</sup>. Aliás, é o último recurso que um nacional de país terceiro pode verdadeiramente utilizar para eliminar qualquer eventual perseguição aos mais elementares direitos humanos. Por esta razão, consideramos que a concessão de asilo não deve ser considerada pelos Estados como uma manifestação de solidariedade para com os mais fracos, os desprotegidos, as vítimas de atentados e/ou de perseguições. Pelo contrário, deve ser interpretado e aceite como um ato de justiça e de condenação dos regimes ditatoriais ou geradores de refugiados.

b) O asilo é um instrumento de uso restrito dos estrangeiros e dos apátridas. Com efeito, tem como destinatários exclusivos os nacionais de países terceiros. Somente estes podem verdadeiramente requerer, com certa viabilidade e segurança, a tão almejada proteção ao abrigo do instituto de asilo. Contudo, não podemos esquecer que, no âmbito regional, nomeadamente no seio da União Europeia, o Protocolo Aznar prevê a possibilidade de igualmente se conceder asilo a cidadãos da União Europeia, em três situações muito específicas, todas relacionadas com o

---

direito de asilo como um dos direitos do homem». Por outro lado, não podemos esquecer, tal como foi referido num dos Documentos da ONU - Doc. A/AC. 96/815, que o asilo é o coração da proteção internacional: «[asylum,] in the core sense of admission to safety in another country, security against refoulement, and respect for Basic human rights, is the heart of international protection. Without asylum, the very survival of the refugee is in jeopardy. The overwhelming majority of States continue to adhere to generous asylum policies, affording refuge to persons in need of protection until a solution can be achieved. Indeed, with the occurrence of new refugee situations, it can be said that more refugees are currently enjoying asylum than ever before. However the sheer numbers of refugees requiring asylum are a daunting challenge to the international community, and it is perhaps not surprising that the institution is under serious pressure and that the Office must contend with threats to asylum on refugees through admission to a country of asylum and protection against refoulement; and ensuring their security and well-being once they are within countries of asylum».

<sup>36</sup> Neste sentido, Aréchaga, Arbue-Vignali e Ripoll (2008, pp.401-413) advertem que esta posição pode ser partilhável do ponto de vista ideológico, mas, do ponto de vista de uma estrita hermenêutica jurídica, não resulta, dada a natureza instrumental e não substantiva da instituição de asilo. Trata-se de uma ferramenta muito útil e necessária para proteger alguns dos Direitos Humanos fundamentais (a vida, a integridade pessoal, a dignidade, a não submissão a humilhações e torturas, a liberdade de opinião, o direito a não ser discriminado, e outros de idêntica essência), mas não é em si mesmo um Direito Humano Fundamental. Assim, é preferível caracterizá-lo como um instituto próprio da cooperação internacional ao serviço da proteção internacional dos Direitos Humanos fundamentais e não como um direito fundamental propriamente dito. Sob essa abordagem, estes autores reconhecem que «[si] nos situamos en una perspectiva de filosofía del derecho y consideramos desde ese punto de vista la conciencia jurídica y política internacional de la humanidad a principios del siglo XXI, el derecho de asilo, en todas sus variedades, debe considerarse como un instrumento puesto al servicio de los seres humanos para la defensa de sus derechos fundamentales en momentos en que éstos corren serios riesgos de ser afectados irreversiblemente en el Estado en que se encuentran. [...] Esta es la proyección de futuro a la que creemos se debe propender: consagrar el derecho de asilo como instrumento universal al servicio de los derechos fundamentales de los seres humanos, en cualquier lugar del mundo en que se encuentren, que les permitan cobijarse al amparo de institutos internacionales que salvaguarden sus vidas, integridad, seguridad y libertad en momentos de agudas crisis».



respeito pelos direitos fundamentais do homem e com os princípios gerais nos quais assenta a União Europeia.

Neste domínio, serve de fundamento, para a concessão de asilo nos termos do Protocolo Aznar, por exemplo, a adoção por parte de um Estado-membro de medidas derogatórias dos direitos fundamentais por causa de guerra ou de outro perigo público, a infração dos princípios gerais, nos quais assenta a União Europeia, e a violação grave e persistente da liberdade, da democracia e dos direitos humanos.

c) O asilo é um instrumento assente em diversos pressupostos, principalmente motivos políticos ou opiniões políticas. De facto, com a inversão e a evolução dos valores sociais, bem como com a progressiva consciencialização do respeito pela pessoa humana e pelos seus direitos fundamentais, gradualmente os Estados começam a admitir outros pressupostos ou motivos, para além dos políticos, para a concessão de asilo. Aliás, não podemos esquecer que estes parâmetros legais e morais referentes aos «motivos políticos ou opiniões políticas» foram sendo jurídicos e concetualmente alterados ao longo dos tempos. Na verdade, no século XV, os pedidos de asilo efetuados com base em motivos políticos (criminosos políticos) eram condição *sine qua non* para a sua rejeição, em virtude das teorias divinas e do poder absoluto dos príncipes. O crime político era considerado na altura como muito grave, pois representava uma ofensa direta aos príncipes e ao Estado. Assim, o vertido na Lei publicada em Veneza estipulava o seguinte: « [O] refugiado em casa dum diplomata não será perseguido. Ignorar-se-á oficialmente a sua presença, desde que o crime seja de direito comum e esse refugiado não se mostre às janelas» (Moncada, p.71).

Em contraposição, o crime comum era aceitável para a sociedade da época. Na verdade, nos finais do século XVIII, com o advento das conceções políticas democráticas, dá-se uma inversão dos valores e da própria mentalidade da sociedade da época. Deste modo, os crimes comuns passam a ser veementemente condenados e, em contrapartida, os crimes por motivos políticos passam a ser relevados ou aceites com maior normalidade. Atualmente, os pedidos de asilo que têm subjacente a prática de crimes comuns são, a priori, liminarmente indeferidos e os que têm subjacente a prática de crimes por motivos políticos ou opiniões políticas são, a priori, aceites e concedidos o direito de asilo.



Porém, a pretensão dos requerentes de asilo é denegada geralmente quando daí resultem responsabilidades internacionais (v.g., crimes contra a humanidade) ou caso tenham praticado delitos graves nos países de origem ou de residência. Nestes casos, são normalmente acionados os tratados ad hoc de extradição. Contudo, não podemos esquecer que compete ao Estado, e só a este, qualificar, no âmbito da sua soberania e do seu livre arbítrio, se considera determinado ato ou facto um crime político ou um crime comum. Assim, e, apesar de privilegiarem, ainda, aquando da análise do pedido de asilo, os motivos políticos ou as opiniões, aos poucos, passaram a admitir novos pressupostos como, por exemplo, a perseguição em virtude da raça, da religião, da nacionalidade e/ou da filiação em certo grupo.

Curiosamente, estes novos pressupostos são os mesmos que a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiados, de 1951, veio a assimilar para a concessão do estatuto de refugiado. Todavia, não podemos esquecer que os Estados detêm a suficiente discricionariedade e arbitrariedade, assentes na soberania territorial ou na cláusula de soberania que lhes permite, a qualquer momento, incluir e admitir novas motivações subjacentes aos pedidos de asilo (Guardiola, 2008, p.383)<sup>37</sup>.

d) O asilo é um instrumento usado em caso de perseguição por parte de um Estado terceiro. Ou seja, outro dos elementos característicos do asilo e do direito de asilo acomoda-se no agente de perseguição. Este elemento não é verdadeiramente inovador, até porque os Romanos já consideravam como agentes de perseguição os poderes públicos. Deste modo, esta perseguição pode resultar de uma inoperância ativa ou passiva de um Estado terceiro (Estado de origem ou Estado de residência), com o objetivo de salvaguardar os mais elementares direitos humanos do requerente de asilo.

---

<sup>37</sup> Note-se como refere Antón Guardiola (2008, p.383) «[el] asilo, por tanto, no tiene por qué limitarse a las personas que sufren un determinado tipo de persecución o se ven amenazados por una taxativa serie de motivos – como sería el caso de los refugiados –, correspondiendo a los Estados, en el ejercicio de su soberanía, la prerrogativa de establecer las condiciones que deben reunir los solicitantes de asilo y determinar el conjunto de derechos y obligaciones que derivan de su concesión. Lo habitual ha sido que a través del asilo se otorgara una protección permanente y generosa y se reconociera a los asilados unos derechos y condiciones de disfrute similares a las de los nacionales. El asilo traduce así una manifestación estatal de solidaridad que los demás Estados deben respetar sin que quepa percibirlo como un ato inamistoso».

Relembre-se que o estrangeiro, requerente de asilo, geralmente procura proteção noutra local, em virtude de, no seu país de origem ou de residência, ser vítima sistemática de discriminações e de perseguições quer por motivos ideológicos, religiosos, culturais, raciais ou de filiação quer por inserção num determinado grupo social específico. Contudo, em virtude dos inúmeros conflitos armados internos que proliferam um pouco por toda a parte, há uma tendência gradual e progressiva para se admitir novos agentes de perseguição além do Estado, os chamados agentes não estatais. Isto deve-se, principalmente, ao facto de alguns Estados, atualmente, já não serem capazes de garantir na plenitude a velha missão soberana de segurança, bem como controlar e proteger todo o território.

Atualmente, os agentes não estatais, nomeadamente as organizações terroristas ou criminosas e os paramilitares, muitas vezes, estão mais bem apetrechados militarmente do que as próprias forças armadas ou policiais dos Estados, quer sejam Estados de origem quer sejam Estados de residência. Consequentemente, muitas vezes, estes Estados adotam uma posição de total inoperância e passividade face à sistemática violação dos direitos humanos.

Dito isso e, embora tenhamos conseguido identificar os principais elementos caracterizadores do asilo, não podemos deixar de reiterar que, presentemente, este instituto se encontra em crise (Amnistia Internacional, 2012; Betancourt, 2010, pp.103-122; Corella, 2010, pp. 103-122; Ségur, 1998, pp-1-181)<sup>38</sup>, especialmente na União Europeia (Guterres, 2010; Ensayo INCIPE, 2005; Oosting, 2012)<sup>39</sup>. Isso deve-se à multiplicidade de regras, de procedimentos, de direitos, de obrigações, de critérios díspares, arbitrários e discricionários, utilizados por cada Estado no âmbito da sua soberania territorial. Por tudo isso, é fundamental,

---

<sup>38</sup> Aliás, como apontou a Amnistia Internacional no seu (Informe anula 2012 – *El estado de los derechos humanos en el mundo*), «[en] diciembre, en dos causas relacionadas que tenían su origen en la crisis del sistema griego de concesión de asilo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reiteró que los solicitantes de asilo transferidos a Grecia en virtud del Reglamento Dublin II corrían peligro de sufrir allí graves violaciones de derechos humanos».

<sup>39</sup> Releve-se que, conforme refere António Guterres (2010, p.1) «[a] Europa contribui de forma significativa para o asilo mas no espaço unificado ainda não existe uma sistema comum de asilo. Estamos a criá-lo, mas muito lentamente. Ainda temos um mosaico de sistemas nacionais de asilo completamente diferentes, o que dá origem a uma grande disfuncionalidade, que considero negativa, tanto para a proteção das pessoas como para o interesse da União Europeia». Neste sentido, leia-se ainda o relatório da INCIPE: «[de] todos los temas y nuevas cuestiones que las migraciones internacionales están planteando a las naciones europeas, ninguno es más urgente o explosivo que la crisis del asilo. Los números de solicitantes de asilo han aumentado en los países europeos en proporciones alarmantes».



para uma melhor credibilização desse instituto, em especial na União Europeia, que os elementos caracterizadores desse instituto de asilo sejam aplicados, pelo menos de forma uniformizada, nos Estados.

