
Distr. GERAL HCR/GIP/02/02 7 de maio de 2002 Original: Inglês

DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 02
“Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2) da
Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos
Refugiados

O ACNUR publica estas Diretrizes cumprindo com o seu mandato, conforme estipulado no *Estatuto de 1950 do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, ao lado do Artigo 35 da *Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e/ou seu Protocolo de 1967*. Essas diretrizes complementam o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR com base na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados* (reeditado em Genebra, em janeiro de 1992). Essas diretrizes substituem o IOM/132/1989 – FOM/110/1989 Pertencimento a um grupo social específico (ACNUR, Genebra, 12 de dezembro de 1989), e são um dos resultados do Segundo Grupo de Consultas Globais sobre a Proteção Internacional, que analisou esse tema em uma reunião de especialistas em San Remo, Itália, em setembro de 2001.

Essas Diretrizes pretendem oferecer uma orientação legal de interpretação para os governos, profissionais do Direito, tomadores de decisão e o judiciário, assim como para os funcionários do ACNUR envolvidos com a determinação da condição de refugiados.

I. INTRODUÇÃO

1. O “Pertencimento a um grupo social específico” é uma das cinco razões enumeradas no Artigo 1A(2) da *Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados* (“Convenção de 1951”). Esta é a razão menos clara e cuja definição não está presente na Convenção de 1951. Cada vez mais ela tem sido invocada nos procedimentos de determinação da condição de refugiado, tendo os Estados reconhecido mulheres, famílias, tribos, grupos profissionais e homossexuais como grupos sociais específicos para os propósitos da Convenção de 1951. A evolução deste fundamento tem aprofundado o entendimento sobre o conceito geral de refugiado. Essas Diretrizes fornecem um guia de interpretação jurídica para as avaliações de casos nos quais o solicitante tem um fundado temor de perseguição em razão do seu pertencimento a um grupo social específico.

2. Esse motivo precisa ser delimitado – uma vez que não pode ser interpretado de modo a tornar supérfluas as outras razões trazidas na Convenção – e uma interpretação adequada será aquela consistente com o objeto e propósito da Convenção¹. De acordo com a linguagem da Convenção, essa categoria não pode ser interpretada como “aplicável a todo e qualquer caso” de pessoas que temem uma perseguição. Sendo assim, para preservar a estrutura e integridade da definição de refugiado trazida pela Convenção, um grupo social não pode ser definido *exclusivamente* pelo fato de que ele é o alvo da perseguição (apesar de, conforme será discutido adiante, a perseguição possa ser um elemento relevante para determinar a visibilidade de um grupo social específico).

3. Não há uma lista taxativa de quais grupos podem constituir um “grupo social específico”, nos termos do Artigo 1A(2). A Convenção não inclui uma lista específica de grupos sociais, e o histórico de ratificação tampouco reflete uma interpretação de que haveria um conjunto de grupos identificados como enquadráveis naquele conceito. Com efeito, o termo *pertencimento a um grupo social específico* deve ser interpretado de maneira evolutiva, aberto à natureza diversificada e mutante dos grupos em diversas sociedades e das normas internacionais de direitos humanos.

4. As razões da Convenção não são mutuamente excludentes. Um solicitante pode ser elegível ao status de refugiado com base em mais de uma das razões identificadas no Artigo 1A(2)². Por exemplo, uma solicitante pode alegar que ela sofre o risco de ser perseguida porque se recusa a usar vestimentas tradicionais. Dependendo das características específicas daquela sociedade, ela poderia motivar a sua solicitação com base na opinião política (se a conduta dela é vista pelo Estado como um tipo de manifestação política que ele busca coibir), na religião (se a conduta dela é baseada

¹ Ver: Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico, Consultas Globais sobre Proteção Internacional, Mesa Redonda de Especialistas de San Remo, 6-8 de setembro de 2001, n. 2 (“Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico”).