### 3.2 Classe de asilo

Em relação às classes de asilo, cabe advertir que, ao longo dos tempos, o instituto de asilo se desmembrou em três classes ou categorias, nomeadamente: a) *asilo territorial*; b) *asilo diplomático*; c) *asilo neutral*. Se bem que o *asilo territorial* tenha fontes longínquas, uma vez que já era conhecido e praticado na Grécia Antiga, em Roma e/ou com o Cristianismo é na Idade Média que prospera e se afirma como instituto, verdadeiramente merecedor de um tratamento diferenciado, prolongando-se até a atualidade. Contrariamente, é contemporânea a evolução sociojurídica do instituto de asilo diplomático e de asilo neutral.

Estas três classes de asilo têm, porém, um requisito comum – perseguição por motivos diversos suscetíveis de pôr em perigo a vida ou a liberdade do requerente de asilo. De facto, como vimos, ao longo dos tempos, estes motivos subjacentes à concessão de asilo foram sendo reajustados a cada período da história, bem como à evolução cultural da sociedade face ao «outro» ou face ao «estrangeiro» (Mello, 2000, p.1018)<sup>40</sup>.

Convém destrinçar cada uma dessas classes de asilo, até porque estas têm particularidades específicas, embora a maior parte dos requisitos sejam comuns. Deste modo, de forma sumária, podemos dizer que «*[the] term «diplomatic asylum» in the broad sense is used to denote asylum granted by a State outside its territory, particularly in its diplomatic mission (diplomatic asylum in the strict sense), in its consulates, on board its ships in the territorial waters of another State (naval asylum), and also on board its aircraft and of its military or para-military installations in foreign territory. The other form of asylum granted to individuals, namely, that which is granted*

---

<sup>40</sup> Aliás, como refere Celso Mello (2000, p. 1018), os delitos comuns e os delitos políticos derivados de opiniões políticas eram inicialmente móbil suficiente para a concessão de asilo. Posteriormente, apenas se aceitavam os delitos políticos como causa implícita para o pedido de asilo. E, mais recentemente, passou-se a admitir novos motivos como, por exemplo: a perseguição em virtude da raça, religião, nacionalidade e/ou filiação em certo grupo social. Todavia, tal como foi dito «[o] direito de asilo, apesar de ter por finalidade proteger a pessoa humana, é ainda, considerado um direito do Estado e não do indivíduo. Significa isto que o Estado não é obrigado a conceder o asilo, mas apenas o faz se assim o quiser [e, geralmente, só o faz quando um desses motivos estão, integralmente, preenchidos]».

*by the State within its borders, is generally given the name «territorial asylum» (UN General Assembly, 1975, A/10139). Contudo, convém lembrar que existe uma certa confusão terminológica, tal como foi apontado: «[the] terminology employed in this entire field lacks uniformity. The terms «internal asylum», «external asylum» and «political asylum» are used by some to denote diplomatic asylum and by others to refer to territorial asylum» (UN General Assembly, 1975, A/10139), pelo que é útil e importante distinguir cada uma dessas classes ou categorias de asilo.*

Por último, é de sublinhar, ainda, que, no princípio, os requerentes de asilo podiam optar por requerer qualquer uma dessas classes de asilo, de acordo com os condicionalismos próprios de cada um e/ou caso preenchessem os requisitos específicos de cada classe de asilo. Todavia, o asilo territorial foi-se sobrepondo às outras duas classes de asilo (diplomático e neutral). Assim sendo, e dada a confusão terminológica que existe entre estas três classes de asilo, vamos, a seguir, analisar individualmente cada uma delas.

### 3.2.1 O asilo territorial

O asilo territorial (Cornu, 1987, p.68; Marín, J., Martín, J., & Martín, C., 1994, p.44; Martínez, p.110),<sup>41</sup> conhecido também como o asilo externo ou de direito internacional, é aquele que é concedido por um país estrangeiro a uma pessoa estrangeira ou apátrida perseguida no seu país de origem ou de residência (Oliveira, p. 49).<sup>42</sup>

O Documento Final adotado pela Conferência Ibero-americana sobre Direito de Asilo, celebrado em Montevideo a 11 de outubro de 1996, define o asilo territorial como «o direito do Estado oferecer proteção no seu território a perseguidos, em risco de perder a sua vida ou

<sup>41</sup> Como refere Cornu (1987, p.68), asilo territorial é «[l'accès] à leur territoire offert par certains Etats, qui ouvrent leurs frontières aux prévenus ou condamnés des pays étrangers et refusent leur extradition». No mesmo sentido, afirmam J. Martínez, J. Martín, C. Martín (1994, p.44) que o asilo territorial é «[aquele] que está basado en el principio de distinta soberanía, en virtud del cual la persona perseguida en su Estado quedaba a salvo por el mero hecho de pasar al territorio de otro Estado». Por último, como refere Fernández Martínez (2006, p.110) o asilo territorial é a «[protección] que un Estado presta en su territorio al acoger en el mismo a determinadas personas extranjeras que llegan a él perseguidas por motivos políticos y que se encuentran en peligro su vida o libertad en el Estado de donde proceden sean nacionales o no de ese Estado».

<sup>42</sup> A Sofia Oliveira (2009, p.41) «[designa-se] por asilo territorial a proteção concedida pelo Estado, no seu próprio território, a alguém que nele se encontra em busca de refúgio. Do ponto de vista do Estado que persegue o refugiado, este asilo é externo, na medida em que o perseguido se encontra em território estrangeiro, isto é, não sujeito à sua soberania. Na América Latina, esta forma de asilo é chamada, simplesmente, refúgio...».



liberdade, por motivos políticos, por delitos políticos, comuns conexos com os políticos ou por delitos comuns cometidos com fins políticos». Ou seja, o asilo territorial é uma manifestação de soberania de um Estado face ao outro Estado, na medida em que permite a nacionais de países terceiros, perseguidos nos seus países de origem ou de residência por motivos diversos, mas correlacionados com a violação sistemática dos mais elementares direitos do homem e/ou da dignidade humana, o acesso ou a transposição das fronteiras territoriais para solicitarem proteção internacional e, concomitantemente, obterem a garantia da aplicação do princípio de *non-refoulement*, de não extradição, não devolução e/ou não expulsão para os países de origem ou de residência.

Portanto, o asilo territorial é um ato livre, soberano, discricionário e arbitrário, de um Estado face ao outro, em prol de nacionais de países terceiros, vítimas de perseguição por motivos diversos bem como por razões humanitárias (Velasco, p. 627)<sup>43</sup>. Contudo, convém realçar que, apesar de esta classe de asilo ter sido usada e aplicada desde tempos imemoriais, encontra-se somente consagrada num documento internacional de cariz universal, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem: «[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» (Combesque, 1998, p.35).<sup>44</sup> É de realçar que esta classe de asilo está num instrumento internacional de carácter regional, nomeadamente, da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático e Territorial de 1954.

### 3.2.2 O asilo diplomático

O asilo diplomático (Guillien & Vincent, 1978, p.30; Cornu, p.68; Marín, J., Martín, J., & Martín, C., 1994, p.44; Molina & Torres, 2006, p.42)<sup>45</sup> é, segundo Égídio Reale,

---

<sup>43</sup> É de todo conveniente ler esta explicação de Velasco: «así como para el Estado la concesión de asilo es un derecho derivado de su soberanía territorial, para el particular asilado no aparece como un derecho, sino como una concesión graciosa del Estado asilante».

<sup>44</sup> Cfr. n.º 1 e 2.º do art. 24.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

<sup>45</sup> O asilo diplomático é segundo Guillien (1978, p. 30) a «[protection] qu'un Etat peut assurer, grace à l'inviolabilité des locaux diplomatiques, aux personnes objet de poursuites qui s'y sont réfugiées, en refusant de les remettre aux autorités locales ou d'autoriser celles-ci à venir les arrêter». Para, Cornu é a «[protection] recherchée dans les locaux d'une ambassade étrangère, au nom de l'inviolabilité dont ceux-ci jouissent; institution aujourd'hui



*«[inconnu] jusqu'au XV siècle, l'asile diplomatique a été souvent appliqué au cours des siècles suivants, pour disparaître ensuite ou être limité, dans les pays où il a survécu, aux seuls réfugiés politiques. À la différence de l'asile territorial ou extérieur, l'asile diplomatique est accordé dans le pays même où le délit a été commis, ou par lequel le réfugié est poursuivi. Il est offert sur le territoire de la juridiction dont relève le réfugié. L'asile diplomatique apparaît donc, non comme une conséquence de la souveraineté territoriale, mais comme une limitation de celle-ci, consentie par le souverain du lieu de refuge, en vertu d'un accord ou d'une coutume, ou comme un acte de courtoisie internationale» (Reale, p.511).*

O asilo diplomático surge e desenvolve-se com a diplomacia, ou melhor, a partir da Paz de Westefália, de 1648, quando esta se torna, de facto, uma instituição do direito internacional. Consequentemente, é só a partir de 1648 que o direito internacional foi concedendo, de forma gradual, aos agentes diplomáticos, um conjunto de direitos, privilégios e prerrogativas capazes de melhorar o desempenho do asilo diplomático nas missões no estrangeiro, bem como possibilitar a independência face ao poder instituído ou às ações das autoridades locais (Moncada, pp. 69-75; *Jornal Público*, 2012)<sup>46</sup>.

É de sublinhar que, de entre estes privilégios concedidos, é, sem sombra de dúvida, a inviolabilidade dos edifícios da missão diplomática, um dos mais importantes, na medida em que possibilita a salvaguarda de um dos mais elementares direitos do homem, nomeadamente, o de asilo (*Jornal Público*, 2012).<sup>47</sup> Por outro lado, a concessão deste privilégio confere ao agente diplomático, uma liberdade de movimentos e de decisões no seio dos edifícios da missão diplomática, bem como a independência, a segurança e a estabilidade emocional para decidir em consciência face a uma eventual atrocidade dos mais elementares direitos humanos.

---

*contestée, sauf lorsqu'elle est consacrée par une convention internationale qui permet de refuser de remettre une personne recherchée aux autorités locales ou d'autoriser celles-ci à venir l'arrêter». Para, Marín, J., Martín, J., & Martín, C., (1994, p. 44) é a «[protección] que se da al refugiado político contra las autoridades territoriales. El amparo se presta en razón del privilegio de inviolabilidad de que gozan los edificios de las embajadas o legaciones». Por último, para Ricardo Molina et. al., é a «[protección] que se se concede, en una legación diplomática, a la persona que en ella busca refugio – o lo solicita – perseguida en su país de origen por razones políticas o ideológicas. Se consideran inviolables los edificios de embajadas y legaciones».*

<sup>46</sup>Recentemente, como refere o *Jornal Público* esta forma de asilo diplomático foi aplicada na Europa: «[o] fundador do site Wikileaks, Julian Assange, procurado por acusações de violação na Suécia, conseguiu o que pretendia, na tentativa de evitar a extradição do Reino Unido. O Equador concedeu-lhe asilo político e direitos diplomáticos. Se agora consegue sair da embaixada em Londres sem ser detido, ainda está por saber».

<sup>47</sup> Porém, infelizmente, como refere o mesmo *Jornal Público* estes privilégios estiveram quase a ser quebrados por parte do Reino Unido no caso de Julian Assange, conforme algumas notícias que circularam: «[resta] saber se Londres aceita que Assange saia do país sem consequências – pela primeira reação conhecida, dir-se-ia que não. E os acontecimentos das últimas 48 horas sugerem que não será tarefa fácil para o fundador do Wikileaks. Segundo o ministro equatoriano, os ingleses ameaçaram invadir a embaixada do Equador em Londres, para deter Assange e evitar a sua saída do país. Uma ameaça duramente criticada por Ricardo Patiño, que reafirmou a posição equatoriana, entendendo que se tratou de uma ameaça «inaceitável».



Deste modo, uma prática consuetudinária assente na simples cortesia, tolerância convivência e/ou conveniência política, converteu-se num foro de direito cujo corolário máximo se consubstancia na inviolabilidade das missões diplomáticas ou sob a forma de asilo-imunidade (Moncada, pp.74-75)<sup>48</sup>. Aliás, a este respeito, reiterou Carlos V, imperador da Alemanha e Rei de Espanha, que as casas dos embaixadores serviam de asilo inviolável como, outrora, os templos dos deuses, pelo que não era permitido às pessoas violarem este asilo, sob qualquer pretexto (Moncada, pp.63-70).