² Ver: ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR com base na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados* (reeditado em Genebra, em janeiro de 1992), paras. 66-67, 77; ver também: Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico, no. 3.

em uma convicção religiosa à qual o Estado se opõe) ou no pertencimento a um grupo social específico.

II. ANÁLISE DE MÉRITO

A. Resumo das Práticas dos Estados

5. Decisões judiciais, regulamentos, políticas e práticas têm utilizado interpretações variadas sobre o que constitui um grupo social para os fins da Convenção de 1951. Duas abordagens tem dominado as tomadas de decisões nas jurisdições que adotam o *common law*.

6. A primeira delas é a abordagem das “características que se perpetuam” (às vezes denominada abordagem da “imutabilidade”), que examina se um grupo é unido por uma característica imutável ou por uma característica que é tão fundamental para a dignidade humana que uma pessoa não poderia ser compelida a renunciá-la. Uma característica imutável pode ser inata (como o sexo ou a etnia) ou inalterável por outras razões (como o fato histórico de uma associação, ocupação ou condição pretérita). As normas de direitos humanos podem ajudar a identificar as características consideradas tão fundamentais para a dignidade humana que uma pessoa não poderia ser compelida a renunciá-las. Um tomador de decisão que adote essa abordagem deve examinar se o grupo em análise é definido: (1) por uma característica inata e imutável, (2) por uma condição passada temporária ou voluntária que é imutável devido à sua permanência histórica, (3) por uma característica ou associação que é tão fundamental para a dignidade humana que os membros do grupo não podem ser obrigados a renunciá-la. Ao aplicar essa abordagem, órgãos judiciais e administrativos em diversas jurisdições concluíram que mulheres, homossexuais e famílias, por exemplo, podem constituir um grupo social específico nos termos do Artigo 1A(2).

7. A segunda abordagem examina se o grupo compartilha ou não uma característica comum que o torna identificável como um grupo ou os separa do resto da sociedade como um todo. Ela tem sido denominada a abordagem da “percepção social”. Mais uma vez, com base nessa abordagem, mulheres, famílias e homossexuais têm sido reconhecidos como grupos sociais específicos, dependendo das circunstâncias da sociedade na qual eles vivem.

8. Em jurisdições que adotam o *civil law*, a razão do grupo social específico é, geralmente, menos desenvolvida. A maioria dos tomadores de decisão dá mais ênfase à análise de se existe ou não o risco de perseguição, em lugar de buscar um critério para definir grupo social específico. Não obstante, tanto a abordagem das características que se perpetuam quanto a abordagem da percepção social têm sido mencionadas.

9. Análises com base nas duas abordagens têm sido, em geral, convergentes. Isso porque, os grupos cujos membros são perseguidos em razão de uma característica

comum imutável ou fundamental também são frequentemente percebidos como um grupo social nas suas comunidades. No entanto, às vezes as abordagens podem levar a diferentes conclusões. Por exemplo, o critério da percepção social pode reconhecer como grupos sociais associações baseadas em uma característica que não é nem imutável nem fundamental para a dignidade humana – como, talvez, a profissão ou a classe social.

B. Definição do ACNUR

10. Diante da variedade de abordagens, e dos efeitos que as lacunas de proteção podem ter, o ACNUR acredita que as duas abordagens devem ser conciliadas.

11. A abordagem das características que se perpetuam pode ser interpretada para identificar um conjunto de grupos que constituem o núcleo da abordagem da percepção social. Nesse sentido, o mais adequado seria adotar um único critério que incorpore as duas abordagens dominantes: um grupo social específico é um grupo de pessoas que compartilham uma característica comum distinta do risco de perseguição, ou que são percebidas como um grupo pela sociedade. Geralmente, a característica será algo inato, imutável, ou que é fundamental para a identidade, consciência ou exercício dos direitos humanos de um indivíduo.

12. Essa definição inclui características que são históricas e que, portanto, não podem ser modificadas, e características que, apesar de poderem ser modificadas, não devem ser alteradas porque estão diretamente relacionadas à identidade da pessoa ou porque são uma expressão de direitos humanos fundamentais. Por conseguinte, o sexo se enquadra na categoria de grupo social específico, sendo as mulheres um exemplo claro de um subconjunto social definido por características inatas e imutáveis, que são frequentemente tratadas de modo diferente em relação aos homens³.

13. Se o solicitante invoca um grupo social que é baseado em uma característica que não seria a princípio inalterável ou fundamental, deve ser realizada uma análise mais aprofundada para determinar se o grupo, por outro lado, é percebido como um grupo da mesma natureza naquela sociedade. Assim, por exemplo, mesmo que fique determinado que possuir uma loja ou participar de certa atividade numa sociedade específica não é um aspecto imutável ou fundamental da identidade, o dono de uma loja ou os praticantes de determinada profissão podem, por outro lado, constituir um grupo social específico se naquela sociedade eles são reconhecidos como um grupo que os diferencia dos demais indivíduos.

O papel da perseguição

14. Conforme salientado acima, um grupo social específico não pode ser definido exclusivamente pela perseguição que os membros do grupo sofrem ou por um medo

³ Para mais informações sobre alegações de gênero, ver: Diretrizes do ACNUR sobre Proteção Internacional: Perseguição em razão do Gênero no Contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados (HCR/GIP/02/01, 10 de maio de 2002), assim como Resumo de Conclusões dos Especialistas da Mesa Redonda sobre Perseguição em razão do Gênero, San Remo, 6-8 de setembro de 2001, no. 5.

compartilhado de perseguição. No entanto, uma ação persecutória contra um grupo pode ser um fator relevante para determinar a visibilidade do grupo em uma determinada sociedade⁴. Para usar um exemplo de uma decisão amplamente citada, “Apesar de a conduta persecutória não ter o condão de definir o grupo social, as ações dos agentes de perseguição podem servir para identificar ou até mesmo provocar a criação de um grupo social específico na sociedade. Homens canhotos não constituem um grupo social específico. No entanto, se eles forem perseguidos pelo fato de serem canhotos, sem dúvida alguma eles rapidamente passariam a ser identificados na sua sociedade como um grupo social específico. A perseguição por eles serem canhotos criaria uma percepção pública de que eles são um grupo social específico. Mas, ainda assim, seria o atributo de ser canhoto, e não a perseguição, que permitira a identificação como um grupo social específico”⁵.

Não-exigência de coesão

15. Há um amplo consenso nas práticas dos Estados no sentido de que um solicitante não precisa demonstrar que os membros de um grupo específico se conhecem ou estão associados entre si como um grupo. Ou seja, não se exige que o grupo seja “coeso”⁶. A questão relevante é se os membros do grupo compartilham uma característica comum. Essa é a mesma análise adotada para as outras razões da convenção, onde não há obrigatoriedade de os membros de uma religião ou aqueles que ostentam uma opinião política se associarem ou pertencerem a um grupo “coeso”. Assim, as mulheres podem constituir um grupo social específico em determinadas circunstâncias com base na característica comum do sexo, estando ou não associadas entre si em razão dessa característica compartilhada.

16. Além disso, normalmente, a mera filiação a um grupo social específico não é suficiente para fundamentar uma solicitação de refúgio. No entanto, pode haver circunstâncias especiais que tornem a filiação um fator suficiente para justificar o temor de perseguição⁷.

Nem todos os membros do grupo precisam estar sofrendo perseguição

17. Um solicitante não precisa demonstrar que todos os membros de um determinado grupo social estão sofrendo perseguição para comprovar a existência de um grupo social específico⁸. Assim como no caso das outras razões, não é necessário comprovar que todos os membros de um partido político ou grupo étnico sofreram uma perseguição individual. Determinados membros do grupo podem não estar em risco, por exemplo, porque ocultaram a característica compartilhada, não foram identificados pelos agentes de perseguição ou cooperaram com o perseguidor.