Assim, durante os séculos vindouros, séculos XVI e XVII, o asilo diplomático ganhou uma amplitude que não se restringia apenas às missões diplomáticas (UN General Assembly, 1975, A/10139).<sup>49</sup> Era muito mais vasto.

Vigorava, na altura, o denominado *jus quarteriorum* ou a «imunidade do bairro» que se estendia por todas as casas e ruas do bairro onde estava situada a missão diplomática. Todavia, a partir do século XIX, o asilo diplomático começa a entrar em declínio, ao ponto de desaparecer

---

<sup>48</sup> Como refere Cabral de Moncada (1945, p.74-75)«[a] doutrina ou [teoria] da ficção da extraterritorialidade [embora não aceite por todos os autores, tenta justificar o direito de asilo interno. Segundo ela,] os edifícios das missões diplomáticas no estrangeiro são considerados como pedaços isolados no próprio território do Estado que representam. Nestas circunstâncias, claro está, qualquer violação destes edifícios por parte das autoridades locais seria equiparada à violação do território de um Estado estrangeiro. Estava, portanto, com esta doutrina, obtida uma justificação jurídica sólida para prática do direito de asilo».

<sup>49</sup> Contudo, como salienta o Relatório do Secretário-Geral da UN, no século XVIII, «*ambassadors continued to grant asylum in their dwellings, as is demonstrated by two famous episodes in diplomatic history. One concerns the Duke of Ripperda, Minister for Finance and Foreign Affairs to Philip V of Spain, who, accused of betraying the trust of his office, was apprehended in 1726 at the residence of the British Ambassador at Madrid. The other, which dates from 1747, involves one Christopher Springer, a merchant born in Russia and domiciled at Stockholm, who, having been found guilty of complicity in an act of high treason, took refuge with the British Ambassador at Stockholm, but was finally handed over by the Ambassador to the Swedish authorities*».



dos Estados Europeus (UN General Assembly, 1975, A/10139)<sup>50</sup>, em virtude dos usos e abusos cometidos (Moncada, pp.78-79 e pp.80 e 86)<sup>51</sup>.

Em suma, o asilo diplomático, também conhecido como asilo extraterritorial, é, em sentido estrito, sinónimo de asilo interno de direito internacional (Oliveira, pp.49-50)<sup>52</sup>. O citado Documento Final, adotado pela Conferência Ibero-americana sobre Direito de Asilo, celebrada em Montevideo em outubro de 1996, define o asilo diplomático como «o direito do Estado conceder nas instalações diplomáticas, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares, a proteção a perseguidos por motivos políticos, por delitos políticos, delitos comuns conexos com os políticos ou por delitos comuns cometidos com fins políticos, por tempo estritamente necessário para garantir a segurança do requerente perante o perigo de ser privado da sua vida ou liberdade». É, portanto, um ato livre, soberano, discricionário e arbitrário de um Estado face ao outro, em prol de nacionais de países terceiros, vítimas de perseguição por motivos diversos, bem

---

<sup>50</sup> De facto, como refere o Relatório do Secretário-Geral da UN, a partir do século XIX, «*diplomatic asylum almost ceased to be granted in Europe except during political disturbances. In Greece, for example, during the Revolution of 1862, refuge was given in legations and consulates to persons whose lives were in danger. In Spain, in 1841 and again in 1843, Chevalier d'Alborgo, chargé d'affaires of Denmark, received into his dwelling a number of Spaniards who were being sought for political reasons, including the Marquis of Casa-Irujo, who later became the Duke of Sotomayor. This led to the Chevalier becoming a grandee of Spain, with the title of Barón del Asilo, but did not prevent the Duke of Sotomayor, then Minister for Foreign Affairs, from ordering the authorities to enter the house of his former benefactor during the insurrection of 26 March 1848 in order to seize some political opponents. In Portugal during the Revolution of 1910, which brought down the monarchy, a few legations granted asylum to supporters of the ancien régime. Various instances of asylum in China, Persia, Morocco and Turkey could also be cited*».

<sup>51</sup> É de notar como refere Cabral de Moncada que «a doutrina no séc. XVIII se mostra hesitante na defesa do direito de asilo. Vattel é um exemplo típico desta fase de transição. Este autor começa por defender energicamente a inviolabilidade dos edifícios das missões diplomáticas. Todavia afirma logo a seguir que o soberano local não poderá suportar que nestes edifícios seja concedido asilo a toda e qualquer espécie de criminosos. Finalmente, empreende a vaga distinção entre *crimes leves e graves*. Só para os primeiros seria de admitir o direito de asilo». A título de curiosidade, convém sublinhar ainda que «(...) [os] Estados Unidos nunca reconheceram a prática do direito de asilo diplomático a dentro das suas fronteiras, e também não nos consta que tal direito aí fosse alguma vez reivindicado por um Estado estrangeiro. No entanto, no território dos outros Estados – sobretudo na América Latina – os Estados Unidos exerceram repetidas vezes o mesmo direito de asilo».

<sup>52</sup> Tal como foi posto em relevo por Sofia Oliveira (2009, pp.49-50) «[o] asilo extraterritorial é concedido pelo Estado, fora do seu território nacional, mas em espaço sob a sua jurisdição e isento de qualquer ação ou interferência por parte das autoridades locais. Do ponto de vista do autor da perseguição, este asilo é interno, na medida em que é concedido nos limites do seu próprio território. Na América latina, esta forma de asilo é chamado asilo *tout court*. O asilo diplomático não se restringe, no entanto, à proteção conferida em missões diplomáticas, embora seja esta a sua manifestação mais frequente, mas inclui também o asilo concedido em navios de pavilhão estrangeiro estacionados nas águas territoriais de um outro Estado – o chamado asilo naval – e o asilo militar, concedido em acampamentos militares estrangeiros implantados no território onde se verifica a perseguição. Usualmente, estas três formas de asilo são designados, por sinédoque, como asilo diplomático, dado ser esta a manifestação mais frequente desta forma de asilo».



como por razões humanitárias, e a principal obrigação assumida pelo Estado asilante é o dever de não devolução e a transferência ou deslocação do asilado fora do país. Esta classe de asilo, apesar de ser recente evoluiu ao nível dos princípios e dos direitos apregoados, a par do asilo territorial (Reale, p.515)<sup>53</sup>.

Na essência, o asilo diplomático comporta a mesma natureza do asilo territorial e confere os mesmos direitos e garantias, exceto na obrigatoriedade dos requerentes de asilo terem que abandonar o país de origem para solicitarem os pedidos de asilo. Efetivamente, com o asilo diplomático, os requerentes de asilo já não necessitam abandonar o país de origem para solicitar o pedido de asilo, podem requerê-lo em virtude do princípio da inviolabilidade das missões diplomáticas (Convenção sobre Relações Diplomática, 1961),<sup>54</sup> nas embaixadas, nos consulados, nos navios de guerra, nos acampamentos e/ou em aeronaves militares.

Todavia, não devemos esquecer que esta classe de asilo deveria ser apenas utilizada em circunstâncias excepcionais e somente em caso de urgência ou perigo efetivo, uma vez que não confere uma proteção definitiva, mas apenas uma proteção provisória até o requerente de asilo ser transferido para o Estado asilante. Iremos, de igual modo, analisar com mais pormenor esta classe de asilo no *item* que reservámos para a Convenção de Caracas sobre o Asilo Diplomático e Territorial de 1954, até porque esta classe de asilo é originária da América Latina (Oliveira, p. 51; Rotaecche, p. 59)<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Aliás, como refere Egídio Reale, (1938, p. 515)«[son] existence était officiellement consacrée par un jugement du pape Clément VIII, à l'occasion d'un conflit entre les Cours de France et d'Espagne. En juillet 1601, des Français, qui avaient été insultés, attaquèrent des soldats espagnols, en tuèrent deux et en blessèrent d'autres. Après quoi, ils se réfugièrent à l'Ambassade de France à Madrid. À la suite du tumulte du peuple, qui menaçait de mettre feu à l'hôtel de l'ambassadeur, et pour apaiser sa colère, les autorités espagnoles firent arrêter les coupables. Les protestations de l'ambassadeur, le comte de Rochefort, furent vaines. La Cour d'Espagne fit ses excuses pour la violation de l'Ambassade, mais elle retint les prisonniers. Le roi de France, Henri IV, demanda alors des réparations, qui ne lui furent pas accordées. À la suite de ce refus, les relations, même commerciales, entre les deux pays, furent interrompues. Clément VIII, auquel les deux Cours soumirent le conflit, donna raison au roi de France, blâmant la violation de l'asile. Les prisonniers furent rendus au Pape qui, à son tour, les remit à l'Ambassadeur de France à Rome».

<sup>54</sup> Cfr. «1- Os locais da missão são invioláveis. Os agentes do Estado acreditador não poderão neles penetrar sem o consentimento do chefe de missão.2 – O Estado acreditador tem a obrigação especial de adotar toda as medidas apropriadas para proteger os locais contra qualquer intrusão ou dano e evitar perturbações que afetem a tranquilidade da missão ou ofensas à sua dignidade. 3- Os locais da missão, o seu mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução (Cfr. n.º1 a 2 do art. 22.º da Convenção sobre Relações Diplomáticas, celebrado em Viena, em 18 de abril de 1961).

<sup>55</sup> Tal como foi sublinhado Sofia Oliveira (2009. p.51)«[na] América Latina, a prática de asilo diplomático (aí designado simplesmente por asilo) permanece e é aceite como necessária na luta contra a ditadura e os governos



### 3.2.3 O asilo neutral

A doutrina tem caracterizado o asilo neutral como um instituto humanitário originário e derivado, essencialmente, de conflitos armados. Deste modo, para Trujillo Herrera, «*esto es, el refugio concedido por un país no beligerante en tiempos de guerra, y que se concede por igual a cualquiera de los enfrentados*» (Herrera, p.101). Por outro lado, Díez de Velasco considera que o verdadeiro enquadramento desta classe de asilo se encontra no seio dos conflitos bélicos, ou seja, é «*la protección que concede un Estado neutral en tiempo de guerra a miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados beligerantes que buscan refugio en su territorio. Es práctica generalmente admitida que los grupos de combatientes sean internados en el referido Estado neutral*» (Velasco, p.515). Por último, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino consideram que estamos perante esta classe de asilo, «quando este, em tempo de guerra, é concedido no território de um Estado neutro, mediante o respeito de determinadas condições, a tropas ou a navios de Estados beligerantes» (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1998, pp.57-58).

Assim, por muito que não seja fácil caracterizar esta classe de asilo, podemos, em traços gerais, definir «asilo neutral» como um apoio humanitário concedido por um Estado neutral ou Estado terceiro a nacionais de Estados beligerantes e a membros das forças armadas (Moncada, p.506)<sup>56</sup>. Em caso de conflito armado entre dois ou mais Estados, um Estado terceiro não participante neste conflito poderá conceder asilo neutral aos nacionais de qualquer um dos Estados beligerantes e aos membros das forças armadas, sem qualquer tipo de distinção ou discriminação, «*[salvo] supuestos objetivos de mera imposibilidad material – por ejemplo, ante*

---

militares». No mesmo sentido foi dito por Rotaeché que «*[la] práctica del asilo en las legaciones diplomáticas – embajadas, consulados u otro tipo de representaciones extranjeras acreditadas en un país - , ha sido bastante frecuente, muy especialmente en Iberoamérica. Ello ha dado lugar a que se regule el asilo diplomático como institución diferenciada del asilo territorial. (...) Por otra parte, el asilo diplomático tiene una aparición más tardía que la práctica del asilo territorial, ya que, lógicamente, sólo comienza cuando, consolidados los primeros Estados modernos, se institucionaliza la diplomacia y se generalizan las embajadas permanentes. Con dichas embajadas permanentes se suma, a la inmunidad personal de los enviados, la del lugar por ellos ocupado, lugar donde comienza a ejercerse el asilo*».

<sup>56</sup> A título de curiosidade, refere Cabral de Moncada (1945, p.506) que «[na] Ordenança naval portuguesa de 1930 encontramos igualmente prescrito no artigo 412.º "em ocasiões de perturbações políticas, o comandante em chefe da força naval surta em águas estrangeiras, pode conceder asilo a bordo dos seus navios aos refugiados políticos que fujam a um perigo iminente e em outros casos externos..." e, no artigo 413.º, que: "o comandante em chefe deve proteger os cidadãos portugueses em países estrangeiros contra quaisquer ataques independentemente de instruções especiais...concedendo-lhes asilo a bordo dos navios da armada..."» .



*el elevado número de aspirantes a sus beneficios –, el asilo se otorgará siempre provisionalmente por razones de humanidad; confirmandose o denegándose definitivamente según la petición formulada se asienta sobre razones de índole político o pretenda encubrir actividades delictivas de naturaleza común o generadoras de responsabilidad penal internacional»* (Diccionario Jvridico, pp.193-195).

É de sublinhar, contudo, que esta classe de asilo integra o tronco comum de qualquer outra classe de asilo (territorial ou diplomático) e, conseqüentemente, assenta nos mesmos pressupostos e exige o preenchimento dos mesmos requisitos para a sua concessão, exceto no que concerne, naturalmente, ao tempo e aos sujeitos, pois esse vigora apenas em tempos de conflitos armados e tem como sujeitos destinatários, exclusivamente, os nacionais dos Estados beligerantes ou os membros das forças armadas.

Portanto, o asilo neutral nasce da consciência dos efeitos nefastos dos conflitos armados, bem como da premente necessidade de amparo e de apoio humanitário aos sujeitos beligerantes. Para além disso, esta classe de asilo baseia-se em princípios humanitários e no respeito pelos direitos fundamentais a que os Estados estão vinculados nas suas relações interestaduais, bem como nas relações com os seus concidadãos, independentemente do período da Guerra.

Contudo, julgamos que esta categoria de asilo não tem razão de ser, pois todas as formas de asilo *per se* deveriam ser por natureza neutras, independentemente do pedido de asilo provir de um período conturbado ou de guerra e/ou proceder de uma zona circunscrita ou em tempo de paz. A matriz subjacente à análise de qualquer pedido de asilo deveria incidir somente na salvaguarda dos mais elementares direitos humanos e na proteção efetiva de todos aqueles que sejam vítimas silenciosas de perseguições sistemáticas que põem em causa os elementares direitos da pessoa humana.

É de exaltar, porém, que o propósito que o instituto de asilo neutral pretende salvaguardar se encontra, *a priori*, protegido internacionalmente pela Convenção de Genebra relativa a proteção das pessoas civis em tempo de guerra (IV).<sup>57</sup> Esta, apesar de não fazer qualquer referência em todo o seu articulado ao instituto de asilo, refere um conjunto de conceitos jurídicos que estão, direta ou indiretamente, relacionados com este instituto, como, por exemplo,

<sup>57</sup> Assinada em Genebra – Suíça, a 12 de agosto de 1949 e, entrou em vigor a 21 de outubro de 1950.



o repatriamento (art.º 6.º), a extradição (art.º 45.º), o regresso (art.º 45.º), a deportação (art.º 49.º)<sup>58</sup> e o refúgio (art.º 70.º).<sup>59</sup>

A presente Convenção de Genebra, relativa à Proteção das Pessoas Civis em tempo de Guerra, conseguiu aglutinar, de forma mais abrangente e eficaz, a essência do asilo neutral, pelo que este acabou por ser absorvido pelo asilo territorial.

### 3.3. Asilo, refúgio e outras formas de proteção internacional: Relacionamento e diferenças conceituais

Não é fácil estabelecer uma diferenciação categórica entre asilo, refúgio e outras formas de proteção internacional. Contudo, como analisámos, o asilo tem uma origem que remonta aos tempos imemoriais da História da Humanidade. Ao invés, o refúgio e as outras formas de proteção internacional, nomeadamente a proteção temporária e a proteção subsidiária, surgem principalmente no século XX (Lopes, Moura, Rocha & Filho, 2010, p. 2).<sup>60</sup>

Na verdade, o êxodo populacional (Iglesias, p.267)<sup>61</sup> ocorrido no século XX, resultado de diversos conflitos armados que eclodiram por diversas partes do mundo, propiciou o aparecimento de vários grupos de pessoas que almejavam entrar no território de outros Estados, e

<sup>58</sup> «As transferências forçadas, em massa ou individuais, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o de qualquer outro país, ocupado ou não, são proibidas, qualquer que seja o motivo. (...)»

<sup>59</sup> «As pessoas protegidas não poderão ser presas, processadas ou condenadas pela Potência ocupante por atos cometidos ou por opiniões manifestadas antes da ocupação ou durante uma interrupção temporária desta, com exceção das infrações às leis e costumes da guerra. Os súbditos da Potência ocupante que, antes do início do conflito, tiverem procurado refúgio no território ocupado não poderão ser presos, processados, condenados ou deportados desse território, a não ser que infrações cometidas depois do início das hostilidades ou delitos de direito comum praticados antes do início das hostilidades, segundo a lei do Estado cujo território está ocupado, tivessem justificado a extradição em tempo de paz».

<sup>60</sup> Como sublinham André Lopes et. al. (2010), impõe-se esclarecer os termos em causa: «muitos textos internacionais se [equivocam] no emprego de ambas as expressões. O instituto do asilo não se confunde com o do refúgio. A concessão do *status* de refugiado se dá não em virtude de uma perseguição política, mas sim em virtude de perseguição por motivos de raça, religião ou de nacionalidade, ou ainda pelo fato de pertencer a determinado grupo social ou ter determinada opinião política. O controle de normas é realizado por organismo internacional (ACNUR), enquanto que o asilo constitui ato discricionário do Estado concedente no uso do exercício de sua soberania. Outra diferença a ser destacada entre os institutos do asilo e do refugio diz respeito a motivação de ambas as situações. O primeiro se aplica em situações de perseguição de carácter nitidamente mais individual, o segundo tem por motivos determinantes situações que atingirem sempre uma coletividade».

<sup>61</sup> Na verdade, realça Maria Iglesias (2010, p. 45) « (...) millones de personas han huido y continúan huyendo de las zonas afectadas por la violencia armada, donde las violaciones del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal de los civiles, particularmente de las mujeres, los niños y los ancianos, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las persecuciones, las deportaciones son las causas principales del éxodo».



bem assim de outras pessoas que, pura e simplesmente, se viram forçadas a deslocar-se e a deambular, sem rumo e sem norte, mas que, de igual modo, ansiavam por uma proteção internacional.

Em consequência desses fatores, os Estados viram-se obrigados a destringir este grupo de pessoas, de acordo com as motivações inerentes ao abandono do seu local de origem. Deste modo, *a priori*, subdividiram este grupo de pessoas em três categorias: os imigrantes (aqueles que buscavam, apenas, melhores condições de vida), os refugiados (aqueles que eram forçados a deslocar-se em virtude de conflitos armados, bem como por outras causas diversas) e os requerentes de asilo (aqueles que requeriam uma proteção internacional, alegando, para o efeito, uma violação sistemática dos seus mais elementares direitos humanos).

Para além disso, os Estados encetaram um processo de endurecimento das políticas respeitantes à migração e adotaram várias medidas restritivas de entrada nos seus territórios e/ou no âmbito das suas fronteiras. Finalmente, optaram, também, por criar outras formas de proteção internacional, como, por exemplo, a proteção temporária e a proteção subsidiária, de modo a abarcar e a proteger todas aquelas pessoas que, por circunstâncias diversas, se viam obrigadas a abandonar o seu país de origem.

Portanto, as deslocções forçadas do século XX foram, de facto, o motor impulsionador para o aparecimento jurídico de outras formas de proteção internacional (Iglesias, p.45),<sup>62</sup> nomeadamente, proteção temporária e proteção subsidiária que na prática são formas de refúgio. Contudo, não é tarefa fácil distinguir estes dois institutos jurídicos (asilo e refúgio), (Alland, 1997, p.16),<sup>63</sup> uma vez que, cada um deles tem especificidades próprias. Podemos, no

---

<sup>62</sup> Aliás, como refere Maria Iglesias «[la] génesis del Derecho Internacional de los Refugiados esta inexorablemente unida a los conflictos armados. Fueron ellos los que dieron origen a este setor del ordenamiento jurídico internacional».

<sup>63</sup> É interessante analisar a posição de Denis Alland (1997, p.16) relativamente ao asilo e ao refúgio. O autor sustenta que partindo «d'une conception rigoureuse et étroite qui n'est évidemment pas la seule possible: l'asile est un espace, le réfugié une personne. Ce qui fait qu'un espace peut offrir asile provienne de l'exclusivité de la compétence qu'y exerce un sujet et fait obstacle aux entreprises d'un autre sujet sur un ou plusieurs individus. Lorsqu'il s'agit d'asile international, les sujets en cause sont les Etats d'origine et d'accueil et la compétence exclusive est la compétence exercée à raison du territoire («compétence territoriale»). (...) Le réfugié, quant à lui, est un individu qui, contraint de vivre en dehors de son Etat d'origine, n'est pas regardé dans l'Etat qui l'accueille comme un étranger ordinaire parce qu'il jouit d'un status spécial, le «statut de réfugié». Cette acception étroite du mot réfugié doit éter complétée par l'attention qu'il faut accorder aux personnes qui ne bénéficient pas du status de réfugié mais attendent que cette qualité leur soit reconnue ou refusée: les demandeurs de status. Il arrive souvent – cela ne simplifie pas les choses –

entanto, elencar um conjunto de motivações comuns subjacentes a ambos os institutos como, por exemplo: a) as perseguições individualizadas ou em massa resultantes de conflitos armados ou da inoperância por parte dos Estados de origem ou de residência em salvaguardar a paz social e a segurança das pessoas; b) as violações sistemáticas dos mais elementares direitos humanos aptos a colocarem em risco a vida dos visados de forma atual e efetiva; c) o abandono do país de origem ou de residência rumo a um Estado terceiro; d) a expectativa de obter nos Estados terceiros a proteção mínima ou definitiva, bem como a segurança efetiva para as suas vidas (Moro, p. XVI)<sup>64</sup>; e) a esperança de não serem discriminados e expulsos ou devolvidos aos Estados de origem ou de residência. Ou seja, a esperança de serem respeitados o princípio de não discriminação<sup>65</sup> e o princípio de *non-refoulement*.<sup>66</sup>

Todavia, apesar destas motivações comuns entre o instituto de asilo e o refúgio, ao longo da história, o asilo foi muitas vezes considerado sinónimo de refúgio (Santiago, 1999, p.56)<sup>67</sup>. Outras vezes foi categorizado como um instituto jurídico autónomo e, conseqüentemente, distinto do refúgio. Mais recentemente, passou a ser visto como um dos ramos do tronco comum que é o direito de asilo. O direito de asilo passou a congrega estes dois institutos jurídicos (asilo e

---

*qu'on les appelle des «demandeurs d'asile», ou même également des «réfugiés». Un premier regard sur les notions permet de se rendre compte qu'il est possible de jouir de l'asile sans avoir le status de réfugié, et que la reconnaissance par un État de la qualité de réfugié n'entraîne pas pour lui l'obligation d'accorder l'asile. L'indépendance des notions est patente».*

<sup>64</sup> Merece ser lida a explicação Lucia Moro (2007, p. XVI) a este propósito: «[los] Estados que gozan de sistemas políticos democráticos estables, donde impera la ley y el respeto del derecho, donde el nivel de garantía en la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales es alto y efectivo, son especialmente atractivos como puntos de destino para asilados y refugiados, que esperan encontrar en ellos la protección y la seguridad que van buscando. Suele tratarse, también en general, de Estados con una economía desarrollada y estable, que les permite tener unos servicios sociales eficaces, que dan cobertura a la mayoría de la población, aunque no siempre es el caso».

<sup>65</sup> Cfr. art. 3.º (Não discriminação) da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado: «Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem».