⁴ Ver: Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico, no. 6.

⁵ McHugh, J., em *Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, (1997) 190 CLR 225, 264, 142 ALR 331.

⁶ Ver: Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico, no. 4.

⁷ Ver: ACNUR, *Manual*, para. 79.

⁸ Ver: Resumo de Conclusões – Pertencimento a um Grupo Social Específico, no. 7.

Relevância do tamanho

18. O tamanho do suposto grupo social não é um critério relevante no enquadramento de um grupo social específico nos termos do Artigo 1A(2). Isso também se aplica aos casos fundados nas outras razões trazidas pela Convenção. Por exemplo, é possível que um Estado busque reprimir ideologias políticas ou religiosas que são amplamente compartilhadas pelos membros de uma determinada sociedade – possivelmente a maioria da população; o fato de um grande número de pessoas sofrerem perseguição não pode ser utilizado como argumento para negar a proteção internacional que, em outras situações, seria aplicável.

19. Casos de algumas jurisdições levaram ao reconhecimento de “mulheres” como um grupo social específico. Isso não significa que todas as mulheres da sociedade se qualificam como refugiadas. Uma solicitante ainda deverá demonstrar o seu fundado temor de perseguição com base no seu pertencimento a um grupo social específico, o seu não enquadramento em uma das cláusulas de exclusão e o preenchimento de outros critérios relevantes.

Atores não-estatais e o nexos causal (“em razão de”)

20. Casos que fundamentam a condição de refugiado no pertencimento a um grupo social específico envolvem com frequência solicitantes que enfrentam sérios riscos nas mãos de atores não-estatais, os quais requerem uma análise do nexos causal. Por exemplo, homossexuais podem ser vítimas de violência por parte de grupos privados; mulheres podem sofrer violência dos seus maridos ou companheiros. De acordo com a Convenção, uma pessoa deve ter um fundado temor de perseguição e esse temor de ser perseguida deve estar baseado em uma (ou mais) das razões previstas na Convenção. Não há exigência de que o agente de perseguição seja um ator estatal. Quando uma grave discriminação ou outros atos ofensivos forem cometidos pela população local, isso também pode ser considerado como perseguição se eles forem conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou se as autoridades se recusam ou são incapazes de oferecer proteção efetiva⁹.

21. Normalmente, o solicitante vai alegar que a pessoa que inflige ou ameaça provocar um dano está agindo motivada por uma das razões identificadas na Convenção. Sendo assim, se um ator não-estatal inflige ou ameaça promover uma perseguição baseada em uma das razões da Convenção e o Estado não está disposto ou é incapaz de proteger o solicitante, o nexos causal restará estabelecido. Ou seja, o mal está sendo infligido contra a vítima por uma das razões trazidas na Convenção.

22. Pode haver situações em que o solicitante não é capaz de demonstrar que o dano provocado ou ameaçado por um ator não-estatal está relacionado com uma das cinco razões. Por exemplo, em uma situação de violência doméstica, pode ser que uma esposa nem sempre esteja capacitada a identificar que o marido a está violentando com base no seu pertencimento a um grupo social, opinião política ou outro motivo

⁹ Ver: ACNUR, *Manual*, para. 65.

trazido na Convenção. No entanto, se o Estado não está disposto a oferecer proteção com base em um dos cinco motivos, a mulher, então, reúne os requisitos para apresentar um pedido de refúgio válido: o dano que ela sofreu e que foi causado por seu marido é baseado na incapacidade do Estado em protegê-la pelas razões trazidas na Convenção.

23. Esse raciocínio pode ser resumido da seguinte forma: o nexo causal pode ser satisfeito (1) quando há um risco real de perseguição por um ator não-estatal pelas razões relacionadas na Convenção; ou (2) quando o risco de perseguição por um ator não-estatal não está relacionado a umas das razões mencionadas na Convenção, mas o Estado é incapaz ou não está disposto a oferecer proteção por uma das razões da Convenção.