<sup>66</sup> Cfr. art. 33.º (Proibição de expulsar e de repelir) da Convenção de Genebra: «1- Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. 2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tenho sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país».

<sup>67</sup> Leia-se destriça terminológica efectuada por Jaime Santiago (1999,p.56):« (...) o asilo representa o exercício de um ato soberano próprio dos Estados e a respeito do qual não existe nenhum organismo encarregado de seu cumprimento. (...) o asilo é uma instituição que nasce como proteção frente a uma perseguição, a qual deve ser atual e presente, contra uma pessoa (...) o refúgio, ao contrário, é menos rigoroso a esse respeito, pois não requer uma atual e efetiva perseguição é suficiente «o fundado temor de perseguição».



refúgio) porque estão intimamente relacionados e possuem idênticas motivações subjacentes ao pedido de proteção de internacional (Ramos, 1994, p.86; Gil, 2010, p.804).<sup>68</sup>

Contudo, deve-se sublinhar que o conceito de refugiado apenas, se materializou como um conceito político suscetível de proteção jurídica e, como instituto jurídico autónomo *per se*, no período entre as duas Grandes Guerras do século XX (Herrera, p. 104), condicionando, deste modo, que alguns autores o considerassem como o século dos refugiados e dos deslocados (Velasco, 2009, p. 629; Iglesias, p.27).<sup>69</sup>

Conquanto se tenham adotado diversos instrumentos jurídicos, medidas e/ou políticas referentes aos refugiados durante este período,<sup>70</sup> é somente com a adoção sob a égide das Nações

<sup>68</sup> Aliás, refere Maria Ramos (1994, p.86) «*Es evidente que el Estatuto de refugiado no implica el asilo. Ambos difieren en su regulación y efectos jurídicos de protección. No obstante, la tendencia actual de los gobiernos es igualarlos concetual y normativamente. El reconocimiento de la condición de asilado implica una gran generosidad de los Estados porque internacionalmente no están obligados por ningún tratado o instrumento jurídico. Por ello son pocos los Estados que lo recogen en su legislación (los más significativos eran RFA, Francia y más recientemente España [Portugal, también]). Hoy casi ninguno sigue sosteniéndolo sin desnaturalizar su contenido*». Neste sentido, Sílvia Gil refere, também, que : «[al] igual que los demandantes de asilo, los refugiados son personas especialmente vulnerables en tanto en cuanto coletivo de extranjeros que entra en relación con sociedades nacionales y que es susceptible de exclusión a causa de la ausencia del vínculo de la nacionalidad pero, a diferencia de los primeros, existe un cuerpo normativo de Derecho internacional universal a la protección específica de su dignidad».

<sup>69</sup> Aliás, como refere Maria Iglesias (2000, p.27)«[Desde] comienzos del siglo XX hasta nuestros días se asiste a un proceso de humanización de la Sociedad internacional y de su ordenamiento jurídico. Proceso de humanización perceptible, no solo en la necesidad de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de la persona e impedir sus violaciones en tiempo de paz, sino también en el reconocimiento y protección de esos derechos en tiempo de conflicto armado. Una de las manifestaciones más relevantes del carácter humanista del Derecho internacional es la reafirmación y progresiva evolución de sus ramas humanitarias, particularmente de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional y del Derecho relativo a la protección internacional de los refugiados».

<sup>70</sup> Ao longo do século XX, foram adotados diversos Acordos *ad hoc* para situações específicas de refugiados e/ou de deslocados. Porém, muitos outros instrumentos, medidas ou políticas adotadas despoletaram, direta ou indiretamente, a humanização do Direito Internacional como, por exemplo: - a assinatura do Pacto das Sociedades das Nações (1920); - a nomeação do Dr. Fridtjof Nansen para o cargo de Alto Comissariado para os Refugiados Russos (1921-1929), e, depois, para os refugiados arménios (1924), sírios e turcos (1928); - adoção do Acordo relativo à emissão de certificados de identidade para os refugiados russos (5 de julho de 1922), conhecido por «Passaporte Nansen» (1922). Este passaporte não serviu apenas como documento de identificação, mas também de viagem. Mais tarde, foi melhorado com o «selo de Nansen» que servia para um «Fundo Humanitário»; - a adoção do Acordo relativo ao estatuto legal dos refugiados russos e arménios (30 de junho de 1928); - a criação do Gabinete Internacional Nansen para os refugiados (1931); - a adoção da Convenção relativa ao estatuto internacional dos refugiados (28 de outubro de 1933), ratificada por oito Estados. Esta faz referência ao princípio de *non-refoulement* ou de não devolução dos refugiados aos países de origem; - a nomeação do Alto Comissariado para os Refugiados provenientes da Alemanha, nomeadamente, para judeus e outros (1933-1938); - a adoção do Acordo relativo ao estatuto dos refugiados provenientes da Alemanha (4 de julho de 1936); - a criação do Comité Intergovernamental para os refugiados, presidido por Lord Winterton (1938). O mandato deste comité estendeu-se, posteriormente, aos refugiados espanhóis; - a adoção da Convenção relativa à emissão de certificados de identidade para os refugiados da Alemanha (10 de fevereiro de 1938) e da Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados alemães (10 de fevereiro de 1938),



Unidas da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado,<sup>71</sup> de 28 de julho de 1951, e, posteriormente, com a sua alteração resultante do Protocolo Adicional relativo ao Estatuto dos Refugiados, também conhecido como o Protocolo de Nova Iorque, de 16 de dezembro de 1966,

---

tendo o seu âmbito pessoal sido estendido aos refugiados austríacos com a adoção do Protocolo adicional (14 de setembro de 1939); - a criação do escritório do Alto Comissariado para os Refugiados (1939-1946); - a criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) (1943-1948); - a assinatura da Carta das Nações Unidas (1945); - a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) (1946); - a assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); - a criação do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1949) e a aprovação do seu Estatuto (1950); - a assinatura da Convenção Europeia para a proteção dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais (1950); - a nomeação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a assinatura da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); - a criação do Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias, convertido mais tarde em Organização Internacional para as Migrações (1952); - a criação do Fundo das Nações Unidas para Refugiados (UNREF), (1954); - a assinatura do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Protocolo Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e/ou Protocolo de Nova Iorque (1966); - a assinatura da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969); a adoção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (23 de maio de 1969), entre muitos outros.

<sup>71</sup> Ao longo do século XX, foram adotados diversos Acordos *ad hoc* para situações específicas de refugiados e/ou de deslocados. Porém, muitos outros instrumentos, medidas ou políticas adotadas despoletaram, direta ou indiretamente, a humanização do Direito Internacional como, por exemplo: - a assinatura do Pacto das Sociedades das Nações (1920); - a nomeação do Dr. Fridtjof Nansen para o cargo de Alto Comissariado para os Refugiados Russos (1921-1929), e, depois, para os refugiados arménios (1924), sírios e turcos (1928); - adoção do Acordo relativo à emissão de certificados de identidade para os refugiados russos (5 de julho de 1922), conhecido por «Passaporte Nansen» (1922). Este passaporte não serviu apenas como documento de identificação, mas também de viagem. Mais tarde, foi melhorado com o «selo de Nansen» que servia para um «Fundo Humanitário»; - a adoção do Acordo relativo ao estatuto legal dos refugiados russos e arménios (30 de junho de 1928); - a criação do Gabinete Internacional Nansen para os refugiados (1931); - a adoção da Convenção relativa ao estatuto internacional dos refugiados (28 de outubro de 1933), ratificada por oito Estados. Esta faz referência ao princípio de *non-refoulement* ou de não devolução dos refugiados aos países de origem; - a nomeação do Alto Comissariado para os Refugiados provenientes da Alemanha, nomeadamente, para judeus e outros (1933-1938); - a adoção do Acordo relativo ao estatuto dos refugiados provenientes da Alemanha (4 de julho de 1936); - a criação do Comité Intergovernamental para os refugiados, presidido por Lord Winterton (1938). O mandato deste comité estendeu-se, posteriormente, aos refugiados espanhóis; - a adoção da Convenção relativa à emissão de certificados de identidade para os refugiados da Alemanha (10 de fevereiro de 1938) e da Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados alemães (10 de fevereiro de 1938), tendo o seu âmbito pessoal sido estendido aos refugiados austríacos com a adoção do Protocolo adicional (14 de setembro de 1939); - a criação do escritório do Alto Comissariado para os Refugiados (1939-1946); - a criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) (1943-1948); - a assinatura da Carta das Nações Unidas (1945); - a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) (1946); - a assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); - a criação do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1949) e a aprovação do seu Estatuto (1950); - a assinatura da Convenção Europeia para a proteção dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais (1950); - a nomeação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a assinatura da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); - a criação do Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias, convertido mais tarde em Organização Internacional para as Migrações (1952); - a criação do Fundo das Nações Unidas para Refugiados (UNREF), (1954); - a assinatura do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Protocolo Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e/ou Protocolo de Nova Iorque (1966); - a assinatura da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969); a adoção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (23 de maio de 1969), entre muitos outros.



que passamos a ter verdadeiramente o primeiro e o único instrumento jurídico de cariz universal referente aos refugiados<sup>72</sup>. Porém, lamentavelmente, as Nações Unidas não procederam de igual modo com o instituto de asilo. Aliás, como refere Glória Arribas, este é órfão de normas jurídicas internacionais vinculantes para os Estados (Arribas, p.5).<sup>73</sup>

Todavia, estes dois instrumentos jurídicos internacionais permitiram que os Estados dispusessem de um conceito jurídico orientador para a definição de refugiado (Iglesias, p.64),<sup>74</sup> embora com algumas limitações jurídico-conceituais.<sup>75</sup> Como refere Maria Teresa Ponte Iglesias,

*«[en] un sentido genérico el término «refugiado» describe a toda persona que se ha visto obligada a abandonar su lugar de residencia habitual. Sin embargo, una definición tan amplia como ésta apenas si permite distinguir entre aquellos que han tenido que dejar su propio país y quienes han sido desplazados dentro de las fronteras de su país. Tampoco presta especial atención a las causas de huida: ya sea escapar de la persecución, de la violencia política, de los conflictos armados internacionales o*

<sup>72</sup> Esta entrou em vigor, conforme o disposto no art. 43.º da mesma, a 22 de abril de 1954. A Espanha aderiu à Convenção a 17 de agosto de 1978, tendo esta entrado em vigor no ordenamento jurídico espanhol a 12 de novembro de 1978 (B.O.E. num. 252, de 21 de outubro de 1978), e aderiu ao Protocolo Adicional, a 14 de agosto de 1978, tendo este entrado em vigor na mesma data (B.O.E. num. 252, de 21 de outubro de 1978). Por sua vez, Portugal aderiu à Convenção a 1 de outubro de 1960, tendo esta entrado em vigor no ordenamento jurídico português a 22 de março de 1960 (D.R. n.º91/76, de 17 de abril), e aderiu ao Protocolo Adicional, a 17 de abril de 1975, tendo este entrado em vigor a 13 de julho de 1976 (D.R. I, n.º90, de 17 de abril de 1975).

<sup>73</sup> Aliás, tal como foi referido por Glória Arribas, (2007, p. 5) «*resulta harto complicado debido a que existen diferentes regulaciones sobre las mismas en el ámbito internacional, además de que, a pesar de encontrarnos con un instrumento internacional como es la Convención de Ginebra, que nos pudiera servir para dar una definición generalmente aceptada por los Estados sobre lo que es el estatuto de refugiado, no existe por otro lado, un instrumento que del mismo modo nos ofrezca una definición generalmente aceptada sobre lo que es el asilo, y que nos permita de este modo distinguir ambas instituciones*».

<sup>74</sup> Como sustenta, Maria Iglesias (2000, p.63) «*[la] primera definición convencional del término refugiado se localiza en el Acuerdo sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios, de 1926 que establece lo siguiente: «2.º En lo relativo a la definición de la cualidad de refugiado, la Conferencia adota las definiciones siguientes: Ruso: Toda persona de origen ruso que no goza o no goza más de la protección del Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y que no ha adquirido otra nacionalidad. Arménio: Toda persona de origen armenio que no goza o no goza más del Gobierno de la República turca y que no ha adquirido otra nacionalidad*». Por outro lado, não podemos esquecer também que a Resolução de 16 de fevereiro de 1946, do Comité Económico Social das Nações Unidas, também definiu em termos gerais este conceito de refugiado. Contudo, é com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951, que este conceito ganha, verdadeiramente, uma amplitude universal.

<sup>75</sup> Cfr. Art.º 1.º (Definição do termo «refugiado») da Convenção relativo ao estatuto dos refugiados (1951): «A. Para os fins da presente Convenção, o termo «refugiado» aplicar-se-á a qualquer pessoa: (1) Que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos arranjos 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 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados. (...) (2) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar».



*internos o de otros acontecimientos que perturben gravemente el orden público»* (Iglesias, p.63).

Por conseguinte, houve necessidade de encontrar outras formas de proteção internacional de modo a abarcar também um vasto grupo de pessoas (deslocadas/refugiados de facto ou *non-status refugee*) que não eram formalmente reconhecidas pelos Estados como refugiados, nem reuniam os pressupostos mínimos para lhes ser concedido o estatuto de asilado, mas que, de igual modo, necessitavam de uma qualquer outra forma de proteção internacional. Deste modo, foram sendo implementadas, no seio dos próprios Estado<sup>76</sup>e/ou em organizações internacionais regionais (v.g., Conselho da Europa e União Europeia)<sup>77</sup> outras duas formas de proteção internacional que conferiam, comparativamente aos restantes estrangeiros, um tratamento mais favorável às pessoas excluídas da tutela da Convenção de Genebra (Terol, 2010, p.8)<sup>78</sup>quer sob a

<sup>76</sup> Não podemos esquecer que os Estados no uso da sua soberania territorial poderiam conceder ou não qualquer tipo de proteção internacional ou condições mais favoráveis a terminados grupos de pessoas.

<sup>77</sup> Cfr., por exemplo, a Recomendação (773) sobre os refugiados de facto que não se enquadram na Convenção de Genebra relativa aos Estatuto dos refugiado (1976), a Recomendação (1237) sobre a situação dos requerentes de asilo cujos pedidos foram recusados (1994), a Resolução de 25 de setembro de 1995, relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas (JO C 262 de 7.10.1995, p.1), a Decisão 96/198/JAI relativa a um procedimento de alerta e de emergência para a repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas (JO L 63 de 13.3.1996, p.10), a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária, no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem estas pessoas e ao suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. (JO L 212 de 07/08/2001, p. 0021-0023), a Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e relativas ao conteúdo da proteção concedida. (JO L 304 de 30/09/2004, pp. 0012-0023). Esta última Diretiva foi revogada pela Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. ( JO L 337 de 20/12/2011, pp.0009-0024)

<sup>78</sup> Aliás, como foi referido António Pérez e Juan Terol (2010, p.8) «[no] obstante, y aunque desde una ótica bienintencionada el estatuto de refugiado goza de un cierto prestigio en tanto que institución protectora de los derechos más elementales, la realidad es tozuda, como puede derivar-se de la enorme cantidad de personas que son objeto de asistencia por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Además, desde un punto de vista jurídico, la cuestión adquiere una gran complejidad que se traduce en una multiplicidad de calificaciones de las situaciones subjetivas (bajo el paraguas de lo que se entiende coloquialmente como refugiado, desde una perspectiva jurídica más rigurosa se sitúan, junto a esa figura en sentido estricto, el asilo y los desplazados internos) y de formas de protección ( el refugio tiene un alcance más limitado que el asilo y la llamada protección subsidiaria trata de dar respuesta a las situaciones que no encajan en las figuras anteriores».



forma de proteção temporária quer sob a forma de proteção subsidiária (Sousa, 2001, p.265; Iglesias, pp-63-68).<sup>79</sup>

Assim, no âmbito da União Europeia, estas duas formas de proteção internacional encontram-se reguladas na Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001, (proteção temporária) (Directiva 2001/55/CE)<sup>80</sup> e na Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, (proteção subsidiária) (Directiva 2004/83/CE)<sup>81</sup>. Naturalmente, essas duas formas de proteção internacional conferem aos seus beneficiários um conjunto de direitos mais favoráveis em relação aos restantes estrangeiros, como, por exemplo, a emissão de autorização de residência, o direito de acesso ao emprego, a um alojamento adequado, às prestações sociais necessárias e/ou ao sistema educativo, entre muitos outros.

Feita esta caracterização em traços gerais das diversas formas de proteção internacional, urge restringir o nosso âmbito de investigação, essencialmente ao asilo e ao refúgio. Evidentemente, como vimos, o contributo das Nações Unidas foi meritório para a definição dos princípios e normas referentes ao estatuto de refugiado. Porém, infelizmente, e, apesar de o instituto de asilo e o refúgio terem motivações comuns, o facto é que «[la] figura del Refugio se

---

<sup>79</sup> Tal como foi sublinhado por Constança Sousa (2001, p.265) «[a] proteção temporária – visa dar resposta célere a casos de urgência humanitária e ao êxodo de pessoas, permitindo a admissão durante um período de tempo determinado de uma categoria genérica de beneficiários e.g., deslocados do Kosovo. A proteção subsidiária – é conferida individualmente e, em princípio, não está relacionada com uma situação de afluxo maciço». A este respeito, também foi dito por Iglesias «[tras] la guerra en la antigua Yugoslavia, y el inmenso éxodo de refugiados que ha provocado en Europa, se ha acuñado un nuevo término; la denominada «protection temporal». No existe un estándar mínimo al respecto al respecto y cada Estado europeo há regulado de diferente manera dicho status de «protección temporal».

<sup>80</sup> Deste modo, a proteção temporária é «um procedimento de caráter excepcional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem proteção» (Cfr. alínea a) do artigo 2.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001 - JO L 212 de 07/08/2001, pp. 0021-0023).

<sup>81</sup> Deste modo, uma pessoa elegível para proteção subsidiária será «o nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país. (Cfr. alínea e) do artigo 2.º da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004 (JO L 304 de 30/09/2004, pp.0012-0023). Esta Diretiva foi revogada pela Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. ( JO L 337 de 20/12/2011, pp.0009-0024)



*considera, como un componente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que ha venido recogiendo aspectos fundamentales del Asilo, debido a que hasta la fecha la institución del asilo territorial no ha alcanzado una codificación convencional aceptada por todos los Estados de la Comunidad Internacional» (Aunión, p.21).*

Contrariamente ao refúgio, o instituto de asilo, como já vimos, não dispõe de um instrumento internacional, juridicamente vinculativo para os Estados (Martínez, Cascón & Liesa, 2001, pp.539-540)<sup>82</sup>. Para além disso, o instituto de asilo foi sempre pensado para situações isoladas ou pontuais, enquanto o refúgio «*se inscribe (...) dentro de um marco jurídico convergente representado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados (...) [que, apesar de, distintos,] se hallan estrechamente vinculados tanto en razón de los principios básicos que están en su base como en razón del objetivo esencial al que responden, cual es el de la protección de la persona humana en cualquier circunstancia y, en definitiva en razón del principio de humanidad» (Iglesias, pp.15-28).*

Por outro lado, o direito de asilo (Alland, p.15)<sup>83</sup> «es un derecho imperfecto, en el sentido de que posibilita la búsqueda de asilo pero no el derecho a recibirlo» (Guardiola, pp.382-383), ao

<sup>82</sup> Aliás, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado não faz qualquer referência ao instituto de asilo em todo o seu articulado exceto na Ata Final da Conferência de Plenipotenciários e no preâmbulo: «*[considerando] que la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos (...) han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales [;considerando] que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales [;considerando] que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados [; considerando] que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacional es han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional [;expresando] el deseo de que los estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados. (...)*».

<sup>83</sup> Tal como foi referido por Alland (1997, p.15), «*[l]'expression «droit de l'asile» n'est pas d'un usage fréquent; nous avons plutôt été habitués à «asile», «droit d'asile», «asile politique», «droit des réfugiés», etc. Ce n'est pas par goût de la complication ou volonté d'originalité que nous ajoutons «droit de l'asile» à ces déjà nombreuses expressions mais parce que ces dernières ont pour effet d'assimiler couramment des terms désignant pourtant des institutions différentes concernant des questions juridiquement distinctes. En exposant pourquoi le droit de l'asile permet d'éviter les confusions, on aura fait une mise au point terminologique importante pour cerner le sujet. En effet, dans l'incertitude particulière qui plane sur les mots essentiels ici (asile, réfugié) gît une question préalable sans la solution de laquelle on ne peut espérer aucune évaluation juridique du phénomène.*



passo que o refúgio se apresenta como uma instituição genérica do sistema universal de proteção, mas convergente entre os diversos ramos humanitários do Direito Internacional (Iglesias, p.40)<sup>84</sup>. Este não é mais do que uma proteção temporária ou mínima que um Estado terceiro decide conceder ao requerente de asilo, em caso de fundado temor de perseguição e no estrito respeito de um imperativo de Direito Internacional – princípio de *non-refoulement* ou não devolução ou não expulsão (Rotaeché, pp.323-368)<sup>85</sup>.

Aliás, este princípio visa garantir que nenhum dos Estados Contratantes da Convenção de Genebra expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, forçado a sua ida para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas, em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.<sup>86</sup> Todavia, o princípio de *non-refoulement* não é sinónimo da obtenção do estatuto de refugiado ou de asilado nem tão-pouco do direito de permanência ou residência no país.

Pelo contrário, este princípio configura-se «*como una protección mínima que garantiza la no devolución del refugiado a un país en el que su vida o su libertad corran peligro, pero en ningún caso significa la acogida de la persona con carácter definitivo en el territorio del Estado, protección que sólo otorgaría la concesión del asilo. No obstante, la practica internacional desarrollada por los Estados ha convertido a la obligación que se deriva del principio del non-refoulement en una obligación de Derecho Internacional general íntimamente vinculada a la*

<sup>84</sup> A este respeito, observa Maria Iglesias (2000, p. 40) «[el] Derecho Internacional de los Refugiados, junto a los Derechos del Hombre y el Derecho Internacional Humanitario, integran un corpus jùris destinado esencialmente a la protección del individuo. El elemento común de estos tres setores del ordenamiento jurídico internacional es la defensa, la garantía y la protección efetiva de los derechos de la persona humana con carácter general o ante situaciones concretas que requieren un tratamiento especial».

<sup>85</sup> O princípio de *non-refoulement* é princípio geral do direito internacional, nomeadamente, um princípio de *jus cogens* internacional.

<sup>86</sup> O princípio de *non-refoulement* não é mais do que a consagração positiva de um dos princípios de *jus cogens* internacional. Todavia, é de sublinhar que este não é um princípio absoluto, uma vez que se encontra limitado pelas exceções previstas nos n.º 1 a 3 do artigo 32.º da Convenção de Genebra: «1. Os Estados Contratantes só expulsarão um refugiado que se encontre regularmente nos seus territórios por razões de segurança nacional ou ordem pública. 2. A expulsão de um refugiado só se fará em execução de uma decisão tomada em conformidade com o processo previsto pela lei. O refugiado, a não ser que razões imperiosas de segurança nacional a isso se oponham, deverá ser autorizado a apresentar provas capazes de o ilibar de culpa, apelar e a fazer-se representar par esse efeito perante uma autoridade competente ou perante uma ou mais pessoas especialmente designadas pela autoridade competente. 3. Os Estados Contratantes concederão a esse refugiado um prazo razoável para este procurar ser admitido regularmente noutro país. Os Estados Contratantes poderão aplicar durante esse prazo as medidas de ordem interna que entenderem oportunas».



*protección de los derechos humanos, existiendo incluso afirmaciones de su carácter imperativo»* (Guardiola, p.385).

Deste modo, os Estados limitam-se a proceder a uma análise unilateral dos argumentos apresentados pelo requerente de asilo (Velasco, p.629)<sup>87</sup>, podendo conceder asilo ou estatuto de asilado e/ou enquadrar apenas estes argumentos dentro do âmbito da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo Adicional de 1967, concedendo, unicamente, o refúgio ou a atribuição do Estatuto de Refugiado. Contudo, é de sublinhar que o estatuto de refugiado é condição *sine qua non* para que, eventualmente, o Estado decida conceder, de igual modo, o estatuto de asilado. A simples concessão do estatuto de refugiado não confere uma proteção definitiva mas temporária, garantindo sempre o princípio de *non-refoulement*, bem como concedendo a permissão de permanência no território respetivo, com inerência a todos os outros direitos conferidos por instrumentos internacionais. É neste contexto que o «refúgio e o asilo» são interdependentes e formam parte do mesmo tronco comum que é o Direito de Asilo.

Na verdade, o direito de asilo não é mais do que um direito subjetivo do requerente de asilo, na medida em que este pode solicitar asilo ou refúgio, embora a concessão de asilo continue a ser um privilégio exclusivo, discricionário, independente, unilateral e soberano dos Estados nacionais recetores do pedido de asilo. É, com efeito, um livre exercício da soberania nacional e da aplicação do direito interno dos Estados, diferentemente da concessão de refúgio que está dependente do preenchimento dos requisitos da Convenção de Genebra. Por conseguinte, nas palavras do Tribunal Internacional de Justiça, a concessão de asilo não é mais do que «um normal exercício da soberania territorial e não precisa de outra justificação» (ASYLUM CASE, 1950, p. 274).

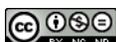
---

<sup>87</sup> Segundo Manuel Velasco, (2009, p. 629) o refugiado «*se asemeja bastante a la del solicitante de asilo, sin embargo es más restrictiva que aquella, puesto que limita taxativamente las causas que justificarían la concesión del estatuto de refugiado. Por outro lado, el concepto de refugiado se diferencia también del asilado por el régimen jurídico aplicable a una y otra categoría. Y así, mientras que el asilado político es aquella persona que recibe una efectiva protección territorial por parte del Estado asilante, una persona puede obtener el reconocimiento del estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951 sin que de tal reconocimiento se deduzca para el Estado que lo otorga obligación alguna de conceder al particular un permiso de residencia y de trabajo en su propio territorio. En realidad, el reconocimiento del estatuto de refugiado tan sólo confiere al particular un derecho de garantía básico que se identifica con el principio de no devolución (non-refoulement), de acuerdo con el cual el solicitante de refugio y el refugiado no pueden ser devueltos en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o temen sufrir persecución. Lo que no impide, sin embargo, su expulsión o devolución hacia otro Estado considerado como seguro*».



Tabela 1. Síntese dos Institutos – Asilo e Refúgio

Asilo	Refúgio
<i>Semelhanças</i>	
<b>Objetivos:</b> ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual dos mesmos	
<b>Fundamentação:</b> ambos se fundam na solidariedade e na cooperação internacionais	
<b>Fundamentação legal:</b> ambos se fundam no respeito pelos direitos humanos e, conseqüentemente, podem ser entendidos como abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos	
<b>Caráter:</b> ambos têm caráter humanitário [Constituem amparos à vida, integridade, liberdade, segurança e outros direitos fundamentais básicos]	
<b>Proteção Assegurada:</b> a saída compulsória das pessoas é limitada	
<i>Diferenças</i>	
Data da Antiguidade	Nasce no séc.XX
É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina	Tem abrangência universal
Temas de tratados regionais desde o século XIX	Tem como base tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século XX que passa a ser tema de tratados regionais
Hipóteses discricionárias de concessão. [Todos os instrumentos internacionais que regulam a instituição do asilo, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhecem ao indivíduo o direito a solicitar asilo, mas atribuem ao Estado a autoridade de considerar a possibilidade de conceder ou negar este mesmo pedido de asilo]	Hipóteses claras de reconhecimento do <i>status</i> de refugiado
Limitado a questões políticas	Cinco motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social)
Baseia-se na perseguição em si	O elemento essencial da sua caracterização é o bem fundado temor de perseguição, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada
Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática de asilo	Exige que um indivíduo esteja fora do seu estado de origem e/ou nacionalidade
Não há cláusulas de exclusão (*)	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusula de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um



Asilo	Refúgio
	órgão dessa organização que fiscaliza a sua atuação
Não há cláusulas de cessação	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusula de cessação)
A decisão de concessão de asilo é constitutiva	Reconhecimento do <i>status</i> de refugiado é declaratório
Da concessão não decorrem obrigações internacionais para o Estado de acolhimento (**)	Do reconhecimento do <i>status</i> de refugiado decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhimento
Dele não decorrem políticas de integração local	Dele devem decorrer políticas de integração local dos refugiados

Fonte: Sousa, Hildebrand & Beck, 2008, pp.147

#### 4 CONCLUSÃO

É certo que a Comunidade Internacional até à data não encontrou um consenso político alargado entre os Estados no sentido de adotar um instrumento jurídico internacional no âmbito do asilo, de carácter universal. Aliás, os Estados preferem gerir os anseios, as expectativas, as inseguranças e os receios dos requerentes de asilo de forma soberana, arbitrária, discricionária e variável de Estado para Estado. Todavia, é verdade que, em 1977, as Nações Unidas tentaram dar um passo em frente, embora tenham fracassado.

Aliás, como refere Antonio Muñoz Aunión (2006, pp.58-59), este fracasso

*«puso de manifiesto que los Estados no estaban dispuestos a admitir, ni siquiera a través de Convenios Internacionales, nuevos límites jurídicos a su soberanía en materia de asilo territorial o derechos de los refugiados, más estrictos que los ya existentes. En realidad, (...) puede extraerse la opinión de que muchos Estados ni siquiera querían seguir manteniendo las obligaciones establecidas en este terreno por los instrumentos jurídicos en vigor. Dada la ausencia de consenso sobre la materia, la Conferencia simplemente recomendó a la Asamblea General que se volviera a convocar en un momento adecuado. La Conferencia nunca se volvió a reunir»* (Aunión, pp.58-59).

Volvidos trinta e cinco anos desse último fracasso das Nações Unidas era fundamental que esta Conferência voltasse a reunir ou que a Comunidade Internacional e, em particular, os Estados compreendessem, definitivamente, que o refúgio e o asilo são institutos jurídicos distintos que necessitam, urgentemente, de regulamentações específicas, apesar de ambos procederem de um mesmo tronco comum, o Direito Humanitário. Na realidade, e, apesar de a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, salvaguardar o direito de procurar asilo e



de beneficiar de asilo em outros países (n.ºs. 1 e 2 do art.º 14.º), esta não tem mais do que a força jurídica de uma *soft law*, pelo que o seu cumprimento não é obrigatório para os Estados.

Aliás, como sustenta Ana Lethea da Cunha Possa "os direitos abarcados pela Declaração Universal preenchem os requisitos para a formação de uma norma de natureza do *jus cogens*, podendo ser vinculante a todos. Assinala-se o já referido carácter universal dos Direitos Humanos, além do fato de que um número expressivo de Estados vêm admitindo a imperatividade desses direitos, incorporando-os em seus ordenamentos internos. [No entanto, a] *soft law* é um novo conceito abordado pela doutrina como, em uma tradução literal, um direito mole, flexível. O fato de a Declaração Universal não ter, em tese, força obrigatória, suscita-se a questão de ela se enquadrar nesse novo tipo de norma internacional" (Possa, 2007, pp.41-42).

Por conseguinte, ao longo dos tempos, os Estados foram sempre gerindo a concessão de asilo como um direito livre, arbitrário e discricionário, assente na soberania territorial (Mello, p. 1101)<sup>88</sup>, com total prejuízo para os requerentes de asilo. É fundamental, portanto, eliminar toda esta discricionariedade de critérios no âmbito do asilo e sujeitar os Estados a princípios convencionais, justos, unívocos, imparciais, legítimos, igualitários, solidários e íntegros da dignidade da pessoa humana.

Para o efeito, julgamos que as Nações Unidas poderão vir a ter de desempenhar, novamente, um papel crucial na defesa dos direitos humanos. Aliás, não podemos esquecer que, em 1948, no seio das Nações Unidas, foi adotada a Declaração Universal dos Direitos do Homem e, posteriormente, aperfeiçoados os seus princípios, quer através do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, quer por via do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1967. Por outro lado, no que concerne aos refugiados as Nações Unidas também desempenharam um papel fundamental na sua defesa, com a adoção da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951 e o seu Protocolo Adicional de Nova Iorque, de 1967.

Contudo, as Nações Unidas não procederam de igual modo no que concerne ao instituto de asilo, muito embora o caminho a seguir neste âmbito esteja delineado, uma vez que é

---

<sup>88</sup> Aliás, tal como foi referido por Mello (2000, p.1101) «[não] existe qualquer obrigatoriedade do Estado em conceder o asilo. A sua concessão é um ato discricionário do Estado asilante. O asilo é um direito do Estado, e não do indivíduo».

comummente aceite pelos Estados que o refúgio e o asilo são institutos jurídicos distintos, pelo que exigem instrumentos jurídicos específicos. Deste modo, somos da opinião de que é necessário: a) adotar um instrumento universal no âmbito de asilo, de modo a enfrentar os complexos problemas legais, económicos, sociais, culturais, laborais e humanitários que afetam os requerentes de asilo; b) uniformizar os princípios, as normas e os mecanismos de proteção dos asilados e dos refugiados; c) salvaguardar o princípio de *non-refoulement*; d) enfatizar o caráter humanitário e apolítico do instituto de asilo; e) reconhecer o papel importantíssimo desempenhado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, bem como criar um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Asilados; f) propiciar uma melhor coordenação e cooperação institucional entre todas as organizações governamentais e não-governamentais, internacionais ou nacionais, no campo da proteção dos requerentes de asilo; g) promover a divulgação, o ensino, a investigação dos instrumentos jurídicos no âmbito do asilo e a formação de todos os intervenientes nesta matéria.

Para o efeito, todos estes princípios, e em particular o do direito de asilo, poderão ser salvaguardados, em nossa opinião, no seio da Comunidade Internacional e na União Europeia por diversas formas jurídicas como, por exemplo: I) com inclusão de um capítulo específico sobre direito de asilo na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiados; II) com a adoção de uma Convenção relativa ao Direito de Asilo autónoma; III) com a inclusão de um capítulo específico sobre o direito de asilo na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; IV) com a adoção de uma política única de asilo para a União Europeia.

Todas estas soluções têm em consideração o facto de, atualmente, o estatuto de refugiado estar, intimamente, correlacionado com o estatuto de asilado, na medida em que a concessão do estatuto de refugiado *a priori* é condição *sine qua non* para a atribuição do estatuto de asilado. Por outro lado, estas soluções permitiriam eliminar os refugiados em órbita ou o *asylum shopping*. Para além disso, garantiriam uma objetividade de critérios, de procedimentos, de direitos, de deveres e de meios, quer para os Estados quer para os requerentes de asilo. Por último, reduziria os encargos de todos os Estados, na medida em que os requerentes de asilo deixariam de procurar brechas jurídicas ou legislativas ou de tentar encontrar os melhores



Estados ou os Estados mais humanitários e solidários ou os Estados que *a priori* pudessem proporcionar-lhes as melhores condições de acolhimento.

Aliás, perfilhamos a opinião de que, para o requerente de asilo, ser-lhe-á, totalmente indiferente que o Estado conceda asilo, caso existam os mesmos critérios de objetividade entre os Estados aquando da análise do pedido de asilo, após concessão ou na rejeição deste mesmo pedido de asilo. Por tudo isso, é necessário uniformizar os critérios de análise, de concessão e de rejeição dos pedidos de asilo.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. (1998). *A situação dos refugiados no Mundo 1997-98 – Um programa humanitário*. Lisboa. ACNUR.

ALDAVE, H. R. (2010). *El Asilo histórico. Análisis institucional y fuentes jurídicas. Su incidencia en Navarra*, Navarra, ed. Universidad Pública de Navarra.

ALLAND, D. (1997). Le dispositif international du droit de l'asile – Rapport Général. *In Droit d'asile et des réfugiés*. Société Française pour le Droit International. Colloque de Caen. Paris. ed. A. Pedone.

AMNISTIA INTERNACIONAL. (2012). Retrieved from <http://www.amnesty.org/es/region/greece/report-2012>

ANDRADE, J.H.F. de. (1996). *Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro -São Paulo. Editora Renovar.

ARÉCHAGA, E. J. de., VIGNALI, E. A. & RIPOLLI, R. P. (2008). El asilo, el refugio y la extradición. Fundación de Cultura Universitaria, Tomo II, Montevideo.

ARRIBAS, G. F. (2007). *Asilo y Refugio en la Unión Europea*. Granada. Comares.

ASYLUM CASE (1950). *International Court of Justice Reports*. Retrieved from [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1950.11.20\\_asylum.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1950.11.20_asylum.htm)

AUNIÓN, A. M. (2006). *La Política Común Europea del Derecho de Asilo*. Valencia. Tirant lo Blanch.

BETANCOURT, M. R. (2011). La crisis del asilo y el refugio en América Latina. *In International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), IASFM13: Governing Migration*. Retrieved from <http://iasfm.org/iasfm-13/>



BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., & PASQUINO, G. (1998). *Dicionário de Política*. Brasília. 11.<sup>a</sup> ed. UnB, V. I.

CARLINER, D. (1984). Domestic and International Protection of Refugees. In *Guide to International Human Rights Practice* (Hannum, H. Dir.). Philadelphia. University of Pennsylvania Press.

CARO, M. P. (1960). *Delitos políticos, extradición y derecho de asilo*, Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid. Madrid Ediciones de Conferencias y Ensayos.

CIERCO, T. (2010). *A instituição de Asilo na União Europeia*. Coimbra. Almedina.

COMBESQUE, M. A. (1998). *Introdução aos Direitos do Homem*. Lisboa. Terramar.

CONSTITUTION FRANÇAISE. (1792). Retrieved from <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du24-juin1793.5084.html>

CORELLA, A. S. (2010). Un decálogo sobre la crisis del asilo en España. In *Revista de ciencias sociales*, n.º218.

CORNU, G. (1987). *Vocabulaire Juridique*, Paris, Presses Universitaires de France (Puf).

DICCIONARIO JVRÍDICO. (1991). Fundación Tomás Moro. Madrid. Espasa Calpe.

DORIGA, L. R. Y. L. (1928). *Nacimiento del derecho de asilo*. Madrid. Discursos leídos ante la Real Academia de la Historia.

DUARTE, M. L. (1992). *A liberdade de circulação de pessoas e a ordem pública do Direito Comunitário*. Coimbra. Coimbra Editora.

EINARSEN, T. (1995). Mass flight: The case for international asylum. In *International Journal of Refugee Law*, V.7, n.º4.

EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER`S PROGRAMME. (1993). Forty-fourth session – Note on International Protection submitted by the High Commissioner - Doc. A/AC. 96/815, tópico II (8) (Asylum).

FRANCO, J. M. & MARTINS, H. A. (1991). *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*. Coimbra. 3.<sup>a</sup> ed. Almedina.

GARRIDO, D. L. (1991). *El Derecho de Asilo*. Madrid. Ed. Trotta.



GAZZANIGA, J. L. (1995). Le droit d'asile religieux: évolution historique. In AA.VV.: *Droit d'asile, de, voir d'accueil*. Paris. ed. Desclée de Brouwer.

GIL, S. M. (2010). La Protección de los Demandantes de Asilo por razón de su vulnerabilidad especial en la jurisprudencia del tribunal europeo de los Derechos Humanos. In *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. núm.37, septiembre/diciembre. Madrid.

GOODWIN-GILL, G. S. (1993). *Towards a Comprehensive Regional Policy Approach- The Case for Close Inter-Agency Cooperation*. Ottawa. Carleton University.

GOODWIN-GILL, G. S. (1995). Asylum: The law and politics of change. In *International Journal of Refugee Law*, V. 7, n.º1.

GUARDIOLA, C. A. (2008). El asilo y el refugio en la Unión Europea. In *Protección de personas y grupos vulnerables: especial referencia al derecho internacional y europeo* (Lloret. J.F. & Caballero, S.S. (Dir). Valencia. Tirant lo Blanch.

GULLIEN, R. & VINCENT, J. (1978). *Lexique de termes juridiques*. Paris. Quatrième Édition Dalloz.

GUTERRES, A. (2010/04/29). Entrevista com António Guterres – Alto Comissário da ONU para os refugiados. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pt&type=IM-PRESS&reference=20100426STO73424>

HATHAWAY, J. C. (1990). A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. In *Harvard International Law Journal (HILJ)*, n.º31, 1.

HERRERA, R. T. (2003). *La Unión Europea y el Derecho de Asilo*. Madrid. ed. Dykinson.

IGLESIAS, M. T. P. (2000). *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional atual*. Santiago. Tórculo Edições.

JORNAL PÚBLICO (2012/08/16). Retrieved from <http://www.publico.pt/Mundo/equador-da-asilo-a-julian-assange1559236>

LATER, C. (1988). *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo. Companhia das Letras.

LOPES, A. R. M., MOURA, L. M. de., ROCHA, L. M. de., & FILHO, P. B. M. C. (2010). Asilo político e a intervenção do Brasil na crise Hondurenha. In *Âmbito Jurídico*, nª 75. Rio Grande.

MAEKELT. T. B. de. (1982). Instrumentos Regionales en Materia de Asilo. Asilo Territorial y Extradición. La Cuestión de los Refugiados ante las Posibilidades de una Nueva Codificación



Interamericana. In AA.VV.: *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en America Latina*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

MAGNO, P. (2009). Refugiado, Cidadão Universal: uma análise do direito à identidade pessoal. In *Lugar Comum*, jan-abr, n.º27.

MARÍN, J. M., Martón, J. M. & Martín C. A. (1994). *Diccionario de Términos Jurídicos*. Granada. editorial Comares.

MARTÍNEZ, G. P-B., Cascón, A. L., & Liesa, C. F. (2001). *Textos Básicos de Derechos Humanos – Con estudios generales y especiales y comentarios a cada texto nacional e internacional*, (Avilés, M. d. C. B. et al., Dirs.), Navarra. Editorial Aranzadi.

MARTÍNEZ, J. M. F. (2006). *Diccionario Jurídico*. Navarra. 4ª Edición. Aranzadi- Thomson.

MEHENSZ, C. Z. (1962). El Derecho de Asilo de los Antiguos Grego-Romanos. In *Revista La Ley*, Tomo 108.

MEISSNER, D. M. (2005). Los Nuevos Retos de las Migraciones Internacionales Perspetivas y Prioridades de las Políticas Migratorias en Norteamérica, Europa, Japón y la Comunidad Internacional. In tópico III. La Comunidad Europea (A. Europa y la inmigración, hoy), ponto 4. (La crisis del asilo), *Ensayo INCIPE*, n.º5. Retrieved from <https://www.worldcat.org/title/nuevos-retos-de-las-migraciones-internacionales-perspectivas-y-prioridades-de-las-politicas-migratorias-en-norteamerica-europa-japon-y-la-comunidad-internacional-informe-para-la-comision-trilateral/oclc/39238092/editions?referer=di&editionsView=true&fq=>

MELLO, C. D. A. (2000). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro. 12.ª ed. Renovar, V. 2.

MOLINA, R. V. R. & Torres, M. A. D. A. (2006). *Diccionario de Términos Jurídicos*. Granada. 2.ª edición. Comares Editorial.

MONCADA, H. C. de, MERÊA, P., RIBEIRO, T. (1945). O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, Evolução e Estado Atual do Problema). In *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XXI, Universidade de Coimbra.

MORO, L. M. (2007). Prólogo. In Arribas, G. F. (2007). *Asilo y Refugio en la Unión Europea*. Granada. Comares.

MOURA, M.L.de. (1967). *Platão, Apologia de Sócrates*. Rio de Janeiro. ed. Tecnoprint.

NAYAR, M.G.K. (1972). The Right of Asylum in International Law: Its Status and Prospects. In *Saint Louis University Law Journal*, V. XVII.

Oliveira, A.S.P. (2009). *O Direito de Asilo na Constituição – Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental*. Coimbra. Coimbra Editora.



OOSTING, D. (2012/08/18). La crisis del asilo y refugio: un reto para la Unión Europea. Retrieved from <http://www.morfonet.cl/secciones/informe/002i.htm>

PATRNOGIC, J. (1988). Réflexions sur la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des Réfugiés, leur promotion et leur diffusion. In *International Review of the Red Cross*.

POSSA, A.L.D.C. (2007). A eficácia jurídica da declaração universal dos direitos humanos, Revista Jurídica- Unicuritiba, V.20, nº4. Retrived from <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/issue/view/22>

RAMOS, M. L. E. (1994). Asilo e Inmigracion en la Union Europea. In *Revista de Estudios Políticos*, nº 86. Octubre-Diciembre. Madrid.

REALE, E. (1938). Le Droit d`Asile. Recueil de Cours de L`Académie de Droit International de La Haye (RCADI), V.1.

RONDANINI, A. (1997). El Derecho a solicitar asilo. In AAVV.: *Derechos Humanos*. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo (FDA).

ROTAECHE, C. J. G. (1997). *Derecho de Asilo y «No Rechazo» Del Refugiado*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas. Dykinson.

SANTIAGO, J. R. de. (1999). Temas relevantes del Derecho Internacional de los Refugiados com respecto al problema de los refugiados en América Latina. In *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Fortaleza. V.I. n.º1.

SÉGUR, P.P. (1998). *La Crise du droit d`asile*, Paris, Presses Universitaires de France (Puf).

SILVA, G. (2012/08/16). O direito de asilo. Retrieved from [http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo1/gs.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/gs.html)

SINHA, S. P. (1971). *Asylum and International Law*, The Hague, Martinus, Nijhoff.

SOBRAL, H. P. F. (1974). Direito de Asilo. In *Tribuna da Imprensa*. Porto Alegre. Editora Imprensa livre.

SODER, R. M. (2007). *O direito de asilo na União Europeia: um olhar normativo sobre a «Europa-Fortaleza»* (dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Retrieved from <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13170/000598482.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



SOUSA, C. U. de. (2001). A proteção temporária enquanto elemento de um sistema Europeu de asilo. A proposta de diretiva comunitária sobre proteção temporária. *In Revista da Faculdade de Direito da UNL*, Ano II, N.º3, Lisboa.

SOUSA, S. H. L. de S., HILDEBRAND, C. R. F., & Beck, J. C. da Silva. (2008). Direito Internacional dos Refugiados. *In Revista de Direito*, vol. XI, n.º 13.

STOESSINGER, J.G. (1956). *The Refugee and the World Community*. Minneapolis. University of Minnesota Press.

TEROL, J. M. O. (2010). Presentación: Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad. *In Pérez, A. J. T. & Terol, J. M. O. (Coordinadores): Inmigración y asilo – Problemas Actuales y Reflexiones al hilo de la nueva ley*. Madrid. ediciones Sequitur.

UN General Assembly. (1975/09/22). *Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General*. A/10139 (Part II). Retrieved from <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68bf10.html>  
Velasco, M. D. de. (2009). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid. Tomo I 17ª ed. Tecnos.

VIEIRA, M. A. (1961). *Derecho de asilo diplomático (asilo político)*. *In Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica*, Montevideo.

VILLAPPANDO, W. (1996). Nuevas Características del asilo com especial referencia a la situación Europea. *In ELSA – Direitos Humanos: a promessa do século XXI*, Porto, Universidade Portucalense, ELSA.

WEIS, P. (1968). Recent Development in the Law of Territorial Asylum. *In Revue des Droits de l'homme (RDH)*, V. I, 39.

ZÁRATE, L. C. (1957). *El Asilo en el Derecho Internacional Americano*. Bogotá. ed. Iqueima.

